



Leituras da cidade

an
pur

LETRACAPITAL

Ana Clara Torres Ribeiro
Lilian Fessler Vaz
Maria Lais Pereira da Silva

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

Ana Clara Torres Ribeiro
Lilian Fessler Vaz
Maria Lais Pereira da Silva
Organizadoras

Leituras da cidade

an
pur LETR@PITAL

Copyright© Ana Clara Torres Ribeiro, Lilian Fessler Vaz e Maria Lais Pereira da Silva, 2012

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

2ª Impressão - 2013

EDITOR

João Baptista Pinto

REVISÃO

Raquel Fabio

PROJETO GRÁFICO EDITORIAL

Ester Limonad

CAPA

Lilian Fessler Vaz, Carolina
com base na obra de Paul Klee (1879-1940) - "Burg und Sonne" (1928)

EDITORAÇÃO

Rian Narcizo Mariano

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

L557

Leituras da cidade / Ana Clara Torres Ribeiro, Lilian Fessler Vaz, Maria Lais Pereira da Silva (org.). - Rio de Janeiro : Letra Capital : ANPUR, 2012.

168 p. : il. ; 23 cm (Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias ; 3)

ISBN 978-85-7785-182-9

1. Urbanização - Brasil - História 2. Planejamento urbano 3. Política urbana I. Ribeiro, Ana Clara Torres. II. Vaz, Lilian Fessler, 1945- III. Silva, Maria Lais Pereira da, 1944-. IV. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Brasil) V. Série.

12-8259.

CDD: 307.76

CDU: 316.334.56

09.11.12 19.11.12

040655

LETRA CAPITAL EDITORA

Telefax: (21) 2224-7071 / 2215-3781

letracapital@letracapital.com.br

Sumário

- 9 | Prefácio
Ana Clara Torres Ribeiro (in memoriam) e Ester Limonad
- 13 | Apresentação
Lilian Fessler Vaz e Maria Lais Pereira da Silva
- PARTE I
Leituras e Releituras da História da Cidade
- 19 | A Contribuição dos Indígenas para a Organização
do Território Colonial
Nestor Goulart Reis Filho
- 27 | Leituras e Releituras da História da Cidade:
mas, afinal, quem Planeja o Território?
Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes
- PARTE II
Dimensões da Experiência na Cidade
- 39 | Dimensões da Experiência:
Espaço Público, Alteridade e Lugar
Margareth da Silva Pereira
- 43 | Fragmentos de uma Guerra Surda:
Interpelações à Palavra Experiência
Frederico Guilherme Bandeira de Araújo
- 48 | A Experiência Errática da Cidade:
em Busca da Alteridade Urbana
Paola Berenstein Jacques
- 65 | Gerir a Pobreza?
Novas Faces da Cultura nos Territórios da Precariedade
Cibele Saliba Rizek

PARTE III

O Estatuto da Cidade e o Direito à Cidade

- 87 | Dez Anos do Estatuto da Cidade:
das Lutas pela Reforma Urbana
às Cidades da Copa do Mundo
Raquel Rolnik
- 105 | Quem Disse que ia Ser Fácil?
Dez Anos do Estatuto da Cidade, Avanços e Dilemas, Mais
Moradias e Menos Cidades: Pontos para uma Agenda de
Política Urbana Comprometida com o Direito à Cidade
Benny Schvarsberg
- 118 | Planejamento Urbano no Brasil:
(in) definição do papel dos atores e condições
para uma participação efetiva
Elson Manoel Pereira
- 135 | Conselho Popular
Miguel Lanzellotti Baldez
- 144 | Entre o Legal e o Illegal:
Direito e Cidade
Ricardo Pereira Lira
- 157 | La Construcción Social del Hábitat y su Papel en la
Construcción de una Verdadera Gobernabilidad
Democrática
Carlos Mario Yory García
- 167 | Os autores

anpur diretoria

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

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

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

Comissão Organizadora
XIV Encontro Nacional da ANPUR

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

anpur diretoria

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

Prefácio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

março de 2013

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

Apresentação

Lilian Fessler Vaz
e Maria Lais Pereira da Silva

O presente volume – *Leituras da Cidade* – está organizado em três partes: *Leituras e Releituras da História da Cidade*, *Dimensões da Experiência na Cidade*, *O Estatuto da Cidade* e *o Direito à Cidade*.

Apesar da proposta do título deste volume, os textos da Primeira Parte propõem também releituras da História da Cidade. Assim, Nestor Goulart Reis Filho inaugura esta parte com uma releitura original da urbanização brasileira, contestando a idéia de que a chegada dos portugueses constitui o marco zero da ocupação do território brasileiro. Seu texto *A Contribuição dos Indígenas para a Organização do Território Colonial* nos revela uma parte até recentemente ignorada da organização do território do Brasil Colônia: os marcos pré-cabralinos, que constituem a contribuição dos povos indígenas.

O texto seguinte traz reflexões sobre a História da Cidade a partir de experiências profissionais próprias no campo da Arquitetura e do Urbanismo. Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes aborda o tema de modo questionador, buscando aproximar o tema da mesa redonda – *Leituras e releituras da história da cidade*, à questão central do encontro – *Quem planeja o território? Que atores, que arenas, que estratégias?* – indagando sobre o que se utiliza do vasto conhecimento da história da cidade (e do urbanismo) na arena em que se joga o futuro das cidades. Suas reflexões, atuais, críticas e objetivas, mostram o descaso para com este conhecimento e ressaltam suas conseqüências negativas, como a destruição do patrimônio, a gentrificação e o aumento das desigualdades sociais.

A Segunda Parte, *Dimensões da Experiência na Cidade*, se inicia com as observações e ponderações de Margareth da Silva Pereira sobre cada um dos textos, com foco sobre o espaço público, a alteridade e o lugar. A seguir, Frederico Guilherme Bandeira de Araújo, com *Fragmentos de uma Guerra Surda: Interpelações à Palavra Experiência*, propõe uma problematização epistemológica da palavra *experiência*, desconstruindo-a e questionando o caráter metafísico da linguagem, sob diferentes enfoques e destacando uma experiência de lugar.

No texto *A Experiência Errática da Cidade: em Busca da Alteridade Urbana*, Paola Berenstein Jacques critica os atuais espaços públicos homogeneizados, espetaculares, gentrificados e vigiados onde não circula ‘o Outro’ urbano. A autora problematiza as transformações urbanas que empobreceram a experiência de apreensão lúdica e subjetiva desses espaços, resgatando diferentes formas de errâncias que favorecem esta apreensão, desde o *flâneur* de Charles Baudelaire aos contemporâneos *praticantes ordinários da cidade* de Michel de Certeau.

Finalizando, Cibele Saliba Rizek, em *Gerir a Pobreza? Novas Faces da Cultura nos Territórios da Precariedade*, mostra como nas periferias de São Paulo se vinculam o chamado trabalho social e práticas culturais através de parcerias entre diversos agentes sociais. Nesta incursão no campo sócio assistencial, Rizek percebe uma pobreza adaptável e problematiza seu tratamento como objeto de acomodação e pacificação e ainda como alvo e objeto de estratégias de gestão e/ou de negócios. Delineia-se um quadro em que se mesclam o legal e o ilegal, mas em que ainda se percebem formas de resistência.

O texto de Raquel Rolnik, *Dez Anos do Estatuto da Cidade: das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*, que abre a Parte 3 deste volume, situa o processo de debate e implementação da Reforma Urbana nos vários contextos histórico-sociais e políticos. Realiza uma análise crítica das tentativas de implementação de suas diretrizes e princípios, centrada nas disputas, polêmicas e tensões entre os diversos atores. Aponta as contradições que permearam (e permeiam) esse processo, através do Estatuto da Cidade, e que envolveu discursos aparentemente avançados, mas traduzidos em prática impositiva, e em dificuldades (e mesmo não existência) da participação popular, perdendo-se, nas ações, os próprios princípios da Reforma Urbana. Conclui pela necessidade de reafirmação destes princípios, e de se “repensar” o próprio sistema político.

Benny Schvarsberg, em *Quem Disse que ia Ser Fácil? Dez Anos do Estatuto da Cidade* de certa forma “responde” ao texto anterior, desenvolvendo mais diretamente as questões relativas ao Estatuto da Cidade, e à concretização de uma legislação específica de implementação de políticas públicas. Também analisa criticamente a regulação do Estatuto. Avança, entretanto, no sentido de apontar uma agenda de política urbana que construa, efetivamente, condições para a implementação do Estatuto.

O texto seguinte, *Planejamento Urbano no Brasil; (in)Definição do Papel dos Autores e Condições para uma Participação Efetiva*, de Elson Manuel Pereira,

particulariza a reflexão no campo do Planejamento Urbano no Brasil, ao questionar a participação popular nos Planos Diretores, tratando, em especial, da qualidade desta participação e dos aspectos que se referem ao contexto e à ação dos atores locais. O quadro de fundo é o das condições de nossa democracia e da simultaneidade de modelos de planejamento de princípios opostos. Assim, o autor aprofunda a reflexão crítica sobre as condições que favorecem um planejamento participativo de maior qualidade baseado não só nos estudos existentes, como em pesquisa – em andamento – dos processos de planejamento participativo em oito cidades de Santa Catarina.

Os dois textos seguintes, *Conselho Popular*, de Miguel Lanzellotti Baldez e *Entre o Legal e o Ilegal: Direito e Cidade*, de Ricardo Pereira Lira, após considerações históricas sobre o surgimento da desigualdade social urbana, transportam as questões da Reforma Urbana para o plano da análise do instrumental jurídico legal. Miguel Baldez expressa, nesta dimensão, o estabelecimento histórico de relações jurídicas que excluem e submetem grupos sociais desfavorecidos e que representam desafios para a justiça social. Aponta para a necessária construção de um novo Estado e um Direito “emancipatório”, analisando as possibilidades contidas, entre outros, na Constituição Federal (que apresentaria “brechas”), e finaliza ressaltando a importância do Conselho Popular que embora de formação recente, desenvolveu ações inovadoras voltadas para aquele significado emancipatório (direito insurgente). Ricardo Pereira Lira, por sua vez, após introduzir os problemas resultantes da forma histórica de ocupação das cidades, ressalta a disponibilidade de um instrumental jurídico, como uma das saídas para tais problemas, e que considera estar já expresso no “Estatuto da Cidade”. Assim, “mergulha” nas diretrizes e instrumentos previstos pelo estatuto, esclarecendo seus sentidos e comentando-os à luz de sua (in)eficácia social. Na ampliação de suas considerações, contempla as possibilidades de regularização fundiária, em especial no Programa “Minha Casa Minha Vida”, e finaliza discutindo o “direito de Laje” – comum nos assentamentos informais – abrindo formas para a sua regulamentação no arcabouço jurídico legal existente e a sua incorporação ao Estatuto da Cidade.

Encerra-se o volume com o texto *La construcción social del hábitat y su papel en la construcción de una verdadera gobernabilidad democrática* de Carlos Mario Yory García, que pautado no quadro da exclusão social, da desigualdade e da explosão urbana, em especial nos países da América Latina, direciona sua reflexão para a questão do habitat e das características das políticas de enfrentamento dos governos, nas novas condições da globalização,

que apresentam uma visão limitada à habitação “pensada” de forma quantitativa (“a habitação mínima e não a habitação básica”) sem remeter ao seu necessário entendimento enquanto habitat, ou seja, a uma concepção que envolve qualidade de vida e de sustentabilidade. Conclui questionando quais seriam ou qual seria um novo projeto nas atuais condições, que pudesse partir, inclusive, da “ressignificação de nosso espaço do habitar”. Neste sentido, o volume encerra-se com a abertura de novas indagações e hipóteses.

PARTE I

Leituras e Releituras da História da Cidade

A contribuição dos indígenas para a organização do território colonial

Nestor Goulart Reis Filho

O objetivo proposto é o exame de algumas formas de releitura dos métodos de estudo sobre a urbanização no Brasil.

Podemos começar por um caminho que no momento se mostra muito promissor. Nas últimas duas décadas, algumas publicações de autores da área de arqueologia histórica estão possibilitando uma importante releitura das condições de organização do território colonial, tendo em vista a contribuição dos povos indígenas. Entre esses autores podemos incluir Pedro Paulo Funari, Shellart Correa, André Prous e Márcia Scatamachia. Em seus trabalhos é destacada a existência de um espaço já organizado, quando aqui chegaram os portugueses. Havia ampla rede de caminhos e um conjunto de estabelecimentos. Sua localização se baseava em experiência milenar de escolha das melhores fontes de água potável, sítios mais adequados para caça e pesca e acesso a caminhos, que permitiam formas simples de trocas. Entre os arquitetos, cabe destacar os trabalhos de Rubens Ramos Giancesella, com sua dissertação de mestrado, orientada por Beatriz Siqueira Bueno. Tomando por base as diretrizes dos pesquisadores de Arqueologia Histórica, estudando a formação das vilas do litoral paulista, Giancesella mostrou que todas elas nasceram em pontos de antigos estabelecimentos indígenas, apropriados pelos portugueses. A tese é clara: a história da organização do espaço, no que seria depois o território brasileiro, não pode ter início em 1500 (ou um pouco antes) com a chegada dos portugueses. Não começou do nada. Devemos levar em consideração a experiência que existia anteriormente, cujas características podem ser reconhecidas até mesmo no século XIX, quando ferrovias como a São Paulo Railway foram abertas seguindo antigos caminhos indígenas, em uso quando da chegada de Martin Afonso de Souza, em 1532. Essas conclusões dão fundamento a algumas observações nossas, em passado recente, de que praticamente todas as povoações fundadas no Brasil nos séculos XVI e XVII foram transferidas de seus sítios iniciais.¹ De São Vicente a Salvador,

¹ REIS, N.G. *Quadro da Urbanização e do Urbanismo no Brasil* (inédito) e *As minas de ouro e a formação das Capitânicas do Sul*. (no prelo)

de Porto Seguro ao Rio de Janeiro, de Cananéia e Iguape a Paranaguá, portugueses sempre foram obrigados a transferir os locais de seus primeiros estabelecimentos, quase sempre terminando por se apropriar de antigos sítios de aldeias indígenas. É o que podemos chamar de uma teoria da continuidade da organização espacial pré e pós-cabralina. É o resultado de uma releitura.

Uma outra linha, de caráter e fundamentação semelhantes, fomos obrigados a adotar, ao desenvolvermos estudos sobre a mineração do ouro e a formação das antigas capitanias da Repartição do Sul, levando-nos ao que poderíamos chamar de teoria das “ilhas” de história formal. Em nossos estudos, constatamos que as regiões em que a colonização foi feita basicamente com o aproveitamento do trabalho e da experiência de vida dos indígenas nas quais, até o terceiro quartel do século XVIII, predominou o uso da “Língua Geral”, foram as que continuaram nas mãos de seus donatários e que estiveram praticamente à margem da grande produção açucareira para exportação. Em contraste, entre as três principais “ilhas de produção de açúcar”, duas delas foram desde cedo retomadas pela coroa: Rio de Janeiro e Bahia. Em ambas foram construídas cidades e instalados governos de alcance regional. A outra, Pernambuco, teve uma história de sucesso no século XVI, mas muito cedo, em 1630, foi ocupada pelos holandeses e a seguir retomada pela Coroa. Para os fins que aqui nos interessam, basta registrar que, em Salvador e no Rio de Janeiro, existiram desde cedo quadros com melhores níveis de instrução. Por sua vez, Pernambuco, (para além das qualidades incomuns de seus primeiros donatários) em função da guerra com os holandeses e de sua importância como polo açucareiro, foi objeto de circunstanciada documentação, inclusive cartográfica e iconográfica com caráter artístico, tanto quanto Salvador ou até mais.

Quando teve início o esforço oficial para a elaboração de uma História do Brasil, em meados do século XIX, a partir da fundação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, no que se refere aos séculos XVI e XVII, os trabalhos versavam basicamente sobre as “ilhas de produção açucareira”. Fora disso, versavam sobre a história da conquista das várias regiões, com caráter mais ou menos sumário. Entretanto, davam atenção às partes onde se desenvolveu a cultura canavieira, que eram aquelas em que predominava a exploração do trabalho africano. Essas eram, coincidentemente, as retomadas pela coroa: Salvador e Rio de Janeiro no século XVI e Pernambuco em meados do século XVII. Eram também verdadeiras “ilhas” ou áreas de dimensões relativamente pequenas em um imenso território no qual predominou o trabalho indígena, em capitanias quase todas pertencentes aos donatários, quase todas menos prósperas. Também coincidentemente,

nestas últimas quase toda a população falava a “Língua Geral” e, mesmo entre os que falavam português, havia poucas pessoas instruídas e poucos registros escritos. Eram capitanias como Porto Seguro, Ilhéus, Espírito Santo, Santo Amaro, São Vicente e as regiões mais ao sul, de Paranaguá à Laguna. Esse universo de predominância do trabalho indígena e da “Língua Geral” incluía o interior do nordeste, a Amazônia e quase todo o Centro-Oeste. Ou seja, regiões cuja história, até o fim do século XIX, foi considerada “secundária” e complementar à das “ilhas do açúcar”.

No século XVIII, com os descobertos nas Gerais e depois em Cuiabá e Goiás, repetiram-se os processos dos séculos XVI e XVII: as capitanias foram recompradas pela coroa, cujos focos de interesse, até meados do século, estiveram concentrados nos locais dos achados de ouro e diamantes. Mesmo nessas regiões, o restante do território, que era de longe a maior parte, era objeto de outras formas de ocupação, até hoje pouco estudadas, inclusive – e de modo especial – sua urbanização, que quase sempre foi ignorada, nas suas formas mais simples.

Até meados do século XX, as obras de História do Brasil tenderam a privilegiar a história das “ilhas” e focalizavam a história das outras áreas como “complementares” àquelas. Um exemplo expressivo é o das obras de Afonso de Taunay, que tiveram como objetivo exaltar os feitos dos bandeirantes das Capitanias de São Vicente, Santo Amaro e das áreas mais ao sul, da que foi a Capitania de Paranaguá, cujo grande mérito teria sido o de descobrir ouro nas regiões das Gerais e no Centro-Oeste. Ou seja, a parte mais importante da história dessas capitanias seria a do início de outras capitanias. O mesmo esquema pode ser observado em quase todas as obras de outros entre os principais historiadores, de Varnhagem a Helio Vianna.

Nosso interesse é descobrir os métodos possíveis para o estudo da história das regiões pouco estudadas – que são a maioria absoluta – e, de modo especial, a história de sua urbanização. Para justificar esse interesse, devemos lembrar que, em 1700, as chamadas Capitanias do Sul, entre Vitória e São Francisco do Sul, apresentavam dezenove vilas e duas cidades, enquanto as outras, entre Porto Seguro e Natal, no Rio Grande do Norte, apresentavam dezoito vilas e duas cidades. Se ao primeiro número acrescentarmos Laguna, mais ao sul, e as duas cidades do norte, São Luís e Belém, e o início do povoamento no território do Ceará, a gravidade do vácuo histórico se torna mais clara.

É como se tivéssemos duas histórias escritas. Uma elaborada com mais detalhes, formalmente fundamentada, abrangendo diversas etapas, referindo-se a umas poucas áreas do país. A outra, sumária, correspondente à quase

totalidade do território nacional, descrevendo apenas a etapa de sua conquista pelos portugueses e seus descendentes. No mais, superficial e sumária, voltada para mitos sobre algumas figuras poderosas do passado, que pudesse respaldar historicamente os poderosos de época recentes.

Para a compreensão das condições de formação das áreas correspondentes à primeira situação, no início do século XX foi elaborado um modelo explicativo fortemente reducionista, que se baseava na hipótese de predominância absoluta do binômio senhores de engenho/escravos africanos, como fundamento do latifúndio agroexportador, como se pudesse ter existido, com características semelhantes, em todas as outras regiões. O modelo foi proposto com maior ênfase por F. J. Oliveira Vianna, inclusive com explícitas conotações racistas, e foi adotado boa parte por outros autores, como Gilberto Freyre e Caio Prado Júnior.² Para a esquerda, talvez pudesse aparecer com um recurso para explicar a história do país como uma luta de classes.

O esquema foi adotado para as regiões de intensa mineração de ouro no século XVIII, mas sem caracterização mais clara dos polos mineradores/senhores de escravos.

No estudo da formação do sistema urbano dessas regiões, a ênfase recaía sempre apenas sobre alguns pontos, as principais cidades e vilas. Não havia uma visão de conjunto sobre o processo de urbanização, muito pouco com quase nada sobre os núcleos menores, que permaneceram praticamente esquecidos. Para a região de São Paulo, o modelo de Vianna foi adaptado, inclusive em seus pressupostos racistas, por Afonso de Taunay e outros autores de seu tempo, com destaque para a figura do bandeirante (a palavra, que não existia no passado, foi utilizada pela primeira vez por Taunay) preadores de índios, “potentados em arcos” e, no outro polo, escravos indígenas. Mas nunca foi bem explicitada a utilidade econômica dessas guerras e dos milhares de índios que teriam sido escravizados. O modelo partia da hipótese de uma pobreza generalizada na região e da transformação dos indígenas em “integrantes de tropas” de mandantes locais, que estariam reativando uma ordem semifeudal. Mas não se explica porque esses escravos armados não utilizariam as armas para recuperar a liberdade.

Parece claro que para o outro Brasil, o que falava a “Língua Geral”, o modelo reducionista de Oliveira Vianna tinha poucas possibilidades explicativas. Tratando-se de regiões para as quais não dispomos de documentação escrita mais desenvolvida, nem de cartografia muito diversificada, para o estudo de

²O caráter reducionista do modelo e seu uso extensivo foi estudado por Jorge Caldeira (2009).

sua formação e, de modo especial, da formação de seu sistema urbano, temos nos valido do exame das evidências materiais, sobre as formas de produção adotadas e sobre as evidências das formas de organização da vida cotidiana, isto é, da reprodução social.

Para essas regiões, menos aquinhoadas com estudos históricos – e não é demais repetir que correspondem à maioria absoluta do território nacional – a possibilidade de recuperar sua história e, de modo especial sua história urbana, e ampliá-la com o uso de evidências materiais, enquadrando-as como paisagens culturais, parece uma alternativa muito promissora.

Nesses casos estaremos permitindo a leitura das raízes do presente na paisagem. Não apenas as raízes das famílias poderosas, mas as dos participantes de todos os segmentos sociais, que poderão, desse modo, compreender seu papel social e o de seus antepassados no processo de formação de suas regiões e do país.

Sob essa perspectiva o uso do conceito de formação, utilizado largamente pelos principais autores do século XX, de Gilberto Freyre a Caio Prado Júnior e Celso Furtado (aí incluído Luís Saia, no estudo sobre a morada paulista) nos parece adequado.

Entretanto, devemos evitar a visão unilateral implícita no modelo do latifúndio agroexportador de trabalho escravo adotado por aqueles autores, a partir de Oliveira Vianna, cujo reducionismo já foi apontado por Jorge Caldeira, modelo que serve melhor para o estudo das áreas de influência direta da Coroa Portuguesa, que tiveram uma história mais detalhada.

Ou seja, para o estudo da história das regiões da “Língua Geral”, como de sua urbanização, há necessidade de adotarmos outros caminhos.

O quadro começou a mudar em meados do século XX, com destaque para a obra de Sérgio Buarque de Holanda, que procurou recuperar a importância da contribuição cultural dos indígenas para a organização da vida colonial, fora das “ilhas” agroexportadoras e das áreas de mineração do século XVIII.

No que se refere à formação urbana das regiões da “Língua Geral”, devemos mencionar também alguns trabalhos das décadas mais recentes, como os de Renata Araújo sobre a Amazônia e o vale do Paraguai e o de Clovis Jucá sobre o Ceará, além da formação das vilas do litoral de São Paulo, no trabalho de Giancesella, já referido.

Coincidência ou não, essas releituras acompanham as mudanças nos estudos e nas políticas públicas sobre o patrimônio cultural, que por sua vez correspondem a releituras apresentadas em encontros internacionais, organizados pela Unesco e suas agências especializadas, como o ICOMOS

– International Council on Monuments and Sites. Até por volta de 1950, predominava o interesse por exemplos isolados de arquitetura e bens móveis, com caráter artístico evidente. Nos anos seguintes, com uma visão mais ampla, o interesse voltou-se para os conjuntos urbanísticos ou arquitetônicos, incluindo-se aldeias e bairros constituídos por uma arquitetura mais simples, com valor decorrente das características de conjunto e não das partes. Era o início de uma visão antropológica de cultura, com maior preocupação artística e menor atenção à dimensão social. No final do século XX, e neste início do século XXI, os estudos focalizam áreas mais amplas, como “paisagens culturais”, com o método de leitura das paisagens, das formas de organização da produção e da vida cotidiana, no passado, como no presente. O interesse pela importância da contribuição indígena para a formação de numerosas regiões brasileiras se enquadra nessa perspectiva.

Uma outra releitura, de igual importância, vem sendo realizada a partir de 1988, com a publicação de numerosos livros que focalizam a contribuição do trabalho e da produção cultural de africanos e seus descendentes, para a organização da vida urbana, em especial no século XVIII e no século XIX, até 1888.

Sintetizando, podemos dizer que nessas releituras, das quais procuramos participar, busca-se examinar a importância da presença de cada um dos grupos sociais formadores do país na produção e na organização da vida coletiva, nos espaços urbanos. É a linha de uma história com a presença de toda a população e não uma história de heróis. Pode nos ajudar a compreender as raízes das formas de acentuada desigualdade social, ainda hoje existentes.

Algumas linhas de pesquisa por nós adotadas no passado, envolvendo releitura, talvez possam explicitar melhor as questões de método.

Uma primeira foi a que se voltou para o âmbito intraurbano. As primeiras releituras que fizemos, correspondendo aos nossos primeiros artigos – depois reunidos em *Quadro da Arquitetura no Brasil* – focalizavam as formas de implantação da arquitetura urbana, vale dizer, as formas de organização do tecido urbano, focalizando principalmente soluções da arquitetura mais simples. No tecido urbano articulam-se, de um lado, a ordem e a razão arquitetônica, e, de outro, a ordem e a razão urbanística. Nesse âmbito, definem-se as relações entre os espaços públicos e os espaços privados.

Uma outra linha de estudo foi apresentada em *Urbanização e Teoria* (1967), que agora estamos reeditando, um estudo sobre as formas de tecido urbano e de produção arquitetônica, elaboradas pelo Movimento Moderno

até 1940, retomadas depois de 1945, para se ajustarem a uma nova escala de intervenção do Estado e a uma nascente e crescente ampliação desse repertório pelo capital imobiliário, transformando-o para atendimento de seus próprios objetivos, em um quadro que depois seria chamado de pós-moderno.

Nos anos mais recentes, participamos de uma nova releitura sobre o modo como essa apropriação se relaciona diretamente com os processos de dispersão urbana e dos empreendimentos de maior vulto do mercado imobiliário, já em relação direta com o capital financeiro.

Mas esse já seria tema para outro texto.

Referências

ARAÚJO, R. M. *As cidades da Amazônia no século XVIII*. Belém, Macapá e Mazagão. Porto: FAUP, 1998.

_____. *A urbanização de Mato Grosso no século XVIII*. Discussão e método. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2000. 2v.

CALDEIRA, J. *História do Brasil com empreendedores*. São Paulo: Mameluco, 2009.

CORRÊA, D. S. Historiadores e cronistas e a paisagem da colônia Brasil. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 26, nº 51. p. 63-87, 2006.

FREYRE, G. *Casa Grande e Senzala: Formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. 8ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1954.

FUNARI, P. P. A Teoria e a Arqueologia Histórica: a América Latina e o mundo. *Vestígios – Revista Latino-Americana de Arqueologia Histórica*. Belo Horizonte: v. 1, nº 1, Jan/Junho 2007.

GIANESELLA, R. R. *Paisagem no tempo: vilas litorâneas paulistas*. São Paulo, Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2008.

HOLANDA, S. B. Índios e mamelucos na expansão paulista. *Anais do Museu Paulista*. São Paulo, T.XIII, 1949.

JUCÁ Neto, C. R. *A urbanização no Ceará setecentista: As vilas do Icó e do Aracati*. Salvador, Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia, 2003.

PRADO Jr., C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1942.

PROUS, A. *O Brasil antes dos brasileiros: A pré-história do nosso país*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

REIS, N. G. *Quadro da arquitetura no Brasil*. 13ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

_____. *Urbanização e Teoria*. São Paulo. Tese (Catedrático). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo 1967.

_____. *Quadro da urbanização e do urbanismo no Brasil*. Inédito.

_____. *As minas de ouro e a formação das Capitânicas do Sul*. São Paulo: Via das Artes. No prelo.

SAIA, L. *Morada paulista*. São Paulo: Perspectiva, 2012.

SCATAMACHIA, M.; UCHÔA, D. P. O contato euro-indígena visto através de sítios arqueológicos do Estado de São Paulo. *Revista de Arqueologia*. São Paulo, n. 7, p. 153-173, 1993.

TAUNAY, A. *São Paulo: Vetera et nova*. São Paulo, sd.

VARNHAGEN, F. A. *História Geral do Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1975.

VIANNA, H. *História do Brasil*. 12ª ed. São Paulo: Melhoramentos/EDUSP, 1975.

VIANNA, F. J. Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: 1933.

Leituras e releituras da história da cidade: mas, afinal, quem planeja o território?¹

Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes

*Grandes jogos são jogados.
E os silenciosos parceiros
não sabem, a cada lance,
que o jogo, fora de alcance,
pertence a dedos alheios.*

Cecília Meireles.
Romanceiro da Inconfidência.
Romance XLVIII
ou Do Jogo de Cartas

Gostaria de agradecer o convite, que muito me honra, para participar desta mesa redonda e de expressar a minha satisfação de estar aqui, ao lado de colegas e amigos a quem tanto respeito e admiro.

Minha intenção era organizar uma apresentação densa de certezas sobre a produção recente na área da história da cidade e do urbanismo; afinal, não se trata de uma área tão pujante no Brasil e com produção tão reconhecidamente importante? Além disto, não é esta a área em que trabalho há tanto tempo, com iniciativas diversas, desenvolvidas, no mais das vezes, de forma coletiva, com tantos outros colegas, como os nossos *Seminários de História da Cidade e do Urbanismo*, a rede *Urbanismo no Brasil* e várias outras? Pois bem, se a ideia era trazer certezas, eu só consegui, para esta apresentação, alinhar dúvidas, incertezas e, por que não dizer, angústias para compartilhar com vocês, esperando que aqui possamos ter não uma simples exposição do meu ponto de vista, mas a oportunidade de um debate.

¹ Salvo a inserção de algumas referências bibliográficas e de comentários que atualizam menções feitas a acontecimentos recentes, este texto reproduz de maneira bastante próxima a intervenção feita pelo autor na mesa redonda *Leituras e releituras da história da cidade* no XIV Encontro Nacional da ANPUR de 2011.

Na realidade, a minha *perdição* – se vocês me permitem – foi quando percebi que poderia ser um desafio muito interessante aproximar o tema desta mesa redonda *Leituras e releituras da história da cidade* do tema central do encontro, que tão pertinentemente coloca como questão central: mas, afinal, *Quem planeja o território? Que atores, que arenas, que estratégias?* Não sei se conseguirei fazer essa aproximação a contento, mas se, ao menos, eu conseguir estabelecer algumas balizas e suscitar alguma discussão, já me darei por feliz.

Gostaria também de explicitar desde já que não sou nem falo aqui como historiador, desculpando-me por colocar na perspectiva de uma disciplina – a minha, que é a arquitetura e o urbanismo – uma discussão em um fórum que, por sua própria natureza, é multidisciplinar. Sou arquiteto e urbanista e é enquanto tal que falarei aqui, como alguém que, há muitos anos, recorre à história para tentar entender algumas questões que me parecem fundamentais na minha prática profissional e no rol das minhas preocupações relativas à cidade, aos processos de urbanização e às configurações e reconfigurações do meu campo profissional. Isto quer dizer que o meu olhar sobre a história parte do desejo e da necessidade de problematizar a relação que as sociedades estabelecem com o espaço que elas criam, organizam, habitam e transformam sem cessar.

Quando tomei conhecimento da composição desta mesa, tive a surpresa de constatar que esta é uma mesa de arquitetos. O que isto pode representar, considerando o fato de a ANPUR ser uma sociedade científica destinada, qual um grande guarda-chuva, a abrigar o vasto campo dos estudos urbanos e regionais, no qual se encontram pesquisadores de várias disciplinas, tentando, cada qual por um caminho, enfrentar esse objeto transdisciplinar por natureza, que é a cidade?

Acho que a resposta a esta pergunta pode nos revelar muito sobre a constituição e a dinâmica do campo dos estudos urbanos e regionais no Brasil e particularmente sobre a área de arquitetura e urbanismo que tradicionalmente sempre se caracterizou – pelo menos, até algumas décadas atrás, por sua indiscutível dimensão profissional e propositiva, até que começou a conquistar a dimensão acadêmica exigida pelo desenvolvimento dos sistemas de pós-graduação e de pesquisa no Brasil a partir dos anos 1970.

Sabemos como arquitetos e urbanistas tiveram um papel preponderante na constituição, no Brasil, do planejamento urbano como campo disciplinar e de atuação profissional, imbuídos que estavam, em meados do século passado, pela demiúrgica ilusão modernista de que seria possível planejar “*do objeto à cidade e mesmo à região*”. Algumas décadas depois, desiludidos pela consciência

da captura da arquitetura e da atividade construtiva pela lógica capitalista e pelos interesses do mercado, isto os levou a buscar outros horizontes de atuação profissional (mas também de formação pós-graduada), seja na economia, na geografia, nas ciências sociais, no próprio planejamento urbano, sempre convergindo para o estudo das cidades, das sociedades urbanas e de seus problemas. Finalmente, há de registrar a confiança de muitos arquitetos e urbanistas de que uma sociedade planejada ofereceria maiores oportunidades para a ultrapassagem do subdesenvolvimento e dos graves problemas sociais que caracterizavam a sociedade – e as cidades – brasileiras.

É natural, pois, que arquitetos tenham tido (e continuem a ter) uma participação importante dentro da ANPUR, desde a sua constituição nos anos 1980. Obviamente, não é só a intensidade desta participação que chama a atenção, mas também o fato de que ela (que é naturalmente multiforme, se manifesta em diferentes frentes e contribui em várias discussões) se destaque particularmente em alguns campos temáticos – como aqueles relacionados à cultura, à forma urbana, ao patrimônio histórico, embora a história seja talvez a mais visível de todos eles.

Temos hoje no Brasil cerca de vinte e cinco programas de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, boa parte deles filiada ou associada à ANPUR. A grande maioria possui uma área de concentração em história da arquitetura e do urbanismo, ainda que esta possa ser formulada em variadas configurações. Se alguém se der ao trabalho de proceder a um levantamento do campo temático do conjunto das teses e dissertações defendidas nos programas de pós-graduação em arquitetura e urbanismo no Brasil, nos últimos vinte anos, muito provavelmente vai se surpreender com o elevado percentual de trabalhos nessa área.

É interessante também ver como uma iniciativa que encontrou guarita dentro da própria ANPUR, os *Seminários de História da Cidade e do Urbanismo*, criados em 1990, tornaram-se uma espécie de “escoadouro” da grande produção brasileira nessa área, ao tempo em que estimularam o desenvolvimento dessa produção. Aliás, este é seguramente um dos mais antigos eventos temáticos inseridos na programação da ANPUR (se não for o mais antigo) e aquele que mais edições teve (em 2012 acontecerá sua 12ª edição, em Porto Alegre).

Obviamente, compreende-se bem o fato de arquitetos se interessarem intensamente pelas questões colocadas pela história. Afinal de contas, a história, de uma forma ou de outra, é elemento constitutivo da própria área de arquitetura e urbanismo. Primeiro, dentro de uma perspectiva normativa – a

norma do que seria a arquitetura ou a cidade virtuosas vinha do passado e era por ele inspirada. Curioso como esse caráter normativo da história percorre toda a história do urbanismo. Nem falemos dos tratadistas que proliferaram do Renascimento em diante. Até a estruturação do ensino da arquitetura, ser arquiteto (obviamente aqui não podemos falar ainda de *urbanista*) era dominar um conjunto de regras, justamente veiculadas pelos tratados e largamente chanceladas pela história.

Como bem sabemos, foi a história que deu forma à cidade moderna em várias de suas manifestações: dos engenheiros politécnicos que recorriam a todo um arsenal compositivo herdado das tradições da *arte urbana* que se desenvolveu desde o Renascimento, como nas várias interpretações daquilo que passou a ser conhecido como processo de *haussmanização*; passando pelos movimentos *City Beautiful* e *Cidade Jardim* (este último, na visão forjada pelas interpretações projetuais de Barry Parker e Raymond Unwin); na gramática formal proposta por um Camillo Sitte; chegando hoje às interpretações “pós-modernas” (apenas para simplificar, usemos esse gasto e duvidoso rótulo), feitas de forma irônica e crítica ou não. Ou seja, acabamos de nomear aqui uma boa parte de referências à história do urbanismo, com a aparente exceção do chamado Movimento Moderno. Digo “aparente” porque não devemos nos esquecer que nem o Movimento Moderno escapou às referências históricas, incluindo aquelas ligadas ao seu caráter normativo. Para não irmos muito longe, pensemos no projeto de Lucio Costa para a Esplanada dos *Ministérios*, em Brasília, claramente concebida dentro dos princípios da composição acadêmica.

Mas não só o caráter normativo caracterizou a presença da história no processo de constituição do urbanismo. No pensamento de um Patrick Geddes ou de um Marcel Poëte, seguramente dos pensadores do urbanismo mais influentes na primeira metade do século XX (o primeiro principalmente no mundo anglo-saxônico, o segundo dentro do raio de influência da cultura francesa), porém com vários pontos de confluência entre ambos, a história desempenha um papel determinante em seus sistemas de pensamento – ainda que sempre apresentando dificuldades na incorporação ao projeto dos subsídios colhidos através dos estudos históricos. Finalmente, todos nós conhecemos também como os estudos históricos, sobretudo os de cunho morfológico, tiveram importante papel na contestação aos princípios universalistas do Movimento Moderno, nos anos 1960 e 1970.

No caso do Brasil, observando o vigor que a área de história da cidade e do urbanismo apresenta hoje e a vastíssima bibliografia que ela gerou, é

difícil imaginar como, no final dos anos 1980, ainda era tímida a produção brasileira, a ponto de a dimensão histórica ser quase ausente dos chamados estudos urbanos, como bem demonstraram os estudos bibliográficos que Lícia do Prado Valladares organizou na época. Claro que existia uma produção referencial importante, principalmente sobre a cidade colonial, que se desenvolveu em diferentes pontos do país. Por sua abrangência territorial e temporal e pelo seu rigor metodológico, cabe destacar aqui o clássico *Evolução Urbana do Brasil*, de Nestor Goulart Reis, produzido nos anos 1960 e que guarda ainda hoje todo o seu vigor analítico. Isto sem falar, claro, na contribuição que vinha dos colegas de outras áreas, principalmente aquela vinda dos próprios historiadores de formação e dos geógrafos.

Na realidade, eu diria que nos anos 1980, quando começam a se desenvolver com mais intensidade, dentro da área de arquitetura e urbanismo, os estudos históricos sobre a cidade e o urbanismo, existia um clima bastante favorável ao desenvolvimento de uma sensibilidade a essa abordagem: o crescimento econômico dos anos 1970 e a aceleração do processo de urbanização no Brasil haviam levado a rápidas e destruidoras transformações das principais cidades brasileiras, tanto quanto os ventos “pós-modernos” (de novo, esta expressão dúbia, porém cômoda) que soprariam a partir de então traziam com eles o questionamento do determinismo econômico e uma abertura a abordagens que privilegiavam a cultura, o imaginário, a história, a sensibilidade, o vivido, a memória. Reunidos, esses fatores reunidos criavam um ambiente muito favorável ao desenvolvimento dos estudos históricos sobre a cidade (GOMES, 2009, p.33-38).

Hoje, mais de vinte anos depois, que balanço se pode fazer dessa vasta produção historiográfica? Correndo o risco de deixar de lado aspectos fundamentais, eu diria que ela contribuiu decisivamente para desvendar a complexidade de processos de uma construção social e material chamada *cidade*; para explorar a distância que vai das concepções abstratas e racionalizadoras dos urbanistas e planejadores à cidade vivenciada e subjetivada por seus habitantes; para conhecer os múltiplos embates entre projeto e obra; para esmiuçar as infundáveis repercussões no imaginário social de determinadas realidades urbanas e a maneira como elas dialogam com as propostas dos profissionais da área; para trazer à luz tantos e tantos projetos e propostas urbanas, que poderiam ter sido, mas que não foram e que jaziam nos desvãos de algum arquivo; para tornar conhecido o pensamento e a obra de tantos e tantos protagonistas de cuja existência jamais tomáramos conhecimento antes; para desvendar capítulos inteiros da história

da urbanização brasileira; para complexificar as formas de entendimento sobre a circulação das ideias no campo profissional e, por este caminho, para realizar uma revisão historiográfica do lugar do Brasil no contexto das trocas intelectuais internacionais; sem falar na incessante revelação de novos temas e de novas articulações, além da preocupação com a renovação das teorias explicativas e das metodologias de pesquisa (GOMES, 2009). Ou seja, no plano do conhecimento e da crítica estamos face à uma contribuição extraordinária, obra de dezenas e dezenas de pesquisadores, que, em um tempo relativamente curto, foram capazes de dar uma contribuição historiográfica de peso no contexto internacional.

Porém, por outro lado, quando faço esta constatação, não posso deixar de pensar em um certo descompasso que presenciei até relativamente pouco tempo atrás – no período em que participei do Comitê Assessor do CNPq na área de Ciências Sociais Aplicadas (CA-SA) (2006-2009), ocasião em que, com acesso ao conjunto da produção da área de arquitetura e urbanismo, chamava a atenção a consistência das propostas de cunho, digamos, histórico, comparativamente à média dos trabalhos, por exemplo, voltados para aquilo que tradicionalmente faz parte do perfil profissional do arquiteto e que diz respeito às suas atribuições projetuais e propositivas.²

Claro que não quero nem vou negar uma produção que eu próprio contribuí para criar; porém, eu me pergunto se não estaria existindo hoje uma reconfiguração da área de arquitetura e urbanismo, onde, por alguma razão, o passado parece ter cada vez mais espaço comparativamente ao presente e, sobretudo, à capacidade de reinventar o futuro.

Mas se o tema deste encontro fala em atores e arenas onde se planeja o território, eu não posso deixar de pensar que compete a nós, arquitetos, urbanistas, planejadores urbanos responder a demandas sociais e territoriais que apenas nós podemos responder com competência. Poder-se-ia sempre lembrar (e com razão) que a história pode nos ajudar a pensar criticamente a cidade do presente – e eu rapidamente concordaria com isso, pois considero que essa enorme produção historiográfica vem cumprindo efetivamente este papel.

Seria legítimo pensarmos que existiria um rebatimento desse enorme conhecimento histórico sobre a prática profissional contemporânea, e que esse diálogo passado- presente-futuro poderia (ou deveria) se concretizar sob a forma de práticas urbanísticas mais cuidadosas; seja através da

² Claro que esta afirmação não só se refere a um período bem definido temporalmente, como – convém ressaltar – ela não é fruto de nenhum trabalho estatisticamente controlado. Nada impede de vivermos hoje uma situação em que esta análise não se aplica integralmente.

incorporação de subsídios fornecidos pela história às propostas para a cidade do presente e para a resolução de seus problemas; de um maior cuidado e delicadeza no trato das questões relacionadas ao patrimônio; ou por um maior reconhecimento e espaço para as ações de preservação urbana... Poderíamos também pensar que esta vasta produção historiográfica contribuiria para recuperar marcos importantes da história das cidades; rastros da memória coletiva; registros da memória social.

Mas, infelizmente, não... Eu não penso que isto esteja acontecendo. Claro que no rastro do processo de resgate representado pela historicização e culturalização de todas as esferas da vida social, nunca se falou tanto em patrimônio. Sem dúvida que existe mesmo um claro alargamento da noção de patrimônio cultural, com a consequente incorporação de novas dimensões da produção cultural em geral, bem representadas pela incorporação de expressões do patrimônio imaterial, e pela incorporação de períodos mais recentes da produção da arquitetura e do urbanismo no Brasil, como, por exemplo, aqueles conjuntos herdados do Movimento Moderno.³

Porém, se é verdade que nunca se falou tanto de patrimônio histórico e de preservação urbana no Brasil, parece ser igualmente verdade que nunca se destruiu tanto no Brasil como hoje, talvez muito mais até do que em outras épocas. Todos sabemos como, nas primeiras décadas do século XX, os primeiros ciclos de modernização urbana destruíram importantes remanescentes da cidade colonial e daquela do século XIX; porém, lembremo-nos de que se tratava de construções a que, no geral, não se conferia ainda uma importância histórica, eram manifestações ainda não reconhecidas enquanto tal.

Hoje não. Exemplos reconhecida e unanimemente aceitos como de importância histórica e relevância arquitetônica são despidoradamente destruídos. Inúmeros casos podem ser lembrados em várias cidades brasileiras, senão em quase todas elas. Se eu me ateno aos casos que me são mais próximos, aqueles do Estado da Bahia e, particularmente de Salvador, impossível não mencionar que a destruição recente do Estádio da Fonte Nova é hoje um dos melhores exemplos desse despudor, desse desrespeito a situações em que o recurso à história é largamente acionado pelos especialistas e pura e simplesmente ignorado pelo poder público em seus conluíus com os setores empresariais.⁴

Sob o impacto de exemplos como esse, resta-nos perguntar: mas, e afinal, o que valem os argumentos que a história nos fornece na arena real onde o

³ Sobre o assunto ver Andrade Jr. (2011).

⁴ Para mais detalhes sobre este lamentável episódio ver Gonçalves e Gomes (2012).

presente e o futuro de nossas cidades são incessantemente jogados? Pouco, muito pouco, quase nada, eu tenderia a responder, pensando na situação atual. Porque, em primeiro lugar, não existe mais, salvo exceções, o entendimento de que o planejamento é uma atribuição do Estado. Estamos vendo, em diferentes locais e situações, o desmantelamento da capacidade planejadora e projetual dos órgãos públicos a quem caberiam essas atribuições. Se eu penso no meu contexto mais próximo, o de Salvador, e se pergunto quem está fazendo planejamento, quem está desenvolvendo projetos urbanísticos para a cidade, a resposta inevitavelmente apontará para as grandes empresas, para um número reduzidíssimo de grandes empresas que propõem ao Estado e ao Município projetos bilionários, embalados agora pelos megaeventos de 2014 e 2016, que estão a justificar toda ordem de excepcionalidade – aliás, respaldadas pelo que permite (e pelo que proíbe) uma legislação de exceção a exemplo da chamada Lei Geral da Copa.

Todos nós sabemos como o poder econômico no Brasil é surdo, voraz. Em períodos de expansão da economia e de *boom* imobiliário, a exemplo dos anos recentes, nossas cidades são feitas e refeitas, num processo que sempre deixa atrás de si um rastro de destruição, de exclusão, de ampliação das desigualdades e, dependendo das circunstâncias, de endividamento público.

Apesar de a preocupação com as questões patrimoniais ter se disseminado muito e ter conquistado espaço junto a diferentes segmentos sociais, é certo também que em poucos momentos se destruiu tanto no Brasil quanto em tempos recentes. É claro que para essa falta de desrespeito generalizada para com o patrimônio também contribui o fascínio da sociedade brasileira pelo novo e pelos sinais mais estridentes (ainda que não necessariamente mais profundos e verdadeiros) da modernidade.

Não nos esqueçamos que em outros países, o setor imobiliário (com o seu duplo inseparável, o setor financeiro) atuaram conjuntamente em intervenções de recuperação urbana de vastos setores habitacionais, ao preço, é claro, de uma previsível gentrificação, à qual o poder público deve procurar se opor, controlar e evitar. No caso do Brasil, sequer isso. A indústria da construção e a da destruição são irmãs siamesas e com isto a especulação imobiliária vai destruindo nossas cidades.

Diante deste panorama, nesta arena feroz, onde os destinos de nossas cidades são incessantemente jogados e onde atuam atores com poder efetivo de fogo (vale dizer, de decisão, incluindo aí a capacidade de decidir quem ocupa ou não o poder político), o que sobra para ricos, delicados, inspiradores estudos sobre o passado e a história de nossas cidades, além do resgate e do

registro? Sobra – eu tenderia assim a responder à minha própria pergunta – aquilo que já foi insinuado páginas atrás: a crítica, elemento essencial para alimentar o desejo de transformar e de reconstruir o mundo. Por distante que esteja sua concretização, por quimérica que ela possa parecer, acredito que perseverar seja fundamental.

Referências

ANDRADE Jr, N.V. Ampliações do conceito de patrimônio edificado no Brasil. In: GOMES, M. A. A. F.; CORRÊA, E. L. (org.). *Reconceituações contemporâneas do patrimônio*. Salvador: Edufba, 2011. p. 145-170

GOMES, M. A. A. F. A construção do campo da história urbana no Brasil e a experiência dos Seminários de História da Cidade e do Urbanismo. In: PONTUAL, V. e LORETO, R. P. (org.) *Cidade, território e urbanismo*. Olinda: CECI, 2009, p. 33-38

GONÇALVES, P; _____. Sobre os limites da preservação do patrimônio moderno: duas polêmicas recentes em Salvador. In: TINEM, N.; AMORIM, L. (org.). *Morte e vida severina: das ressurreições e conservações (im)possíveis do patrimônio moderno no Norte e Nordeste do Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB; PPGAU, 2012, p. 107-125.

LORETTO, R.P. (org.). *Cidade, território e urbanismo*. Olinda: CECI, 2009, p. 33-38.

PARTE II

Dimensões da Experiência na Cidade

Dimensões da experiência: espaço público, alteridade e lugar

Margareth da Silva Pereira

O espaço público é lugar por excelência das experiências de alteridade e identidades. Melhor dizendo, é nele que coemergem identidades e diferenças, o eu e o outro e, sobretudo, é nele que se declinam as práticas de dotação de sentido e de significado coletivo a essas noções. Também é aí que as interações sociais – ou em outras palavras, a intensa experiência de um “eu” com e contra tudo aquilo que o prolonga, ultrapassa, desvia, desdobra ou se perde e se apaga sejam homens, cometas, estrelas, árvores, sarjetas, ruas, casas ou cidades – permitem coemergir modos de subjetivação e de objetivação. Um *Grande Eu* e um *pequeno eu*, como diria Pirandello – milhares deles – em constante guerra na construção de diferentes e múltiplos territórios estéticos e éticos que continuamente nos definem como indivíduos e culturas e os infundáveis modos e regimes de sujeição, de empoderamento, de liberdade e de visibilidade que construímos individual e coletivamente.

Contudo, melhor dizendo, o espaço público seguramente sequer é um lugar, muito menos um território, uma extensão ou um campo, propriamente ditos. Ele não possui qualquer configuração fechada ou conclusa e embora possamos ver através dele, ou como pudesse ser possível “fora dele” formas que podem nos parecer mais ou menos estabilizadas, elas são irredutivelmente construídas e historicamente (contingentemente) consolidadas no conflito e no amálgama de forças e impotências na contínua dotação de sentidos a elas. É a aporia de uma configuração e forma que não se estabilizam como configuração ou forma que definem o “espaço público” e as dimensões de sua experiência. Aqui as palavras não devem enganar ao pesquisador. Isto é, embora os atos de linguagem partam da ideia (e, sobretudo, da crença) de que as palavras exprimem coisas determinadas, tanto quanto as coisas determinam as palavras que as designam, esse é um efeito de estabilização de sentidos e significados coletivos que exigem serem mantidos em suspensão e suspeição. E é por ser, portanto, “informe” e, como tudo que é da esfera humana, engenho e evanescência – o que no fundo quer dizer incapturável

em uma única imagem – que ele é político, na acepção mais nobre e inclusiva da palavra. E daí que apaziguamento e conflito sejam os polos constantes que balizam toda ação.

Os pesquisadores reunidos na mesa “*Dimensões da experiência: espaço público, alteridade e lugar*” vêm, cada qual a seu modo, com seus trabalhos, buscando apontar assim, que talvez o principal traço do “espaço público” seja justamente o de possuir uma “forma” sempre fugidia. Forma e Vida (social, pessoal, coletiva) estão intrinsecamente entrelaçadas mas em tensão permanente, pois a forma tende à estabilidade, enquanto a vida – pró ou contra as formas estabilizadas – exige e é, ela própria, movimento, tensão, conflito,ajuizamento, escolha e desejo de forma. Equação insolúvel, portanto, a qual cada qual se submete e se insurge. As leituras das configurações do espaço público feitas por estes pesquisadores sabem-nas contingentes e situadas. Interessadas até. Assim, a escolha dos objetos de estudo, de cada um, ou a forma de tratá-los, não sendo práticas neutras, exige autorreflexividade. Isto é, já são em si, um ato público e político que interfere no feixe de forças e de lutas.

É dessa perspectiva que podemos compreender o próprio objeto de estudo de Cibele Rizek e seu alerta sobre as formas (e as forças) contemporâneas de “gestão da pobreza” – na expressão da pesquisadora – e de “culturalização” das camadas mais pobres da população das metrópoles brasileiras. Presas, agora, nas armadilhas de inúmeros projetos culturais.

De fato, a pesquisadora busca desnaturalizar diversas iniciativas cada vez mais recorrentes que vêm se voltando para os “territórios da precariedade” em torno da inclusão/inserção das diferentes “comunidades” por meio de atividades que envolvem frequentemente as artes e as práticas da cultura. Como alerta, “ao lado da militarização silenciosa ou manifesta da gestão e dos territórios da cidade, essa parece ser uma inovação importante cujos sentidos é preciso indagar”. A pesquisadora aponta o próprio risco de que “sejam enredados públicos-alvo e agentes, trabalho associado e trabalho artístico como sujeitos e objetos de um mesmo processo de captura, de elisão e da deslegitimação do conflito”, criando zonas de indiferenciação lá onde, antes, a política se confundia com a vida e com a formação de sujeitos capazes de ação crítica.

Mas Rizek também chama a atenção para a migração do vocabulário do mundo dos negócios para essas atividades, onde não só cultura torna-se para além de um produto, um negócio e um investimento onde a dimensão do “empreendedorismo social” se instala nos fóruns populares e em suas parcerias com instituições empresárias, associações e organizações sociais de forma cada vez mais naturalizada.

Frederico Guilherme Bandeira de Araújo torna a questão do vocabulário e da linguagem o foco de seus interesses teóricos. Ora, nada mais escorregadiço do que as questões de linguagem e esse caráter de interdependência, unificação e pacificação que as próprias práticas discursivas (e que palavra e linguagem) buscam realizar é o próprio objeto da desconstrução promovida pelo pesquisador. Seu alvo: o próprio título da mesa no que ela tem de mais forte e não metafísicos – a palavra “experiência” e a expressão “experiência do lugar”. A guerra aqui é, até certo ponto, fenomenológica e afirmativamente contra os absolutos. O texto do autor – enquanto uma narrativa – se exercita, assim, como um chamamento à interpelação e à interpretação, a começar da própria linguagem.

Usando como lugar da experiência a sua própria maneira de construir o texto, o pesquisador alerta para o caráter labiríntico e lúdico, mas também normalizador da linguagem e dos jogos que lhe são abertos. Entrar nos jogos de linguagem, fazer-lhes guerras de significados, subvertê-los ou escapar deles é um problema. Mas falso. Sobretudo se se imagina que “entrar” em guerra na dotação de sentido seja um ato originário e “sair” um fim. Também a palavra “experiência” não se refere, como desejam os dicionários, à um ato passado, morto, à uma aquisição cristalizada mas, ao contrário, à uma presentificação objetiva de rastros que sempre se dá em tensão resistiva com a trama movente de outros rastros postos, naquele momento, em relação.

O pesquisador escreve: “Assim considerando, a experiência pode ser qualificada como processo sem origem e fim definidos, como movimento, devir constante de afetações que provocam racionalizações, articulações, definições, sensações, compreensões, teorizações, territorializações, temporalizações, contraposições, antagonismos, dicotomias, alteridades, espaçamentos, medos, paixões, dores, prazeres, significações, juízos etc., que se tramam aos sujeitos, constituindo rastros tópicos por sulcamento. Rastros, e não itens de memória, porque não dependem de qualquer suposição de ser ou causa absoluta”.

É aqui que, tomando a linguagem como exemplo, o texto de Araújo permite mais uma vez apontar para a multidimensionalidade, temporal e presencial, que baliza o espaço público e desvelar com clareza sua natureza conflitiva e instável do ponto de vista social.

Primeiramente, por que os sentidos sociais instituem-se para cada um dos jogadores no próprio ato de jogo para uns ou de guerrilha, para outros. Em segundo lugar, por que na medida que os jogadores não são reconhecidos entre si como igualmente dotados do mesmo poder de fala ou escuta – isto é suas ações não são dotadas do mesmo poder e do mesmo alcance – nas interações que vão sendo estabelecidas, e que descrevem, distinguem, prescrevem,

excluem e apagam, certos rastros e sulcos tornam-se mais marcantes e outros são francamente apagados.

Ora, Paola Berenstein Jacques ataca o tema da indiferenciação, da recusa dos jogos de guerra e dos projetos de assepsia e limpeza social – sejam elas de lugar social e/ou de linguagem – agora, por um outro desvio. Isto é, agora pela obra daqueles que resistindo à despolitização e à desconsideração do conflito buscaram deliberadamente o choque do Outro: a visão, a experimentação e a teorização do sentimento de ruptura, do corte e da experiência de diferenciação. Aqui são diferentes escritores ou intelectuais que são chamados a mostrar – de Baudelaire a Simmel, passando por Kracauer e Benjamim e tantos outros – como a figura do *flâneur* se confunde com a do “errante” na mesma busca poética ou política de formas de microrresistência às forças de captura, padronização, aniquilamento, apagamento, neutralização-indiferença.

Como ressalta a pesquisadora: a errância sendo deliberadamente uma “ferramenta de apreensão da cidade, mas também de ação urbana”, ao possibilitar a experiência de estranhamento diante do desconhecido, não familiar, inusual atuam, de certo modo, na “desestabilização de partilhas hegemônicas e homogêneas do sensível.” Voluntariamente não planejadas, as errâncias são um tipo assim de experiência que se abre ao imprevisível, às tensões de usos e aos dissensos que contrariam o apaziguamento de situações e cenários que é o que possibilita a constituição de qualquer esfera pública.

A partir destas premissas e dos debates que se seguiram, com a contribuição de Marcus Faustini e de suas narrativas de suas errâncias na cidade, como estudante e habitante dos subúrbios, mais tarde como ator e por fim, como formulador de políticas culturais, as dimensões da experiência dos próprios palestrantes mostraram que o espaço público e a esfera pública estão em construção permanente.

Entre as interpretações sobre a “experiência”, sobre o empobrecimento na compreensão dos seus jogos e mecanismos, sobre a incapacidade de transmiti-la ou até mesmo de percebê-la ou instaurá-la, os textos apresentados em suas diferenças de enfoque ou de tema permitiram, contudo, sublinhar que a esfera pública depende da multiplicidade de vivências que a vida coletiva encerra e de seu reconhecimento sob a forma de choque, perplexidade, respeito ou insurgência na eterna faina de diferenciar, separar, unir, reunir, construir, destruir. Em suma, entre incertezas, dúvidas, e conflitos, os textos apresentados permitiram ver que poliforme, disforme, informe, a experiência é uma coconstrução relativa e relacional, instável e inconclusa, que tanto se confunde com a própria vida social quanto é, criticamente, o que erige a sua medida e desmedida.

Fragmentos de uma guerra surda

interpelações à palavra experiência

Frederico Bandeira Araujo

A exposição tem por intuito primeiro a problematização epistemológica da palavra experiência enquanto dizer metafísico. Com esse escopo, constituo como questão orientadora da apresentação a de como não falar experiência desse modo, todavia sem deixar de dizê-lo, especialmente quando sob as formas verbais experiência-espaco-público, experiência-alteridade e experiência-lugar. Para isso tomo por inspiração reflexões que questionam o caráter metafísico da linguagem, especialmente o desconstrucionismo derridarreano – a partir do qual afirmo essas expressões enquanto *rastros* – e as argumentações de Deleuze sobre o caráter da expressão linguística em Nietzsche e em Lucrécio – a partir do qual as afirmo *simulacros* – e no pensamento dos Estoicos – a partir do qual as afirmo problema ético-político.

Início rasurando este início de minha fala. Início com certas observações de meu entendimento sobre este meu ato de fala aqui, neste momento. Observações que, talvez, possam ser vistas por alguns como descabidas, mas que, espero, ao longo da fala mostrem a sua pertinência, se se tiver em conta uma busca de coerência entre forma e conteúdo da exposição.

A primeira observação diz respeito à minha compreensão de que esta fala efetivamente não começa com as breves palavras que acabo de pronunciar e sigo pronunciando, mas tem uma origem, que seria melhor dita como uma não-origem, esgarçada em trajetórias difusas, tortuosas, indefiníveis do passado, em redes fractais do presente e em remetimentos a futuros nebulosos. Não obstante, essas trajetórias, redes e remetimentos configuram uma dobra singular no momento em que assumi a promessa de aqui falar sobre algo que nomeei *Fragmentos de uma guerra surda: interpelações à palavra experiência*, assunção por si já constitutiva da argumentação que será desenvolvida.

Outras observações concernem ao que esse título proposto sugere ou provoca. Qual “guerra surda” aí aparece referida? A do embate contra a suposição de absolutos, de verdades. Considero que o campo dessa guerra é a linguagem, entendida por sua vez como modo de ser do pensamento. Este, assim, tendo o caráter suposto de máquina significante. Se “interpelações à palavra experiência” parece indicado como um fragmento dessa guerra, o ato desta fala, propondo-se a esse tipo de interpelação, não pode deixar de ser visto como uma batalha, mínima, não decisiva que seja, dessa guerra maior.

Tendo em conta essas observações, e considerando o tema da mesa *Dimensões da experiência: espaço público, alteridade e lugar*, proponho-me a esboçar aqui então um ato de guerra de guerrilha nessa guerra surda, um ato centrado na palavra experiência e, em desdobramento, na expressão “experiência de lugar”. A estratégia de combate é a interpelação, não no sentido exclusivamente althusseriano do termo (de sujeição ideológica)¹, nem unicamente no sentido vernáculo mais usual (de questionamento veemente do outro), mas, incorporando-os e imbricando-os de modo próprio, e desdobrando essa tecedura em uma ideia de interpelar enquanto jogo/movimento de linguagem de caráter dramático e traumático, e formato multifacetado e multiunívoco.

Proponho-me, por conseguinte, a operar esse tipo de jogo enquanto uma experiência de interpelação **com** a palavra experiência, e **da** palavra experiência, no âmbito da própria linguagem. O lugar da experiência assim imaginada é, por conseguinte, a linguagem. Esse propósito enunciado é labiríntico, pode constatar-se: a tomada a si da palavra experiência abre campo ao jogo com a palavra experiência.

Como entrar nesse labirinto, com intuito de jogar o jogo ou subversivamente cometer o ato de guerra, é o primeiro problema. Outro é escapar dele. Problemas aos quais não imagino solução se “entrar” é entendido como ato originário e “sair” como fim da experiência da, ou com a palavra experiência.

A quê a palavra experiência remete. A compreensão comum, dominante, dicionarizada, remete a experimento, a prática, mas também a habilidade e *expertise*. Todos esses sentidos, pode-se observar, remetem a um passado em que algo foi adquirido ou ocorreu. Desse modo, a experiência dita pela palavra

¹ “Isto envolve três modos fundamentais de interpelação ideológica. As ideologias sujeitam e qualificam os sujeitos dizendo-lhes, relacionando-os com, e fazendo-os se reconhecerem ...” Goran Therborn. *A formação ideológica dos sujeitos humanos*, p. 3, 4. Disponível em <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v1_artigo_therborn.pdf>. Acesso em 17 maio 2011.

experiência, como acontecimento passado, diz respeito a algo que aconteceu e esgotou-se nesse acontecer e permaneceu como uma aquisição cristalizada nos partícipes ou testemunhos que, assim, reproduzem-na legitimados enquanto tais.

Não obstante, podemos ter em conta o seguinte: a experiência como acontecimento suposto, seja em que sentido for tomada, sempre se fará presente por intermédio de uma ato discursivo testemunhal (descritivo, analítico, ajuizador etc.), seja na forma de uma expressão verbal, ou imagética, ou sonora, ou gestual etc., ato este possibilitado ou conotado pelo acontecimento afirmado como passado. Ora, esse sujeito testemunho, no entanto, não é imune ao tempo e ao espaço, ou à história, antes, durante e após o evento relatado no presente como experiência. E nem é imune, em cada momento e lugar, a imaginadas incidências ou criações utópicas.

Assim considerando, a experiência dita pela palavra experiência enquanto discurso presente, pode ser qualificada, não como acontecimento que se esgota e cristaliza, é retido como memória e se faz atual como ato de (sujeito) testemunho fiel a si mesmo e aos outros de si, mas sim como processo sem origem e fim definidos, como movimento, devir constante de afetações que provocam racionalizações, articulações, definições, sensações, compreensões, teorizações, territorializações, temporalizações, contraposições, antagonismos, dicotomias, alteridades, espaçamentos, medos, paixões, dores, prazeres, significações, juízos, etc., que se tramam aos sujeitos constituindo rastros tópicos por sulcamento. Rastros, e não itens de memória, porque não dependem de qualquer suposição de ser ou causa absoluta. Por sulcamento porque não se trata de um processo pacífico: a presentificação objetiva de um rastro sempre se dá em tensão resistiva com a trama movente de outros rastros naquele momento posta em relação.

Compreendendo, portanto, a experiência relatada pela palavra experiência como um ato discursivo testemunhal sempre no presente, constituído por trama de rastros no sujeito testemunho, seu sentido social, político, nomológico, axiológico, no entanto, institui-se na relação que se estabelece no ato testemunhal frente aos alteres que aí, ao mesmo tempo, configuram-se. Sentidos (sociais) instituem-se para cada um desses alteres jogadores e, inclusive, para o próprio testemunho. Mas não sendo esses jogadores reconhecidos entre si como de mesmo poder de dizer na relação estabelecida, e sendo as enunciações necessariamente estratégias de diferenciação e predicação, há a tendência de que, como rastro social, certo sentido se imponha hegemônico.

Como pensar com essa perspectiva algo que seja designado pela expressão “experiência de lugar”. Imediatamente, em coerência ao exposto, pode afirmar-se que o lugar dessa experiência de lugar é a linguagem. O que significa que o dito pela palavra lugar não remete a um ser e nem mesmo designa um tipo de ente no mundo, ou mesmo qualquer coisa desalmada. Uma “experiência de lugar” então, como experiência da palavra lugar é sempre, numa determinada dimensão, singular. Uma linha de fuga em que esta e outras palavras dobram-se e desdobram-se, interpelando-se e tramando-se, sulcando rastros lugar no testemunho. Trata-se de um movimento da linguagem como um todo, mas há peças rastro que como se colocam na linha de frente do embate.

Podemos imaginar que certa experiência de lugar, enquanto experiência na e da palavra lugar, corresponda à trama em devir dessa palavra, interpelando e sendo interpelada mais densa e intensamente por outras palavras tais como as que seguem e suas articulações: espaço, território, região, cidade, rua, vizinhança, fronteira, público, privado, sítio, posição, bairro, assento, área, oca, classificação, escala, país, nação, aldeia, planeta, Terra, cosmo, ambiente, posição, adequação, zona, pertinência, posto, domínio, oportunidade, destino, localidade, vila, ponto, pátria, lar, sagrado, profano, site, chão, casa, habitação, centro, periferia, posição, ocupação, emprego, paisagem, cruzamento, praça, instante, minuto, hora, ano, século, função, cargo, vaga, corpo, classe, tribo, clã, destino, fado, quintal, hemisfério, quadrante, cabeça, terreno, coração, olho etc. Nomeações, significações, atos de dar (lugar) e ter (lugar), diferenciações como condições de possibilidade de algum rastro-lugar específico.

Mas esse particular jogo movente, o da experiência de algum lugar enquanto singular experiência da palavra lugar, não é capaz de fechar-se em algum momento em determinado rastro que por si se objective. Como *khôra* platônica, o rastro-lugar, ou a palavra lugar, não é nada, nem inteligível e nem sensível, nem *logos* e nem *mytos*, nem rigorosamente um terceiro gênero. Um abismo sem fundo de imagens (palavras) imbricadas em constante tramar e destramar, como apontado. E, no entanto, formalmente dizemos lugar como positividade, dizemos, da mesma maneira, ter experiência de lugar, dizemos estar em um lugar, dizemos ir a um lugar, nomeamos lugares, dizemos conhecer certo lugar. Não obstante, esses dizeres lugar são desprovidos de significado próprio, como algo dado em si e por si, mas assumem, todavia, os significados dos atributos que lhe são apostos em jogo presente, composto explicitamente ou sugerido pela proposição em que se faz presente.

Por exemplo, a palavra lugar pode reportar ao âmbito social se remetida à palavra povo, e ao campo mais estritamente político se dito justaposto à

palavra público, que por sua vez solidifica-se nesse campo se contraposta à palavra privado, que pode ser conotada muito particularmente se avizinhada da palavra propriedade, que adquire ares de materialidade se aproximada da palavra praça. Esse jogo movimento em voluta permite que o dito “a praça é do povo”, por exemplo, tenha seu significado sintático entendido enquanto uma expressão que sub-repticiamente dá lugar à palavra lugar como positividade política e social no mundo. Cabe lembrar, entretanto, que o efetivo sentido desse significado somente se especifica nas concretas relações dialógicas de enunciação. Essa possível significação social e política da expressão “a praça é do povo”, na relação interdiscursiva que aqui acontece neste momento, para mim, fica totalmente esvaziada pelo sentido epistemológico que se impõe. Afinal, falei essa expressão “a praça é do povo”, não como um brado libertário em uma manifestação política, mas como exemplo prático a certa compreensão epistemológica em um encontro acadêmico.

Isso tudo não configura uma saída do labirinto inicialmente apontado, nem seu mapa, tampouco sua destruição. Não se chegou a uma definição da palavra lugar como algo no mundo e nem a um desvendamento racional ou mágico do que seja uma experiência de lugar. Esse tipo de destino estava descartado de saída. Propus-me e falei de jogos labirínticos com as palavras experiência e lugar, e com a expressão experiência de lugar. Jogos que reiteram prazerosamente o labirinto e não lamentam não dispor de nenhum imaginário e salvador Fio de Ariadne. Jogos que tomam enquanto armas as palavras brandidas, não como nomes de coisas ou designação de ações no mundo, mas como *simulacros* enquanto signos que escapam à regência do ser, nos termos das argumentações de Deleuze sobre o caráter da expressão Linguística em Nietzsche e em Lucrecio. Jogos que, desse modo, reiteram o labirinto da linguagem, fundamento de possibilidades do vínculo social, do gosto, do ethos, do saber, enquanto atos políticos de guerrilha contra o terror da palavra certa.

A experiência errática da cidade: em busca da alteridade urbana¹

Paola Berenstein Jacques

*A experiência é a sucessão, o movimento das idéias separáveis à medida que são diferentes, e diferentes à medida que são separáveis. É preciso partir dessa experiência, porque **ela é a experiência.** (grifo nosso)*

Gilles Deleuze

Diferença e Repetição (1968)

A experiência de errar pela cidade pode ser uma ferramenta de apreensão da cidade mas também de ação urbana, ao possibilitar microrresistências dissensuais que podem atuar na desestabilização de partilhas hegemônicas e homogêneas do sensível. As errâncias² são um tipo de experiência não planejada ou desviatória dos espaços públicos, são usos conflituosos e dissensuais que contrariam ou profanam (AGAMBEN, 2007) os usos que foram planejados.³ A experiência errática, assim pensada como ferramenta, é um exercício de afastamento voluntário do lugar mais familiar e cotidiano, em busca de uma condição de estranhamento, em busca de uma alteridade radical. O errante, ao buscar o estranho no cotidiano familiar, vai de encontro a essa alteridade e, assim, instaura o dissenso, que é precisamente o pressuposto básico que possibilita a constituição de qualquer esfera pública. A experiência errática é uma possibilidade de experiência da alteridade na cidade.

¹ O presente texto reúne falas em mesas de dois seminários ocorridos em 2011. A primeira mesa ocorreu no XIV Encontro da ANPUR e se chamou "Dimensões da experiência: espaço público, alteridade e lugar" e, a segunda mesa, ocorreu durante o XII SIMPURB e se chamou "A cultura e o urbano na metropolização contemporânea". Agradeço aos organizadores dos eventos pelos convites que proporcionaram excelentes oportunidades para discutir as ideias aqui desenvolvidas.

² As errâncias, como estímulo à experiência da cidade, já se encontram apresentadas e discutidas no capítulo "Elogio aos Errantes", (JACQUES; JEUDY, 2006) e também em Jacques (2004a e 2008). O presente texto é também uma atualização e desenvolvimento destes textos anteriores.

³ Essa ideia é desenvolvida em Jacques (2011).

Esta experiência do Outro, do diferente, da diferença, da alteridade na cidade, parece ser exatamente o que o processo atual de espetacularização urbana⁴ e, em particular, todas as tentativas de pacificação dos espaços públicos dele resultantes, buscam eliminar da cidade. A alteridade (ou o Outro urbano) se torna o principal alvo dos atuais projetos de assepsia, limpeza social (gentrificação), vigilância e controle urbanos, especialmente aqueles ligados hoje aos megaeventos no país, como Copa do Mundo e Olimpíadas.⁵

Expropriação contemporânea da experiência

Todo discurso sobre a experiência deve partir atualmente da constatação de que ela não é algo que ainda nos seja dado fazer. Pois, assim como foi privado da sua biografia, o homem contemporâneo foi expropriado de sua experiência: aliás, a incapacidade de fazer e transmitir experiências talvez seja um dos poucos dados certos de que disponha sobre si mesmo.

Giorgio Agamben, “Infância e História: Ensaio sobre a destruição da experiência” (1978)

Pobreza de experiência: não se deve imaginar que os homens aspirem a novas experiências. Não, eles aspiram a libertar-se de toda experiência, aspiram a um mundo em que possam ostentar tão pura e tão claramente sua pobreza externa e interna, que algo de descente possa resultar disso.

Walter Benjamin, “Experiência e Pobreza” (1933)

Giorgio Agamben, ao sugerir o que seria a expropriação da experiência na contemporaneidade, retoma e, também, radicaliza a questão do empobrecimento da experiência na modernidade, levantada por Walter Benjamin no contexto da chegada ao poder do nazismo na Alemanha. Para Agamben, não se trata mais de uma busca moderna de se liberar das experiências, mas de uma incapacidade contemporânea tanto de fazer quanto de transmitir experiências. Não seria, portanto, para o autor, uma questão de empobrecimento, mas de expropriação da experiência.

Podemos, ainda, relacionar esta ideia da pobreza de experiência ou

⁴ Uma descrição mais específica desse processo pode ser encontrada em Jacques (2004b).

⁵ Na cidade do Rio de Janeiro, o chamado “choque da ordem” promovido pela prefeitura com ajuda do governo do Estado – em particular na construção da imagem de marca do Rio “cidade olímpica” – além de ser uma construção publicitária consensual programada que já foi chamada, desde o caso de Barcelona transformada em modelo, de “pensamento único”; pode ser vista também como uma “caça” ao Outro, ao diferente, à própria alteridade na cidade.

da vontade de se liberar de toda experiência, como diz Benjamin, com a “atitude *blasé*” que Georg Simmel constata desde 1903, em “A metrópole e a vida mental” (“Die Großstädte und das Geistesleben”). Simmel chega a criar a figura do “homem *blasé*”, aquele que para se proteger da vida urbana nas grandes cidades, do novo choque metropolitano ou da “intensificação da vida nervosa”, como diz Simmel, se torna *blasé*, distanciado, anônimo – o oposto daquele habitante dos vilarejos, onde todos se conhecem, onde todos têm nome e sobrenome, possuem uma “identidade” e um rosto próprio. Como diz o próprio Simmel, ao referir-se à caracterização da experiência metropolitana “o fundamento psicológico sobre o qual se eleva o tipo das individualidades da cidade grande é a intensificação da vida nervosa, que resulta da mudança rápida e ininterrupta de estímulos interiores e exteriores” (SIMMEL, 2005) gerados pelo ambiente urbano. Assim, para se proteger da onda de choques⁶ que modificam profundamente seu psiquismo e seu potencial sensível e subjetivo, o homem precisou se tornar *blasé*. Este “homem *blasé*” seria aquele que para suportar o choque metropolitano “protege sua vida subjetiva contra a violência da grande cidade”. Protege-se, enfim, do choque brutal da experiência da alteridade radical na metrópole, tornando-se *blasé*.

Siegfried Kracauer, a partir de Simmel, sobretudo em “Ruas de Berlim e de outros lugares” (*Straßen in Berlin und Anderswo*), já fazia o que chamamos de narrativas urbanas e que, também, já foi chamado de miniaturas urbanas,⁷ algo bem próximo do “fazer botânica no asfalto”, como Benjamin caracterizou a atividade dos primeiros errantes urbanos, em particular, do *flâneur*. O *flâneur*, a partir de Charles Baudelaire, era aquele que não se protegia psicologicamente mas, justo ao contrário, buscava a experiência do choque com o Outro, com os vários outros anônimos, a embriaguez da multidão – uma relação entre anonimato e alteridade que constitui o espaço público metropolitano.

⁶ “O aglomerado de pessoas acotovelando-se umas contra as outras e a confusão do trânsito as grandes cidades seriam insuportáveis sem... um distanciamento psicológico. O fato de estarmos fisicamente tão próximos de um número tão grande de pessoas, como acontece na atual cultura urbana, faria com que o homem mergulhasse no mais profundo desespero, se aquela objetivação das relações sociais não acarretasse um limite e uma reserva interiores”. Georg Simmel, *Philosophie des Geldes*, Leipzig, 1900, p. 514, apud BENJAMIN, (2006, p. 491).

⁷ Diversos autores como Régine Robin, Philippe Despoix (2001) ou Rachel Thomas (2010), chamam essas pequenas crônicas urbanas escritas para jornais por Kracauer e também por Benjamin, de miniaturas urbanas, a “miniatura urbana” seria uma maneira de capturar, de representar e de deixar um rastro das mudanças que, por vezes, passam despercebidas na vida urbana moderna. “Cruzamento do poema em prosa e do ensaio sociológico [a miniatura urbana é] a forma mais específica de captura do fenômeno em sua efêmera singularidade. [...] Mas o que qualifica a miniatura como uma forma autônoma é que ela se concentra em um único fenômeno, um único detalhe da vida de rua, que ela dedica a maior parte da sua atenção à sua própria representação” (DESPOIX, 2001, p.165, citado em THOMAS, 2010). Na pesquisa internacional “Assepsia dos ambientes pedestres” trabalhamos sobre o tema e tentamos realizar miniaturas urbanas videográficas (Ver a este respeito o site <<http://www.caminharnacidade.ufba.br>>).

A experiência do *flâneur*, ao vivenciar a cidade antiga sendo demolida para dar lugar a grande cidade modernizada, está diretamente relacionada com o que, de formas distintas, Simmel, Kracauer e Benjamim, chamaram de “estado de choque”:⁸ o choque da modernidade, mas, sobretudo, o choque da transformação da cidade antiga e a emergência da metrópole moderna. Através desses autores, vemos como as transformações urbanas modificaram a experiência sensível, subjetiva, dos habitantes das grandes cidades, seja do ponto de vista fisiológico ou, sobretudo, psicológico (a ideia de choque pode ser ligada a ideia do trauma freudiano, lembremos da emergência da psicanálise naquele momento), provocando, então, uma enorme excitação nervosa, uma espécie de vertigem de sentidos, uma hipertrofia dos olhares, um estado de choque, que pode ser resumido como uma experiência da alteridade radical na cidade. O errante urbano, que neste momento se confunde com o *flâneur*, busca esse estado em suas flanâncias pela cidade moderna. Ao contrário da maioria, que tende a se proteger da experiência do choque, o errante busca esta experiência da alteridade radical na cidade.

Quando passamos do empobrecimento da experiência da alteridade na modernidade ao que seria a sua expropriação contemporânea, da brutal experiência física e psicológica do choque metropolitano moderno – mesmo que protegida por uma atitude *blasé* – à anestésica contemplação da imagem publicitária contemporânea da cidade-espetáculo (como diria Debord) ou da cidade-simulacro (como diria Baudrillard) ou, ainda, do estado de choque moderno ao estado de anestesiamento contemporâneo, o que fica evidente é a atual estratégia de apaziguamento programado do que seria um novo choque contemporâneo: uma hábil construção de subjetividades (e de desejos) hegemônicas e homogeneizadas, operada pelo capital financeiro e midiático que capturou o capital simbólico e que busca uma eliminação dos conflitos, dos dissensos e disputas entre diferentes (seja pela indiferenciação ou pela inclusão excludente) promovendo, assim, a pasteurização, homogeneização e diluição das possibilidades de experiência na cidade contemporânea.

⁸Esse choque da alteridade, de ontem, nada tem a ver com o choque da ordem, de hoje, no Rio de Janeiro cidade olímpica, em que – justamente ao contrário daquele do início de século – se dá uma luta pela pacificação, apaziguamento, anestesiamento, ou seja, contra os conflitos, as diferenças e a alteridade na cidade.

Esterilização da experiência da alteridade

Nós sabemos hoje que, para a destruição da experiência, uma catástrofe não é de modo algum necessária, e que a **pacífica** existência cotidiana em uma grande cidade é, para esse fim, perfeitamente suficiente.” (grifo nosso)

Giorgio Agamben,
“Infância e História: Ensaio sobre a destruição da experiência” (1978)

Talvez, ao invés da total destruição da experiência reclamada por Agamben, estejamos vivenciando hoje um processo de esterilização da experiência, sobretudo da experiência da alteridade na cidade. O processo de esterilização não destrói completamente a experiência, ele busca a sua captura, domesticação, anestesiamento. A forma mais recorrente e aceita hoje deste processo esterilizador faz parte do processo mais vasto de espetacularização das cidades e está diretamente relacionado com a pacificação dos espaços urbanos, em particular, dos seus espaços públicos.

Os atuais projetos urbanos hegemônicos orientam-se por uma mesma estratégia: espetacular, asséptica e homogeneizante. Buscam construir consensos, anestesiarem desejos, através da hegemonia de uma forma, geralmente a publicitária, de produção de subjetividades. Como disse o próprio Agamben, “o slogan publicitário é o provérbio de uma humanidade que perdeu a experiência.” Da mesma forma que, para o desespero de Deleuze, os marqueteiros contemporâneos passaram a criar conceitos (função até então dos filósofos), eles também passaram a produzir e vender experiências (experiências do mesmo, consensuais), no que se chama hoje “economia da experiência” ou ainda de *experiential marketing & brand experience*.

Fundados nesse princípio mercantil da experiência, os projetos urbanos contemporâneos criam, nas cidades, espaços-slogans que transformam os espaços públicos em cenários desencarnados e fachadas sem corpo: pura imagem publicitária. As cidades cenográficas, cada dia mais uniformizadas, são espaços pacificados, aparentemente destituídos de conflitos, desacordos e desentendimentos. A pacificação do espaço público, através da fabricação de falsos consensos, busca esconder as tensões que são inerentes a esses espaços e, assim, esteriliza também a própria esfera pública. Na lógica espetacular de construção de simulacros para consumidores, o espaço

público é concebido como simples peça publicitária. Os seus vínculos com a formação da opinião pública e o debate público⁹ resumem-se hoje à pesquisa de mercado, cujo principal objetivo é atuar como uma eficiente fábrica de subjetividades mercadológicas, muitas vezes com discursos identitários ou pseudo participativos, o que, evidentemente, esteriliza qualquer experiência e, em particular, a experiência da alteridade nas cidades.

É assim, nestas circunstâncias, que adquire ainda maior relevância a valorização da alteridade urbana, do Outro urbano que resiste à pacificação e desafia a construção destes pseudo consensos publicitários. São esses vários outros que, por sua simples presença e prática cotidiana, explicitam conflitos e provocam dissensos, aqueles que Milton Santos chamou de *homens lentos*, que Ana Clara Torres Ribeiro chama de *sujeitos corporificados* e Michel de Certeau de *praticantes ordinários das cidades*. São aqueles que habitam essas zonas opacas da cidade, “espaços do aproximativo e da criatividade” como dizia Santos, zonas escondidas, ocultadas, apagadas ou tornadas opacas – por todas essas estratégias de marketing que criam imagens urbanas pacificadas e consensuais –, zonas que resistem por trás dos cartões postais das cidades espetaculares contemporâneas. As imagens consensuais não conseguem, felizmente, apagar totalmente essa Outra cidade opaca, intensa e viva que se insinua nas brechas, margens e desvios do espetáculo urbano pacificado.

O Outro urbano é o homem ordinário, praticante das cidades, que escapa – resiste e sobrevive – no cotidiano, da anestesia pacificadora. Como bem mostra Michel de Certeau (1994) ele inventa seu cotidiano, reinventa modos de fazer, astúcias sutis e criativas, táticas de resistência e de sobrevivência pelas quais se apropria do espaço urbano e assim habita o espaço público de forma anônima e dissensual. Este Outro não está mais distante, em sociedades ditas primitivas ou exóticas, como nos estudos etnográficos tradicionais que fundamentaram a etnologia e a antropologia clássica, mas está bem próximo, ele mora ao lado, divide, se apropria ou ocupa, por vezes de forma bastante conflituosa, os espaços públicos urbanos. A radicalidade deste Outro urbano se torna explícita, sobretudo naqueles que habitam ou constroem essas zonas opacas das cidades: favelados, moradores de rua, ambulantes, camelôs, catadores, prostitutas, entre outros, que inventam várias táticas e astúcias urbanas em seu cotidiano. Aqueles que a maioria prefere manter na

⁹ Se a noção de publicidade (*öffentlichkeit*) um dia já foi pensada por alguns teóricos, como Jürgen Habermas, como o caráter ou o sentido público de algo, como a condição deste algo tornar-se público, ou seja, se um dia esta noção já foi pensada dentro da esfera de interesses principalmente públicos, hoje o termo publicidade está inequivocamente ligado à propaganda, *marketing*, *merchandising*, é a “voz” do mercado, com interesses prioritariamente privados (HABERMAS, 1984)

invisibilidade, na opacidade e, que, não por acaso, são os primeiros alvos da assepsia promovida pela maioria dos atuais projetos urbanos pacificadores, ditos revitalizadores. Entretanto, é exatamente a sua presença dissensual na cidade que ainda garante a vitalidade resistente nos espaços públicos a partir de uma forma de apropriação que contraria, desvia ou subverte as imposições autoritárias dos projetos urbanísticos mais luminosos e espetaculares. E é, precisamente, essa possibilidade de experiência da alteridade urbana pela vivência cotidiana, opaca, invisível, pela partilha e conflito nos espaços públicos, que os errantes urbanos buscam em suas errâncias.

Transmissão e narração da experiência

Quando se pede em um grupo que alguém narre alguma coisa, o embaraço se generaliza. É como se estivéssemos privados de uma faculdade que nos parecia segura e inalienável: a faculdade de intercambiar experiências.

Walter Benjamin, "O narrador" (1936)

Talvez seja interessante deslocar a questão da (im) possibilidade de realização de experiências (de seu empobrecimento ou sua destruição, refutada pelos errantes) para outra questão fundamental que está diretamente relacionada, mas ainda é pouco explorada: a dificuldade de sua transmissão ou narração, ou seja, as (im) possibilidades de compartilhamento, de intercâmbio de experiências.

O homem contemporâneo estaria privado não exatamente da capacidade de fazer experiências, mas, sobretudo, da faculdade de trocar suas experiências, de transmiti-las, ou seja, de narrá-las. A importância da narração para a constituição do sujeito é uma grande questão que foi tratada por uma série de autores que, a partir de Benjamin, se debruçaram sobre o que seria esta privação da narração, o que, para alguns, se traduziu como o fim das grandes narrativas (ou narrativas legitimantes, como diz Lyotard) e, a partir daí, o fim da modernidade e, também, o fim da própria história. A questão da narração está relacionada à questão da memória (e também da infância e da morte) e, assim, da história e, em particular, da historiografia, ou seja, da forma de se contar ou de narrar a história, de transmiti-la. Não é nosso tema aqui tratar da questão da história como narração ou do próprio movimento da narração a partir da capacidade de rememoração, dos lampejos de memória

e de esquecimento, menos ainda, de entrar na polêmica e pouco frutífera questão do fim da história; nos restringiremos à questão do declínio ou do empobrecimento da narração e, por conseguinte, da perda de capacidade de transmissão da experiência (vivência), da (im) possibilidade do que seria uma experiência coletiva.

Podemos notar, ainda em Benjamin, uma diferenciação clara entre dois tipos de experiência (são dois termos diferentes em alemão¹⁰): *Erlebnis*, a vivência, o acontecimento, uma experiência sensível, momentânea, efêmera, um tipo de experiência vivida, isolada, individual; e *Erfahrung*, a experiência maturada, sedimentada, assimilada, que seria um tipo de experiência transmitida, partilhada, coletiva. A grande questão de Benjamin não estaria tanto no depauperamento, menos ainda na sua destruição, como em Agamben, da experiência vivida, da vivência, mas na incapacidade de transformá-la em experiência acumulada, coletiva (*Erfahrung*), ou seja, de transmiti-la. Benjamin relaciona diretamente a questão do empobrecimento da experiência (que não pode ser confundida com sua destruição) com a perda da capacidade narrativa. Para o autor, mais do que a experiência propriamente dita (em termos de vivência), era a arte de narrar que estaria em vias de extinção.

A constatação desse fim da narrativa tradicional, que pode ser relacionada com a ideia de “perda da aura”, não significa necessariamente uma busca nostálgica de algum tipo de tradição da transmissão da experiência, mas, sim, uma busca por outras formas de se compartilhar experiências ao abrir outras possibilidades narrativas e, em particular, de narrativas da experiência urbana nas grandes cidades, o que chamamos de narrativas urbanas. No caso de Benjamin, isso se dá principalmente a partir da tensão entre relatos etnográficos e ficcionais, biografias e ensaios, como vemos também em Aragon e Breton, com suas narrativas errantes. Outra pista interessante, que foi lembrada por Jeanne Marie Gagnebin (1994), estudiosa de Benjamin, é a etimologia da palavra *Erfahrung*, experiência coletiva, que vem do radical *fahr*, usado no antigo alemão em seu sentido literal de percorrer, atravessar uma região durante uma viagem, ou seja, este tipo de experiência está diretamente ligado à ideia do percurso, da experiência de percorrê-lo e, assim, da errância.

¹⁰ *Erlebnis* é a experiência não integrada, atomizada, a “quintessência de um momento passageiro que desfila com a roupa emprestada da experiência [*Erfahrung*]”, nas palavras de Benjamin; em português aproxima-se da ideia de experiência como vivência imediata, acontecimento, revelação; já a *Erfahrung* é a experiência integrada, sedimentada, enraizada.

Experiências erráticas e narrativas errantes

“Poetizar o urbano



As ruas e as bobagens do nosso daydream diário se enriquecem



Vê-se q elas não são bobagens nem trouvailles sem consequência



São o pé calçado pronto para o *delirium ambulatorium* renovado a cada dia”.

Hélio Oiticica, “Eu em mitos vadios” (1978)

A experiência errática é um exercício de afastamento voluntário do lugar mais familiar e cotidiano, em busca de estranhamento, em busca de uma alteridade radical. A experiência de errar pela cidade, o que o errante tropicalista Hélio Oiticica chamava de *Delirium Ambulatorium*, pode ser uma potente ferramenta de apreensão da cidade, mas também de ação urbana, como já foi sugerido inicialmente, na medida em que, ao tornar o lugar praticado, possibilita microrresistências dissensuais que podem atuar na desestabilização de partilhas hegemônicas e homogêneas do sensível.

Errar, ou seja, a prática da errância, pode ser um instrumento da experiência de alteridade na cidade, uma ferramenta subjetiva e singular – o contrário de um método¹¹ tradicional. A errância urbana é uma apologia da experiência da cidade, que pode ser praticada por qualquer um, mas que o errante pratica de forma voluntária. O errante, então, é aquele que busca um estado de corpo errante, que experimenta a cidade através das errâncias, que se preocupa mais com as práticas, ações e percursos, do que com as representações, planificações ou projeções. O errante não vê a cidade somente de cima, em uma representação do tipo mapa aéreo, mas a experimenta de dentro. Esta postura crítica e propositiva com relação à apreensão e compreensão da cidade, por si só, já constitui uma forma de resistência tanto aos métodos mais difundidos da disciplina urbanística – como o tradicional “diagnóstico”¹², fundamentado principalmente em bases de dados estatísticos,

¹¹ Segundo Deleuze e Guattari: “Um ‘método’ é o espaço estriado da *cogitatio universalis*, e traça um caminho que deve ser seguido de um ponto a outro. Mas a forma de exterioridade situa o pensamento num espaço liso que ele deve ocupar sem poder medi-lo, e para o qual não há método possível, reprodução concebível, mas somente revezamentos, *intermezzi*, relances.” (DELEUZE; GUATTARI, 1996, p. 47).

¹² Essa prática pressupõe que a cidade é um organismo que está doente e precisa de um diagnóstico para ser tratado de forma eficiente. O diagnóstico tradicional é visto como uma análise prévia ao

objetivos e genéricos – quanto ao próprio processo de espetacularização das cidades contemporâneas e de pacificação de seus espaços públicos.

A questão central do errante estaria na experiência ou prática urbana ordinária, diretamente relacionada com a questão do cotidiano. Michel de Certeau chamou de “praticantes ordinários das cidades” (1994, p.171) àqueles que experimentam a cidade, que a vivenciam de dentro, ou “embaixo” como ele diz, referindo-se ao contrário da visão aérea, do alto, dos urbanistas através dos mapas. Certeau nos mostra que há um conhecimento espacial próprio desses praticantes, ou uma forma de apreensão, que ele relaciona com um saber subjetivo, lúdico, amoroso. O autor nos fala de uma cegueira que seria exatamente o que garante um outro conhecimento do espaço e da cidade. O estado de espírito errante pode ser cego, já que imagens e representações visuais não são mais prioritárias para essa experiência cotidiana. É a imagem espetacular, ou o cenário, que necessita do olhar.

Os errantes urbanos têm em comum uma clara busca pela alteridade, que pode ser traduzida pelo que Gilberto Velho, ao falar do errante João do Rio, chamou de sensibilidade etnográfica (O’DONNELL, 2008), que se aproxima do que Michel Agier e Alessia de Biase chamaram de “postura antropológica”, o primeiro ao defender uma antropologia *da cidade* (2010) e a segunda uma antropologia *da cidade contemporânea em transformação*.¹³ Os errantes demonstram uma percepção aguçada do outro, um tipo de escuta ou atenção ao outro, à qualquer alteridade urbana, mas talvez sua liberdade de ação, sem uma metodologia tradicional preestabelecida, lhes garanta um outro tipo de sensibilidade, de aproximação sensível da cidade, que nem todos os etnógrafos ou antropólogos têm, ou poderiam ter, sobretudo quando trabalham sobre as ambiências¹⁴ urbanas das metrópoles.

planejamento ou projeto urbano e não como parte deste, o que pode ser consequência do lema de Patrick Geddes (1994) que é um dos primeiros a tratar do tema em “Cities in evolution” de 1915), “Survey before the plan”, a partir do qual, a análise se distanciou cada vez mais do planejamento, do projeto urbano e da própria ideia de Geddes, que era muito mais complexa, de valorização da observação da cidade existente (com os primeiros observatórios de cidades e suas fantásticas exposições itinerantes).

¹³ Esta ideia encontra-se fundamentada em seu artigo ainda inédito: “Recomposer des savoirs: d’une anthropologie de l’espace à une anthropologie de la ville”. Alessia de Biase é responsável científica do Laboratoire Architecture Anthropologie (LAA/CNRS – <http://www.laa.archi.fr>)

¹⁴ A noção de ambiência aqui adotada refere-se à qualificação dos ambientes resultante de seus usos pelos habitantes e parte, apesar de ser um pouco distinta parte dos estudos desenvolvidos por pesquisadores do Laboratoire CRESSON/CNRS que faz parte da UMR 1563 “Ambiances architecturales & urbaines”. Os pesquisadores do CRESSON trabalham sobre a noção de ambiência há muitos anos e já produziram diversas publicações sobre o tema, dentre as quais, citamos a mais recente organizada pelo criador desta noção, Jean François Augoyard (2011). Para maiores informações, remetemos também à rede internacional de pesquisadores que tratam da questão no site <<http://www.ambiances.net/>>.

James Clifford chamou de surrealismo etnográfico o interesse “etnográfico” dos errantes surrealistas, daqueles que faziam deambulações urbanas, que tinham uma postura “etnográfica surrealista” (2008). Os primeiros surrealistas inverteram a postura da etnografia mais clássica – que busca tornar familiar ou compreensível o estranho longínquo ou exótico – e fizeram um tipo de etnologia às avessas, ao buscar, em suas deambulações urbanas, o estranho (no sentido do *unheimlich*) no banal cotidiano da cidade moderna em transformação – ou seja, ao buscar estranhar, ou tornar incompreensível o que é familiar no seu próprio cotidiano urbano. Assim, terminaram por transformar o que é, a princípio, banal em super-real: surreal. O errante Flávio de Carvalho, também surrealista e antropófago, chamava de “psicoetnografia” esse tipo de etnografia urbana antropofágico-surrealista, que poderia ser vista como um presságio do que os errantes situacionistas chamaram depois de “psicogeografia” (JACQUES, 2003), a partir da prática de derivas e da criação de mapas psicogeográficos.

O importante a ressaltar, por esses exemplos, é a sobrevivência da experiência, em particular da experiência da alteridade urbana, da experiência do outro e da diferença na cidade, da cidade como um terreno de experiências – um processo bastante complexo, um jogo talvez, à maneira situacionista,¹⁵ entre diferença e semelhança, exótico e cotidiano, *Outro* e mesmo. Uma tensão permanente, uma copresença ambígua dessas questões ao se buscar o estranhamento no cotidiano, um jogo contínuo entre familiar e estranho no espaço urbano. Além de propor e jogar, os errantes buscam também transmitir essas experiências através de suas narrativas errantes.

Dentre os errantes urbanos encontramos vários artistas, escritores e pensadores que praticaram errâncias pelas cidades, voluntárias ou intencionais, e que nos legaram suas narrativas urbanas. São relatos daqueles que erraram sem objetivo preciso, mas com a intenção de errar. Através das narrativas errantes é possível se apreender o espaço urbano de outra forma, pois o simples ato de errar pela cidade cria um espaço outro, uma possibilidade para a experiência, em particular a experiência da alteridade.

A experiência errática das cidades pode se dar de maneiras bem diferentes, mas é possível se destacar três características, ou propriedades, mais recorrentes nas narrativas errantes, e que estão diretamente relacionadas: as

¹⁵ “As grandes cidades são favoráveis à distração que chamamos de deriva. A deriva é uma técnica do andar sem rumo. (...) É possível se pensar que as reivindicações revolucionárias de uma época correspondem à ideia que essa época tem da felicidade. A valorização dos lazeres não é uma brincadeira. Nós insistimos que é preciso se inventar novos jogos”. Debord e Fillon (*Potlatch*, n. 14, nov, 1954 citado em JACQUES, 2003).

propriedades de se perder, da lentidão e da corporeidade. Talvez, a mais evidente seja a experiência de se perder, ou, como tão bem disse Walter Benjamin, da educação do se perder.¹⁶ Enquanto o urbanismo busca a orientação através de mapas e planos, a preocupação do errante estaria mais na desorientação, sobretudo em deixar de lado seus condicionamentos urbanos, uma vez que toda a educação do urbanismo está voltada para a questão do se orientar. Em seguida, pode-se notar a lentidão dos errantes, como uma qualidade de movimento dos homens lentos, que negam o ritmo veloz imposto pela contemporaneidade. E, por fim, a própria corporeidade destes, e, sobretudo, a relação, ou contaminação, entre seu próprio corpo físico e o corpo da cidade que se dá através da ação de errar pela cidade. A contaminação corporal leva a uma incorporação, ou seja, uma ação imanente ligada à materialidade física, corporal, que contrasta com uma pretensa busca contemporânea do virtual e do imaterial. Esta incorporação acontece na maior parte das vezes quando se está perdido e em movimento do tipo lento.

No processo, que vai do se perder ao se (re) orientar, podemos identificar três relações de temporalidades distintas : orientação, desorientação e reorientação. Estas qualidades de relação com a cidade, também podem ser vistas através das noções de territorialização, desterritorialização e reterritorialização. O desterritorializar seria uma condição entre o territorializar e o reterritorializar. O interesse do errante estaria precisamente nesta condição de estar desterritorializado, ou do se perder – esta qualidade de estado efêmero de desorientação espacial, que se instaura quando todos os outros sentidos, além da visão, se aguçam, possibilitando uma outra percepção sensorial. A possibilidade do se perder ou se desterritorializar está implícita mesmo quando se está territorializado, e é a busca desta possibilidade que caracteriza o errante. Enquanto os errantes buscam a desorientação, a desterritorialização, e se reterritorializam continuamente, através da própria prática da errância, os urbanistas e as disciplinas urbanísticas em geral buscam, na maioria das vezes, a orientação e a territorialização como condições estáveis, e assim, tentam anular a possibilidade dessa experiência de se perder nas cidades.

A propriedade de se perder seria uma das maiores características do estado de corpo errante e está diretamente associada à outra, também relativa ao movimento: a lentidão. Quando estamos perdidos, passamos para um movimento do tipo lento, uma busca de outras referências espaçotemporais,

¹⁶ "Não poder orientar-se em uma cidade não significa grande coisa. Mas se perder em uma cidade como quem se perde em uma floresta requer toda uma educação". Walter Benjamin (1987), em *Infância em Berlim por volta de 1900*.

mesmo se estivermos em meios rápidos de circulação. Para Deleuze e Guattari, a lentidão não seria, como se costuma entender, um grau de aceleração ou desaceleração do movimento, do rápido ao devagar, mas sim um outro tipo de movimento: “Lento e rápido não são graus quantitativos do movimento, mas dois tipos de movimento qualificados, seja qual for a velocidade do primeiro, e o atraso do segundo”.¹⁷ Os movimentos do errante urbano são do tipo lento, por mais rápidos que sejam, e a errância, nesse sentido, poderia se dar inclusive em meios rápidos de circulação, e continuaria sendo lenta. São os homens lentos, como dizia Milton Santos, que podem melhor ver, apreender e perceber a cidade e o mundo, indo além de suas fabulações puramente imagéticas.¹⁸ Ao citar os homens lentos, Milton Santos se refere principalmente aos mais pobres, aqueles que não têm acesso à velocidade, os que ficam à margem da aceleração do mundo contemporâneo. O errante urbano seria um homem lento voluntário, intencional, consciente de sua lentidão, e que, assim, de forma crítica, se nega a entrar no ritmo mais acelerado (movimento do tipo rápido). Sem dúvida, como nos indica Santos, os mais pobres, de maneira involuntária, experimentam ou vivenciam mais a cidade do que os habitantes mais abastados, por terem, obrigatoriamente, o hábito da prática urbana no cotidiano e, desse modo, desenvolverem uma relação física mais profunda e visceral com o espaço urbano. Os moradores de rua, por exemplo, poderiam ser vistos como homens lentos contemporâneos, pois são os que efetivamente praticam a cidade, uma vez que habitam literalmente o espaço público urbano. O errante, diferentemente daquele que mora nas ruas por falta de alternativa, erra por vontade própria, mas segue as formas de apropriação do espaço dos mais pobres, em sua maneira de reinventar, por necessidade e como forma de sobrevivência, formas próprias de vivenciar e experimentar corporalmente a cidade.

A lentidão, assim considerada, está diretamente relacionada com outra propriedade da errância referente ao corpo ou, como dizia

¹⁷ Movimento e velocidade também precisariam ser diferenciados: “o movimento pode ser muito rápido, nem por isso é velocidade; a velocidade pode ser muito lenta, ou mesmo imóvel, ela é, contudo, velocidade”. (DELEUZE; GUATTARI, 1996, p. 52)

¹⁸ Na formulação original: “Agora, estamos descobrindo que, nas cidades, o tempo que comanda, ou vai comandar, é o tempo dos homens lentos. (...) A força é dos lentos e não dos que detêm a velocidade elogiada por um Virílio em delírio, nas esteiras de um Valery sonhador. Quem, na cidade, tem mobilidade – e pode percorrê-la e esquadrihá-la – acaba por ver pouco, da cidade e do mundo. Sua comunhão com as imagens, frequentemente pré-fabricadas, é a sua perdição. Seu conforto, que não desejam perder, vem, exatamente, do convívio com essas imagens. Os homens lentos, para quem tais imagens são miragens, não podem, por muito tempo, estar em fase com esse imaginário perverso e acabam descobrindo as fabulações.” (SANTOS, 1996, p. 261). Esta ideia de Milton Santos foi recentemente debatida na Faculdade de Arquitetura de Salvador na mesa redonda “Homens lentos, espaços opacos e rugosidades” composta pelos professores Ana Clara Torres Ribeiro (UFRJ), Cassio Hissa (UFMG), Ana Fernandes (UFBA) e Paola Berenstein Jacques (UFBA).

Santos, a “corporeidade dos homens lentos”. Esta corporeidade lenta seria uma determinação, ou um estado de corpo, que também nasce da desterritorialização – ou seja, também está relacionada a uma temporalidade própria (como o se perder e a lentidão). A cidade, através da errância, ganha também uma corporeidade própria, não orgânica,¹⁹ que se opõe a ideia da cidade-organismo, em que se baseia a disciplina urbana e a própria noção de diagnóstico urbano. Esta corporeidade urbana outra se relaciona, afetuosamente e intensivamente, com a corporeidade do errante e promove o que pode ser chamado de *incorporação*,²⁰ *A incorporação, diretamente relacionada com a questão da imanência, seria a própria ação do corpo errante no espaço urbano, a efetivação da sua corpografia,*²¹ *através da errância que, assim, também oferece uma corporeidade outra à cidade.*

Apesar da coimplicação entre as principais propriedades da errância – desorientação, lentidão, corporeidade –, é a relação corporal com a cidade, na experiência da incorporação, que mostra de forma mais clara e crítica, o cotidiano contemporâneo cada vez mais desencarnado e espetacular. Esse encontro de formulações de corporeidades entre o errante e a cidade – ou incorporação (relação do corpo com a ação, experiência corporal “outra”) – explicita a esterilização atual da experiência urbana da alteridade.

As experiências de apreensão²² e investigação do espaço urbano pelos errantes e, em particular, as narrativas errantes resultantes – artísticas, literárias, etnográficas, cinematográficas ou cartográficas – apontam, portanto, para uma possibilidade de urbanismo mais incorporado. Estas narrativas funcionam como um tipo de contraprodução de subjetividades que embaralha um pouco algumas certezas, preconceitos e estereótipos do pensamento urbanístico.

¹⁹ Sobre essa ideia ver a noção de *Corpo sem Órgãos* (CsO, que se opõe a ideia de corpo-organismo) que Gilles Deleuze define a partir do termo de Artaud: “O corpo sem órgãos é um corpo afetivo, intenso, anárquico, que só têm polos, zonas, limites ou variações. É uma potente vitalidade não orgânica que o atravessa”. (DELEUZE, 1993, p. 164).

²⁰ Termo utilizado pelo artista Hélio Oiticica: “Incorporação do corpo na obra e da obra no corpo. In-corporação” – fala de Oiticica no filme HO de Ivan Cardoso (JACQUES, 2001).

²¹ O termo corpografia, para designar um tipo de registro da cidade no corpo de seus habitantes, foi inicialmente sugerido por Alain Guez, a partir da leitura, em 2006, do artigo “Éloge des errants l’art d’habiter la ville” (JACQUES, 2006/2008). Desde 2007, a ideia vem ganhando aprofundamento pelo enfoque coadaptativo dos estudos dos processos de interação entre corpo e ambiente desenvolvidos a partir da parceria com a pesquisadora de dança Fabiana Dultra Britto. Para melhor compreensão do argumento explicativo da ideia de corpografia, remetemos a Britto e Jacques (2008 e 2010 e ao site <<http://www.corporcidade.dan.ufba.br>>).

²² Na ideia de apreensão reunimos os dois sentidos do termo, o ligado ao apreender, mas também à apreensão entendida como medo. O “se colocar em risco” que gera medo é importante na ideia de apreensão errante da cidade. Este tema foi debatido recentemente na Faculdade de Arquitetura de Salvador na mesa redonda “Errâncias, Ambiências e Transurbâncias” composta pelos pesquisadores Francesco Careri (Università Roma Tre), Jean Paul Thibaud (CRESSON/CNRS), Paola Berenstein Jacques (PPG-AU/UFBA), Fabiana Dultra Britto (PPGDança/UFBA) e Xico Costa (PPG-AU/UFBA) .

A experiência errática da cidade, como possibilidade de experiência da alteridade urbana, e as narrativas errantes, como sua forma de transmissão, podem operar como um potente desestabilizador das partilhas hegemônicas do sensível e das atuais configurações anestesiadas dos desejos.

Podemos relacionar as narrativas errantes com o que Georges-Didi Huberman chamou recentemente de “Sobrevivência dos Vaga-Lumes” no texto que parte do protesto, ou talvez um lamento fúnebre, de Pasolini (*L'articolo delle lucciole*) sobre o desaparecimento dos vaga-lumes diante dos holofotes do fascismo triunfante e persistente na Itália. Didi-Huberman retoma de forma brilhante a questão dos pirilampos, da “dança dos vaga-lumes”, para mostrar que “este momento de graça que resiste ao mundo do terror” é uma sobrevivência potente, apesar de extremamente fugaz e frágil. Ele mostra como no próprio trabalho de Pasolini, em particular nas suas narrativas cinematográficas, são exibidos momentos de exceção em que “os seres-humanos se tornam vaga-lumes – seres luminescentes, dançantes, erráticos e resistentes”.

Didi-Huberman termina por fazer uma clara crítica à ideia de destruição da experiência proposta por Agamben, sobretudo ao afirmar: “Não se pode, portanto, dizer que a experiência, seja qual for o momento da história, tenha sido “destruída”. Ao contrário, faz-se necessário (...) afirmar que a *experiência é indestrutível*, mesmo que se encontre reduzida às sobrevivências e às clandestinidades de simples lampejos à noite.” Podemos, para finalizar, relacionar a sobrevivência resistente dos lampejos errantes dos vaga-lumes à sobrevivência dos próprios errantes urbanos, que resistem aos projetores do espetáculo e, assim, afirmar em coro com Didi Huberman:

Devemos, portanto (...) nos tornar vaga-lumes e, dessa forma, formar novamente a comunidade do desejo, a comunidade de lampejos emitidos, de danças apesar de tudo, de pensamentos à transmitir. Dizer *sim* na noite atravessada de lampejos e não se contentar em dizer o *não* da luz que nos ofusca. (DIDI HUBERMAN, p. 2011)

Referências

AGAMBEN, G. *Infância e História: destruição da experiência e origem da História*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

_____. *Profanações*. São Paulo: Boitempo, 2007.

AGIER, M. *Esquises d'une anthropologie de la ville*. Louvain: Bruylant Academia, 2010.

- AUGOYARD, J. F. *Faire une Ambiance*. Bernin: Éd. à La Croisée, collection Ambiances, 2011.
- BENJAMIN, W. *Magia e técnica, arte e política*. (Obras escolhidas I). São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____. *Documentos de cultura, documentos de barbárie*. São Paulo: EDUSP, 1986.
- _____. *Rua de mão única*. (Obras escolhidas II). São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *Charles Baudelaire, um lírico no auge do capitalismo* (Obras escolhidas III). São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. *Passagens*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BRITTO, F.; JACQUES, P. B. *Paisagens do Corpo*. Salvador: Edufba, 2008.
- _____; JACQUES, P. B. *Corporalidade: debates, ações e articulações*. Salvador: Edufba, 2010.
- CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- CLIFFORD, J. *A experiência etnográfica*. Rio de Janeiro: EDUF RJ, 2008.
- DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DELEUZE, G. *Critique et clinique*. Paris: Minuit, 1993.
- _____.; GUATTARI, F. *Mil platôs*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- DESPOIX, P. *Culture de masse et modernité*. Siegfried Kracauer sociologue, critique, écrivain. Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2001.
- DIDI HUBERMAN, G. *Sobrevivência dos vaga-lumes*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.
- GAGNEBIN, J. M. *História e Narração em Walter Benjamin*. São Paulo: Perspectiva, 1994.
- GEDDES, P. *Cidades em evolução*. Papirus, Campinas, 1994
- GUATTARI, F.; ROLNIK, S. *Micropolítica, cartografias do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- JACQUES, P.B. *Estética da Ginga, a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.

_____. (org.) Apologia da deriva, escritos situacionistas sobre a cidade. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003.

_____. Elogio aos errantes. Breve histórico das errâncias urbanas (1). *Arquitextos*, ano 5, n. 053.4, out. 2004a. Disponível em <<http://vitruvius.es/revistas/read/arquitextos/05.053/536>>. Acesso em 10.05.2011.

_____. Espetacularização urbana contemporânea. *Cadernos PPGAU*, Salvador - Edufba, ano 2, n.2, 2004b.

_____. Éloge des errants l'art d'habiter la ville. In BIASE, A.; BONNIN, P. *L'habiter dans sa poétique première – actes du colloque de Cerisy-la-salle*. Paris: Éditions Donner Lieu, 2006/2008.

_____. Corpografias urbanas. *Arquitextos*, ano 8, n. 093.7, fev. 2008. Disponível em <<http://vitruvius.es/revistas/read/arquitextos/08.093/165>>. Acesso em 10.05.2011.

_____. Urban Improvisations: The Profanatory Tactics of Spectacularized Spaces. *Critical Studies in Improvisation*, v.7, n. 1, 2011.

JEUDY, H. P.; JACQUES, P. B. (org.). *Corpos e cenários urbanos*. Salvador: PPG-AU, Edufba, 2006.

O'DONNELL, J. *De olho na rua, a cidade de João do Rio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

RICOUER, P. *Temps et Récit*. Paris: Éditions du Seuil, 1983.

SANTOS, M. *A Natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SIMMEL, G. *As grandes cidades e a vida do espírito (1903)*. Mana, Rio de Janeiro, v.11 n. 2, out. 2005.

THOMAS, R. (org.). *L'aseptisation des ambiances piétonnes au XXIème siècle: entre passivité et plasticité des corps en marche*. Grenoble: CRESSON, dez.2010. (Rapport de recherche).

Gerir a pobreza?

Novas faces da cultura nos territórios da precariedade¹

Cibele Saliba Rizek

Práticas culturais e ações sociais:
novas formas de gestão da pobreza

No final de um processo de pesquisa cujo propósito era interrogar as relações cada vez mais múltiplas e mediadas entre trabalho precário e territórios urbanos, algumas inserções, indagações e observações em pelo menos três situações distintas, acabaram por construir um mosaico sobre as condições de trabalho e de pobreza urbana em Cidade Tiradentes, Itaim Paulista/Vila Curuçá e em territórios um tanto mais dispersos pelos bairros centrais da cidade de São Paulo, onde se encontra uma grande concentração de trabalhadores imigrantes, documentados e indocumentados, em oficinas de costura. Alguns achados que só foram possíveis a partir de uma prática etnográfica de pesquisa reconfiguraram e permitiram revisitar dimensões conceituais que nortearam a elaboração inicial das questões relativas a um conjunto de novos processos que acabei por denominar de “nova gestão da pobreza”.

As considerações que deram corpo a esse texto se articulam como indagações que se assentaram sobre o fato de que nem a pobreza urbana paulistana nem seus territórios mais característicos obedecem a parâmetros anteriores de descrição e de análise, já que se transmutam a partir de processos ainda difíceis de serem nomeados e explicados. Tateando aqui e ali novas conformações, seus desenhos no espaço, injunções territoriais que se redefinem continuamente, foi possível começar a pensar esse outro lugar dos investimentos e das práticas culturais nas periferias leste do território paulistano. Ganhava relevância e significação, ao longo das atividades de campo desenvolvidas em 2009 e 2010, o campo da produção e da gestão de

¹ Uma primeira versão desse texto foi a base de uma comunicação em mesa coordenada por Margareth Pereira e partilhada por mim e por Paola Berenstein Jacques no Encontro da ANPUR realizado no Rio de Janeiro em maio de 2011. Algumas ideias e comentários presentes neste texto foram publicados nos *Cadernos PPG-AU FAUUFBA*, ano 10 (número especial), 2011.

projetos culturais, ainda que não apenas no que diz respeito propriamente às práticas culturais das periferias das grandes cidades, mas às diversas relações, imbricamentos, acoplamentos e tangências que a questão da gestão dos territórios da precariedade parece apresentar com as práticas e discursos da inclusão/inserção por meio dessas atividades que envolvem frequentemente as artes e as práticas da cultura.

A questão que acabou se constituindo então diz respeito à gestão da vida, da sobrevivência e das expressões culturais que passariam a configurar um novo modo de pensar e gerir a pobreza e seus territórios, na perspectiva da inserção, inclusão, “autoestima”, antídoto e afastamento da violência e das drogas etc., estratégias e políticas denominadas como “de juventude”. Ao lado da militarização silenciosa ou manifesta da gestão e dos territórios da cidade,² essa parece ser uma inovação importante cujos sentidos é preciso indagar, pois é possível que, por meio desses projetos e dessa forma de gestão, sejam enredados públicos-alvo e agentes, trabalho associado e trabalho artístico como sujeitos e objetos de um mesmo processo de captura, de elisão e da deslegitimação do conflito. Cabe ressaltar, sobretudo, que as maiores ênfases na produção e gestão da cultura parecem se configurar como estratégia de negócios, como dimensões de um empreendedorismo social que parece ser o grande mote de uma feição hegemônica e consensual que perpassa discursos e práticas, que atravessa as dimensões de programas e cursos e se instala nos fóruns populares e em suas parcerias com instituições empresariais, associações e organizações sociais. É possível, então, que a gestão da pobreza seja hoje efetivada, entre outras formas, por meio de sua culturalização realizada por meio de empresariamentos crescentemente naturalizados. Essa parece ser uma das faces de um certo “lado B” da cultura do dinheiro, cuja implementação parece se completar com bastante eficácia. A cultura como negócio teria então, como contrapartida, a cultura como empreendimento e investimento popular, que se dissemina entre os territórios periféricos e pelas “comunidades” das metrópoles brasileiras.

² Os acontecimentos no Complexo do Alemão e Vila Cruzeiro no Rio de Janeiro e, posteriormente, nas outras favelas e comunidades, são a expressão mais evidente dessa militarização. Entretanto cabe salientar o caso mais silencioso, mas não menos importante da última gestão da cidade de São Paulo, que tem à frente a administração do prefeito Gilberto Kassab. Nessa cidade, das trinta e uma subprefeituras, quatorze estão ocupadas por coronéis da polícia militar. O prefeito ainda vem delegando funções de fiscalização urbana a policiais militares que recebem até um teto determinado de horas extras mensais diretamente da prefeitura. Ver a esse respeito matéria publicada na *Folha de São Paulo* no dia 1º de novembro de 2010, intitulada “Militar vira ‘faz tudo’ na administração Kassab”. Cabe ainda ressaltar que a continuidade da operação policial na assim chamada “cracolândia”, também fartamente noticiada pela imprensa de todo o país, parece tornar a militarização do espaço urbano paulistano um fenômeno altissonante, à semelhança das operações de ocupação dos territórios das favelas no Rio.

Esse texto busca assim apreender de outro ângulo de observação as relações entre cidade e precariedade, entre cidade e pobreza bastante modificada pelos últimos processos de reestruturação do mercado de trabalho, expansão do consumo e da renda,³ assim como pelo conjunto de dispositivos presentes nas inúmeras formas de políticas sociais e culturais, bem como na reconfiguração das tessituras e tramas associativas vistas como redes de sociabilidades ou como significativo aumento do associativismo concebido como uma das saídas colocadas para a população pobre e periférica das metrópoles brasileiras.⁴ Por um lado, pode-se constatar que essas relações se desdobraram em situações urbanas que podem ser consideradas como situações-limite:⁵ a situação do chamado circuito do lixo (centrais de reciclagem, núcleos de reciclagem, catadores) bem como o trabalho supostamente associado em cooperativas no extremo leste da cidade de São Paulo (RIZEK, 2008) e, ainda, a situação de trabalho de bolivianos do setor têxtil, também na cidade de São Paulo (RIZEK et al., 2010). Por outro lado, essas relações se caracterizam por um conjunto de visibilidades e invisibilidades, ambiguidades e dimensões nebulosas nas relações entre cidade e trabalho, cidade e condições de vida, entre as dimensões de reconfiguração de um social revestido de práticas identitárias e culturais, acusando um conjunto de transformações como, por exemplo, a que permite o reconhecimento de territórios produtivos em áreas consideradas como cidades-dormitório, bem como novas relações entre trabalho precário – apesar da confusão em torno dessa denominação – e territórios urbanos, assim como, o que se pode antever como um novo contorno da chamada questão social, crescentemente culturalizada. Esse mesmo contorno parece estar se desenhando por meio de um conjunto diversificado de programas que puseram em cena atores e práticas (fundações empresariais, ONGs, organizações sociais, novas formas de empresariamento, vinculados às dimensões da responsabilidade social das empresas).

Por outro lado, esses processos deslançaram, em escala crescente, um novo acoplamento entre a questão social (condições precárias de vida e de

³ Ver a esse respeito o documento do IPEA (2010) e o texto de Márcia de Paula Leite (2010), que termina com a constatação que se segue: "Os dados sobre mercado de trabalho nos apontam, contudo, para uma difícil situação em que, apesar da relativa estruturação observada nos últimos anos, as tendências à precarização continuam atuando. Diante desse quadro, a superação da precariedade ou a sua substantiva redução só será possível com a manutenção do crescimento econômico e a ampliação de políticas públicas voltadas para a fiscalização das formas ilegais de trabalho, bem como para a limitação, por vias legais, das iniciativas precarizadoras do trabalho, como tem se observado em muitos processos de terceirização".

⁴ Ver a esse respeito o texto introdutório de Robert Cabanes e colaboradores (2011). A ideia de uma saída associativa é especialmente importante no texto "Perspectivas", de Cabanes e Georges (2011).

⁵ Ver a esse respeito, entre outras referências, Cabanes e Souza (2011).

trabalho, pobreza urbana, situações periféricas identificadas com moradias precárias que se fazem acompanhar de acesso nem sempre fácil aos serviços urbanos) e a proposição de políticas culturais financiadas em geral pelos mesmos atores empresariais e pelo Estado, mas que também coloniza e se espalha pelas associações que tiveram origem em movimentos sociais e suas reivindicações e/ou em demandas populares. Esse acoplamento em curso parece estar sendo alvo de um processo de naturalização – em especial de naturalização de seu caráter virtuoso.

Tudo indica, então, que se desenha mais uma zona de indiferenciação, desta vez entre práticas e proposições culturais e gestão social. Essa indiferenciação se tornou o objeto de novas indagações de pesquisa. Trata-se, assim, da tangência entre a gestão do social e as proposições e os modos de gestão da produção cultural e artística, mais do que de uma discussão delimitada a um ou outro campo, isto é, à questão da cidade configurada como questão social e/ou a questão das políticas culturais.

Esse texto se propõe a elaborar a sugestão de que as situações de pobreza urbana devidamente transformadas em públicos-alvo de políticas sociais e culturais apontam para um modo novo de configuração da questão e da gestão da vida e da vivência urbana, na perspectiva da acomodação, do apaziguamento e da pacificação, na chave de uma elisão da possibilidade do conflito e de formação de sujeitos capazes de ação política, o que despolitizaria crescentemente o horizonte e a vida na cidade, bem como as práticas culturais que ancoram a visão ideologizada dos protagonismos crescentemente atribuídos e/ou produzidos como atributos naturalizados dessas populações.

A propósito das zonas de indiferenciação e de sua descrição

Se o horizonte desse texto diz respeito a uma indiferenciação crescente entre trabalho social, políticas sociais de assistência e combate à pobreza e ações culturais de inúmeros tipos e formas, moduladas segundo agências de financiamento e atores, a noção de zonas de indiferenciação e de sua complicada descrição se ancora em um conjunto de debates recentes sobre as questões da cidade, das “classes populares” ou de seus territórios, em que toda uma gama complexa de elementos têm resistido às formas fáceis de enunciação e análise, já que se caracterizam por um caráter nebuloso, fortemente distante dos referenciais clássicos pelos quais foram descritas e analisadas as experiências, então vistas como experiências de classe que conformavam os territórios populares. É possível

assim, recorrer às noções de porosidade e liminaridade, ou de zonas cinzentas, ou mesmo de indeterminação que perpassam autores, temas, tentativas de compreensão. Gostaria de marcar nesse texto que a noção de indiferenciação aqui esboçada se refere a esse conjunto mais ou menos recente de transformações, em que a experiência do trabalho para além do trabalho fabril e da cidade, para além das referências dualizadas como centro e periferia, presença ou ausência do Estado, lugar de trabalho e lugar de moradia, se embaralharam. Assim também se confundem práticas culturais transformadas em políticas sociais de combate à pobreza e vice-versa. Interessa, sobretudo, destacar que essas novas experiências também marcam diferenças geracionais que, por assim dizer, apontam para mudanças dos tempos sociais. Nesse terreno de zonas cinzentas ou nebulosas, algumas redefinições parecem ganhar densidade. Uma delas é a que permite perceber que a experiência do trabalho e de sua precarização ou encolhimento formal, a experiência do que Oliveira chamaria de “trabalho sem forma” ganha contornos na experiência da cidade ⁶ talvez pela inserção em territórios também, como diria Oliveira, “faltos de forma”, genéricos, indiferenciados, mas crescentemente marcados por fluxos de produção e circulação de riqueza, ainda que esses fluxos estejam, eles também, em zonas nebulosas e cinzentas, em zonas de indiferenciação.⁷ Isso quer dizer que a noção de indiferenciação reconhece a forte persistência de desigualdades e de seu desenho na cidade, ainda que aponte para mutações e modulações resultantes dos processos contemporâneos que parecem borrar seus limites e alterar suas conformações, reconfigurando a experiência social e individual bem como seus lugares.

Aqui também talvez seja preciso observar que algo dessas zonas cinzentas, indiferenciadas, aparece na ideia de cidade genérica de Koolhaas (2007), à qual se poderia acrescentar apenas modulações, ou mesmo das várias dimensões que apontam para processos de fragmentação e dualização urbanas, na chave de leitura que referencia o esgotamento da operação das velhas determinações que dariam ao espaço funções claramente definidas: o espaço da produção, o espaço da reprodução – entre os quais os espaços da moradia que conformavam territórios e territorialidades passíveis de serem claramente identificadas como bairros operários – por exemplo.

⁶ Ver a esse respeito Oliveira (2003). Também é preciso mencionar que algumas dessas ideias reaparecem discutidas em novas chaves em Cabanes e Telles (2006).

⁷ A ideia é fartamente utilizada em Cabanes e Telles (2006), mas é possível rastrear algumas de suas inspirações em autores como Agamben (2004), por exemplo. A ideia de uma zona nebulosa ou cinzenta de indiferenciação entre regra e exceção pode ser uma das inspirações dessa noção. Outra dimensão possível para a ideia de indiferenciação, tal como aparece nesse texto, é a noção de indeterminação, também utilizada de modo bastante livre no âmbito da discussão que ora se apresenta.

Em algumas pesquisas recentes e em alguns livros sobre as questões do trabalho e da cidade contemporânea, vislumbra-se e tematiza-se essas conformações – como o *Viver em risco* (2009) de Lucio Kowarick, ou como territórios em que moradia e trabalho se entrelaçam quase necessariamente em fluxos de produção e circulação de mercadorias eles também localizados em zonas indiferenciadas entre legalidades e ilegalismos, como, por exemplo, em alguns dos textos que compõem dois livros que resultam da sistematização de um longo percurso de pesquisa como *São Paulo La ville d'en bas* (CABANES; GEORGES, 2009), ou mesmo na ideia de dobra entre o legal e o ilegal, tal como aparece no último livro e em artigos de Vera da Silva Telles (2010). Também é preciso apontar que esses trabalhos, não por acaso, resultam de processos etnográficos de pesquisa e de um conjunto denso e às vezes bastante intrincado de formas descritivas.

De qualquer modo, sempre é possível perguntar como ler novos e velhos vínculos entre cidade, seus territórios, suas formas de segregação e estratificação, as formas de inserção quer produtivas quer, supostamente, por meio de práticas culturais; entre cidades e esse conjunto de transformações, torções, tensões que parecem articular de outro modo velhas binaridades em muitos dos campos de investigação social. Desse ponto de vista, também é sempre possível perguntar como se estruturam novas e velhas determinações, bem como indagar como é possível flagrar esses processos que combinam de modo inusitado velhas e novas relações entre trabalho e moradia, entre propostas de inclusão social e cultural e todo um outro conjunto de dimensões como as identificadas como dimensões associativas, ou como dimensões provenientes de um campo socioassistencial, apenas para citar alguns exemplos.

Essas questões que se pode denominar de novas tessituras ou tramas urbanas,⁸ só puderam ser apreendidas por um conjunto de incursões a campo de cunho rigorosamente etnográfico: observações, cadernos de campo, longas entrevistas e suas transcrições, análise, interpretações, tentativas de apreensão de trajetórias, terreno bastante distante dos grandes mapeamentos de dados ou da sistematização de informações de natureza quantitativa. Desse ponto de vista, trata-se de um modo de apreensão e de descrição de transformações em curso, que revela âmbitos que se transformam em verdadeiros desafios para as dimensões teóricas e conceituais mais clássicas que, de algum modo,

⁸ Trata-se de pesquisa ainda em andamento a respeito das tessituras e gestão dos territórios da precariedade, apoiada por bolsa produtividade CNPq, que dá continuidade a outras investigações já concluídas. Cabanes e Telles (2006) ao detectarem também trajetórias e suas transformações na e pela cidade as denominaram como "Tramas da Cidade".

também explicavam, resumizavam e analisavam situações sociais, bem como vínculos e determinações que permeavam as relações entre espaço e territórios urbanos e os processos de trabalho e de produção bem como o modo como essas condições se representavam ideológica e culturalmente, como eram elaboradas ou, ao contrário, opacizadas e enevoadas por meio da elaboração e produção cultural.

Esses elementos colocam em tela algumas questões que poderiam ser formuladas nos termos que se seguem: como pensar as relações complexas entre territórios urbanos e pobreza que ancoram crescentemente a indistinção entre práticas culturais e trabalho social, cada vez mais entrelaçados em programas sociais e culturais de combate “à exclusão”, propondo novas formas de “inserção” e/ou “inclusão” social?

A ancoragem nas questões que estruturam as desigualdades urbanas, a partir de formas precárias de inserção produtiva, ainda que revestidas de índices crescentes de consumo e de renda, permite que se postulem, por um lado, os programas de geração de emprego e renda como eixo de um conjunto de políticas sociais. Por outro lado, permite também que as práticas e ações culturais se apresentem como alternativa ou como complemento de um processo de educação formal para e pelo trabalho, como “alternativa cultural e culturalizada” ao emprego, como “microentretenimentos” que organizam parte do cotidiano desses territórios, como mais uma porosidade e liminaridade entre ação social, inserção e inclusão e pura gestão e acomodação de uma pobreza investida por novos patamares de consumo e integração financeirizada, sem que as dimensões da desigualdade possam ser descortinadas ou vislumbradas.

O que se esconde e se revela nesses territórios que chamamos de “mundo da moradia” ou de bairros populares, para além de um conjunto de processos produtivos mais ou menos evidentes? Quais as formas e relações entre esses territórios – periferias, favelas permeadas por programas e associações – e os programas de políticas culturais que envolvem parcerias, associações, verbas públicas em novas tramas onde, possivelmente, as dimensões da elaboração e do consumo culturais substituem ou complementam formas de inserção produtiva? Como se combinam e se articulam em um mesmo território essas práticas e aquelas marcadas pelas mobilidades laterais entre legalidades e ilegalidades?

Talvez a dimensão mais importante desse texto diga respeito a uma invisibilidade que atravessa tanto territórios quanto relações de trabalho, apontando para uma elipse das formas clássicas que relacionavam o “mundo

da moradia” e o “mundo do trabalho” e as várias práticas e programas culturais. Quais formas e relações podem ser identificadas a partir da pergunta sobre processos de estruturação de vidas, circuitos e territórios bem como suas representações, enunciações e formulações por meio da cultura?

Dimensões de um campo de investigação

Situação 1

Vocês sabem que lá na Associação SD tem um monte de atividades. Precisa ir lá. Ah ... você faz dança lá né? É muito bom, muito bom mesmo. Tem um monte de coisa lá. E você (dirigindo-se a outra jovem) vai fazer curso de manicure lá? ‘É muito bom mesmo! Tem criança, jovem, dona de casa. Tem atividade e tem coisa pra todos.

Fala de uma agente do Programa de Saúde da Família sobre uma associação atuante no bairro – novembro de 2010, durante visita de cadastramento de uma família recém- chegada a Cidade Tiradentes.

Situação 2

Levei a menina pra ter aula de Balé lá no CEU. Todos os meus filhos tem atividade lá. É muito importante. O único que não tem é o que tem problema de genética. Esse tem que fazer tratamento no Hospital das Clínicas e é muito difícil por causa da condução e das dificuldades.

Fala de um morador de Guaianases (mais ou menos a trinta quilômetros do centro de São Paulo) que trabalha com um núcleo de reciclagem.

Situação 3

... Pensei que o prefeito não viesse. Senti orgulho por fazer parte do projeto e por termos trazido ele aqui.’ O coordenador da ONG G. K. confirma: ‘o pessoal não achava que fôssemos trazer o prefeito aqui. Nenhum prefeito nunca havia entrado no Morro e com o Programa conseguimos trazer o Serra para cá. Como isso é política, a comunidade aproveitou para pedir o que acha falta.’ (...)

Uma das consequências de se implantar um programa do porte do Programa [sic] que envolve duas grandes regiões de São Paulo, um grande número de jovens e parcerias, é justamente essa mobilização da comunidade. E é a mobilização do povo que traz os holofotes para lugares que antes não chamavam tanta atenção assim do poder público’. Sem dúvida, para

compreendermos o novo campo socioassistencial, fatos como o noticiado devem ganhar prioridade. O ‘beco’ foi ‘revitalizado’, razão da alegria dessa gente e justificativa para a presença do prefeito. Compensados de madeira, devidamente coloridos e adornados com flores em vasos de garrafas pet foram confeccionados e distribuídos pelos jovens ao longo do caminho que leva o visitante para o ‘beco’. Mal se vê o esgoto a céu aberto por trás da parede de compensados. (...) Nada de palavras de ordem, nem sequer os velhos recursos de constrangimento e pressão sobre o Prefeito que se transforma doravante em convidado da comunidade. Para alguns, astúcia dos oprimidos; para outros, signo de uma inegável metamorfose política. Comportamento que, nas palavras da tecnocracia do Banco Mundial, expressaria os ares democráticos pós-88. ‘Do confronto à colaboração’, eis o nome do suposto deslocamento político em direção à maturidade democrática da Nação. (OTA, 2010)

Situação 4

O Instituto **Pombas Urbanas** lhe [sic] convida a participar do Programa “Empreendedores de **Cidade Tiradentes** e Região”. O evento promovido pelo Sebrae- SP, oferece palestras e cursos gratuitos de empreendedorismo na área cultural, objetivando o desenvolvimento e o aprimoramento das gestões do setor cultural do bairro. O evento vai acontecer no Centro Cultural Arte em Construção, sede do Instituto Pombas Urbanas. Cursos: investimento cultural e mercado cultural.⁹

Situação 5

Segundo Tempo

É um programa do Ministério dos Esportes em parceria com ATRITO que tem como principal objetivo fazer a inclusão social de crianças e jovens em situação de risco, por meio de atividades esportivas, recreativas, reforço escolar e alimentar, atendimento pedagógico, médico e odontológico. O programa atende na ATRITO 6.500 crianças e jovens com idades entre 5 e 17 anos. No dia 25 de janeiro a ATRITO firmou uma nova parceria com o Ministério dos Esportes na qual ampliou o atendimento para 25.000 crianças e jovens. Com a nova parceria a ATRITO está implantando em outros bairros e municípios núcleos do programa Segundo Tempo.

⁹ Ver site <<http://www.institutopombasurbanas.com.br>>. Consultado em 3 jan. 2010.

Projeto Guri – Polo ATRITO

Inaugurado no bairro Cidade Tiradentes em agosto de 2005, em parceria com a Associação Projeto Guri e a Secretaria de Estado da Cultura, o Projeto Guri – Polo ATRITO desenvolve por meio da música habilidade e potencialidade de crianças e adolescentes de áreas culturalmente carentes, reconhecendo esta arte como agente de fortalecimento na construção da cidadania. O projeto atende na ATRITO crianças e adolescente com idades entre 8 e 18 anos. As vagas são gratuitas e isentas de seleção para o ensino musical de instrumentos de cordas, sopros, percussão convergindo para a formação de orquestra e formação de coral. A ATRITO está formando em seu polo um coral e uma orquestra composta por 350 crianças e jovens da comunidade. Projeto Guri foi criado pela Secretaria de Estado da Cultura em 1995. Possui atualmente 111 polos implantados em todo o estado de São Paulo que beneficia 23 mil crianças e adolescentes.¹⁰

As situações brevemente sumarizadas acima apontam para a importância e para as múltiplas situações em que se imbricam novos projetos culturais – com maior ou menor presença dos programas de financiamento estatal e suas parcerias no chamado novo campo socioassistencial. Com exceção da situação 3, retirada de uma tese de doutoramento que se volta para as questões aqui apontadas, todas as demais são provenientes de incursões em campo e de um mosaico de situações, práticas, associações, cuja presença nos territórios da precariedade são cada vez mais significativas.

Durante um conjunto de visitas a Cidade Tiradentes, Guaianazes e Vila Curuçá realizadas durante os últimos anos, alguns elementos começaram a se conformar de modo muito evidente em meio a muitas transformações em curso na periferia da cidade de São Paulo. Uma delas traz a marca de ambiguidades que podem ser apuradas tanto no âmbito das práticas como no de discursos relativos à pobreza, às suas modulações e variações, conformadas de modo fragmentado em públicos-alvo, discriminadas por programas – os jovens, infância e adolescência, as mulheres, os idosos etc.¹¹ Salta aos olhos um conjunto de iniciativas que constituem atores, práticas e

¹⁰ Cfe. site da associação, extraído de Georges e Rizek (2008). Nesse texto a imbricação entre as atividades culturais e de geração de renda por meio do trabalho supostamente associado na cooperativa é alvo de análise mais minuciosa.

¹¹ Também é muito significativo que o discurso dessa divisão por públicos-alvo das atividades propostas esteja fortemente incorporado tanto nas políticas de combate à pobreza, quanto pelos programas desenvolvidos em parcerias com OSCIPs e ONGs, quanto nas falas dos atores desses bairros e localidades. As conformações dessas modulações e dos segmentos da pobreza parecem ter sofrido uma larga naturalização.

discursos, provenientes ou não dessas camadas de população: associações de origem popular, institutos empresariais, fundações, Organizações Sociais, Organizações Não Governamentais, Cooperativas e programas de incentivo ao empreendedorismo e ao empreendedorismo social ou cultural etc. Entretanto, o que ganha relevo e densidade nesse conjunto de elementos, para além da terceirização da gestão e da questão social apontada pela literatura, é o acoplamento crescente entre programas sociais e programas culturais – orquestras, corais, formação de jovens, artes do espetáculo, grupos de hip hop, oficinas de todos os matizes e de todas as artes, além das iniciativas que imbricaram cultura e programas de geração de emprego e renda e dos já bastante disseminados programas de ensino de informática.

Mais do que isso, pode-se ainda verificar que um conjunto de dispositivos dessa natureza acaba constituindo um território movediço em que ora o cultural é utilizado como meio de constituição desses “protagonismos” que se espriam pelo tecido urbano periférico e pelas favelas e “comunidades” vulneráveis, ora as práticas estimuladas e revestidas por dimensões crescentemente institucionalizadas, são utilizadas como exemplo desse protagonismo da pobreza, formas de exercício cidadão, estímulos para a “autoestima” e, finalmente, meios de impedir a “entrada para a criminalidade, drogas” etc.

Afinal, qual a natureza dessas iniciativas sociais e/ou culturais e quais são seus atores e suas práticas? Seria possível afirmar que está em curso um modelo homogeneizador de gestão sociocultural da pobreza, apoiado em práticas empresariais que se desdobraram em práticas culturais e socio assistenciais? Em quais desdobramentos ele implicaria, não apenas para as populações-alvo, mas para um conjunto de atores e práticas vinculadas à produção das artes e da cultura, bem como para um conjunto de trabalhadores sociais às voltas com a formulação, diagnóstico, projetos e avaliação dessas práticas?

A questão foi, em parte, já tematizada anteriormente (ver RIZEK, 2010 e GEORGES; RIZEK, 2008) por alguns dos pesquisadores das situações periféricas em São Paulo, em especial em pesquisas que dizem respeito ao trabalho associado, a situações de trabalho em cooperativa que, a propósito também se mesclam e se legitimam por um conjunto de programas de cunho sociocultural. Nessa literatura, um conjunto de ambiguidades comparece como marca distintiva das práticas e discursos passíveis de serem encontrados pelos bairros mais pobres das periferias urbanas. São situações de indistinção, modulações da indeterminação (ver RIZEK, 2010 e GEORGES; RIZEK, 2008) entre desenhos e formatos que misturam associações, cooperativas, ONGs,

dispositivos característicos do trabalho de assistência, todos marcados (ou que buscam se caracterizar a partir desses traços distintivos) por formas empresariais de gestão, por um lado, e, por outro, pela forte presença de elementos morais de justificação e legitimação (ver BECKER, 2008). As ambiguidades que parecem ser uma característica desse campo, são constitutivas desses novos modos de ação que redesenham a questão social e acabam por ratificar e produzir o pressuposto em que estão enredados: uma suposta ineficiência, burocratização e lentidão da ação estatal no combate à pobreza e à “exclusão social”. São ainda dispositivos cujo caráter de controle e poder não podem ser percebidos e tampouco enunciados. Tudo muito bom e muito virtuoso, ocupando, entretendo, constituindo e forjando identidades revestidas pelo manto do empreendedorismo e da cultura como negócio e mercado.

Parte dessa ambiguidade pode ser verificada em inúmeras porosidades entre as dimensões sociais e culturais. Como modo de valorizar as dimensões culturais, terreno em que as virtudes e o “protagonismo” dos públicos-alvo são aparentemente ratificados e confirmados, a cultura e o “trabalho artístico” – devidamente investidos de um manto pedagógico – se transformaram em práticas frequentes e quase obrigatórias que perpassam as “comunidades” periféricas e vulneráveis. Sobram oficinas de todos os tipos no trinômio constituído pelo diagnóstico, pelo projeto e pelas atividades de avaliação. Sobretudo, é importante notar que alguns dos atores que essas práticas constituem são curiosamente as mesmas entidades de caráter e natureza empresarial que se encarregam de fazer funcionar serviços como hospitais e postos de saúde, supostamente de forma mais “ágil” e menos burocrática que os expedientes estatais.¹² Esses limites fluidos entre o terreno do social, pensado como inclusão/inserção e do cultural visto como campo do protagonismo das “comunidades”, acaba por se desdobrar em uma nova forma de indistinção, que assimila a produção das artes e da cultura às dimensões sociais de combate à pobreza e à disciplinarização da vida, produzindo novos modos de administração, financiamento e controle tanto das populações alvo de programas, modos de organização e formas de inclusão como da produção e reprodução das artes, transformadas em possibilidade de expressão, pacificação, estímulo e autoconfiança das populações em condições precárias de vida. Por outro lado, ONGs, OS, associações de todos os tipos, grupos e coletivos de arte são, ao mesmo tempo, gestores e alvos dessa nova forma, que

¹² Ver, por exemplo, as parcerias entre o Estado e Organizações Sociais que estão presentes tanto no Festival de Inverno de Campos de Jordão e na Virada Cultural, como na oferta de serviços de saúde por meio da terceirização de Hospitais Municipais.

constituiu novas fronteiras e campos de atuação, modos de empresariamento e de engajamento, modulações de um mercado e de um uso do trabalho que acabaram por se conformar em verdadeiros laboratórios de flexibilidade e hiperflexibilização onde se experimentam e se consagram formas como o trabalho voluntário, o trabalho associado em cooperativas, o trabalho terceirizado ou subcontratado e finalmente, em especial no campo das artes, o trabalho gratuito – que se traduzem em agenciamentos e em dispositivos que dão contorno e visibilidade ao fenômeno que se pretende flagrar a partir dessas dimensões.¹³

Também importa ressaltar que esse terreno socioassistencial conforma um conjunto de categorias e um vocabulário que acabou por se colar a esses objetos de nomeação. São o produto de um conjunto de objetivações, mensurações, deslizamentos que foram produzindo um vazio em torno dos sentidos e dos horizontes, que se originaram pela procura, ou pela abordagem crítica que ganhava substância pelo uso do léxico e da gramática da cidadania e da chamada “elaboração cidadã”. Esse léxico, essa linguagem dos direitos, deslizou fortemente criando um vácuo entre seus sentidos e lutas, que chegaram mesmo a se consolidar em leis e direitos formais e a experiência concreta da vida precária. Da linguagem e nomeação dos direitos e da luta pela cidadania e seus sentidos, desliza-se para um modo de nomeação que perpassa as entidades e atores do “mercado do bem” – institutos, fundações, organizações não governamentais de múltiplas origens – bem como as instâncias que constituem o aparelho de Estado, nomeação e categorização que encontram eco e suporte na elaboração do discurso acadêmico.¹⁴ Proliferam no lugar dos direitos e de sua enunciação, os protagonismos e empreendedorismos sociais e culturais, filtrados pelas dimensões identificadas como investimento, como mercado, como associação entre as práticas artísticas, estéticas e processos com vínculos cada vez mais naturalizados à dinâmica dos fluxos e mecanismos do dinheiro.

É possível ainda mencionar, a esse respeito, três trabalhos que apontam elementos importantes para configurar e qualificar a questão. São eles: *O Discurso do Protagonismo Juvenil* (SOUZA, 2008), *Governança Mundial e*

¹³ Essa ideia tem como origem a pesquisa de Liliã Segnini. A ela devo a menção à obra de Pierre Michel Menguer (2005). Esse autor constrói a ideia de que as artes e o trabalho artístico se constituem como laboratório de flexibilização. Estou aqui utilizando a ideia de dispositivo mais do que a ideia de laboratório. A respeito dessa noção ver Agamben (2009), e Rizek, (2011). A respeito do trabalho em ONGs ver Freitas (2009) e Carvalho(2007).

¹⁴ Ver a respeito de uma ciência social da adaptação ao real positivado, bem como à questão dos modos de nomeação da pobreza Ivo (2007).

Pobreza – do consenso de Washington ao consenso de oportunidades (SILVA; 2009) e *O poder como linguagem e vida: formalismo normativo e irrealidade social* (OTA, 2010) Nesses trabalhos, pode-se confirmar a transversalidade de um discurso a respeito da pobreza ou, no primeiro caso, dos seus supostos protagonismos. Esses discursos e modos de nomeação se consolidam, pelo menos aparentemente, como uma forma de conhecimento e reconhecimento objetivado daquilo que se nomeia, desdobrando-se em fraseado, conceituações, dimensões teóricas que acabam por ganhar validação da literatura acadêmica, em especial no discurso e na linguagem das Ciências Sociais. Além disso, essa transversalidade que perpassa as organizações multilaterais, o terceiro setor, crescentemente o Estado e seus técnicos, o discurso acadêmico em seus desdobramentos, permite reconhecer autores, seus modos de espriamento, conformando e assimilando um consenso que perpassa um conjunto muito múltiplo de diverso de instituições do Estado, bem como as “entidades parceiras” – tanto as que se ancoram em fundações do terceiro setor quanto as que tiveram origem em associações e lutas populares.

Também é bastante significativo que esses dispositivos impliquem em desenhos institucionais e relações bastante marcadas por vínculos de emprego e de trabalho precários, como de resto parte significativa das ONGs. Assimilados como Pessoas Jurídicas, aglutinando técnicas e competências bastante múltiplas e muitas vezes pueris,¹⁵ essas instituições e seus trabalhadores, eles também vistos como protagônicos e como colaboradores, cuja subsistência também passou a ser dependente da lógica, do funcionamento e do financiamento de projetos, mapeiam e contabilizam a pobreza segmentada em públicos-alvo, estendendo a eles seu controle e gestão, encobertos pelas metas de inclusão social, por meio de mecanismos que finalmente foram assimilados ao espectro do empresariamento e do seu vocabulário, práticas e discursos. Desse ponto de vista, é interessante verificar o modo como a assimilação de um leque de formas e de modos de inserção acaba por ganhar validade e legitimidade e como esse empresariamento da

¹⁵ Para uma descrição dessas técnicas ver Ota (2010): “Daí o valor das técnicas de modelação de situações coletivas intencionalmente artificiais para que uma desreferencialização estimule, em cada indivíduo, a percepção unívoca do contexto do jogo. As ‘dinâmicas’ e todos os aparatos que as acompanham possuem essa finalidade. A irrealidade tem, aqui, uma função prática muito clara. Como abstração máxima de um contexto social, ela obedece aos princípios de redução formal do controle entrado na linguagem (...). O consentimento daí resultante é expressão da irrealidade em ato, a grande proeza das ‘oficinas’.” (p. 230). “Na pior das hipóteses, esse processo foi criticado a partir do aspecto infantil das ‘oficinas’ ou de sua superficialidades pedagógicas. A razão de sua eficácia pertence a uma jurisdição do espaço vazio aberto pelos procedimentos práticos de redução formal do contexto social e suas respectivas significações, acordadas na interação simbólica entre os concernidos, essa mesma jurisdição vigora em outras áreas do novo campo socioassistencial.” (p. 231).

pobreza acaba por criar um vazio entre a formalização dos direitos, de um lado, e sua ineficácia, por outro.

Nesse espectro de questões e dimensões cabe ainda assinalar dois elementos: de um lado, trata-se de coletivos de arte que atuam nas periferias e favelas em busca de inserção social por meio de atividades de produção e consumo cultural,¹⁶ em geral enfatizando o chamado “protagonismo juvenil” e que se aproximam, por meio dessas práticas, das alas e/ou parcelas de jovens de partidos e sindicatos e de suas proposições. Por outro lado, em busca de contrapontos, pretende-se apreender um conjunto de outras práticas – neste caso de grupos de teatro ou de dança que, por sua anterioridade, por seu caráter paradigmático e pela importância de suas experiências, se envolveram na luta e na reivindicação pelas leis de fomento público e que, por meio delas, também ensejaram iniciativas e constituíram públicos, instituindo novas relações com a cidade, em particular a cidade de São Paulo, ainda que algumas das experiências mais significativas possam ser encontradas em favelas cariocas como a Maré.¹⁷ Esse contraponto pode ser interessante, na medida em que seja possível flagrar tanto as articulações e acoplamentos entre o social pensado como tecnologias de controle e de gestão, quanto outras conformações relativas à produção e consumo estéticos em seus desdobramentos vistos como democratização e inscrição na cidade ou mesmo como pesquisa estética, manutenção e elaboração de sua própria produção.

¹⁶ Alguns dados permitem que se vislumbre o crescimento do fenômeno do financiamento privado por meio de parcerias e editais. Ver <http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos>, acesso em set. 2009. Dados do Ministério da Cultura apontam para um crescimento do Fundo Nacional de Cultura que salta de 16 milhões de reais em 1996 para 138 milhões de reais em 2006. Assim também os índices relativos aos recursos investidos via mecenato cresceram de R\$ 160 milhões de reais em 1996 para R\$ 875 milhões de reais em 2006. Além disso, os incentivadores de projetos culturais por meio da Lei Rouanet passaram de 43, em 1994 para 13.875 em 2008. Ganha destaque entre essas cifras a participação da Petrobras, cujos incentivos somam 16% do total de recursos investidos via mecenato em 1996 (R\$ 17.845.615,30) para 26% desse total em 2006 (R\$ 220.365.367,71). Em um contexto de políticas que reforçam a importância política do mercado, o Estado transfere recursos públicos para as grandes corporações e são elas que definem as diretrizes da relação entre arte, política e mercado. Esses mecanismos são em tudo semelhantes às isenções fiscais relativas ao trabalho social em torno do “combate à pobreza”.

¹⁷ A esse respeito cabe mencionar a Companhia de Dança Lia Rodrigues e sua experiência no Complexo da Maré. Trata-se da elaboração de espetáculos de dança contemporânea distantes das dimensões puramente assistenciais. Quando perguntada sobre a origem de seus bailarinos, na busca da identificação daqueles oriundos das favelas da Maré, a diretora retrucou: “não vou responder porque não importa. O que importa é o espetáculo *Pororoca*. Trata-se então de delimitar um outro terreno de práticas culturais”.

Considerações finais

Esse texto tem ainda caráter inicial e bastante provisório, como uma primeira incursão no terreno movediço que vincula gestão social e práticas culturais nos territórios precários da cidade de São Paulo. Esse terreno movediço é um constituído por relações entre instituições e modos de desenvolvimento do chamado trabalho social e práticas culturais, resultantes de parcerias entre Organizações Sociais, Organizações Não Governamentais, Estado em suas várias instâncias e dimensões, na constituição de um campo socioassistencial que confere à pobreza novas nomeações, investindo-a de práticas e discursos bastante consensuais. Trata-se de uma pobreza adaptável, vista como objeto de acomodação e pacificação, mas, sobretudo, uma pobreza que passa a ser alvo e objeto de empresariamento – tanto por sua inserção no mercado, como em sua face aparentemente livre das injunções desse mesmo mercado. Desse ponto de vista, pretendeu-se começar a problematizar práticas e instituições como expedientes e dispositivos que, pelo acoplamento entre as práticas culturais e sociais, operam nas áreas vulneráveis da cidade de São Paulo, em especial nas periferias da área leste, onde, inicialmente, ao menos, esses fenômenos já foram flagrados, ainda que não tenham sido mapeados ou analisados mais profundamente (ver RIZEK, 2008).

Ainda assim é preciso mencionar que nem todas as práticas de produção de arte popular e cultura nos territórios periféricos da cidade de São Paulo passam por essas dimensões estritamente institucionalizadas, filtradas e transformadas em estratégia de gestão e/ou de negócios. Por meio de um conjunto bastante diversificado de práticas – em arenas diversas de produção – talvez de modo menos visível, mais silencioso, é possível perceber que as representações e autorrepresentações sobre a periferia e, por meio delas, sobre a pobreza e seus modos de identificação e nomeação, estejam ainda em disputa. Iniciativas como as sextas marxistas, ou a produção de cinema amador, alguns dos mais significativos saraus, bem como a pesquisa, produção e apresentação dos grupos de teatro ligados ao movimento pelo fomento público parecem apontar nessa direção.

Uma última observação pode ainda merecer destaque. Trata-se da viva coexistência entre programas culturais e sociais e a presença de práticas e atividades marcadas pela ilegalidade. Onde quer que se verifique a presença significativa das atividades culturais e artísticas como forma de inclusão social, o que se observa é antes uma justaposição entre os mercados ilegais e as formas de violência mais significativas a eles vinculadas do que uma substituição dessas práticas pelas práticas artísticas e culturais. O gerente de uma associação

de Cidade Tiradentes, interrogado sobre essa justaposição afirmou: “Final os traficantes também querem o melhor para os seus filhos”. Também não são incomuns os relatos de intermediação entre os patrões do tráfico, os negócios de bicas e biqueiras e as atividades do campo socioassistencial. Desse ponto de vista, talvez caiba o que Vera Telles (2010) descreveu como uma sociabilidade que se desenvolve nas dobras do legal e do ilegal, que constituem origamis em que se embaralham direito e avesso, lei e transgressão, controle e, ainda que de difícil apreensão, formas de resistência.

Referências

- ABET *O trabalho no Brasil dos anos 2000: duas faces de um mesmo processo*. Fundação Joaquim Nabuco. Mimeo.
- ABRAMO, H. W. *Cenas Juvenis*. São Paulo: Página Aberta, 1994.
- AGAMBEN, G. *O Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- _____. *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- AGAMBEN, A. *O que é o contemporâneo*. Porto Alegre: Argos, 2009.
- BECKER, H. *Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- CABANES, R.; GEORGES, I. *São Paulo: la ville d'en bas*. Paris: L'Harmattan, 2009.
- _____. et al. *Saídas de Emergência: Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____.; GEORGES, I. Perspectivas. In _____ et al. *Saídas de Emergência: Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____.; SOUZA, M.V. A coleta e o tratamento de lixo. In _____ et al. *Saídas de Emergência: Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- CARVALHO, C.S. *Da lupa ao Telescópio*. São Paulo. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2007.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- ELIAS, N. *Mozart: sociologia de um gênio*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.
- FELTRAN, G. S. *Introdução*. Lua Nova, São Paulo, n. 79, p. 9-13, 2010.
- _____. *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. Campinas, 2008. Tese (Doutoramento) - UNICAMP.

- FOUCAULT, M. *La Naissance de la Biopolitique*. Paris: Gallimard/Seuil, 2004.
- _____. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- FREITAS, S. S. *Nos labirintos da participação: um estudo de caso de uma ONG do campo democrático participativo*. São Paulo. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, 2009
- GEORGES, I.; RIZEK, C. S. A periferia dos direitos. In ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 32. Caxambu: *Anais...*, Caxambu: ANPOCS, 2008.
- IPEA. *Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil*. Brasília: IPEA, 13 de julho de 2010. (Série Comunicados do IPEA n.58)
- IVO, A. B. L. *Viver por um fio: Pobreza e política social*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH UFBA, 2007.
- JAMESON, F. *A Cultura do Dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- KOOLHAAS, R. *La ciudad genérica*. Barcelona: Gustavo Gilli, 2007.
- KOWARICK, L. *Viver em Risco*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LEITE, M.P. *O trabalho no Brasil dos anos 2000: duas faces de um mesmo processo*. Campinas: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Unicamp, 2010. (Encontros de Sociologia e Antropologia).
- OLIVEIRA, F. *Crítica da Razão Dualista: O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____; RIZEK, C. S. *A Era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- OTA, N. K. *O poder como linguagem e vida: formalismo e irrealidade social*. São Paulo. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2010.
- RIZEK, C.S. O Artista: trabalhador e cidadão. In GREINER, C.; ESPIRITO SANTO, C.; SOBRAL, S. (org.). *Mapas e Contextos Cartografia da dança*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010. v. 1, p. 27-33.
- _____; GEORGES, I; FREIRE, C. Trabalho e Imigração: uma comparação Brasil / Argentina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 79, 2010.
- _____. Verde, amarelo, azul e branco. In OLIVEIRA, F. et al. *Hegemonia às Avessas*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- SEGNINI, L. *Relatórios de pesquisa e resultados apresentados no Itaú Rumos da Dança*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010. SENNET, R. *A Cultura do Novo Capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, T. G. M. *Governança mundial e pobreza: do consenso de Washington ao consenso de oportunidades*. São Paulo. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2009.

SOUZA, R. M. *O Protagonismo Juvenil*. São Paulo: Paulus, 2008.

TELLES, V.S. Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo social*, Revista de Sociologia da USP, v. 18, n. 1, 2006.

_____. Nas dobras do legal e do ilegal: Ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. *Dilemas*, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 2. n. 5-6, p. 97-126, jul/ago/set-out/nov/dez 2010.

_____; CABANES, R. (org.) *Nas Tramas da Cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Humanitas, 2006.

PARTE III

O Estatuto da Cidade e o Direito à Cidade

Dez Anos do Estatuto da Cidade:

Das Lutas pela Reforma Urbana
às Cidades da Copa do Mundo

Raquel Rolnik ¹

Após uma década da aprovação do Estatuto da Cidade – marco regulatório da política urbana no Brasil inserido no âmbito das reformas políticas e jurídicas anunciadas pela Constituinte de 1988 – cabe debater se, onde, quando e de que forma este documento tem sido implementado no país. Este balanço não pode deixar de considerar as dimensões do processo político e social que deram origem ao Estatuto, assim como de que forma estas mesmas dimensões foram se transformando no país ao longo dos dez anos que nos separam de sua aprovação pelo Congresso Nacional. A hipótese que lançamos neste artigo é a de que todo o processo – incluindo a formulação, aprovação, aplicação e interpretação do Estatuto da Cidade tem sido uma história de disputa entre projetos distintos de Reforma Urbana no país.

Se por um lado, ao longo dos anos 1980 e 1990 os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos, no qual o acesso à terra e sua função social tem um papel central, por outro lado, o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como a forma através da qual o jogo político eleitoral no país foi sendo estruturado no período, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória. Finalmente, diante das mudanças no cenário econômico e político do país na última década (e seu impacto nas cidades), procuramos apontar algumas questões que envolvem hoje o debate em torno dos temas, princípios e desafios colocados pela Constituição e Estatuto e sua pertinência no quadro atual.

¹ Este artigo foi escrito com a assistência de Vítor C. Nisida, a quem agradeço. Agradeço também a colaboração da equipe do LabCidade da FAUUSP- Joyce F. Reis, Danielle Klintowitz, Rodrigo Faria e Rosane R. de O. Santos pela colaboração.

As origens

Para reconstruir brevemente essa história é preciso remontar o processo social da construção de uma cultura de direitos no Brasil, expressa em várias frentes, entre as quais o movimento pela Reforma Urbana. A luta pelo direito à cidade – e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais – emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que, ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades (sem jamais integrá-los) grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país. O modelo urbanístico de crescimento das grandes cidades foi estruturado pela chamada “lógica da desordem” (KOWARICK, 1980). Nesse modelo, fundamental para manutenção de altas taxas de acumulação, o lugar dos trabalhadores na cidade é a autoconstrução de seu próprio habitat em áreas de não-cidade. De acordo com Francisco de Oliveira:

Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga e fins de semana. Ora, a habitação, bem resultante desta operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. (OLIVEIRA, 2003, p. 59)

Esta “solução” da questão habitacional dialogava com um marco regulatório do crescimento urbano, marcada por um sistema nacional de planejamento urbano e municipal voltado para a “formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convivendo com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada”. (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000, p. 124) Dialogava também com a montagem de uma política habitacional estruturada em torno da mobilização de um fundo público dos trabalhadores (FGTS) para financiar a produção imobiliária para as classes médias e da produção de conjuntos habitacionais públicos – estes também nas periferias sem-cidade e fora das normas – para os setores de menor renda.

[...] as iniciativas de promoção pública, os conhecidos conjuntos habitacionais populares, também não enfrentavam a questão fundiária urbana [...] Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também os todos contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura. (MARICATO, 2001, p. 21)

No final dos anos 1970, o modelo de industrialização por substituição de importações, que alimentou o crescimento econômico do país nos chamados anos do “milagre brasileiro” entrou em crise. Sob um contexto internacional de globalização dos mercados e crise fiscal dos Estados, a agenda de reformas econômicas de ajuste estrutural liberalizante também chegou ao país, gerando desemprego e diminuindo o alcance e escopo de políticas redistributivas que ainda existiam ou faziam parte da pauta de reivindicação dos trabalhadores – tais como subsídios para as tarifas públicas e para financiamentos habitacionais em um contexto de alta de inflação e deterioração do poder de compra dos salários (GOLDFRANK; SCHRANK, 2009). A crise contribuiu para ampliar a base do movimento pela Reforma Urbana, incluindo não apenas os moradores de assentamentos informais, de periferias e favelas das cidades, mas também setores das classes médias urbanas profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados) que, sobretudo, a partir de suas articulações no campo sindical passaram também a apoiar e integrar esta coalizão (KECK, 1992, p.190-193). Especialmente naquelas cidades atingidas pela crise e que também naquele momento reconstruíam suas organizações sindicais e movimentos populares organizados, esta coalizão logrou eleger, ainda ao longo da década de 1980, administrações locais comprometidas com um modelo redistributivista e de ampliação da cidadania. Este modelo incluía a melhoria de serviços públicos, a inclusão das favelas e periferias como objeto de investimento, o apoio a cooperativas e programas de geração de renda e outras formas de enfrentamento da crise e de compensações e proteções, frente ao vazio de políticas a nível nacional. O novo modelo distributivo local se referia simultaneamente à:

[...] quebra do controle excludente do acesso à riqueza, à renda e às oportunidades geradas no (e pelo) uso e ocupação do solo urbano, assegurando a todos o direito à cidade como riqueza social em contraposição a sua mercantilização. (RIBEIRO; SANTOS Jr., 2011)

Podemos afirmar que, no interior desse campo, autodenominado por seus atores de “democrático-popular” três grandes eixos constituíram o centro da agenda de reforma urbana das administrações eleitas: o reconhecimento dos direitos dos posseiros, a luta contra a “especulação imobiliária” e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas. (TREVAS; MAGALHÃES; BARRETO, 1999)

Não podemos deixar de assinalar que, principalmente a partir dos anos 1990, penetram também no país o ideário e as práticas do chamado “empreendedorismo urbano”, resposta neoliberal à crise econômico-política do modelo de Estado provedor, que encontra espaços de confluência perversa com alguns temas e críticas constantes na plataforma de Reforma Urbana (VAINER, 2000). A descentralização e o fortalecimento dos governos locais, a titulação e o registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil (*stakeholders*) no planejamento, entre outros, introduziam conteúdos por vezes diametralmente opostos sobre a mesma agenda. É inegável, como veremos adiante, que essa tensão esteve presente não apenas ao longo dos anos de debate do Estatuto da Cidade (1988-2001), como também na última década quando, em tese, este deveria ser implementado. Dentre os temas da agenda de reforma urbana onde esta confluência perversa ocorreu, escolhemos três – não por acaso – para examinar mais de perto estas tensões: a regularização das favelas, a participação popular e a renovação das práticas e instrumentos do planejamento urbano.

Regularização das favelas – reconhecimento de direitos ou “questão social”?

Ao longo dos anos 1980, crescem as intervenções municipais sobre as áreas ocupadas precariamente, sobretudo através de investimentos progressivos em infraestrutura. Entretanto, muitas vezes a situação “irregular” ou “ilegal” do assentamento representa o estabelecimento de barreiras no interior do aparato jurídico administrativo das gestões públicas para que esses investimentos pudessem acontecer. Ao longo do processo de redemocratização brasileiro, os investimentos em urbanização – e muitas vezes a própria criação desses assentamentos – ganharam importância crescente no jogo político-eleitoral, o que do ponto de vista das relações de poder e controle político que ali se estabelecem é reforçado pelo caráter discricionário destas ações. (ROLNIK, 2009)

É exatamente contra o caráter discricionário e a partir de uma perspectiva de direitos e do estabelecimento política pública geral, que as primeiras experiências de inserção e reconhecimento das favelas no âmbito do planejamento urbano e da regulação urbanística acontecem nas cidades brasileiras. As experiências pioneiras de Recife e Belo Horizonte inovaram não por investir nas favelas – o que já vinha sendo feito de forma pontual em varias cidades do país – mas ao identificar e demarcar estas áreas no zoneamento da cidade como Zonas Especiais e Interesse Social (ZEIS), reconhecendo sua existência e estabelecendo compromissos na direção de sua regularização. No caso de Recife, as PREZEIS propunham o estabelecimento de regras de intervenção para a implantação de programas de urbanização e consolidação, a partir da elaboração de planos especiais e de processos democráticos e participativos, e também do reconhecimento da existência de padrões de ocupação específicos (BOTLER; MARINHO, 1997; FERREIRA; MOTSUKE, 2007; MIRANDA; MORAES, 2007; MORAES, 2005). O PREZEIS inovou também ao criar um sistema de gestão que envolvia Comissões de Urbanização e Legalização – COMULs, locais, integradas por moradores e prefeitura, com caráter deliberativo e responsáveis pela gestão dos planos de urbanização de cada ZEIS, e de um Fórum Permanente do PREZEIS que discutia e deliberava sobre problemas e estratégias de gestão do conjunto das áreas demarcadas. Belo Horizonte também foi pioneira no tema ao criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, em 1983, na contramão de políticas de desfavelamento e remoção de famílias, através da criação de um zoneamento específico que reconhecia a existência das ocupações do ponto de vista legal (FERNANDES, 2003). A partir dessas duas experiências, a introdução de Zonas Especiais de Interesse Social nos zoneamentos das cidades, as políticas de regularização e urbanização de favelas, a promulgação de legislações específicas contendo instrumentos de regularização e de reconhecimento dos direitos de posse se generalizaram no país, principalmente a partir de sua incorporação no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2220 que o acompanhou. Entre os municípios brasileiros, há uma disseminação na adoção do instrumento no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005, quando “[...] o número de municípios com ZEIS passou de 672 para 1.799 em 2009, o que representa um incremento de 168%.” (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011, p. 31)

Embora, aparentemente, o que afirmamos acima revela o quanto um princípio essencial definido na Constituição e instrumentalizado no Estatuto da Cidade, na MP 2220 e na legislação posterior está sendo implementado no

país, a luta cotidiana dos assentamentos informais e ocupações no país para resistirem às remoções e expulsões violentas e se integrarem definitivamente com a cidade é bem mais complexa e contraditória. Ainda nos anos 1990, quando o *front* desses conflitos se encontrava, sobretudo, no âmbito municipal, a consolidação de favelas situadas em áreas centrais sempre foi objeto de disputas e controvérsias. (SILVA, 2010) Não é por acaso que é justamente o instrumento que possibilita a concessão de áreas públicas ocupadas irregularmente para seus moradores, embora aprovado no Congresso, tenha sido vetado pelo então Presidente da República e negociado posteriormente através da promulgação de uma Medida Provisória que restringiria sua utilização para além da redação original.

Por outro lado, o sistema oficial de financiamento do desenvolvimento urbano jamais reconheceu os instrumentos que não a propriedade plena escriturada em cartório como passíveis de garantir a plena segurança da posse, apesar do ordenamento jurídico afirmar o contrário. Também é fundamental acrescentar que, embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de varias normas, decretos e leis, as ações concretas de regularização são verdadeiras corridas de obstáculos, com processos estendendo-se muitas vezes por décadas. Finalmente, quando recursos públicos vultosos estão disponíveis para investimentos na urbanização das favelas do país – com o PAC das favelas – o que se observa é a desconstituição dos processos e fóruns participativos, uma geografia seletiva de favelas a serem urbanizadas e processos massivos de remoção em decorrência da implementação de projetos e obras, muitas vezes com uso da violência. Mais grave ainda é o generalizado não reconhecimento por parte das autoridades municipais – dos juízes, promotores e procuradores envolvidos – da regularização fundiária como um “direito” dos moradores, tratando o tema como “questão social” e, portanto, dependente da discricionariedade e, na maior parte dos casos, do não equacionamento deste direito através da implementação de alternativas sustentáveis a remoção (FERNANDES; PEREIRA, 2010)

Participação Popular – quem decide a política urbana?

No ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade, a participação popular direta era definida como condição para que “fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades.” (SANTOS, 2011, p. 257) Nos anos 1980, quando se elegeu uma primeira geração de governos democráticos

e populares em cidades brasileiras, experimentações sociopolíticas concretas ocorreram nesta direção através da criação de espaços de participação social como o orçamento participativo, conselhos e conferências, entre outros.

O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2002a; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER, 2005). Esta prática se estendeu para mais de 170 cidades do país (AVRITZER, 2008).

Essas experiências foram fundamentais para que os novos partidos de oposição que emergiam naquele momento agregassem os distintos interesses presentes no setor popular através da criação e consolidação de uma identidade baseada na cidadania ativa. (GOLDFRANK; SCHRANK, 2009). Ao mesmo tempo, em muitos casos funcionaram de fato como estratégias de inclusão: vários estudos demonstraram a relação entre processos participativos e efeitos redistributivos.

Maureen Donaghy mostra que a presença do conselho de habitação está associada com a adoção de programas de habitação que focalizam, com a construção de unidades residenciais, as famílias de baixa renda (DONAGHY, [s.d.]). Isto sugere que quando, no âmbito sociopolítico, existe uma coalizão e um consenso locais fortes o suficiente para a estruturação de um conselho na área de habitação (cuja presença não é obrigatória por lei como ocorre com outros conselhos, tal como o da Saúde), há efeitos benéficos, os quais, neste caso, consistem na adoção de programas financiados pelo governo federal direcionados a moradores de baixa renda. [...] Carew Boulding e eu utilizamos a técnica de análise de regressão logística para avaliar o impacto do OP em uma ampla gama de resultados. Nós descobrimos que a adoção do OP em nível municipal estava associada com uma redução no percentual da população vivendo em extrema pobreza (BOULDING; WAMPLER, 2010; WAMPLER, 2011, p. 47)

Este processo, no entanto, não se deu de maneira hegemônica no país e não logrou impor uma ruptura com os processos tradicionais de tomada de decisão sobre a política urbana.

O processo de

[...] transição democrática no Brasil ocorreu através de um pacto restrito, interelites, que preservou as regras do jogo de representação de interesses, reproduzindo a tradição de mandatos individuais articulados

em networkse máquinas político-eleitorais fortemente entremeados com a máquina estatal. (ROLNIK, 2009, p. 40)

É no interior do jogo político-eleitoral que boa parte do processo decisório sobre a política urbana, especialmente no que se refere aos investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos, ocorre. O acesso a crédito, como a recursos a fundo perdido, seja sob a forma de emendas parlamentares, seja sob a forma de convênios com os programas do Ministério, dependem essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com intensa participação de mandatos parlamentares e networks. (ROLNIK, 2009, p.45)

Há que se considerar também que nas relações políticas que se dão no interior da construção e implementação dos Conselhos e outros espaços participativos, assim como em sua relação com o governo, é possível identificar que, além da inovação político-cultural, também ali estão presentes e vigorosos o clientelismo e uma espécie de neocorporativismo, renovando com a entrada de novos atores, as velhas gramáticas que estruturam as relações políticas no país.

Por outro lado, a agenda de reforma neoliberal do Estado brasileiro também veio acompanhada de um discurso participacionista e de revalorização da sociedade civil, redefinida como “Terceiro Setor”, que esvaziava de sentido a proposta de cidadania ampliada para alinhá-la com a ideia de Estado mínimo. Desta forma, a simples existência de “processos participativos” sem conexão explícita e claramente configurada no interior dos processos decisórios atende perfeitamente a um modelo que fortalece o centro e não empodera as bases nos processos decisórios.

A confluência de concepções políticas antagônicas contrapôs, desde o fim do Regime Militar, o projeto de aprofundamento democrático, através a ampliação da cidadania e da participação social, com a visão de, não apenas um Estado mínimo, mas também de participantes e arenas políticas mínimas: de uma democracia mínima. (DAGNINO, 2004, p. 108)

Finalmente, os modelos e instituições de gestão participativa não foram incorporados no desenho e nos processos decisórios das políticas e programas recentes de financiamento do desenvolvimento urbano – como o PAC e o programa Minha Casa Minha Vida – que ganharam enorme impulso nos últimos cinco anos, deslegitimando os fóruns e arenas de participação existentes (como conselhos de habitação e de cidades) como *locus* de elaboração e decisão.

Novas práticas e novos instrumentos de planejamento urbano – para que? Para quem?

O terceiro pilar da plataforma democrático-popular de Reforma Urbana é a regulação do solo urbano, no sentido de diminuir a transferência da renda e riqueza para os detentores do solo urbano e assim poder ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada por parte do conjunto dos cidadãos, democratizando o acesso às oportunidades urbanas. Assim como as dimensões anteriores, essa direção também partiu de experimentações a nível local nos anos 1990 para, posteriormente, inserir-se no Estatuto da Cidade como princípio, diretriz e instrumental de aplicação.

Desde a formulação da função social da cidade e da propriedade na Constituição, a implementação de estratégias e instrumentos de combate à retenção especulativa de terrenos foi submetida à elaboração de planos diretores por parte dos municípios. Desta forma, antes da aprovação do Estatuto, foram vários os municípios que procuraram incluir os instrumentos de sanção à retenção especulativa de terrenos vazios ou subutilizados, com enormes dificuldades para aprovar estes planos nas Câmaras Municipais. Será a experiência realizada em Diadema, ainda nos anos 1990, que iria lograr aprovar um Plano Diretor incluindo o estabelecimento de ZEIS (de vazios) como reserva de terra para habitação de interesse social sobre áreas consideradas pelo Plano Diretor municipal como subutilizadas ou, então, vazias, como estratégia de melhor aproveitamento das áreas já infra estruturadas, para a garantia das necessidades habitacionais, combinada com combate à especulação imobiliária. (MOURAD, 2000; CYMBALISTA, 2005).

A aprovação do Estatuto incluiu, em seu artigo 4º, um conjunto de instrumentos de que pode valer-se o município para elaborar uma política de desenvolvimento urbano local planejado, em função das premissas de função social da propriedade e do direito à cidade. O Estatuto estabeleceu também o prazo de cinco anos para que municípios com mais de 20.000 habitantes e/ou integrantes de regiões metropolitanas elaborassem e aprovassem seus Planos. Em 2005, o Ministério das Cidades liderou uma campanha pela elaboração de Planos Diretores participativos em todo o país.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), realizada desde 2001, demonstra aumento significativo no número de cidades com planos: a partir de 2005 o número de Planos Diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2.318 em 2009. [...] em 2009, dos 1.644 municípios com mais de vinte mil habitantes,

1.433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total. (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011, p. 29)

A pesquisa coordenada pelo Observatório das Metrôpoles (2011) mostra que, apesar do êxito quantitativo de elaboração de planos diretores municipais e da presença de instrumentos como as ZEIS, a aplicação destes mesmos instrumentos ou a sua articulação com o território e com estratégias de desenvolvimento urbano tem se mostrado muito deficiente.

Esses processos [participativos na elaboração de Planos Diretores] nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em Planos Diretores que expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade. (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011, p. 45)

No Estatuto, a estratégia de regulação redistributivista do solo concentrou-se em instrumentos de ampliação do acesso à terra urbanizada, como as ZEIS de vazios e os instrumentos de sanção à retenção especulativa de terrenos em áreas bem localizadas e a chamada “gestão social da valorização imobiliária”, que incluía o estabelecimento de instrumentos para captura de mais-valias imobiliárias para fundos públicos. De forma geral, a pesquisa qualitativa sobre os Planos Diretores já mencionada demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios. Entretanto

Muitos planos apenas transcreveram os trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporaram alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico [...] A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à auto aplicabilidade ou efetividade dos mesmo, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011, p. 31-34)

Por outro lado, no início da última década, enquanto o movimento pela Reforma Urbana procurava fomentar o debate em torno da desmercantilização do solo urbano, em várias cidades brasileiras, Planos Estratégicos desenhados para reposicionar as cidades no âmbito da competição global pela atração de investimentos internacionais, plataforma neoliberal de resposta à crise, eram também experimentados. Essa plataforma surgiu a partir de uma espécie de consenso geral, em todo o mundo capitalista avançado, de que benefícios

positivos têm de ser obtidos por cidades que assumam um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico”. (HARVEY, 1996, p. 49)

“Em primeiro lugar, não há como desconhecer a centralidade da ideia de competição entre cidades no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do marketing urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico.” (VAINER, 2000, p. 99)

A presença simultânea e contraditória dos dois ideários no interior do mesmo plano é ilustrada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que incorporou diversos instrumentos do Estatuto para regularização fundiária, reconhecimento da posse, ampliação do acesso a terra urbanizada, mas demarcou uma parte significativa do território municipal como área sujeita a “Operações Urbanas Consorciadas”, na qual parcerias público-privadas podem promover um projeto não sujeito às regras gerais de regulação da cidade, desenhado para poder atrair capitais e investimentos privados.

O caso de São Paulo é bastante ilustrativo do pacote contraditório da implementação do Estatuto. A cidade utiliza desde os anos 1990 instrumentos de captura de mais-valias imobiliárias e sua destinação para fundos públicos, desde o estabelecimento de operações interligadas até a posterior implementação de várias operações urbanas e da outorga onerosa do direito de construir de forma generalizada na cidade. Em tese – e na formulação mesma das leis das operações urbanas aprovadas até hoje – o instrumento poderia ter um caráter redistributivo

Regulado como operação urbana consorciada pelo Estatuto da Cidade, o instrumento operação urbana não constitui instrumento novo na política urbana municipal brasileira em tese, o instrumento permitiria as mais variadas utilizações das mais progressistas às mais conservadoras, senão claramente regressivas e perversas: podem ser operações imobiliárias altamente lucrativas, fonte de recursos para o poder público, formas de privatização da esfera pública ou elitização e segregação funcional de partes da cidade, ou, por outro lado, ferramenta de melhorias sociais e ambientais, supondo diretrizes redistributivas, acesso democratizado aos serviços e equipamentos mediante transformação urbana localizada necessariamente em consonância com projeto maior de cidade. (SALES, 2011, p. 17)

Entretanto, a experiência de São Paulo revela que, na prática os elementos redistributivos contidos nas operações – como as ZEIS – não são implementados e os recursos que estas geram tem basicamente promovido processos de valorização imobiliária concentradores e excludentes. (FIX, 2001; FERREIRA, 2007)

Finalmente, também neste caso, mesmo imaginando que a simples incorporação de instrumentos nos planos diretores poderia abrir caminho para uma utilização futura, é evidente que, diante das pressões e embates locais para que estes não sejam utilizados, uma política fundiária e de planejamento como componente para obtenção de recursos para investimentos em desenvolvimento urbano poderia ter um importante papel indutor, embora hoje ainda sejam bastante dependentes de transferências federais e estaduais.

Entretanto, o aumento de disponibilidade de recursos para investimentos em desenvolvimento urbano nos anos recentes – notadamente o PAC e o programa Minha Casa Minha Vida – não redundou no estímulo para a adoção de nenhuma medida de política fundiária – à exceção de mais instrumentos jurídicos de regularização de assentamentos informais em seu desenho. Essa observação é importante porque

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários *corpus* normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político. (ROLNIK, 2009, pp. 45-46)

E agora? Velhos temas, novos desafios

Os aspectos elencados acima permitem uma avaliação do processo de implementação do Estatuto, sobretudo a respeito dos contextos e modelos socioterritoriais sobre os quais, como vimos, o Estatuto foi formulado. Isto significa concretamente – que as grandes cidades industriais e portuárias herdeiras do fordismo, objeto da sua crise e do ajuste que o sucedeu e aonde renasceram movimentos sindicais e populares passaram a integrar a base de uma nova coalizão que governa o país. Mas o universo dos municípios

e a totalidade do território brasileiro não se limitam e esse contexto. As tentativas de elaboração de planos diretores como pactos socioterritoriais (que cobriram todo o país) revelaram claramente o descolamento da agenda proposta em relação com as realidades sociais, políticas e territoriais muito diversas. Para além dos limites políticos já assinalados, temas como o planejamento da expansão urbana (SANTORO, 2012), o uso do solo nas áreas rurais, a questão indígena e quilombola, a gestão metropolitana entre outros, desafiaram os instrumentos do Estatuto para pensar além do modelo do crescimento espoliativo e especulativo e da ocupação dos vazios urbanos com habitação popular.

Porém, mesmo nos contextos onde e para quem o Estatuto foi formulado, uma avaliação de seu processo de implementação não pode desconsiderar que as cidades brasileiras vivem hoje um cenário que não pode ser mais definido e compreendido no interior dos paradigmas da “lógica da desordem” ou, ainda, do sobretrabalho inerente aos processos de autoconstrução. O novo ciclo de crescimento econômico pelo qual passa o país, embora carregue a inércia do velho modelo de desenvolvimento urbano patrimonialista e excludente, e, aparentemente, reproduza políticas e fenômenos do chamado período do Milagre Brasileiro, na verdade, se dá sob a égide de uma nova política econômica, sustentada por uma recém-articulada coalizão política. Do ponto de vista do impacto nas cidades, pelo menos dois elementos marcam a constituição de um cenário novo: a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive da mercadoria “casa”) e a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados.

Do ponto de vista político, os mesmos partidos que, como oposição, lideraram experimentações de gestão democrática em governos populares nas décadas de 1980 e 1990, compõem hoje uma coalizão em âmbito federal, na qual as lideranças que emergiram do movimento sindical ganharam uma nova hegemonia no establishment político, exercendo enorme influência sobre a agenda do desenvolvimento. O modelo de “integração pelo consumo”, o crescimento com geração de empregos e melhoria das condições salariais – tipicamente identificado com as reivindicações sindicais – definiu a priorização do uso de recursos públicos para dar impulso ao desenvolvimento urbano via promoção de grandes projetos de infraestrutura que redesenham a rede urbana do país, sem fortalecer espaços de planejamento e ordenamento territorial e nem construir um sistema de gestão do território federativo, levando em consideração as fragilidades e potências dos processos locais.

Trata-se do descolamento, da desvinculação entre os enunciados do Plano Diretor e os grandes investimentos vigentes ou em vias de realização. Nas palavras do relatório do Rio de Janeiro: os grandes investimentos se impõem ao Plano como condicionantes externos, ou seja, as grandes definições de investimento são tomadas sem qualquer relação com os planos municipais e os planos não dialogam como poderiam com os investimentos existentes ou previstos. Investimentos em usinas, siderúrgicas, aeroportos, grande obras viárias, obras do PAC sequer são mencionados nos planos e não se relacionam explicitamente a nenhuma estratégia ou diretriz para o desenvolvimento. (SALES, 2011, p. 7)

Por outro lado, o papel exercido pelos fundos de pensão dos trabalhadores como grandes investidores nos megaempreendimentos públicos e privados, em sociedade com os grandes grupos econômicos nacionais, reforçou, de forma renovada, a tradicional aliança do Estado brasileiro com o capital e os espaços e canais onde esta interlocução se dá como espaços privilegiados de tomada de decisão, enfraquecendo e esvaziando os espaços de participação popular no âmbito dos processos decisórios sobre a política urbana no país.

Sob o mesmo contexto econômico e político a política habitacional atual é concebida e praticada como elemento de dinamização econômica para enfrentar uma possível crise na economia e gerar empregos, colocando-se de forma desarticulada com uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para moradia popular. O resultado é um extraordinário aumento no preço de terras e imóveis. O programa Minha Casa Minha Vida, formulado como política industrial – e com grande apelo eleitoral – tem ignorado as conquistas no campo do direito à cidade, do direito à moradia e no campo da cidadania. O financiamento diretamente para as construtoras, como estímulo à produção habitacional de mercado, se transformou em um enorme mecanismo de transferência de subsídios públicos, do orçamento estatal, para o preço da terra e dos imóveis em uma conjuntura sem controle algum sobre o processo de especulação imobiliária.

[...] analisando a proposta do PMCMV tendo como referencia o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país – foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido a localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis. A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos sendo alguns, verdadeiras

idades, será definida nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado mobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas a lógica do mercado. (MARICATO, 2011, p. 68)

Por outro lado, grandes projetos em curso, entre operações urbanas e obras de preparação das cidades para Copa do Mundo e Olimpíadas, abrem espaços “sem norma nem lei”, ou onde estas podem ser flexibilizadas e excepcionalizadas para a entrada de investimentos internacionais:

As nossas cidades estão sendo incluídas nos circuitos mundiais que buscam novas fronteiras de expansão da acumulação, diante da permanente crise do capitalismo financeirizado. E o Brasil aparece com atrativas fronteiras urbanas exatamente em razão do ciclo de prosperidade e estabilidade que atravessamos, combinadas com a existência de ativos urbanos passíveis de serem espoliados e integrados aos circuitos de valorização financeira internacionais. (RIBEIRO; SANTOS Jr., 2011)

A liberação de terra bem localizada para empreendimentos e grandes negócios através das remoções forçadas ou da aplicação de instrumentos que constam no Estatuto da Cidade (como a Concessão Urbanística) são efeitos já visíveis dessas práticas: uma gestão do solo urbano desenhada para explorar ao máximo as possibilidades de sua valorização. As conquistas no campo da legalidade e do direito à cidade, fruto, sobretudo, da luta da população de menor renda, são ignoradas e tratadas de maneira ambígua e discricionária. No caso de comunidades removidas, o direito à posse e à moradia digna são convenientemente relegados à uma condição secundária em função da equação da lucratividade dos projetos de intervenção urbanística.

Considerando o esvaziamento dos espaços de pactuação participativa da sociedade, as vozes que ainda defendem um modelo de desenvolvimento urbano baseado na afirmação de direitos nestes espaços têm se utilizado dos instrumentos do Estatuto da Cidade como forma de resistência no campo jurídico. Assim, ZEIS têm sido utilizadas para impedir remoções, para a exigibilidade de processos participativos, planos diretores aprovados e também para barrar aprovações de planos e projetos definidos sem discussão, entre outras iniciativas. Ainda assim, a judicialização de direitos possibilitada pelo Estatuto não é uma garantia plena, uma vez que, tudo que ela assegura é o julgamento de conflitos na esfera do judiciário, um poder relativamente conservador e que nem sempre emite decisões coerentes com a ideia de um Estado de direitos. Embora o Estatuto da Cidade tenha possibilitado um processo de judicialização para importantes frentes de resistência aos

imperativos do capital sobre o solo urbano, essa salvaguarda tem servido mais para evitar ou bloquear violações de direitos do que para promover ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos.

Não se pode negar a importância do crescimento econômico, da geração de empregos e da valorização do salário, mas se não houver uma política de enfrentamento da lógica corporativa e patrimonialista de gestão das cidades e também um fortalecimento da regulação pública sobre o território, é muito provável que esses ganhos se tornem perdas no futuro. Nesse sentido, os princípios da reforma urbana enunciados na constituição devem ser reafirmados. Mas não resta dúvida de que não se trata de aplicar um ordenamento jurídico puro e simplesmente sem repensar o sistema político, de financiamento, planejamento e gestão do território que definem estas questões no âmbito do Estado brasileiro.

Referências

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*. Campinas, v.14, n.1, pp. 43-64, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>> Acesso em: 29 de março de 2012.

BOTLER, M.; MARINHO, G. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. *Revista Pólis*, São Paulo, n.29, 1997.

CYMBALISTA, R. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In ABRAMO, P. (Org.). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras/FAPERJ/Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

_____.; PEREIRA, H. D. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, p. 171-199, 2010.

FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade global*. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação das zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro In BUENO, L.; CYMBALISTA, R. *Planos diretores municipais: novos conceitos*. São Paulo: Annablume, 2007.

FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GOLDFRANK, B.; SCHRANK, A. Municipal neoliberalism and municipal socialism: urban political economy in Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, Blackwell, v. 33, n. 2, 2009.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n.39, p. 48-64, 1996.

KECK, M. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.

KOVARICK, L. *A espolição urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

MARICATO, E. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In CARDOSO, A. L. (coord.) *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2007.

MORAES, D. A. *Por uma política de habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o PREZEIS*. Recife: URB/PMR, 2005.

MOURAD, L. N. *Democratização do acesso à terra urbana em Diadema*. Campinas, Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q; SANTOS Jr., O. A. Desafios da questão urbana. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, n.45, abr. 2011. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=906>> Acesso em 30 de março de 2012.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Salvador, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

_____.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, n. 20, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>> Acesso em: 15 março de 2012.

SALES, P. M. R. Operações Urbanas Consorciadas. IPPUR - Observatório das Metrôpoles. Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades - CD in SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON (org.) *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTORO, P. F. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2012.

SANTOS, M. R. M. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON (org.) *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In _____. (org.) *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, J. S. Regularização fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológica: apresentação de casos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, p. 171-199, 2010.

TREVAS, V.; MAGALHÃES, I.; BARRETO, L. (org.) *Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In ARANTES, O.; MARICATO, E.; _____. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento n.7)

Quem disse que ia ser fácil?

Dez anos do Estatuto da Cidade, avanços e dilemas, mais moradias e menos cidades: pontos para uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade.

Benny Schvarsberg

Compartilho com os que acreditam que o Estatuto da Cidade é uma conquista democrática para a política urbana brasileira e, como tal, seus dez anos de existência devem ser objeto de comemoração. Uma boa forma de comemorar esse decênio é fazer uma reflexão considerando: 1. Os esforços de implementação de políticas públicas nos três níveis – União, estados e sobretudo municípios, que são a esfera por excelência do Estatuto – para efetivar os direitos reconhecidos pelo Estatuto da Cidade; e 2. As cobranças, pressões e lutas das entidades, instituições e movimentos sociais no mesmo sentido. Para fazer um balanço honesto e, – por suposto crítico – penso que devemos apontar alguns avanços substantivos em alguns temas, juntamente com os renovados desafios (e talvez até recuos) a serem destacados para avançar no debate e na construção da política urbana brasileira.

No campo dos avanços, sem dúvida localizamos a disponibilidade de um novo marco jurídico urbanístico fundado no princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, e não mais nas garantias à propriedade privada da antiga tradição jurídica brasileira desde a Lei de Terras do século XIX e do Código Civil de 1916. Logo essa inspiração na primazia “lefebvriana” do valor de uso mais do que no valor de troca da cidade e da propriedade, é algo promissor.

Da mesma forma, é valiosa a disponibilidade para os municípios e cidadãos de uma cesta de instrumentos regulamentados para promover processos de reforma urbana com indução ao desenvolvimento urbano, à democratização da gestão urbana e à regularização fundiária sustentável – ainda que alguns desses instrumentos já tivessem esforços de implantação anteriores à vigência do Estatuto, como comentarei adiante.

No tema do acesso à terra urbanizada e o direito à moradia, cabe reconhecer mudanças a partir dos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na política habitacional a partir de investimentos federais, realizando uma inflexão predominantemente dirigida aos segmentos de baixa renda excluídos do mercado formal. Contudo, como todo processo de mudanças carrega consigo suas contradições, é honesto observar também a apropriação de boa parte dessas reorientações de investimentos pelo capital imobiliário com a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes da valorização da terra, direta ou indiretamente estimulada pelos programas e recursos oficiais – assim como as incapacidades ou ausências de vontade política nos municípios no sentido de promover o manejo social dessa valorização e de fazer a disputa de sua captura com os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto.

E ao falarmos em capital imobiliário, não se pode deixar de qualificar o movimento atual em que é cada vez mais orgânica a sua indissociabilidade com o capital financeiro. Assim como esse capital imobiliário financeiro, que envolve e articula construtores, empreendedores, incorporadores e bancos, cada vez mais incide decisivamente nas dinâmicas urbanas captando a renda do solo, reapropriando-se, para tanto, ao modo de seus interesses, dos Planos Diretores, da legislação urbanística e edilícia, e dos demais instrumentos, recursos e iniciativas de planejamento, ordenamento e controle urbano e territorial. Não queremos aqui fazer um discurso panfletário fácil entre nós (planejadores críticos) de demonização do capital imobiliário financeiro, sem deixar de apontar seus nexos com o poder público – tanto o Executivo (governos à direita e à esquerda), Legislativo e Judiciário – nos três níveis do que chamamos, no Brasil, de Federação. Fora a mídia e outros instrumentos de reprodução ideológica com quem o capital imobiliário financeiro constrói sua legitimidade e suas condições de acumulação.

Sobre a implementação de políticas fundiárias e o reconhecimento de direitos à regularização da posse da terra também é honesto apontar, quanto aos desafios crescentemente ampliados, que há bem mais dilemas do que avanços nesse campo. O direito à moradia, nessa esfera, tem convergido com o direito à propriedade, que é princípio de produção crescente de desigualdades sociais, e respaldado de forma conservadora e tradicional, por exemplo, em diversas sentenças do Poder Judiciário em Ações de Usucapião Urbanas Individuais e Coletivas pelo Brasil afora.

No sentido do enfrentamento desse dilema, cabe reconhecer o avanço da Lei Federal nº 11.977/09 que altera o artigo 4º do marco regulatório e insere em seus incisos dois instrumentos fundiários:

- A demarcação urbanística, procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;
- A legitimação de posse como o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística.

Tal também avança ao reforçar dois princípios gerais a serem respeitados em processos de implementação de Políticas de Regularização Fundiária:

- A ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada (prioridade esta cada vez mais testada), assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- A articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas ao direito à cidade.

Quem milita na área sabe que este último princípio é de difícil implantação se consideramos o padrão e a tradição da política urbana brasileira em que permanecem intactas a total hegemonia do setorialismo e a fragmentação nas políticas urbanas sem leitura ou estratégia de conjunto do território, ou seja, reflexo da incapacidade de perceber a cidade como totalidade.

Por outro lado, a Lei nº11.977/09 contribui com a complementação do Estatuto reafirmando o conceito da regularização fundiária sustentável como forma de garantia da segurança do acesso à terra, entendida não exclusivamente como forma de legalização da posse da terra consolidada, mas compreendendo principalmente uma série de ações que promovam a integração socioespacial das comunidades. Evidentemente que para a lei “pegar” será necessário que as prefeituras e cartórios de registro imobiliário estejam minimamente estruturados para receber novas e maiores demandas. Da mesma forma será imprescindível o esforço para que a política fundiária dos municípios entre na pauta de prioridades política e orçamentária.

Nesse ponto, estamos falando de um nó da política urbana brasileira – talvez o seu nó górdio, que é o nó da terra ou o nó fundiário. A ausência de

políticas fundiárias articuladas ao Plano Diretor e ao processo permanente de planejamento urbano participativo tem implicação direta tanto no uso inadequado quanto no uso perdulário¹ do solo urbano, construindo o nosso quadro de precariedade, insalubridade, irregularidade, clandestinidade e insegurança que reproduz anualmente as tragédias vividas pelas áreas de municípios atingidos por enchentes e deslizamentos. E os mesmos urbanistas entrevistados pela mídia a repetirem de forma recorrente os mesmos alertas como uma espécie de “crônica de uma morte anunciada”, a nos lembrar o belo livro de Gabriel Garcia Márquez.

Quando se retoma o tema do solo urbano, ou terra urbana, por mais óbvio que pareça é sempre preciso esclarecer que não estamos tratando de terra nua, mas de terra urbanizada. A localização da terra ou do imóvel edificado é o que conta na luta acirrada pelas melhores localizações, e pela orientação dos investimentos públicos que promovem o aumento dos preços e a valorização dos imóveis em determinadas áreas da cidade.

Como adverte Ermínia Maricato, de acordo com Celso Furtado, a terra urbana assim como a rural é um ativo da mesma importância do capital e do trabalho para distribuir renda e enfrentar as desigualdades. Mais ainda, a terra é um ativo financeiro, em processo de crescente mercantilização, onde é adicionado valor a terra por induzir urbanização. E essa valorização, por sua vez, obviamente interfere no acesso à terra. Para enfrentar essa lógica é indiscutível a necessidade de política pública de redistribuição de terra urbana (e rural) para combater a miséria, a pobreza, e a desigualdade social no Brasil. Mas é mais fácil aprender japonês em braile, como canta o Djavan, do que fazer política fundiária, em especial – e paradoxalmente -- pelos governos de esquerda. E sempre é bom não esquecer também os exemplos perversos de política pública de terra, à direita, como a que desenvolveu paradigmaticamente o ex-governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz, em Brasília de forma populista, distribuindo terra pública com “urbanização” precária formando, assim, currais eleitorais. Claro que só com o estoque fundiário público de Brasília dava para fazer aquela “reforma urbana” enviesada e torta que rendeu a ele e seus correligionários dezesseis anos de poder só agora relativamente interrompidos (pois muitos de sua equipe seguem acomodados no governo do Distrito Federal), graças a à Lei da Ficha Limpa que derrubou a candidatura de Roriz, e às denúncias de corrupção, feitas por outro político acusado de corrupção, que antes derrubaram a candidatura de Arruda.

¹ No sentido de uso desperdiçador, “gastador” de terras de forma irracional e irresponsável.

Por outro lado, a política urbana de financiar a construção de moradias sem tocar no estatuto da propriedade fundiária, sem buscar incidir na regulação de ganhos especulativos (o que seria botar o dedo na ferida) e sem implementar a função social da propriedade, gerou uma transferência de renda para o preço dos imóveis. É lugar-comum acusar que os conjuntos habitacionais de baixa renda continuam a ser construídos fora das cidades, repetindo práticas conhecidas do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH). E no nível municipal, onde está a competência pelo controle do solo, os prefeitos, que não querem ou mesmo não conseguem aplicar a função social da propriedade, enfrentam a dificuldade de comprar terrenos a preço de mercado, inflado, para a produção de moradia social. Já no nível estadual, os governadores – salvo honrosas exceções – ignoram solenemente a necessidade de políticas integradas nas metrópoles, especialmente políticas de solo urbano e ordenamento territorial.

Continuam as grandes empreiteiras de obras de infraestrutura, amparadas sob o verniz politicamente correto do discurso social, orientando o destino das cidades quando exercem pressão sobre os orçamentos públicos (via vereadores, deputados, senadores ou governantes) para garantir projetos oferecidos ao poder público como “emblemas ou logomarcas” da sua gestão. Basta checar as tabelas de contribuições às campanhas dos principais candidatos onde aparecem as mesmas empreiteiras, proporcionalizando suas contribuições conforme o termômetro das pesquisas eleitorais. Daí inclusive a relevância do debate atual sobre a reforma política onde tem centralidade o tema do financiamento público das campanhas (peça estratégica no combate à corrupção baseada notoriamente no compromisso dos governos com as grandes empreiteiras financiadoras de campanhas). Assim, bem mais do que Planos Diretores e legislação urbanística, as obras (de impacto) seguem determinando estruturalmente o processo de urbanização, no conhecido quadro urbanístico brasileiro onde convivem de forma absolutamente complementar os planos sem obras e as obras sem planos.

Não obstante os avanços antes observados, a política urbana segue sendo operada, no grosso dos recursos com incidência no urbano, dentro do modelo clássico de “transferências negociadas” sobre financiamento e investimentos em obras que se territorializam com dois vetores principais. O primeiro, de obras no sistema viário – que são as mais visíveis, tradicionalmente vinculadas à lógica do financiamento das campanhas e em correlação estreita com o cronograma eleitoral –, geralmente reproduz a cidade de urbanismo rodoviarista priorizando o transporte sob pneus privado e de urbanização dispersa que esgarça o tecido urbanístico e social; o segundo vetor territorial,

recentemente reforçado, de obras de habitação social no modelo “plantação de casinhas” agora cada vez mais coloridas na periferia, as quais, como dizem alguns de seus moradores, podem ser chamadas de moradias sem cidade.² Basta viajar pelas estradas e rodovias para admirar como tem se proliferado esse novo tipo de *plantation* habitacional nas bordas de municípios e distritos. Claro que não dá para “jogar a criança fora junto com a água do banho”. Temos honrosas exceções, tanto no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – que na urbanização de favelas dialoga melhor com a política urbana muito embora, infelizmente, sua concepção despreze o planejamento urbano – como no Minha Casa, Minha Vida (MCMV) – que não conseguiu controlar o protagonismo das empresas privadas no programa –, que merecem reconhecimento até por estar na contramão da lógica geral da política urbana. Cito aqui casos interessantes de intervenções³ em Belo Horizonte, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, concebidas de forma mais bem integrada com a cidade para as faixas de 4 a 10 salários mínimos. Para a faixa de até 3 salários mínimos é raro encontrar experiências com alguma urbanidade.

Óbvio que uma lei por mais que traga avanços, como a do Estatuto, e mais recente as contribuições da Lei nº 11.977/09, não vai ter o condão de alavancar uma nova política pública, muito menos de transformar num relance realidades políticas, socioeconômicas e urbanísticas fortemente arraigadas na nossa cultura de estruturas públicas (especialmente na esfera local), extremamente conservadoras, arcaicas, patrimonialistas e privatizadas. Fora ainda o fato de que o estatuto não tratou de temas de estruturação urbana estratégicos como parcelamento do solo, que deveriam estar sendo tratados na revisão da Lei nº 6766/79 para fechar o ciclo do novo marco jurídico urbanístico, estacionado na pauta política do congresso nacional após dez anos de altos e baixos de seu debate. É claro que a responsabilidade deve ser compartilhada entre o poder público nos três níveis, em primeiro lugar, mas também com o Ministério Público e a sociedade como um todo. É necessário dose cavalariada de vontade e mobilização política, assim como capacidade institucional dos gestores públicos para implementá-la, e o monitoramento e a cobrança da sociedade civil organizada, bem como a participação dos moradores das comunidades para efetivar os direitos reconhecidos no Estatuto da Cidade.

Mas quero ressaltar um aspecto que não pode ser relegado a um segundo plano no balanço desse decênio do Estatuto que se remete à construção

² Ouvimos de um de seus beneficiários o comentário “a gente consegue ter uma casa, mas a cidade não vem junto com ela não”.

³ As intervenções exemplificadas podem ser verificadas em Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação (2010)

de arenas de planejamento urbano, em boa medida impulsionadas pelo crescente número de Planos Diretores no Brasil entre 2001 e 2009. Sobre os Planos Diretores nos permitimos um comentário preliminar fazendo uma referência ao velho Marx, de forma um tanto herege e pouco ortodoxa, reconhecemos, com respeito à noção de fetichismo da mercadoria. A fetichização é desvelada por Marx como um processo em que se atribui às mercadorias propriedades, atributos e às vezes até poderes, que elas por si só não têm. E se esconde, nesse mesmo processo, as contradições, relações sociais, econômicas e políticas, que estão na base de sua constituição como mercadorias. Permitindo-me uma superficial aplicação eu perguntaria no terreno da utopia: Será que o PD mais avançado (e existem alguns do meu ponto de vista avançados sob vários aspectos) seria capaz de mudar as regras do jogo de produção da cidade? Esse PD avançado garantiria lógicas e dispositivos legais de desmercantilização do espaço e da moradia? Esse PD superaria a despolitização do planejamento urbano que os discursos tecnocratas sobre a configuração e produção da cidade buscam construir incessantemente? Ele seria capaz de promover a repolitização do debate urbano na perspectiva do ideário da Reforma Urbana? Eu penso que colocar boa parte de nossas fichas em qualquer uma dessas apostas seria adotar o fetichismo do Plano como premissa. Seria aposta na crônica da frustração anunciada. E isso está longe da chamada *Real Politik*, ou seja, a chamada “luta política concreta nas condições concretas”, ou como diria o nosso dramaturgo Nelson Rodrigues, “a vida como ela é”. Com esse comentário nos posicionamos previamente no campo da crítica às críticas e frustrações que fetichizam o Plano pelo que “não foi capaz de fazer”; assim como da crítica aos elogios que fetichizam o Plano pelo que “foi capaz de fazer”.

A MUNIC⁴ mostra que o número de Planos Diretores passou de 805 em 2005 para 2318 dos 5565 municípios em 2009. E se for considerado o universo de municípios com mais de 20 mil habitantes a proporção de Planos elaborados em relação ao total é mais expressiva: em 2009 do universo de 1644 municípios com mais de 20 mil habitantes, 1433 tinham PD, ou seja, quase 90% do total. Esse resultado se deu a partir da obrigatoriedade de Planos Diretores, dentro dos princípios voltados a promoção do direito a cidade e para a sua gestão democrática do Estatuto. Muitos desses municípios já estão agora em novas rodadas de planejamento com processos técnico políticos de revisão de seus Planos, o que mostra que o dispositivo de obrigatoriedade do estatuto está pegando. E de 2011 em diante provavelmente retomamos a pauta local

⁴ Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE desde 2001.

em novo momento, podendo introduzir os instrumentos necessários para tratar áreas de expansão urbana – na verdade talvez seja mais adequado falar em dispersão do que expansão –, e outros temas crescentemente colocados. Talvez alguns Planos Diretores fossem mais coerentes se usassem a categoria Zona de Dispersão Urbana do que de Expansão Urbana.

Vale observar, com os dados da pesquisa realizada pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ) analisando a incorporação de instrumentos de política urbana, a tendência de evolução – mesmo que lenta e de baixa aplicação – de sua aplicação nos municípios. Tomamos como exemplo a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) que na primeira metade da década tinha sido pouco incorporada pelos municípios: o número de municípios com ZEIS quase triplicou de 672 municípios em 2005 passando para 1799 municípios com ZEIS em 2009. Com todas as limitações na aplicabilidade concreta do instrumento é um avanço na disponibilização dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade na política urbana dos municípios. Os dados da MUNIC somados à avaliação de 526 leis complementares municipais de Planos Diretores pela Rede, permitem avaliar que a Campanha feita pelo Ministério das Cidades para elaboração de Planos Diretores, como política pública nesse período, contribuiu tanto do ponto de vista quantitativo, como qualitativo, para que o Estatuto, naquilo que ele tem de mais objetivo e pragmático, que são suas ferramentas, fosse relativamente incorporado pelos municípios. Ainda que de forma tímida, paulatina, desigual, de limitada aplicabilidade e cheios de debilidades técnicas, é perceptível o esforço da sociedade e de gestores para incorporar o Estatuto no PD, no planejamento e na gestão da cidade. É razoável questionar a eficácia e os resultados, mas não se pode desconhecer esse esforço, que foi crescente, sobretudo a partir da segunda metade da década. Quanto à baixa autoaplicabilidade – crítica frequente quando se avalia a incorporação dos instrumentos nos Planos e seu uso efetivo pelos municípios –, não é razoável imputá-la ingenuamente às limitações técnicas do plano ou limitações jurídicas da lei. A autoaplicabilidade das leis, menos que resultar do aperfeiçoamento técnico ou jurídico, é uma construção política articulada às demandas, às práticas e conflitos sociais concretos como bem o demonstra o exemplo da Lei Maria da Penha que trata da violência contra a mulher, que é talvez o fenômeno recente de sucesso de lei que, apesar de nova, “pegou” com aplicação bastante generalizada no Brasil.

Como dito inicialmente, não podemos esquecer nesse balanço que alguns dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto têm existência anterior à sua vigência. Assim, por exemplo, as zonas especiais de interesse social, outorga onerosa do direito de construir – mais conhecida como solo criado –, operações urbanas e outros já vinham sendo aplicados pelos municípios, nunca sem dificuldades, restrições e constrangimentos de toda ordem.⁵ Mas a sua regulamentação em Lei Federal não deixou de trazer inovação e, sobretudo, estímulo à aplicação nas políticas urbanas municipais, até porque se tratava de novidades para a imensa maioria dos municípios, e para boa parte trata-se ainda.

É lugar comum para quem milita na área de planejamento urbano a crítica quanto as insuficiências e inadequações na regulamentação dos instrumentos tanto nos Planos Diretores, quanto em legislações urbanísticas específicas, para viabilizar sua incidência concreta na política urbana. Especialmente com respeito à ausência de demarcação no território, à definição de prazos amarradores de sua implementação e procedimentos administrativos que tem a capacidade de deixar instrumentos adormecidos sem poderem ser aplicados. Ou mesmo o descompasso entre as regras para aplicar o instrumento e a indicação das áreas essas regras se aplicam. Nesse sentido, o Conselho das Cidades⁶ deu uma feliz contribuição com a construção da Resolução nº 34 em julho de 2005. Fez isso quando estabeleceu orientações mais claras sobre o que é conteúdo mínimo dos Planos para que incorporem os instrumentos, porem amarrados aos objetivos e estratégias de modo a operá-las concretamente no território para fazer cumprir a tal função social da propriedade nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no PD.

Outro aspecto que vale destacar foi que o Estatuto incentivou a formação de Conselhos Municipais da Cidade, no entanto é forçoso reconhecer que foi o processo de elaboração de Planos Diretores que, com muita dificuldade – dada a baixa cultura de democracia direta nos municípios –, colocou na agenda política de grande parte dos 1600 municípios envolvidos a constituição dessas arenas. A pesquisa feita pela Rede de Avaliação dos Planos Diretores coordenada pelo IPPUR demonstra que dentre mecanismos e instrumentos de participação previstos nos Estatuto os órgãos colegiados foram os mais incorporados pelos Planos Diretores – todos os vinte e sete estados propuseram ou criaram órgãos colegiados do tipo Conselho de Política Urbana em todos

⁵ A título de exemplo, a tentativa de aplicação do IPTU progressivo no Distrito Federal em meados dos anos 1990, na administração Cristovam Buarque, encontrou grande resistência interna na área da fazenda do governo progressista local.

⁶ Órgão consultivo que integra a estrutura do Ministério das Cidades composto por representações de segmentos tais como ONGs, entidades técnicas e acadêmicas, empresários, movimentos sociais, governos etc.

ou quase todos os PDs como se viu na pesquisa. Certamente a ausência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano ao longo de anos contribuiu para o enorme atraso na disseminação e constituição dos conselhos de política urbana como arenas políticas públicas efetivas de explicitação de conflitos e projetos de cidade. Se tomarmos como exemplo áreas de política pública mais consolidadas como política de estado como a saúde, a assistência social e meio ambiente, onde a existência de fundos e conselhos efetivamente deliberam sobre a destinação desses fundos (para onde, para quem) nos estados e municípios, conseguimos perceber um pouco do atraso sistêmico e estrutural da área de Política Urbana no Brasil. Evidentemente esse atraso estrutural na política urbana no Brasil – de não se constituir como política sistêmica de Estado – não é fortuito; é fruto das grandes limitações políticas da área assim como da correlação de forças políticas nos três níveis, da força dominante em nossas grande e medias cidades do capital imobiliário financeiro urbano etc. E não pode ser imputado à baixa aplicabilidade do estatuto e seus instrumentos. É honesto reconhecer que na experiência brasileira a área de política urbana não se constituiu como política pública republicana nem federalista, e a baixa aplicabilidade do Estatuto é um dos elementos a denunciar a urgência desse debate.

Parece-nos indiscutível apontar para o governo da presidenta Dilma Rousseff - que no discurso em que homologou sua candidatura à presidência da República pelo PT destacou explicitamente como um de seus pontos programáticos seu compromisso com a continuidade de implementação de uma reforma urbana no Brasil – que empreenda um esforço claro materializado em políticas, programas, ações e recursos, de estímulo e apoio à uma ampla campanha de implementação do Estatuto das Cidades junto aos estados, municípios e sociedade civil. A presidenta Dilma Rousseff tem reafirmado recentemente seus compromissos com a ampliação da reforma agrária, e esperamos que as entidades da sociedade civil cobrem, e especialmente propomos que a próxima diretoria da ANPUR cobre (não só na sua representação no Conselho das Cidades), a reafirmação de seus compromissos com a reforma urbana, que estão longe de passar exclusivamente pela ampliação e requalificação dos Programas MCMV e o PAC. Mas a efetividade desse compromisso passa, a nosso juízo, por uma agenda de política urbana com alguns pontos que merecem ser reafirmados:

- Articular os empreendimentos do PAC e do PMCMV ao Plano Diretor, à regulação do uso do solo e ao planejamento dos investimentos públicos, com controle social;

- Mudanças substantivas no papel do Ministério das Cidades que deveria ter um papel estratégico na construção e aplicação de uma política nacional de desenvolvimento urbana centrada no Estatuto da Cidade, e se converteu há anos num dos mais arcaicos modelos políticos de Balcão de transferências negociadas de recursos federais para políticas e programas setoriais fragmentados;
- Aplicar a Lei nº 11.888/08 de Assistência Técnica, que reafirma a aplicação do Estatuto da Cidade, buscando assegurar às famílias de baixa renda o direito à moradia via assistência técnica pública, e junto com ela possivelmente uma das principais ações do governo federal para fortalecer a gestão e o planejamento urbano seja ampliar um programa nacional de assistência técnica de envergadura nacional articulado com estados, municípios e toda a sociedade, implementando processos de capacitação e ação de forma regional;
- Fortalecer a pauta de políticas metropolitanas integradas voltadas não só para planos metropolitanos, como vemos recentemente o exemplo interessante do Plano Metropolitano de Belo Horizonte coordenado pelo CEDEPLAR, mas para a gestão dos recursos voltados ao desenvolvimento urbano na escala metropolitana operando serviços e equipamentos no âmbito regional de forma cooperada;
- Necessidade de uma estratégia para os pequenos municípios, com alternativas de apoio as iniciativas embrionárias de planejamento urbano que também foram estimuladas em inúmeros municípios pequenos, especialmente aqueles turísticos com base no patrimônio histórico e ambiental, neste primeiro decênio do Estatuto da Cidade;
- Fortalecer com políticas públicas a pauta da democracia urbana e territorial, tão importante quanto disponibilização de recursos para produção de moradia até três salários, tem destaque na agenda de política urbana hoje os processos inovadores de gestão nos municípios – que envolvem práticas de democracia direta e não só representativa – favorecendo a luta dos segmentos excluídos na acirrada disputa por localização boa em cidades, serviços, equipamentos, enfim por urbanidade, ou o direito à cidade mais amplo e não restrito ao direito à moradia digna;
- Política Fundiária articulada aos Planos Diretores que estimule e requalifique nos municípios a prática de Bancos de Terra para a política habitacional, por exemplo estabelecendo a contrapartida de percentuais de áreas no licenciamento urbanístico de novos loteamentos, parcelamentos e

condomínios, para a formação desses estoques fundiários tão imprescindíveis à política habitacional preferencialmente direcionados às ZEIS vazias, bem mais difíceis de serem demarcadas em Planos Diretores do que ZEIS ocupadas para fins de regularização fundiária; A proposta desses Bancos Fundiários Municipais são certamente uma luta política difícilíssima com o segmento imobiliário que os taxa frequentemente de “políticas de confisco”, vide o caso de Goiânia, mas são uma luta fundamental a ser estimulada;

- Gostaria de destacar por ultimo uma política publica interessante do ponto de vista de um principio do estatuto que é “integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento econômico do município e sua área de influência”. É comum o tratamento pontual e privilegiado, com investimentos públicos, em parte da área urbana ou em parte da área rural do território municipal. O Estatuto afirma a necessidade de integração e articulação entre as áreas urbanas e rurais, especialmente em função do Plano Diretor, que deve contemplar o território do Município como um todo”. Refiro-me ao programa Territórios da Cidadania, do Governo Federal, que foi, com muita propriedade, considerado pelo ex-presidente Lula como a política mais perfeita que já foi elaborada no plano social (SADER, 2008),⁷ ao mapear cerca de 300 municípios de todos tamanhos entre os mais pobres do país regionalizados em Territórios para concentrar neles, de forma coordenada, ações e programas de 22 ministérios no estilo do que preconizou Milton Santos no conceito de políticas sociais no território. Foi e continua sendo raro exercício inovador de política publica eficaz de articulação de políticas e ações governamentais de 22 ministérios em áreas pobres, geralmente rurais, mas que contém cidades, que entende que é o território que integra as políticas públicas e o toma como base de articulação das ações. Esse programa regionalizou 120 territórios da cidadania sem se limitar a fronteiras municipais e até estaduais nos 27 estados agora já com 3 anos de execução está numa nova fase em seu terceiro ciclo ou geração de políticas assumindo claramente a necessidade de planejamento urbanístico integrado desses territórios, de seus equipamentos e infraestruturas na perspectiva da inclusão produtiva e social. Podemos enxergar aqui uma possibilidade promissora de uma política publica com potencial de costurar Reforma Agrária com Reforma Urbana.⁸

⁷ Referenciado em SADER, E. (2008).

⁸ Essa perspectiva emerge da feliz e promissora coincidência de que o atual ministro do Desenvolvimento Agrário é ex-secretário de Desenvolvimento Urbano do estado da Bahia.

Apesar das enormes dificuldades de ordem técnica e, sobretudo, política de colocar em prática os seus princípios e diretrizes, o Estatuto após 10 anos segue como uma norma fundamental de referência para a gestão das cidades, para a elaboração de planos e leis urbanísticas. E se revela mais relevante ainda na disputa com outras referências repaginadas fortemente presentes na gestão das cidades como as velhas agendas pautadas na competitividade urbana e na sustentabilidade econômica das cidades; ou ainda o receituário do planejamento estratégico que resiste desde os anos 1990 e retorna rejuvenescido diante do convite para arrumar nossas cidades tornando-as enfim mais globais para nosso orgulho e autoestima para receber os convidados dos Grandes Eventos Esportivos que se avizinham. Especialmente nas cidades que vão sediar jogos da Copa é impressionante o mercado de carteiras e portfólios de projetos urbanos sendo vendidos por lobistas associados ao planejamento estratégico a empreendedores e especialmente ao poder público; projetos estes, na velha tradição de grandes obras emblemáticas que, via de regra, em nada dialogam com os Planos Diretores ou qualquer esforço de planejamento urbano existente. Neste quadro de ameaça crescente à função social da cidade o Estatuto da Cidade é cada vez mais relevante.

Não poderia concluir esta reflexão sem recordar que os dez anos do Estatuto da Cidade são tributários dos vinte e três anos da criação dos artigos 122 e 123 da Constituição Federal de 1988 e da subsequente iniciativa legislativa fundamental de regulamentação daqueles artigos – que ficaram conhecidos como o capítulo de política urbana da Constituição –, proposta pelo saudoso senador Pompeu de Souza, poucas vezes lembrado e reconhecido. E quero homenagear com essa lembrança o Senador Pompeu, assim como o arquiteto brasileiro José Roberto Bassul, que na sua assessoria técnica e política foi, e ainda é, um entusiasta e construtor permanente do Estatuto, cuja implementação como vimos segue sendo um enorme desafio na realidade da cultura urbanística brasileira. Afinal, quem disse que ia ser fácil?

Referências

SADER, E. (2008). Lula e os intelectuais. *Carta Maior*, 17 jun. 2008. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=189>. Acesso em: 15 maio 2011.

Planejamento Urbano no Brasil:

(in) definição do papel dos atores e condições para uma participação efetiva

Elson Manoel Pereira

O grande e acelerado processo de urbanização da sociedade brasileira foi acompanhado em igual proporção e velocidade dos problemas nas cidades, principalmente nas chamadas regiões metropolitanas, mas que se generalizam cada vez mais também nas cidades de porte médio. Durante boa parte do século XX, a solução para os problemas de nossas cidades veio muito mais da importação do pensamento urbanístico europeu e/ou norte-americano do que de uma reflexão crítica a partir do lugar, embora, no processo de transferência de ideias, houvesse uma tradução, uma apropriação adaptada. A crítica a este processo de busca de soluções alhures pode ser resumida na frase disseminada pelo já famoso texto de Ermínia Maricato e colaboradores (2000) “As fora do lugar e o lugar fora das idéias”; nesse texto podemos ver claramente demonstrado que os problemas urbanos permaneceram, ou melhor, se agravaram, com a tentativa de implantar um planejamento nos moldes dos países ditos centrais; a reflexão mais aprofundada sobre nossa formação socioespacial esteve muito tempo (e em alguns casos, ainda está) ausente da reflexão urbanística. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), nascido antes do golpe militar em 1964, e fortalecido durante a discussão da nova Constituição Brasileira após o processo de redemocratização do país, trouxe à pauta de discussão sobre a cidade brasileira elementos que marcaram profundamente os anos que seguiram a promulgação da Constituição de 1988, criando um pensamento urbanístico crítico e com uma autonomia importante em relação à reflexão internacional, sem desconsiderá-la. A política urbana brasileira que se implantou desde então, intencionou introduzir novos elementos à forma de planejar nossas cidades. Essa reflexão resultou, graças a uma conjuntura política inicialmente favorável, numa reinstitucionalização da política urbana sempre afirmando a necessidade de uma reforma estrutural no modo de produzir o espaço urbano e nos processos do desenvolvimento das políticas públicas. No centro do debate estava o papel da democracia

participativa no desenvolvimento de Políticas Públicas Urbanas. A criação de uma estrutura (principalmente o Ministério das Cidades) e processos (elaboração de planos diretores participativos, criação de Conselhos etc.) em nível federal visaram então à implementação de uma política urbana crítica e com a participação da Sociedade Civil. Desta forma, não apenas o conteúdo do planejamento urbano quis ser diferente neste processo, mas a própria maneira de elaborá-lo também.

Um elemento central da reflexão do MNRU era a participação da sociedade civil no processo de elaboração e gestão das políticas urbanas, na medida em que, historicamente, os técnicos ligados ao poder público foram os atores hegemônicos no planejamento urbano brasileiro. O MNRU pensou igualmente que uma política de Reforma Urbana precisaria ter um caráter de política pública federal; tal condição foi modificada na discussão da Constituição de 1988, que transferiu à escala local, a incumbência de fazer as reformas estruturais nas cidades brasileiras através da implantação de planos diretores municipais.

As questões que procuramos responder em nossa pesquisa desenvolvida ao longo dos últimos dois anos nas oito cidades mais populosas de Santa Catarina foram as seguintes: que elementos estruturais e conjunturais concorreram para uma participação de qualidade nos processos de elaboração de planos diretores dessas cidades e qual o papel dos atores locais nesses processos?

Os municípios que estudamos (vide tabela 1) elaboraram ou revisaram seus planos diretores segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Constituem diferentes conjunturas em termos de administrações municipais e diferentes formações sociais, o que nos permitiu um elenco bastante distinto de situações. Cinco deles terminaram e aprovaram seus planos até dezembro de 2011: Joinville, Blumenau, Chapecó, Lages e Itajaí. Os três restantes, por diversos motivos, ainda não terminaram ou não aprovaram seus planos diretores. Por se tratar de uma pesquisa ainda em andamento, temos diferentes estágios de compreensão de cada processo, sendo que os ligados aos municípios de Blumenau e Joinville são os menos aprofundados. Como nosso objeto de estudo é a participação e o papel dos atores sociais no desenvolvimento dos planos diretores, não vamos apresentar cada cidade em particular, mas evidenciar aqueles elementos de cada processo que nos permitam melhor responder à problemática da pesquisa.

Tabela 1: As cidades mais populosas de Santa Catarina

	Município	Número de Habitantes
1	Joinville	509.293
2	Florianópolis	404.224
3	Blumenau	299.159
4	São José	203.384
5	Criciúma	191.473
6	Chapecó	182.809
7	Itajaí	182.484
8	Lages	154.122

Fonte: IBGE, Censo 2010

O fundamento da democratização no planejamento urbano: No início dos anos 1960 germinou a reflexão crítica sobre o planejamento urbano no Brasil. Esta reflexão aconteceu no seio do Movimento Nacional de Reforma Urbana que apresenta durante o processo de elaboração da nova Constituição brasileira de 1988, uma proposta de política urbana para o país; esta proposta estava baseada em três princípios:

1- O Direito à Cidade e à Cidadania.

2- A democracia participativa como princípio para a gestão da cidade.

3- A função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre os direitos da propriedade individual, o que implica num desenvolvimento socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano (Grazia, 1990)

Essa abertura necessária do planejamento urbano brasileiro à participação encontra fortes justificativas na necessidade de uma maior abertura democrática, o que propiciaria a que grupos sociais tradicionalmente alijados dos processos de planejamento da cidade pudessem ser considerados; seria um aprimoramento do processo democrático representativo liberal.

O pensamento de Henri Lefebvre em seu célebre livro *O Direito à Cidade*, de 1968, embasa boa parte dessa reflexão; nele, a participação tem origem no direito à obra: em seu espírito, a cidade deve contribuir para a qualidade de vida das populações não somente pelo que ela oferece em termos de espacialidades, mas porque ela é igualmente processo. Não importa somente a forma nela mesma, mas os caminhos que levam a ela. A cidade deve assim ser pensada como uma obra que continuamente se recria. Nisto, a reflexão proposta por Henri Lefebvre se opõem fortemente as ideologias espacialistas do pensamento do urbanismo modernista. É preciso notar igualmente que

a participação evocada, e aparentemente concebida pelo autor como um elemento constitutivo desse direito à obra, não faz menção a uma participação organizada e institucionalizada. Seria mais espontânea e diretamente, através de sua prática cotidiana do espaço ou mesmo das intervenções esporádicas sobre a materialidade urbana, que o habitante deve fazer parte da confecção da obra. O termo “participação” teria então um sentido diferente desse que lhe é atribuído atualmente, notadamente nas políticas contemporâneas visando democratizar o processo de decisão e de ação. No entanto, com esse pensamento, Henri Lefébvre prefigurava de certa maneira o futuro do urbanismo, convidando os cidadãos a desempenharem um papel bem mais amplo.

Esta busca por uma maior participação da população em políticas urbanas é encontrada igualmente em reflexões mais recentes. A reflexão de Ives Chalas (1998, 2008), por exemplo, sobre a prática do urbanismo atual na França, aponta para o aparecimento de elementos caracterizadores de um novo planejamento urbano que vai além de uma simples governança e “inscreve-se em uma tentativa de repolitização da vida urbana, apresentando-se como uma oferta de política, de conceptualização do conflito, para com os habitantes” (CHALAS, 1998, p. 206). Ele nos fala então de um novo imaginário de planejamento, o qual denomina de “pensamento fraco⁹ ou pensamento prático”.

Segundo Chalas (1998), pensamento fraco “é o contrário de um pensamento simples, de um pensamento repleto de certezas e orientado para perspectivas de futuro claramente traçadas. Um pensamento fraco é um pensamento tornado mais incerto, mais complexo, menos sistemático e, por isso mesmo, menos polêmico, menos constituído em doutrina” (CHALAS, 1998, p. 206) que apresentaria como dimensões a prática da concertação ou da participação dos habitantes na escala local (*la figure du quartier-prétexte*) e a ausência de certezas, de modelos, de utopia, de visão do futuro hegemônicos.

O urbanismo prático ou do pensamento fraco declina-se, então, segundo cinco aspectos diferentes, ou antes, segundo cinco modalidades possíveis (CHALAS, 1998, 2008).

É um urbanismo *não espacialista* ou não globalizante, numa referência clara à prática do urbanismo segundo o pensamento funcionalista, para o qual existia uma ligação direta, mecânica e unívoca entre espaço construído e vida social.

⁹ O conceito “pensamento fraco” (*pensée faible*) foi baseado na obra de Gianni Vattimo (*La fine della Modernità*). Esta obra foi traduzida do italiano para o português por Eduardo Brandão, em 1996, que utilizou o termo “pensamento fraco” para o termo em italiano “pensiero debole”. Utilizamos então, o termo “urbanismo do pensamento fraco” na tradução que fizemos do texto “l’urbanisme de la pensée faible”, do professor Yves Chalas (PEREIRA, 2008).

1. É um urbanismo performativo ou não diretivo: segundo o qual “o urbanismo pode ser qualificado de urbanismo prático quando sua ação consiste não mais em dar, na condição de especialista, soluções elaboradas aos seus próprios cuidados, nem mesmo em submeter suas soluções ao debate público, mas, sob sua ótica pelo menos, em encontrar soluções a partir do debate público.” (CHALAS, 1998, p. 211).
2. É um urbanismo integrador ou sistêmico e não sistemático onde se busca a adaptação recíproca das partes, compromisso entre objetivos de toda natureza e resultados ligados à inovação, à invenção, à criação.
3. É um urbanismo apofático ou urbanismo em negativo. Um urbanismo conduzido a se preocupar não mais com a felicidade para todos, como o preconizava o urbanismo teorizado, mas com a mínima sujeição ou com a mínima dificuldade para cada um na elaboração do projeto; “ele não parte do interesse geral que existiria a priori, que seria determinado ou conhecido em sua substância antes de qualquer ação, mas ele aí chega ao procurá-lo e ao produzi-lo coletivamente em função dos projetos.” (CHALAS, 1998, p. 213).
4. Enfim, é um urbanismo político e menos tecnicista. A garantia de um melhor urbanismo ou de um urbanismo ótimo está no debate público e aberto, muito mais do que na excelência técnica, funcional e racional ou mesmo do que na ideologia.

Uma nova prática do planejamento urbano no Brasil?

Orlando Santos Junior (2007) corrobora a ideia de que o planejamento urbano participativo, que parece querer se instalar no Brasil inaugura novas práticas:

[...] a questão é reconhecer que nesse processo que combinou lutas sociais e reflexões conceituais desenvolveu um novo paradigma, ou, mais exatamente, desenvolveram-se as bases de um novo paradigma, identificado ao campo da reforma urbana, que podemos denominar da cidade-direito, caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias pra um projeto alternativo de cidades” (p. 301).

Analisando o planejamento e a gestão das cidades brasileiras, Santos (2007) aponta para uma disputa de dois paradigmas de política urbana: a cidade-mercado e a cidade-direito. No primeiro, a participação política se daria a partir

do “reconhecimento dos agentes como clientes-consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que represente o interesse coletivo” (p. 306). Diluem-se as ideias de totalidade e de cidadania, que perde sua conexão com a ideia de universalidade; divide o espaço político entre hipercidadãos e subcidadãos.

Por sua vez, o paradigma cidade-direito está, segundo o autor, em construção, “tanto em relação ao aspecto teórico quanto em relação ao da práxis sociopolítica” (p. 307). Ele

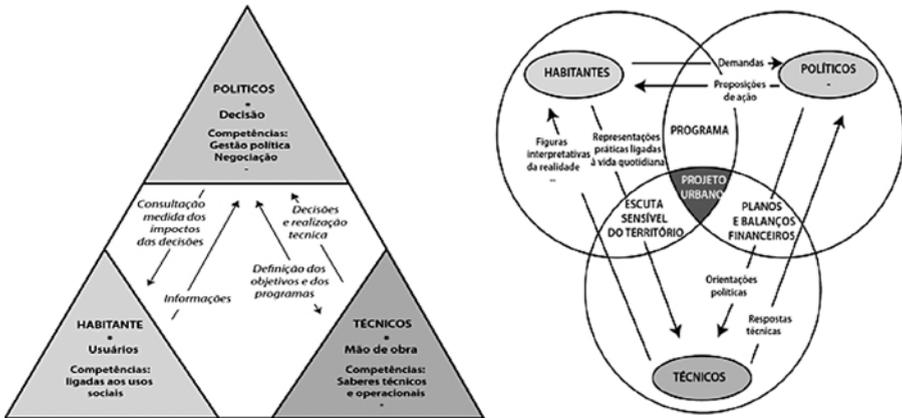
[...] afirma o papel central do poder público no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades e exclusão decorrentes da vigência da dinâmica do mercado no uso e ocupação do solo urbano e do controle do poder político pelos históricos interesses patrimonialistas” (p. 307).

As experiências de planejamento participativo que acontecem no país ainda estão pouco sistematizadas na forma teórica, embora exista o esforço de alguns pesquisadores. As experiências, seja no âmbito municipal ou supramunicipal, têm fortalecido a atuação dos atores locais. Assim, três elementos parecem emergir da reflexão do autor: a existência do que ele chama de novas práticas, podendo até mesmo constituir num novo paradigma de planejamento urbano; o papel central do poder público; e a atuação dos atores locais. Para Santos (2007), a disputa entre esses dois paradigmas fica evidenciada, sobretudo no processo de elaboração dos planos diretores municipais nos últimos anos.

Desta forma, podemos aceitar preliminarmente que existam dois modelos de planejamento que parecem estar em disputa nos diversos processos de elaboração de planos/projetos ou nas cidades brasileiras: um modelo hierárquico e um modelo negociado.

Esses modelos que aparentemente se sucedem nas últimas décadas, na verdade coexistem nas diversas experiências de planejamento urbano que verificamos hoje no Brasil. O primeiro, o modelo hierárquico, é fundado em uma separação de funções entre aqueles que decidem que têm a responsabilidade de determinar os objetivos e de elaborar os programas e detêm uma posição de comando em relação aos outros atores, os chamados tomadores de decisão (políticos nas diversas esferas de governo); os técnicos, que têm a responsabilidade de transcrever os objetivos políticos em realizações técnicas, e os habitantes que têm, como usuários dos projetos, um papel essencialmente passivo e que, no máximo, são consultados quando os projetos já estão elaborados.

Figura 1: Modelos de Planejamento: Hierárquico e Negociado



Fonte: adaptado de Novarina, s.d.

No modelo negociado, os papéis desses atores são outros; na medida em o projeto só é conhecido ao fim do processo, passamos, de um mundo previamente conhecido e seguro a um mundo de incertezas e complexidades. Os atores não têm mais relações de tipo hierárquico, mas eles estão em concorrência, mesmo em conflito. Eles afinam suas preferências ao longo das situações de interação e é só no final do processo que eles terminam por saber o que querem e qual é a identidade das pessoas com quem eles interagem. Se há acordo no começo, não é nem sobre objetivos nem sobre um programa, mas sobre um dispositivo de organização que prevê em qual ritmo e segundo quais modalidades os atores serão associados à elaboração dos projetos. Evidentemente esses modelos apresentados são caracterizados como tipos-ideais, que servem como elementos de análises de situações concretas, mas jamais se apresentam, na realidade, em sua forma pura.

Então, neste processo de reflexão sobre as mudanças ocorridas no planejamento urbano brasileiro, precisamos destacar três elementos fundamentais: em primeiro lugar, pensar que a atual prática da participação é o resultado da luta de atores sociais que buscaram a implantação das idéias da Reforma Urbana em todo o país através de diretrizes nacionais; no entanto a aplicação dessas diretrizes, pelo resultado do embate político travado principalmente durante o processo constituinte de 1988, foi transferida para a escala local, para os atores que atuam na escala local; esses atores não estão necessariamente em consonância com os princípios da Reforma Urbana, mas estão obrigados a cumprir uma lei baseada nesses princípios – o Estatuto da

Cidade. Em segundo lugar, precisamos considerar que tanto em escala mundial como nacional, não existe mais um pensamento urbanístico hegemônico e existe uma abertura à participação de novos atores, que é o resultado do não reconhecimento de um modelo único, forte, balizador como era o pensamento funcionalista; um corolário disto é a existência de um conflito entre as visões da cidade-mercado e cidade-direito. Em terceiro lugar, tanto no contexto europeu como no brasileiro, precisamos considerar a existência de certa indefinição do papel dos atores tradicionais (poder público, técnicos de planejamento urbano, sociedade civil) no processo de planejamento urbano participativo.

As condições para uma participação de qualidade no planejamento urbano: a bibliografia sobre a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas no Brasil é crescente; em dissertação de mestrado defendida no programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, Alessandra do Carmo Pinheiro apresentou interessante trabalho sobre indicadores de participação na análise dos conselhos municipais de Santa Maria (RS) (PINHEIRO, 2004); esta pesquisa, por mim orientada, trouxe excelentes elementos de análise e esteve mesmo na origem da motivação da presente pesquisa. Dela podemos destacar que, em termos temporais, dois tipos de indicadores se distinguem na análise de políticas públicas: os indicadores *a priori* e os indicadores *a posteriori*. Os primeiros ajudam principalmente na definição de condições para o desenvolvimento das referidas políticas; os segundos são destinados mais à gestão ou mesmo na avaliação final delas. Na medida em que nosso objetivo está mais ligado à análise de como a participação aconteceu nas experiências das oito cidades catarinenses estudadas, privilegiamos a análise de indicadores de participação *a priori* e por isto partimos do estudo de Lígia Lüchmann (2003), que apresenta três elementos fundamentais para que a participação da população seja considerada de qualidade no desenvolvimento de uma política pública:

1. A existência de tradição associativa na sociedade na qual foi desenvolvida a política pública participativa,
2. A existência de manifesta vontade política dos membros do governo para a participação;
3. A existência ou construção de condições institucionais para a participação.

Vamos discorrer um pouco sobre cada um desses elementos, e sustentar a inclusão de um quarto elemento, próprio da participação em processos de planejamento urbano.

1. A Tradição Participativa: A organização da sociedade civil é um fator relevante para a implementação de mecanismos participativos na medida em que “(...) a preexistência de práticas participativas ao nível da sociedade civil aumenta as chances de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas a nível local” (Avritzer, apud Lüchmann, 2003, p. 167).

- Para a América Latina e especificamente para o Brasil, o conceito de Sociedade Civil é para Lüchmann (2003), aquele que “melhor tem expressado o surgimento e a potencialidade democrática desse associativismo, ou de identidades coletivas” (p.167). Para a autora, “a concepção de Sociedade Civil se fundamenta no conjunto de práticas associativas ou coletivas autônomas do Estado”, embora, com o fim da ditadura militar, uma concepção homogeneizadora – tanto da Sociedade Civil quanto do Estado – seja relativizada

[...] na medida em que, por um lado, sob a vigência das regras democráticas do Estado de Direito [...], as diferenças e clivagens no campo da sociedade civil vêm à tona, desnudando uma esfera extremamente complexa e heterogênea. Por outro lado, novas articulações entre Estado e Sociedade [...], mediadas por novos mecanismos de gestão pública de caráter participativo são indicadores da complexidade e heterogeneidade do campo próprio da organização estatal (p.168).

Ainda segundo a autora, uma fase menos combativa e mais propositiva passa a estabelecer novas relações e o caráter público da Sociedade Civil se amplia. A participação alcança inclusive uma natureza jurídica que lhe imprime um caráter legal.

- O estudo das experiências de elaboração de planos diretores em Santa Catarina tem corroborado esta relação entre qualidade da participação e tradição participativa: em Chapecó, maior cidade da parte ocidental catarinense, por exemplo, as experiências participativas anteriores ao Plano Diretor concorreram verdadeiramente para a construção de um Plano Diretor plural. No entanto, passado alguns meses da aprovação do plano diretor na Câmara de Vereadores, com a mudança da conjuntura política local, aconteceram mudanças importantes que contrariaram grande parte da vontade dos atores que elaboraram a versão original do plano da cidade; isto mostra que estas condições variam no tempo e traduzem a própria dinâmica da sociedade local; parece-nos que ouve um rearranjo das forças políticas locais tradicionais, que se organizando segundo a própria lógica participativa estabelecida, conseguem impor sua visão de cidade. Em Lages, cidade que

conheceu as primeiras experiências de mutirão e participação ainda durante o governo militar, era de se esperar que essa relação tradição participativa/qualidade de participação fosse igualmente positiva na elaboração de seu plano diretor; isto, no entanto não foi constatado. Encontramos explicação para isto na entrevista que fizemos com um integrante do governo do ex-prefeito Dirceu Carneiro que declarou que após a experiência de participativa de Lages dos anos 1970/1980, a “republicueta marxista de Lages” (como era chamada pela oligarquia catarinense) foi alvo de uma expressa política de “apagamento da memória participativa” por parte da classe política conservadora da cidade e do estado. O plano de Lages, entre os estudados em nossa pesquisa, foi aparentemente o mais tecnocrático e o menos participativo. Segundo um técnico envolvido no processo, a elaboração do plano de Lages contou com a ativa presença dos “Decanos” da cidade, identificados como as pessoas que tinham formação técnica e faziam parte da elite tradicional local. Em uma terceira cidade estudada pela pesquisa, Itajaí, constatamos que a existência de uma estrutura criada para o orçamento participativo desenvolvido pelo governo municipal, bem como o próprio orçamento participativo em si, foi elemento facilitador para a mobilização e organização da população para a elaboração do plano diretor da cidade. Em Florianópolis, a tradição participativa de movimentos sociais e ambientalistas locais, de associações de bairro, e de instituições, impediu que o governo municipal aprovasse um plano desvinculado do processo participativo, estando na base do que podemos chamar de bloqueio do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo, ainda não aprovado. Além de corroborar que a existência de uma tradição associativa concorre para uma participação de qualidade, a experiência de Florianópolis nos remete à segunda condição, a vontade política.

2. Vontade Política: segundo Velasquez (apud Lüchmann, 2003), para uma participação de qualidade é central o grau de abertura, vontade de comprometimento do sistema político às demandas de participação, enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais. Esta centralidade da necessidade de vontade política se daria por três motivos: primeiro porque há necessidade de dar universalidade na aglutinação e representação de muitos e variados interesses inerentes a uma sociedade marcada por ampla desigualdade e só as instâncias propriamente políticas, o poder do Estado e as organizações partidárias poderiam fazer isto; segundo porque o poder público passa a ter um papel importante no estímulo e no desenvolvimento de mecanismos que permitam ou potencializem a ampliação de um associativismo civil atuante e

vigoroso; terceiro porque há a necessidade de uma instância responsável pela promoção de ações tendo em vista a inclusão, a criação de mecanismos de salvaguarda do princípio de igualdade participativa e a promoção de medidas pautadas na efetivação da justiça social. É nesta perspectiva que se destaca a combinação entre a vontade e o empenho do governo, com tradição associativa sólida enquanto elementos centrais na avaliação do maior ou menor sucesso das experiências participativas. Poderíamos resumir este ponto como a necessidade de projeto, vontade e comprometimento político do governo, no nosso caso, municipal. Na pesquisa que realizamos em Santa Catarina, percebemos que este comprometimento político é muito variável, segundo as cidades estudadas. No caso de Lages e São José, por exemplo, a elaboração dos planos diretores aconteceu de forma praticamente divorciada do poder executivo (ao menos do prefeito municipal): no primeiro, os técnicos da prefeitura o fizeram de forma independente; no segundo, o plano foi um subproduto do projeto Habitar-Brasil-BID, dentro do subprograma de desenvolvimento institucional. Em Lages a participação foi pouco expressiva e o plano foi aprovado sem maiores percalços na Câmara de Vereadores; para Peixer (2002)

[...] o plano [de Lages] ratifica uma cidade polarizada, segmentada, na qual prevalecem os interesses dos grupos organizados e economicamente fortes [...]. Pouco ou nenhum espaço é ocupado pelos grupos populares e outros segmentos urbanos” (p. 266).

No caso de São José, a experiência participativa em elaboração de planos diretores foi precursora em Santa Catarina; os técnicos da consultoria contratada e aqueles ligados à Caixa Econômica Federal e à gestão do programa HBB, demonstraram estar comprometidos com a participação; o plano chegou a termo em meados dos anos 2000, mas a falta de vontade política do poder executivo municipal, no entanto, fez com que ele permanecesse sem aprovação até a data atual. O caso de Florianópolis é também esclarecedor; o início de elaboração do plano foi retardado até julho de 2006, quando o órgão de planejamento urbano municipal (IPUF), em audiência pública, propôs um calendário de três meses para desenvolver as diretrizes do novo plano diretor, coordenado por um Núcleo Gestor formado por 26 pessoas; a população presente na audiência pública rejeitou o calendário apresentado e introduziu mais treze 13 membros ao Núcleo Gestor, que representariam os doze distritos que compõem administrativamente o município; este novo desenho da participação que associa representação de setores da cidade civil e territorial, aparentemente aceito pelo poder público, “retardou” o processo por demandar mais tempo de organização (foi necessário

eleger os representantes em assembleias e organizar as base distritais em cada um dos doze distritos municipais) mas aumentou substantivamente a possibilidade de participação da população. No entanto, o processo apresentou resultados “inaceitáveis” ao poder público, o que levou, dois anos mais tarde, à suspensão do processo participativo e a contratação de uma consultoria estrangeira para desenvolver aquilo que a prefeitura chamou de “parte técnica” do plano que sucederia a etapa participativa. Esta mudança de estratégia da administração de Florianópolis mostra que seu compromisso não era com a participação.

3. Desenho institucional: Para que as

[...] experiências participativas adquiram um caráter de inovação institucional em direção à efetivação da democracia deliberativa, faz-se necessário não apenas que se introduza um conjunto mais amplo e representativo dos diferentes segmentos e atores sociais [...] como também que se introduza um conjunto de práticas, regras e critérios (procedimentos) que interfiram positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais [...], ampliando tanto as possibilidades de participação aos setores historicamente excluídos quanto ampliando a densidade e a qualidade da representação” (p. 169).

Resgata-se aqui, segundo Lüchmann (2003), a importância do desenho institucional. O caso de Florianópolis é também aqui muito emblemático: no desenho institucional proposto inicialmente pela prefeitura, o controle do processo era muito mais fácil de ser feito pela máquina político-administrativa; mesmo que os representantes da prefeitura fossem minoria no contexto do Núcleo Gestor (11 entre 26), a sociedade civil nele representado era bastante heterogênea politicamente, e um grande número de seus representantes (Sindicato das Indústrias de Construção Civil; Associação Comercial Industrial de Florianópolis, CDL etc.) compartilhavam dos mesmos valores da prefeitura; a introdução de 13 novos membros no Núcleo Gestor (representantes distritais), alterou profundamente esta composição favorável ao executivo, e, meses mais tarde, precisou ser destituído, sob o risco de outro projeto de cidade prevalecer. Por outro lado, o desenho institucional apresentado por Itajaí nos pareceu favorecedor de uma participação no processo de construção do plano diretor daquela cidade: um núcleo gestor amplamente representativo da sociedade contava com mais de cinquenta membros.

4. Adesão dos técnicos de planejamento urbano à participação. Ao lado das três condições anteriormente descritas, apresentadas por Lüchmann,

nossa pesquisa tem nos fornecido elementos que permitem afirmar que, no caso específico do planejamento urbano, uma quarta condição parece também concorrer para uma participação de qualidade em políticas locais de desenvolvimento urbano: o comprometimento dos técnicos envolvidos com o processo de planejamento com o princípio participativo; vimos anteriormente que parece haver uma mudança de princípios no planejamento urbano, de um modelo hierárquico, com referencial forte, para um modelo negociado, processual e político; quando falamos em mudança, no entanto, não queremos afirmar que ela acontece de forma linear e sem contradições; no caso do planejamento urbano, há uma tradição forte do funcionalismo e da tecnocracia; a adesão ao modelo democrático não se dá de forma automática. Existem resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos diversos atores, mas também comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo. Essas diferenças de postura frente ao processo participativo levam também a diferenças nos processos participativos. Nas experiências estudadas, já apontamos o comprometimento democrático da equipe técnica responsável pelo plano de São José; o plano chegou a termo, com uma participação importante da comunidade; o que fez com que o plano não fosse aprovado na Câmara de Vereadores, até a data atual, foi a falta de vontade política dos poderes executivo e legislativo municipais e mesmo a pouca tradição associativa no município. No caso de Lages, não encontramos em nenhum momento de nossa pesquisa elementos que pudessem nos levar a crer que os técnicos acreditassem no processo participativo; a crença maior era sem dúvida na capacidade de respostas aos problemas da cidade a partir da opinião dos técnicos tradicionais de planejamento urbano, denominados, não por acaso, de “decanos”; a participação da população lageana foi muito fraca. Muito ilustrativa foi a entrevista feita com um técnico do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis que, em sua fala, nos apresenta suas dúvidas, seus medos, e mesmo a dificuldade de assumir que a participação lhe é (foi) incômoda:

Eu acho que a visão mudou muito, eu acho que os tínhamos num primeiro momento condições mais favoráveis como eu te falei, havia um reconhecimento oficial [né] conforme a administração, havia um respeito muito maior a respeito do papel do técnico, então isso nos dava muita segurança ao propor coisas porque nos sabíamos que estudando bem uma questão e oferecendo essa resposta de uma forma articulada com proposições integrada a outras políticas de desenvolvimento econômico

social e mesmo no contexto regional nos teríamos esse respaldo, e hoje em dia não existe mais isso (...)

Eu acho que na época que ela [a participação] começou, que passou a ser uma exigência, porque enquanto o processo de planejamento ele estava no ambiente técnico a gente elaborava a proposta e depois dela estar formatada se partia para uma discussão e para um processo de participação na forma de audiência de seminários para dar, digamos, um nivelamento, uma calibragem, um ajuste final à proposta, ele era mais cômodo, porque envolvia muito menos agentes. Agora a partir do momento que o desafio é tu trabalhares desde o início com o processo de participação ele [o planejamento] se torna muito mais complexo; porque o técnico esta dentro do seu ambiente de informações de conteúdo de repertório, dominado digamos assim pelo mesmo linguajar pelo mesmo saber [né] (...). Esse processo de participação, eu acho que esse processo demanda tempo, paciência de a gente quase tornar o processo de planejamento pedagógico. De ensinar as pessoas (...). Para tudo é um processo uma doutrina que tem que ter com muita paciência, então o técnico ele saiu a partir desse momento da sua zona de conforto do seu escritório da sua estrutura dos seus coleguinhos e passou a ter embates [né] a levar a uma situação muito mais desafiadora, que é a conversa com os iguais digamos os cidadãos e ter contato com uma realidade que muitas vezes os técnicos desconhecem.¹⁰

Assim, nos parece que tentar entender qual é o papel de cada ator social num processo de planejamento urbano participativo significa procurar as condições necessárias para que a participação nesses processos seja de qualidade.

Às três condições apresentadas por Lígia Lüchmann (vontade política, tradição participativa e desenho institucional) acrescentamos a necessidade de adesão dos técnicos de urbanismo ao processo participativo. Desta forma, se a vontade política está presente, através de um projeto político de participação, ao poder público cabe o papel de viabilizador das condições institucionais para essa participação, que reduzam ou eliminem obstáculos – desigualdades de participação, clientelismos, personalismos, corporativismos, etc. Essas quatro condições apresentadas não querem, no entanto, substituir o estudo aprofundado das situações particulares; ou seja, o resultado dos processos participativos na construção de políticas públicas urbanas vão refletir as condições socioespaciais locais.

Essa compreensão da necessidade de articulação entre participação

¹⁰ Entrevista de um técnico do IPUF à Jenea Policarpo, graduanda de Geografia e membro do Laboratório Cidade e Sociedade, no qual está sendo desenvolvida a pesquisa, em 2011.

e condições socioespaciais nos levou a pensar mais profundamente sobre a contribuição específica do conhecimento geográfico ao planejamento urbano (PEREIRA; SANTOS, no prelo, p. 14):

O espaço urbano, a cidade reflete a sociedade, reflete o conjunto da vida social, é o meio em que uma sociedade existe. O espaço urbano tem concentrado as relações e a dinâmica da sociedade contemporânea. É o meio em que a sociedade vive construindo, produzindo, consumindo, modificando, reconstruindo. A cidade é o meio, é o palco. Mas a cidade, seu espaço, também é um meio que condiciona os processos espaciais. Portanto, o espaço urbano, assim como o espaço geográfico, é um meio e uma condição para os processos espaciais, para as relações que são estabelecidas e as que se materializam. Essas condições do espaço urbano são relacionadas à natureza do espaço geográfico, a própria essência da Geografia exercitada pelos geógrafos, forjada principalmente no conjunto da obra do professor Milton Santos.

Desta forma,

[...] os processos sociais como o planejamento urbano e seus produtos: plano diretor, plano de habitação, plano de saneamento etc., são gerados a partir da forma, da estrutura e das funções que a cidade previamente apresenta. A cidade, sua forma e sua dinâmica é condição à expressão espacial das relações na sociedade” (PEREIRA, SANTOS, no prelo, p.14-15).

O planejamento urbano nascerá a partir daquilo que já existe, e já exerce influência.

A incompreensão de muitos urbanistas sobre esta articulação dialética entre espaço urbano e seu planejamento levou à elaboração de muitos planos completamente desconectados da realidade. No lugar de compreender a cidade para depois planejá-la, eles imaginavam um futuro e a partir desse futuro analisavam (julgavam) o presente do espaço planejado (visão teleológica); aquilo que não estava de acordo com o futuro imaginado, deveria ser modificado.

No entanto, um planejamento contemporâneo não pode prescindir da compreensão geográfica do espaço:

O planejamento atual não quer agir apenas para mudar as formas, mas é um planejamento principalmente sobre o conteúdo, sobre as funções, as ações, sobre as possibilidades legais sobre o modelo de seu conteúdo social. Porém, o espaço urbano, as formas e objetos da cidade, os agentes sociais e as relações que mantém são o marco de partida das demandas

para o futuro da cidade, para o seu planejamento. Mas essa realidade atual do espaço urbano também é a condição e os limites que o processo de planejamento vai apresentar. Isso não significa que o processo de planejamento já esteja definido, pela própria organização do espaço da cidade. Mas é nesse espaço que está o sentido, o conteúdo e a própria explicação que o próprio processo de planejamento percorre (Pereira, Santos, no prelo, p.15).

Esta abordagem nos permite não apenas planejar, mas igualmente compreender os processos participativos de planejamento que analisamos:

[...] a dificuldade de compreensão dos conflitos nos processos de planejamento urbano, tanto nos processos ditos tradicionais, como no planejamento participativo, tem sua explicação nas insuficientes análise e importância dada (d)à cidade que já existe e seu potencial de influir sobre o futuro. Esse pode ser um novo papel para os técnicos e pesquisadores no campo do planejamento do futuro da cidade: uma leitura não apenas técnica e comunitária, mas também científica da cidade. Uma leitura que vá além das descrições de suas partes, infraestruturas, das suas desigualdades e de suas “tendências e vocações”; que não seja restrita apenas à forma, mas que mergulhe também no seu conteúdo, no seu sentido como espaço de vida da sociedade – o espaço urbano (Pereira, Santos, no prelo, p.18).

Considerações conclusivas

A análise das condições particulares das oito cidades catarinenses estudadas nos permitiu corroborar o estudo de Lígia Lüchmann (2003) sobre as condições necessárias para uma participação de qualidade num processo de elaboração de políticas públicas urbanas pós Estatuto da Cidade: a vontade política do poder público envolvido, as condições institucionais existentes para a participação e a tradição associativa da população envolvida contribuem para a efetividade de um processo participativo. Permitiu-nos igualmente perceber o papel importante exercido pelos técnicos de urbanismo no processo participativo, sejam eles ligados diretamente ao quadro técnico das prefeituras, sejam eles pertencentes a consultorias contratadas para elaboração de planos diretores. Vimos que existe uma grande variabilidade quanto a postura desses técnicos em relação à participação e, ao mesmo tempo, certo mal-estar entre muitos deles com o processo participativo. A nosso ver, esse mal-estar nasce da indefinição dos papéis de cada um dos atores no processo de planejamento contemporâneo. Por fim, mas não menos importante, nossa pesquisa nos

levou à reflexão sobre a contribuição específica da abordagem geográfica para a compreensão de processos de planejamento urbano; o estudo do espaço urbano é condição central para o exercício do planejamento e a análise de experiências de planejamento, participativos ou não, pois é sobre o que existe e já exerce influência que vai ser instalado e iniciado o novo.

Referências

CHALAS, Y. L'Urbanisme comme pensée pratique: pensée faible et débat public. *Les Annales de la recherche urbaine*. n° 80-81, p. 205-214, 1998.

_____. O Urbanismo do Pensamento Fraco. In: PEREIRA, E. M. *Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, 2008.

CORRÊA, R. L. Perspectivas da urbanização brasileira – uma visão geográfica para o futuro próximo. In: PEREIRA, E. M.; DIAS, L. C. D. (orgs.). *As cidades e a urbanização no Brasil*. Florianópolis: Insular, 2011. p. 17-30.

DE GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: Osório, L. M. (org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 15-37.

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Parma, 199. LÜCHMANN, L. H. H. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. *Katálysis*, Florianópolis, v. 6, no 2, pp. 165-178, jul./dez. 2003.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

NOVARINA, G. Conduite et négociation du projet d'urbanisme. In: SÖDERSTROM, O. et al. *L'usage du projet*. Lausanne: Editions Payot Lausanne. Sd. pp. 54-64.

PINHEIRO, A. do C. *Participação Popular e Política Pública Habitacional: Santa Maria/RS*. Florianópolis, Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

PEREIRA, E.M.; SANTOS, A. *Políticas Públicas de Planejamento Urbano: quais condições para a participação no planejamento das cidades brasileiras? No Prelo*

PEIXER, Z. I. *A Cidade e seu Tempo*. Lages: UNIPLAC, 2002.

SANTOS Jr, O. A. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: Edufba, 2007. p. 293-314.

Conselho Popular

Miguel Lanzellotti Baldez

O Conselho popular tem sua racionalidade e objetivos inspirados na transcendência dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania e no exercício direto da democracia, todos concebidos como princípios fundamentais no art. 1º da Constituição Federal. Inspira-se, enfim, visando a garanti-lo às comunidades despossuídas e historicamente excluídas das riquezas sociais, no direito à moradia, previsto como necessidade ética no art. 6º, também da Constituição Federal. Quer assegurar, ao lado da tradicional e hoje em crise representação até para renová-la permanentemente, a presentatividade do povo, e resgatar a natureza libertária da posse para compreendê-la além dos limites formais e escravistas do juridicismo.

O movimento pela reforma urbana na cidade do Rio de Janeiro, embora existam algumas referências mais remotas, vai ganhar registros recentes e cores fortes na segunda metade do século XX, quando o capital investido na cidade se torna mais agressivo e especulativo e verifica-se a intensa migração, consequência das crises econômicas e do estágio subdesenvolvido da economia brasileira.

Com o inevitável adensamento da cidade, esse povo expulso do campo, repetindo antigo exemplo histórico, foi alojando-se nos espaços sobrantes que a apropriação e mercadorização da terra lhes deixara. Aqueles que contavam com algum recurso aventuravam-se na compra de lotes, em áreas periféricas da cidade. A grande maioria, porém, sem qualquer meio de sobrevivência, acuada pela ferocidade do poder econômico de um lado, e, do outro, pelo desinteresse e abandono do poder político, acomodava-se como podia ou em favelas já construídas ou em novas comunidades enfaveladas. Era preciso viver, e para viver, equilibrar-se à beira do abismo social, atendendo, por baixo, é verdade, e contra o permanente assédio da classe dominante e seus serviços, às duas necessidades fundamentais da mulher e do homem: alimentar-se e morar.

Na vida não tinham, como, aliás, aconteceu com o povo brasileiro no curso histórico deste eterno projeto de pátria amada gentil, voz nem voto, descendentes que são daquele proletariado que, encorpando o terceiro estado

moderno na figuração burguesa, ficou nele encapsulado em normas jurídicas de tutela, controle e repressão. Esse Estado – da formatação política burguesa e composto sobre o direito de propriedade privada, o contratualismo e a subjetivação jurídica individual – que veio repercutir e prevalecer na construção do Estado brasileiro.

Pois neste Estado a classe trabalhadora, universalizada no Ocidente, ou vista nos limites geográficos e sociais do Brasil, só teve fala e presença nos momentos em que, revolucionária, impôs sua vontade. Nesta mal lembrada Pindorama, de rios e florestas “uma terra em que se plantando tudo dá”, eu diria, se o povo plantasse, são referências gloriosas a Federação de Palmares, um estado negro libertário construído na terra branca da colônia portuguesa; a Cabanagem, luta dos miseráveis do Pará contra o poder colonial; a epopeia de Canudos, duro enfrentamento contra o latifúndio; o Contestado, luta cruenta pela posse da terra tomada do povo para financiar a construção da ferrovia São Paulo - Porto Alegre. Essas duas últimas, Canudos e Contestado, desqualificadas pela história oficial como ações místicas, mas repostas em seu conteúdo estratégico das lutas contra o latifúndio e pela posse da terra por Rui Facó, em *Cangaceiros e Fanáticos* (FACÓ, 1991). E, mais perto no tempo, Trombas e Formoso. Todas elas, lutas envolvendo a terra, ou diretamente pela conquista da terra. No campo e na cidade contra o capital, na área rural por vários movimentos estratégicos, com destaque para o bem organizado e politizado MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. Na área urbana, a luta, que carece de melhor organização, como no Rio de Janeiro, dá-se permanentemente contra a insaciável especulação imobiliária, paroxístico efeito do capital sobre a terra, apropriada e transformada em rentável mercadoria.

À massa trabalhadora, estocada em favelas e loteamentos abandonados, como se fossem prateleiras de mão de obra barata, antes exército (de baixo custo) de reserva do capital, depois e agora, com o desemprego estrutural, lixo incômodo e, por isso, de variada forma descartável... descartável com urgência, pois o capital, que fez da tecnologia, além das guerras de extermínio, seu principal instrumento de sobrevivência, tem pressa, muita pressa... que um dia – quem sabe? – lembrando o “Seu Oscar” do Oduvaldo Vianna Filho e do Ferreira Gullar, a mais valia pode acabar.

Sufocada e escravizada em subjetivações e relações jurídicas, esta gente, a classe trabalhadora, em bom número excluída da produção desta dita mais-valia, não mais logrando sequer a condição de capital variável, sem acesso à posse dos valores de uso, não dispõe minimamente dos meios indispensáveis

para satisfazer as necessidades de alimentar-se e, principalmente, morar, e aqueles que conseguem trabalho, independentemente dos itens do IBGE e da boa vontade de bolsas e de um que outro bolso mais generoso, continuam submissos à juridicidade imposta ao conceito ético da posse, consolidada pelo direito por Rudolf Von Ihering.

Bom lembrar que o conceito de posse, fundamento da vida, sequestrado da ética pelo juridicismo do século XIX, não sofre no Brasil modificação substancial alguma durante o curso do século XX, mantendo no artigo 1196 do Código Civil de 2002/03 a mesma redação do artigo 485 do Código Civil de 1916/17, uma tentativa de Clóvis Bevilacqua de submeter à posse aos efeitos da propriedade privada, tentativa, segundo Pontes de Miranda, frustrada, pois, diz bem o autor no volume X do *Tratado de Direito Privado* (1977), quem tem o exercício de fato dos poderes inerentes à propriedade, como dispõem os dois Códigos (1916 e 2002), está no mundo fático e não no universo jurídico. As grandes contradições sociais que explodiram no curso do século XX e avançam neste início do século XXI certamente dão razão a Pontes de Miranda.

Tanto no campo como na cidade, embora a cerca jurídica construída em torno da terra para proteger, no campo, antes o latifúndio e hoje a agroexportação, que agrava o risco transgenizado da soberania alimentar do brasileiro, e nas cidades, como no Rio de Janeiro, a especulação imobiliária, os trabalhadores vão se organizando em movimentos populares à procura de uma nova subjetividade que os identifique na práxis da ação coletiva contra o encapsulamento jurídico da posse imposto, no interesse do capital, pelo estado moderno.

Como no século XIX, quando o proletariado, encarcerado pela burguesia no terceiro estado, lutou seguidas vezes para romper o juridicismo e apresentar-se em si mesmo no processo histórico, aqui, hoje, a exemplo de grandes lutas passadas, os excluídos estão a tecer por dentro do estado burguês formas diferenciadas e atuantes de um novo estado em que prepondere uma bem elaborada proposta de democracia horizontal. No campo, com as práticas do MST, depois do V Congresso melhor informado politicamente para os enfrentamentos institucionais; na cidade, com a multiplicação de sindicatos e associações e federações de moradores, além de entidades não governamentais, as chamadas do terceiro setor, umas poucas de relevo social, ainda não se logrou ultrapassar a fórmula burguesa da representação.

Mas nas suas lutas de libertação, poucos cuidados têm sido dedicados à luta pela fala, certamente das mais urgentes, pois ao povo no Brasil, com

exemplar persistência e de modo absoluto, sempre se negou a fala. Francisco de Oliveira (OLIVEIRA; PAOLI, 1999) considera os sessenta anos que vão de 1930 a 1990, e observa que desses sessenta anos, trinta e cinco foram de ditadura, primeiro a ditadura de Vargas na década de 1930, depois a ditadura militar, que todos nós sentimos mais diretamente na carne. Aqui, avançando um tanto sobre a tese de Francisco Oliveira, vê-se que esses foram os momentos de ditadura explícita (BALDEZ, 2006, p. 34). Uma leitura mais cuidadosa, entretanto, mostra que a democracia permitida, formalmente recuperada em 1988 desde a nova Constituição com as fugas libertárias que efetivamente trouxe, e também, como entre Vargas e os militares, significa uma forma autoritária dissimulada neste regime representativo.

Pois do que se trata, ou aquilo que se pretende, é pensar o povo sujeito e submisso a representações, o povo que, não sendo, quer vir a ser o quarto estado, como em fugas no passado chegou a se esboçar em átimos de tempo em Palmares, em Canudos, no Contestado e em outros instantes residuais de respiração democrática.

Mas fugas outras só serão possíveis e continuadas nos espaços abertos pela ação dos movimentos populares ainda insubmissos ao controle da subjetivação individualizante do regramento jurídico, como são hoje os sindicatos, vitimizados e controlados pela facticidade jurídica do direito burguês, o direito do Estado.

Se um novo Estado e um novo direito emancipatório podem ser construídos, o espaço e o tempo de sua construção são aqueles engendrados no embate das lutas populares, e não os tradicionais espaços de produção institucional. Não será nas Universidades ou nos Tribunais, comprometidos com a ideologia jurídica da burguesia que há de surgir e concretizar-se – quem sabe, um dia – um novo projeto de sociedade, que substitua ou, na pior das hipóteses, conviva com esta atual, tornando-a igualitária não apenas no campo abstrato da lei, mas também nas instâncias econômicas e social, solidária, enfim.

Algumas brechas foram abertas com a Constituição de 1988, como a admissão de juízes leigos, a democracia direta, o plebiscito e, o referendo e principalmente, o princípio vinculante do respeito à dignidade da pessoa humana, cláusula pétrea absoluta que perpassa todo o traçado constitucional. Embora o artigo 98 da Constituição Federal tenha admitido a inclusão de juízes leigos na matéria dos Juizados Especiais, provocando assim a quebra do monopólio da Justiça pela magistratura, o Estado Legislador, na regulamentação da regra, resgatou a ideologia jurídica,

definindo como juiz leigo o advogado com mais de cinco anos de formado, sem protesto da OAB, ressalte-se.

Pareceu claro, porém em teor hermenêutico, que a *ratio legis* inspirada em jurisdições alternativas (SANTOS, 1988) abriu dialeticamente o processo a outro corte social. Perdeu-se no concreto uma rara oportunidade para democratizar o processo, valendo lembrar o grande processualista e democrata italiano Piero Calamandrei (1965, p. 672), que, citando Harold Laski, admite, numa sociedade de classes, a justiça não pode deixar de ser uma justiça de classe, não só porque os juízes juristas recebem uma educação universitária que os filhos de classe pobre não podem ter, mas porque, se a lei é expressão dos interesses da classe dominante, é inevitável que o juiz, como fiel interprete da lei, acabe sendo, muita vez sem dar-se conta, um instrumento de domínio social da classe que está no poder (CALAMANDREI, 1965, p. 672, tradução livre). Lúcido o grande Calamandrei.

Outro ponto iluminado da Constituição está no compromisso com a democracia direta, que ampliou o campo democrático de participação política ao incluir, ao lado do já esgotado sistema representativo, novas formas de ação do povo, essas, por serem diretas, presentativas. Apresentação ao invés de (re) apresentação, ou simultaneamente com as formas tradicionais, como dispõe a Constituição Federal em seu artigo 1º, parágrafo único.

A Constituição, enfim, assume ainda em seu artigo 1º, no princípio da dignidade da pessoa humana, imbricado no princípio da cidadania, o fundamento interno de sua externidade conceitual, a permanente presença renovadora do poder constituinte, pois não se duvida de que a dignidade da mulher e do homem está na raiz do povo em si, além, portanto, dos limites formais da constitucionalidade.

Pois foi naquela raiz e inspirados nas aberturas ou fugas do espaço formal da Constituição que alguns setores atuantes da gente do Rio de Janeiro foram buscar inspiração para criar e construir – esta uma experiência concreta - um novo Conselho que significasse e assegurasse a fala do povo, permanentemente atento e vincado em suas necessidades de vida, centradas na posse da terra urbana e na moradia com todos os seus efeitos. Notar que a cidade do trabalhador ou, quanto ao que dela sobra para o apossamento pelo trabalhador, revela-se, em face da preponderância dos interesses da capital, como amplas prateleiras de estocagem de força de trabalho (ver OLIVEIRA, 1999) em favelas, cortiços, casebres etc., nas periferias dos grandes centros (BALDEZ, 1989). No Brasil nunca se fez reforma urbana.

Com a formação do Conselho Popular hoje em fase de implantação, tendo como objeto a luta pela moradia, dá-se fala ao trabalhador, fala e poder de decisão sobre os fundamentos da vida ou das sobras de vida que a produção capitalista da cidade lhe reservou para existir e sobreviver, na verdade uma não-cidade que só pode ser negada se ocorrer autêntica reforma urbana que implique tanto as lutas, conquistas e transformação da realidade, quanto o acesso à terra e à moradia em si.

Frustraram-se os mecanismos institucionais de participação popular no planejamento das cidades, e os grandes destituídos da história, embora ainda lá na beira do abismo, não podem permitir que a sua concepção e concreção fiquem submissas ao tecnicismo ideológico de especialistas comprometidos com a apropriação capitalista da cidade. Ao organizarem-se no Conselho Popular, os movimentos urbanos podem dar consequência à luta ética pela posse da terra e conquista da moradia para incorporar – nas fronteiras da urbanização – a cidade em que habita a maioria espoliada da população urbana. No Rio de Janeiro foi criado o Conselho Popular com o objetivo de abrir espaço para repensar no urbano a relação posse e propriedade, discutir e propor medidas que assegurem ao povo marginalizado pelo estado capitalista os fundamentos da vida com o resgate do conceito de posse.

Diz um importante autor espanhol, Hernández Gil: a posse é a garantia das mais fundamentais necessidades do homem e da mulher, a necessidade de alimentar-se a necessidade de morar (1987). Não há forma de pensar a necessidade alimentícia e de morar sem a pressuposição da posse. Mas a apropriação do conceito de posse pelo direito, fez dele, pela normatização, um efeito do direito de propriedade, isso sem dar-se conta, ou dando-se conta e não levando a sério, de que o sentido da vida está nos fatos e no entrechoque das contradições sociais e econômicas e não na lei ou norma em si, e que vezes há em que a práxis engendrada no processo histórico reage à norma e revolta-se contra ela, libertando-se e produzindo novos direitos que, inevitavelmente, terão conteúdo de posse.

Quando se tem a posse submissa à propriedade – este um propósito vindo do século XIX, consolidado no Código Civil de 1916/17 (século XX) e preservado no atual Código Civil de 2002 (século XXI) – somente uma ação coletiva capaz de criar, no concreto, nova subjetividade poderá produzir em si como classe subalternizada uma relação direta que envolva dialeticamente o homem, a mulher e a vida, e seja capaz de romper, na ação coletiva, a normatividade jurídica imposta pela classe dominante através da subjetivação individual e da força.

De um lado, poder econômico e poder político imbricados, e, de outro, apenas o trabalhador destituído de todos os valores e dispondo apenas de sua força de trabalho cuja subjetivação econômica depende sempre dos interesses da classe que o subordina, de mais ou menos postos de trabalho, do peso maior ou menor do superávit primário, do fluxo do comércio internacional, da informática e da robotização sempre sob o controle do capital. Como viver nesta sociedade sem fala e sem posse dos meios de acesso à vida, pois se até a mercadoria que deixaram ao trabalhador – a força de trabalho – é de fora contida e controlada na prisão de sua limitada subjetividade? É como se dissessem: – Toma esta mercadoria, é tua força de trabalho, não és mais escravo que nem gente é, agora tens subjetividade. Pois é tua essa mercadoria... só que esta subjetividade vai depender das condições objetivas que nós estabelecermos. Sem fala e sem posse fática dos usos e valores da vida, o homem não é.

Pois o Conselho Popular é feito da necessidade de fazer da posse da terra, como se fora a origem de um mundo novo, e do resgate da fala, meios fundantes do acesso à vida, ordenando o coletivo e definindo as lutas concretas indispensáveis ao reconhecimento do poder do povo.

São dois os pontos de libertação que convergem no Conselho Popular: (a) a presentatividade e a negação da representação, esse o meio de que se valeu a burguesia, ao construir seu estado, para calar e submeter o proletariado; e (b) a restauração da posse no campo da ética, arrancando-a da teia formal e abstrata em que a meteram, com os ferrolhos da ideologia e da força, na cadeia jurídica dos valores burgueses. Nem a fala nem a posse, na compreensão ética do Conselho Popular podem consentir em ser mera outorga ou concessão do poder econômico-político.

Presentatividade e posse, constituindo assim o centro do Conselho Popular, fizeram desta proposta um efetivo projeto de libertação do povo do Rio, humilhado no horror dos abismos sociais.

O conceito de apresentação é adequado à prática da democracia direta e significa dizer que os movimentos populares e seus integrantes apresentam-se a si próprios, e cuidam eles mesmos de seus interesses, dispensando ou submetendo suas decisões, com o trato direto de suas necessidades, a qualquer tipo de intervenção ou representação.

Quanto ao resgate ético da posse é fato indispensável para, como foi dito, garantir o atendimento das necessidades fundamentais da existência humana, tanto a necessidade alimentícia como a necessidade de morar, objeto do Conselho Popular.

Um exemplo histórico pode ser lembrado, como caso paradigmático concreto para dar relevo aos fundamentos político e social do Conselho Popular nesta sociedade capitalista cuja perversidade intrínseca, ou metabólica (MÉSZÁROS, 2010), exclui, em todos nos níveis e espaços de existência, a classe trabalhadora.

Há algum tempo – a data não tem importância por ser prática própria do tempo capitalista – em aliança com a especulação imobiliária, as instâncias federativas de poder, a União liberando recurso, o Estado do Rio de Janeiro com seus policiais amestrados e o Município do Rio com seus funcionários e departamentos administrativos encabeçados pela Secretária de Habitação tentaram, no Anil, promover injusta remoção, com forte tom fascista como identificar as casa destinadas à ilegal apropriação, embora propriedades privadas, com marcas degradantes retomando da Alemanha o que o nazismo fazia com o povo israelita, apenas substituindo, no Rio, o J de Judeu pelo SHM da Secretária de Habitação Municipal, comportamento deplorável de características odiosas e etnocidas, meio intimidativo até hoje adotado.

Quanto ao Conselho Popular, ainda que na época de formação recente, teve no incidente de despejo massivo marcante e fundamental atuação. Organizou e realizou, em praça pública, concorrida assembleia de moradores. Nela, depois de discutidas, com assessoria do Conselho, as hipóteses possíveis de resposta à iminente violência institucional, decidiu-se, sem divergências, pela resistência da comunidade.

Logo a seguir, sem qualquer ordem ou respaldo judicial, aconteceu a tentativa de remoção, enfim em boa hora frustrada pela resistência do povo. Pois desse fato histórico decorreu, primeiro, a permanência dos moradores em suas residências, e, depois, a consolidação de importante conquista no campo jurídico, graças à intervenção da Defensoria Pública, representada no Conselho em assessoria institucional.

De notar-se que os encaminhamentos jurídicos, no Conselho Popular passam sempre por ampla discussão comunitária, consagrando-se com a nova práxis político-social, ainda no campo do direito dado de histórica conformação burguesa, um novo e insurgente direito, uma nova subjetividade, coletiva, e, por isso, emancipatória.

O que se pode dizer em conclusão é que, com a implantação do Conselho Popular do Rio de Janeiro, será necessária a sua consolidação para iniciar-se uma nova fase democrática de ativação das lutas pela terra e, tratando-se de terra urbana, luta concreta pela moradia, diferenciada pelo protagonismo do

povo organizado e falando por si. Uma práxis inovadora de reflexão e ação de caráter emancipatório e, em face da nova subjetividade, capaz de superar, no coletivo, as grandes exclusões históricas e os bolsões de pobreza da cidade, e criar condições para a construção de uma nova sociedade, democrática na participação direta de sua gente, tendo como razão de ser a solidariedade e como fim uma verdadeira e autêntica igualdade.

Referências

BALDEZ, M. L. *A Constituição e a reforma urbana*. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989.

_____. (expositor). *A construção da cidadania no Brasil. Fala – Cadernos de Cidadania*. Rio de Janeiro, v. 1, UERJ, p. 33-61, 2006.

BRASIL. *Código civil - Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Rio de Janeiro: Presidência da República dos Estados Unidos do Brasil, 1916.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988.

_____. *Código civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Brasília: Presidência da República, 2002.

CALAMANDREI, P. *Opere giuridiche*. v. 1. Napoli: Morano, 1965.

FACÓ, R. *Cangaceiros e fanáticos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

GIL, A. H. *La posesión*. Madri: Epasa – Calpe, 1987.

MÉSZÁROS, I. *Atualidade histórica da ofensiva socialista*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MIRANDA, F. P. *Tratado de direito privado*. v. 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. *Os sentidos da democracia: práticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, B. S. *O discurso e o poder*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1988.

Entre o Legal e o Illegal: direito e cidade

Ricardo Pereira Lira

1. Toda lei, todo estatuto jurídico ou todo Código tem sua *occasio legis* e a sua *ratio legis*.

A *occasio legis* são as circunstâncias determinantes da promulgação da norma ou do conjunto de normas.

A *ratio legis* é a meta optata da norma ou normas, a fórmula para a solução do conflito que se pretende erradicar, ou a transformação que se deseja implantada no sentido da realização da justiça social.

A *occasio legis* do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001, é a forma desordenada, irregular e iníqua com que se efetiva a ocupação do espaço urbano.

A *ratio legis* do Estatuto da Cidade é a ordenação da ocupação desse espaço, a realização de uma cidade sustentável.

Foram baixadas com o Estatuto da Cidade diretrizes gerais da política urbana.

O artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988 determinou que competia à União Federal "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos".

Essas diretrizes foram consignadas no Estatuto da Cidade, cuja vigência por pouco mais de dez anos agora avaliamos.

As circunstâncias determinantes dessas diretrizes (*ratio legis*) são algumas delas históricas, ligando-se, a nosso sentir, às causas do adensamento demográfico em nosso País. Elas são as seguintes:

- a) A forma desordenada, e efetivada sob a pressão forte da Grã-Bretanha, com que se deu entre nós a emancipação dos escravos, com o total abandono do contingente populacional africano e afrodescendente, que, sem alternativa, desprovido de qualquer suporte dos poderes governamentais, se endereçou aos centros urbanos, ficando os remanescentes no campo, também sem qualquer assistência ou fomento

- por parte das autoridades. A libertação foi apenas formal, persistindo relativamente aos pretensos libertos a servidão socioeconômica;
- b) O inteiro abandono a que ficaram condenadas as tropas regulares, após a dizimação de Antônio Conselheiro e seus sequazes, na Guerra de Canudos, sem outro destino senão o dos centros urbanos;
 - c) A política do “bota-abaixo”, especificamente no Rio de Janeiro, no coração da cidade, implementada pelo prefeito Pereira Passos, querendo urbanizá-lo e higienizá-lo, mediante a destruição das precárias edificações então existentes, com a remoção de seus moradores que se deslocaram para os morros próximos, gerando a formação da primeira favela do Rio de Janeiro, no Morro da Providência;
 - d) A industrialização, topicamente iniciada nos anos 30 do século passado, prosseguindo nos anos 40, também do século passado, com a Constituição da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, e intensificando-se nos anos 50, com o plano de metas do Presidente Juscelino Kubitschek, voltado sobretudo para a indústria automotiva, sendo certo que, como assinalam os planejadores urbanos, A TODA INDUSTRIALIZAÇÃO CORRESPONDE UMA URBANIZAÇÃO;
 - e) Finalmente, a falta de uma política pública consistente na fixação do homem no campo, ou seja A FALTA DE UMA VERDADEIRA REFORMA AGRÁRIA.

Esse adensamento demográfico nos centros urbanos – que já hoje o IBGE registra não se realizar com a mesma intensidade, embora prossigam no mesmo ritmo as migrações populacionais plurilaterais – ocorreu caracterizado por uma ocupação irregular, inadequada e iníqua do solo urbano, na maioria dos centros pela ocupação das periferias, como por exemplo em São Paulo, e diferentemente no Rio de Janeiro, onde dadas as suas características topográficas, a ocupação se deu e se dá nas escarpadas e nos cimos dos morros, gerando em ambos os casos uma favelização intensa, sem nenhum cuidado com o saneamento ambiental, com a saúde dos moradores e em muitos casos sem nenhuma consideração com os riscos prováveis, nos casos de temporais, enchentes e mutações climáticas, estando os órgãos da Defesa Civil inteiramente despreparados para a prevenção, no caso das tragédias anunciadas, e para as reparações nos casos de efetivação dos desastres.

Essa ocupação irregular, inadequada e iníqua dos espaços urbanos traz consequências altamente danosas. Seja nos países desenvolvidos, seja nos países em desenvolvimento ou emergentes, como o nosso, essa ocupação se

faz caracterizada pelo déficit habitacional, pela má-qualidade dos serviços de infraestrutura, pela ocupação predatória do meio ambiente natural, pelos serviços de transporte deficientes, estressantes e poluentes, pela agressão frontal ao meio ambiente natural e ao meio ambiente construído. Ocorre também a deslegitimação da autoridade pública, fomentando um sentimento generalizado de impunidade, sobretudo nas classes abastadas, como o demonstra episódio ocorrido há algum tempo em Brasília, quando jovens da alta classe média, entre eles o filho de um magistrado, atearam fogo em um índio pataxó que dormia na via pública, e mais recentemente agrediram fisicamente uma empregada doméstica, pensando tratar-se de uma prostituta, como se esse comportamento tivesse justificativa! Acontece em inúmeros centros urbanos o aparecimento de um estado paralelo (ora de traficantes, ora de milicianos), estado paralelo penetrado pelo crime organizado, com espantoso poder de fogo, frequentemente impondo-se à comunidade desamparada e ao próprio Estado formal. Esse estado paralelo, ao menos pelo seu braço visível, se instala nas favelas, nos cortiços, nas periferias, tornando-se cada vez mais problemática a sua dominação e conseqüente extinção, em razão da infiltração que logra nos segmentos do mundo oficial, sendo muitas vezes difícil, senão impossível, distinguir o agente oficial do bandido, tamanha a imbricação entre eles existente. E o que é mais grave, quando o agente oficial não está corrompido, está apoderado pelo traficante ou pelo miliciano. É de pasmar que milicianos participem da representação política, integrando organizações partidárias, elegendo-se vereadores e deputados estaduais.

Qual seria a solução para o enfrentamento desses problemas?

A primeira delas seria a consciência geral da necessidade do seu acertamento. O desejo real de organização da cidade. *A opinio necessitatis*. Nela se inclui a vontade política de quem tem o poder de modificar as coisas.

A segunda delas seria a disponibilidade dos instrumentos jurídicos necessários. Esses instrumentos já chegaram com o Estatuto da Cidade, e as diretrizes estão enunciadas no artigo 2º desse mesmo Estatuto.

Brevitatis causa, enumerem-se apenas algumas delas, sem prejuízo da importância das demais:

- (a) “efetivar a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”;
- (b) “gestão democrática por meio da participação da população e de

- associações representativas dos vários segmentos da comunidade nas formulações, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”;
- (c) “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”;
 - (d) Combate “à retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”;
 - (e) “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”;
 - (f) “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Principais instrumentos jurídicos

2. Vejamos alguns dos principais instrumentos jurídicos constantes do Estatuto da Cidade, previstos para alcançar a função social da cidade:

- O PLANO DIRETOR. Há de ser aprovado por lei municipal, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nos termos do artigo 41, incisos I a V, do Estatuto da Cidade, é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 (vinte mil habitantes); para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para as cidades onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4, do artigo 182, da Constituição Federal (a referência se faz aos instrumentos do parcelamento e da edificação compulsória, com os seus consectários); para as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; para as cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. É instrumento relevantíssimo, por isso é nele que se formata a função social da propriedade urbana, consoante com as peculiaridades locais, na conformidade do artigo 181 da Constituição Federal.
- DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS. Está contemplado no artigo 5º do Estatuto da Cidade. É daqueles em que se revela mais intensa e presente a função

social da propriedade. Na concepção clássica da propriedade de *dominus* tem apenas prerrogativas sobre o bem que é objeto do seu domínio, quais sejam a faculdade de usar, gozar e dispor do bem (aspecto interno da propriedade) e o de reaver a coisa de quem injustamente a possua ou detenha (*reivindicatio, aspecto externo da propriedade*). Por força deste instrumento, se previsto no Plano Diretor, e incluído o bem em lei específica para área incluída no Plano, o proprietário passa a ter o dever de parcelar, edificar ou utilizar, relativamente ao dito imóvel, por isso que assim determinam o artigo 182, § 4 da Constituição Federal, o artigo 5º do Estatuto da Cidade, e eventualmente a mencionada lei municipal específica. É importante instrumento de que pode valer o planejador urbano para reprimir a especulação imobiliária, porque, através dele, pode reprimir-se o *banking imobiliário* na mão de particulares.

- DO USUCAPIÃO DE IMÓVEL URBANO, SINGULAR OU COLETIVO. Está contemplado no artigo 9º do Estatuto da Cidade. É instrumento que consubstancia profundo espírito de justiça social, contudo, no Poder Judiciário contra ele ainda se antepõem inúmeros preconceitos e dificuldades desarrozadas. Não vemos como possa ele servir utilmente em uma verdadeira e emergente reforma urbana.
- DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. Este instrumento estava previsto nos artigos 15º a 20º do Estatuto da Cidade, mas foi vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Ele se aplica apenas a bens públicos, sendo crível que tenha sido concebido para ensejar a regularização fundiária de terrenos públicos, como por exemplo praças, onde se assentaram populações de baixa renda, (a periferia da região metropolitana de São Paulo é um exemplo). Como se tratam de bens públicos, sendo impossível a arguição de usucapião, concebeu-se esse instrumento, que, embora não gerando o domínio como efeito da posse, termina por garantir a posse àqueles que dele se beneficiam, quando preenchidos os requisitos previstos. Essa concessão está disciplinada na Medida Provisória nº 2220, de 4 de setembro de 2001, baixada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, preceituando no seu artigo 1º que “aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu, como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer

título, de outro imóvel urbano ou rural”. No artigo 2º, a dita Medida Provisória, em se cuidando de área superior aos duzentos e cinquenta metros quadrados, não sendo possível identificar os terrenos ocupados por servidor, efetivar-se-á a concessão coletiva, atribuindo-se a cada ocupante igual fração ideal de terreno, independentemente da área de cada um, salvo acordo em contrário.

- **DO DIREITO DE SUPERFÍCIE.** Com o artigo 21º, do Estatuto da Cidade, voltou ao ordenamento jurídico brasileiro o direito de superfície, que existira até a primeira lei hipotecária, do século passado, que, ao arrolar os direitos reais, deixou de neles incluir o direito de superfície. Pelo direito de superfície, tal como concebido no Estatuto da Cidade, o proprietário urbano poderá conceder a outrem, por tempo determinado ou indeterminado, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo, na forma do respectivo contrato, atendida a legislação urbanística. O Código Civil, de 2002, em seu artigo 1.369, previu também o direito de superfície, facultando ao proprietário o direito de conceder a outrem o direito de construir ou plantar em seu terreno, por tempo determinado. Em ambos os casos cuida-se de uma exceção ao princípio geral da acessão, por força do qual tudo o que adere permanentemente ao solo torna-se da sua propriedade. Há que distinguir entre o direito de superfície, no Estatuto da Cidade, que tem finalidade urbanística, do direito de superfície, no Código Civil, que tem finalidade de atender exclusivamente a um interesse particular, seja do concedente, seja do concessionário, ou de ambos. Importa consignar que, em nosso sistema, a única forma de Constituição do direito de superfície é a concessão, não sendo recebível a sua criação por cisão, nem sendo possível, no seu exercício, admitir-se uma sobrelevação, como ocorre no direito suíço, isto é, uma superfície em segundo grau, ou uma superfície em que o superficiário concede a outrem a faculdade de construir sobre a sua propriedade superficiária. Voltaremos a essa questão ainda neste estudo quando tratarmos da regularização fundiária de áreas em que estejam assentadas populações de baixa renda, e se esteja em face do chamado “direito de laje”, acontecimento frequente em várias favelas ou comunidades do Rio de Janeiro, como, por exemplo, Rio das Pedras, Rocinha, Vidigal e ocupações em vários outros pontos do país.
- **DO DIREITO DE PREEMPÇÃO.** Este direito dá ao município preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. É deveras conveniente, por isso que, em um momento

de expansão urbana, quando a tendência dos imóveis é valorizar-se, o poder público, ao invés de permitir que essa valorização ocorra e dela sofrer os efeitos em uma eventual desapropriação, pela via da preempção adquire desde logo o bem, antes da valorização, fazendo o *banking* em suas mãos.

- **DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.** No artigo 28º Estatuto da Cidade regula o que se poderia chamar de solo criado. O Plano Diretor pode fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.
- **DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS.** Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. Operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
- **DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR.** Na conformidade do artigo 35º do Estatuto da Cidade, lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de (i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (ii) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; (iii) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. Lei municipal definirá os empreendimentos privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de um estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Município. Importa contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. A análise deve focar no mínimo (a) o adensamento populacional; (b) os equipamentos urbanos e comunitários;

(c) o uso e ocupação do solo; (d) a valorização imobiliária; (e) a geração de tráfego e demanda por transporte público; (f) a ventilação e iluminação; (d) e, finalmente, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural. A elaboração do estudo de impacto de vizinhança não substitui a elaboração e aprovação do estudo de impacto ambiental, exigidas nos termos da legislação ambiental.

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. Na conformidade do artigo 43º do Estatuto da Cidade, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: (a) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (b) debates, audiências e consultas públicas; (c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, também nos níveis nacional, estadual e municipal; (d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. É constante o realce da importância da participação popular nos vários aspectos ligados ao desenvolvimento urbano.

Da ineficácia social do Estatuto da Cidade

3. Importa salientar que o Estatuto da Cidade, nos seus dez anos de existência, não apresentou ainda a eficácia social que dele se esperava. Algumas causas principais podem, a nosso ver, ser apontadas.

A primeira delas seria a falta de vontade política das classes dirigentes, desinteressadas efetivamente em mudar o estado das coisas. Há leis que não pegam, e isso exatamente ocorre quando inexiste a *opinio necessitatis*, o consciente coletivo endereçado no sentido da obediência de determinado comportamento.

A segunda razão seria a pouca relevância que os prefeitos e as câmaras municipais devotam à elaboração do Plano Diretor. Exemplo disso é a própria cidade do Rio de Janeiro, cujo Plano Diretor havia caducado em 1992, e até praticamente 2010 não se havia cuidado da sua reelaboração. E quando isso aconteceu, inexistiu uma efetiva participação popular, não tendo o fato sequer repercutido na mídia.

O Plano Diretor é relevantíssimo, pois nele que se fixam os contornos da função social da propriedade urbana, atendidas sempre as peculiaridades locais. É evidente que um Plano Diretor do Município de São Paulo não pode apresentar a mesma estrutura de um Plano Diretor no Município de Campina Grande, no Estado da Paraíba. Aliás, vale salientar que a grande maioria dos municípios brasileiros não são uma realidade socioeconômica. Existem municípios criados apenas para que suas comunidades possam participar dos

fundos federal e estaduais de apoio aos municípios. A capacidade arrecadatória de inúmeros municípios é frequentemente inferior ao repasse que lhes é feito pela União Federal e pelos estados federados. Daí as constantes marchas de prefeitos a Brasília solicitando angustiadamente os recursos necessários à mínima prestação razoável dos serviços públicos municipais, sempre da maior importância, como os indispensáveis à educação e saúde pública. São 5.571 municípios, e seguramente mais da metade deles não têm condições de subsistir com suas próprias forças.

Outro motivo que milita igualmente para a pouca eficácia dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade liga-se seguramente a uma circunstância técnico-científica. Está na resistência que respeitável número de operadores do Direito oferece em aceitar o Direito Urbanístico como um segmento autônomo, com objeto e princípios peculiares, a serem considerados distintamente do Direito Civil e do Direito Administrativo. Tomemos apenas para exemplificar a concepção dogmática da função social da propriedade. Não se trata, como pretendem alguns, de uma circunstância exógena, que está a limitar de fora para dentro a senhoria ou a essência do domínio. Não é uma limitação conjuntural. Não, a função social da propriedade está dentro da senhoria. Ela participa do conteúdo do domínio, é estrutural. Por força disso é que o Direito Urbanístico deveria fazer parte do currículo das Faculdades de Direito, em nível de bacharelado, e até mesmo, já no ensino fundamental, ser ministrado como um dos capítulos de uma disciplina cujo tema principal poderia ser Cidadania. Ensinar aos jovens e mesmo aos pré-adolescentes a importância cidadã da cidade, e até mesmo de seus aspectos metropolitanos.

Partindo dessas premissas, quando diretor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em 1987, deixamos praticamente em fase de implantação um Programa de Pós-Graduação, com área de concentração em Direito da Cidade, destinado a enfocar os problemas decorrentes da ocupação do espaço urbano, com análise dos instrumentos jurídicos possíveis.

Abramos, agora, um tópico especial sobre uma questão que reputamos fundamental, para chegarmos a uma cidade justa e sustentável, que é o problema da Regularização Fundiária.

Da regularização fundiária

4. A regularização fundiária das áreas de assentamento das populações carentes é hoje uma imposição constitucional, por isso que está ligada ao princípio da preservação da dignidade da pessoa. Referimo-nos não só à titulação dessas áreas em favor de seus ocupantes, bem como à sua urbanização, com o oferecimento de todos os serviços públicos essenciais.

Raramente as classes dirigentes se preocupam com essa questão, sendo certo que ela deveria estar na pauta das autoridades de todos os níveis, seja nacional, estadual ou municipal. Encaminhado ao registro de imóveis, que fará buscas para identificar eventual proprietário da área a ser regularizada. Incorrendo qualquer impugnação, a demarcação será registrada. Haverá o parcelamento, e após o registro desse parcelamento, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, constituindo a legitimação de posse devidamente cadastrada direto em favor do titular da posse direta para fins de moradia. Estatui o artigo 65º, da mencionada lei, que "sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de posse, após cinco anos de sua averbação, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título. O primeiro governo federal a atentar para a problemática foi o do marechal Eurico Gaspar Dutra, que criou a Fundação da Casa Popular. Basicamente o programa consistia no subsídio concedido pelos vários institutos de previdência, que estavam segmentados por categorias, como, por exemplo, o instituto de aposentadoria e pensões dos bancários, o instituto dos comerciários, dos industriários, etc. Consistia na realocação dos ocupantes em conjuntos residenciais, subsidiados por financiamentos especiais, que possibilitassem a aquisição das unidades pela categorias de menor renda. O programa não prosperou, pois esses conjuntos se refavelizaram, seguramente porque foram construídos em locais muito distantes de onde estavam localizadas as populações assistidas que, assim, ficavam muito distantes dos locais que ocupavam ou em que trabalhavam. Não se deu a devida atenção ao problema fundamental da mobilidade urbana. Governos outros tentaram soluções tópicas, mas nenhuma delas rendeu o que delas se esperava.

Mais recentemente o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva concebeu o Programa Minha Casa, Minha Vida, através da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que se converteu na Lei nº 11.977, de julho de 2009, dispondo sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Esse diploma legal, no seu artigo 50º,

estabelece que a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos urbanos e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No artigo 58, cuida especificamente da regularização fundiária de interesse social, dizendo que o projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas ao uso público. Importa considerar que, em princípio, a regularização se faz de maneira desjudiciada. A iniciativa pode ser do poder público em geral, que providencia um auto de demarcação urbanística, com as características definidas na lei. O auto é o registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição.

A Lei 11.977, de 2009, foi alterada pela Medida Provisória nº 514, de 2010, mas basicamente o desenho da legitimação de posse, convertida em propriedade, é o que acaba de ser acima descrito.

Talvez fosse o caso de simplificar a solução trazida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, com duas pequenas alterações, no artigo 65, da Lei nº 11.977, que seriam as seguintes: reduzir o prazo de convalidação da posse legitimada em propriedade para dois anos, e eliminar a referência final a usucapião, que só abre oportunidades para que posições conservadoras venham a oferecer empecilhos para a titulação das áreas ocupadas por populações de baixa renda. Nada impede que, após determinado prazo, por determinação da lei, *ministerio legis*, a posse legitimada se transforme em propriedade. É inegável a importância da solução preconizada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, que busca dar concretude ao artigo 6º da Constituição de 1988, que consagra o direito à moradia como um direito fundamental, sempre atento ao princípio também fundamental da dignidade da pessoa humana. É importante a desjudiciadação do problema, através da conversão da legitimação da posse em propriedade, *ministerio legis*.

Da regularização fundiária e o direito de laje

5. Todos sabemos que nas comunidades identifica-se um hábito corrente de o ocupante ceder a utilização da laje de sua moradia a terceiros, gerando, na informalidade desse costume, o chamado “direito de laje”. Tal situação

está presente não só em favelas do Rio de Janeiro, como, por exemplo, Rio das Pedras, Rocinha, Vidigal, Cantagalo, Pavão e Pavãozinho, bem como em comunidades localizadas em outros pontos do país.

No ordenamento jurídico brasileiro, tanto no Estatuto da Cidade (artigo 21), como no Código Civil (artigo 1369), temos contemplado o direito de superfície. Mas, o primeiro diploma legal alude a concessão do proprietário urbano para que o superficiário edifique sobre o seu terreno, no subsolo ou no espaço aéreo a ele relativo, não cogitando da espécie em que o superficiário conceda a outrem essa faculdade sobre a sua propriedade superficiária. À semelhança, o Código Civil também só cuida da possibilidade de o proprietário do terreno conceder a outrem o direito de nele construir ou plantar. Não prevê a possibilidade de o superficiário fazer essa concessão relativamente à sua propriedade superficiária. A faculdade de o superficiário conceder a outrem o direito de construir sobre a sua propriedade superficiária é o que se chama de sobrelevação.

No direito suíço, o direito de superfície é modalidade de servidão, ele é formulado de maneira que se pode admitir a existência da sobrelevação, pois não se alude a que o concedente seja o proprietário do terreno, mas sim à realização de construções em geral, abaixo ou acima do imóvel, e a ele ligadas permanentemente.

O artigo 675 da codificação suíça está assim concebido:

Art. 675. Direito de Superfície.

As construções e outras obras realizadas abaixo ou acima de um imóvel, ou a ele ligadas de qualquer modo permanente, podem ter um proprietário diferente, desde que estejam inscritas como servidões no registro de imóveis.

Os diversos andares de uma casa não podem ser objeto de um direito de superfície.

Partindo da concepção suíça, poderíamos, *de lege ferenda*, acrescentar um parágrafo ao artigo 21, do Estatuto da Cidade, que seria um parágrafo sexto, nos seguintes termos:

Art. 21

§6º O superficiário poderá conceder o direito de superfície sobre a sua propriedade superficiária, observada a legislação urbanística.

Dessa maneira, ao fazer-se a demarcação urbanística, quando se apresentasse uma hipótese de direito de laje, poder-se-ia aplicar a sobrelevação. Legitimar-se-ia a posse do primeiro ocupante, bem como as dos ocupantes sucessivos, pela via da sobrelevação. Passado o prazo, que já agora seria de dois anos, as posses legitimadas de cada unidade, se convolariam em domínio. Essas superposições de propriedades seriam possíveis até o limite do gabarito previsto para a área.

7. São essas as considerações que gostaríamos de fazer nesta mesa-redonda do XIV Encontro Nacional da ANPUR, tendo por tema *Entre o legal e o ilegal: direito e cidade*.

La construcción social del hábitat y su papel en la construcción de una verdadera gobernabilidad democrática

Pensando la ciudad latinoamericana a partir de la relación entre hábitat y derechos ciudadanos

Carlos Mario Yory García

En el marco de los enormes desequilibrios socio-espaciales que caracterizan las ciudades contemporáneas (particularmente latinoamericanas) producto, entre otras cosas, de la prevalencia del mercado y del debilitamiento del Estado, se ha generado un aumento sensible en el umbral de vulnerabilidad de nuestra sociedad. Así las cosas, es necesario analizar, entender y valorar la Construcción Social del Hábitat CSH, menos como un peligro que amenaza el orden urbano y sus tradicionales estrategias de planificación, y más como una herramienta fundamental a la hora de construir un orden urbano consensuado basado en la inclusión y en el derecho a la diferencia desde el cual se asienta el propio derecho a la ciudad, base de una auténtica gobernabilidad democrática.

Hábitat urbano y derecho a la ciudad

El siglo XXI ha comenzado, de manera alegre y entusiasta, confiando en los logros de la revolución técnico-tecnológica y en su promesa de constituir, a partir del cambio de paradigma civilizatorio que la informática y los nuevos medios de comunicación han traído consigo, un único escenario, global y abierto (valga decir, *urbano*) “para todos y todas” en el cual podamos desplegar libremente nuestras posibilidades de ser verdaderos “habitantes del mundo”; aspiración (en)cubierta por esa abstracta e intangible sombrilla que resulta ser la declaración universal de los derechos humanos (en la que se inscribe el propio *derecho a la ciudad*) desde la cual todos ante la ley debemos y podemos gozar de una vida digna, un hábitat favorable, un ambiente sano, un empleo, un techo y, por que no decirlo en el tono tan eufemista como triunfalista que acompaña la globalización: *una ciudadanía universal!*

No obstante, el panorama real en el que se encuentra sumida la mayor parte de la humanidad dista mucho del utópico ideal antes planteado; la globalización, lejos de traer oportunidades para todos por igual no ha hecho más que exacerbar las contradicciones sociales que ya traía el siglo XX y su carga, al menos para los países del llamado “Tercer Mundo”, de modernismo sin modernidad.

Las cifras son elocuentes, mientras cerca de cien millones de personas viven en la abundancia, tres mil millones viven en la pobreza, de estos últimos, mil millones padecen hambre (desde 1945 alrededor de 600 millones de personas han muerto por esta causa, lo cual equivale a un promedio de 10 millones al año)¹; a nivel mundial más de 40.000 niños mueren cada día (no sólo por hambre sino por condiciones de insalubridad y por falta de atención médica).

En el año 2000, 35 millones de personas estaban sin empleo en Europa Occidental, mientras que en el mundo en ese mismo año la cifra llegaba a 820 millones (casi un tercio de las personas en edad productiva); no obstante, el volumen de los flujos de capital se ha multiplicado en los últimos años al punto que en la actualidad más de un billón de dólares cambia de dueño cada día a nivel mundial.

De otra parte, en los países más ricos las personas consumen 400 veces más que la gente en los países más pobres, lo cual quiere decir, en valores promedios, que los habitantes de Suiza consumen más en un solo día que los habitantes de Mozambique en todo un año; en este sentido, los directores de las grandes empresas industriales en los países ricos ganan más en un minuto que los operarios de esas mismas industrias en los países pobres en toda su vida (un propietario de minas en Sudáfrica gana dos mil millones de dólares al año, es decir, tres veces el ingreso anual de los 5 millones de habitantes de Tschad).

Sobre este particular señala el estudio citado, la participación del 20% más pobre de la población mundial en los ingresos mundiales ha disminuido del 2.3% al 1.4% en los últimos 20 años, mientras que la participación de los 20% más ricos se incrementó del 74% en 1970 al 83% en 1990.

La conclusión a la que llega el estudio es clara: “no es el crecimiento demográfico, ni tampoco la naturaleza o el hombre quien tiene la culpa de la creciente miseria y del hambre en los países con economías más pobres, sino nuestro sistema económico, la economía de mercado en la cual los productos

¹ Teniendo en cuenta que, en términos de granos, la necesidad diaria por persona es de 750 grs. y que la cosecha mundial arroja un promedio de 964 grs, por persona/día, esto sería suficiente para saciar las demandas de alimentación de la población mundial, no obstante, en Europa el 57% de los granos se utilizan como forraje y en EEUU el 70%.

y servicios no se intercambian a su valor real sino al precio del mercado mundial” (H. Dietrich y otros. Op. Cit. p. 22). Tema que en todo atañe, para efectos de su impacto en los modos de habitar, no sólo al valor que en esta economía de mercado cobra el suelo urbano, sino al propio valor que las leyes de la oferta y la demanda otorgan a ese insustituible e impostergradable *derecho* que resulta ser la vivienda en cuanto tal. La conclusión es simple: la economía de mercado y la lógica de acumulación le han puesto precio a los derechos convirtiendo los mismos en bienes de consumo y capital.

En cuanto a los bienes de servicio, la situación no es muy distinta; resulta ilustrativo el hecho de que si hace 20 años Brasil podía pagar con 15.000 sacos de café una locomotora, hoy en día tiene que hacerlo con 46.000, lo cual no quiere decir que se haya triplicado el precio de la locomotora ni que haya disminuido tres veces el precio del café, sino que ha variado el precio promedio en el mercado mundial y, con él, “la relación de intercambio entre los productos industriales, ofrecidos en su mayoría por los países ricos, y los productos naturales, ofrecidos preponderantemente por los países pobres” (Ibídem). ¿Excesiva valoración de los productos industriales y su plus valor, o creciente devaluación de la naturaleza y de sus materias primas?

Pero este panorama desolador no es exclusivo de los países con economías más pobres; en la unión europea, 44 millones de personas viven en la pobreza (esto es, el 14%); en los Estados Unidos padecen lo propio el 10% de “los blancos” y el 31% de “los negros”, situación que se enmarca en el hecho de que en este país en los últimos diez años el ingreso del 20% más rico aumentó en un 62%, mientras que el ingreso del 20% más pobre se redujo en un 14% (cifras urbanas).

Lo anterior quiere decir dos cosas; primero, que la polarización no sólo es un problema exclusivo de los países del Sur; y segundo, que la mayor parte de las contradicciones sociales las viven y padecen las ciudades; a este respecto cabe señalar que la globalización, si bien pasa por encima de los países (en el marco de los Estados-nación cada vez más vulnerados por las demandas de un mercado des-regulado y autonómico) sus efectos se dejan sentir en el espacio mismo en el que vive la gente; es decir, particularmente en las ciudades y, desde aquí, en el entorno definido de su hábitat afectando, de manera directa, su calidad de vida.

De acuerdo con Naciones Unidas, entre 1960 y 2000, el mundo duplicó su población, pasando de 3.000 millones a poco más de 6.000, aportando América Latina cerca del 8% de la población mundial; con una particularidad: este continente presenta uno de los mayores incrementos de población urbana

umentando su tasa durante el período mencionado del 50% al 75%; lo cual significa que de 120 millones de latinoamericanos que en 1960 vivían en ciudades se ha pasado a 360 millones en el año 2000, es decir, que mientras que la población rural se ha mantenido relativamente estable (excepción hecha de aquellos países donde la violencia, la pobreza o los desastres naturales, han generado éxodos masivos de población hacia las ciudades), la población urbana prácticamente se ha triplicado.

Las consecuencias de este proceso no se han hecho esperar impactando la calidad de vida, no sólo la de los antiguos residentes urbanos, sino la de los nuevos inquilinos de la ciudad resignados, ante la falta de suelo adecuado y, sobre todo, ante la falta de oportunidades, a conformar cinturones de miseria y a engrosar las filas de la informalidad. En este sentido, es posible afirmar que cerca del 70% de la expansión urbana en América Latina ha sido producto de asentamientos espontáneos (ilegales e informales), lo cual si bien es producto de la precariedad de las condiciones económicas de los recién llegados (y de los crecientes procesos internos de marginación que supone el incremento de la pobreza urbana) no ha sido un obstáculo para el crecimiento de la economía formal que en gran medida vive y, por qué no decirlo, alienta, la informalidad.

Sobre este particular resulta ilustrativo el hecho de que en Brasil,² por ejemplo, la Asociación Brasileira de Cemento Pórtland ABCP señala que el consumo de cemento en ese país es superior en el sector informal que en el formal (la situación no es muy distinta en el resto del sub-continente), como lo respalda el hecho de que entre 1993 y 1995 el incremento en las ventas hacia la informalidad fue de un 20.5% superando en mucho el consumo del sector formal, al punto que cerca del 60% del consumo de cemento en ese país se debe a los llamados *consumidores formiga*.³

Lo paradójico de esta situación es la atávica persecución que los gobiernos urbanos latinoamericanos han venido haciendo a la informalidad - aduciendo diferentes motivos (de acuerdo con las políticas de turno y con las directrices de las agencias multilaterales) - a través de su irrestricto “combate a la pobreza” (que no a la exclusión, el verdadero problema).

Desde que el dictador venezolano Pérez Jiménez lanzara en los años 60 su famosa consigna de “guerra al rancho”, mucha agua ha corrido hasta la

² Valga señalar que Brasil, junto con Colombia, cuentan con la peor distribución del ingreso en América Latina; situación que a nivel mundial no es mucho mejor ya que estos dos países ocupan los últimos lugares de la tabla sólo antecedidos por cuatro países africanos.

³ Datos tomados de Salas, J. *Módulo de Construcción y auto-producción de soluciones habitacionales*. Documento inédito trabajado por la Especialización en Cooperación para el Desarrollo de Asentamientos Humanos en América Latina y África. Universidad Politécnica de Madrid. Instituto Juan de Herrera. Madrid. 2001.

actualidad; no obstante, esta pavorosa sentencia que criminalizaba la pobreza, no sólo fue el emblema de muchos otros gobiernos latinoamericanos de la época, sino que aún hoy en día perdura camuflada bajo discretas políticas urbanas comprometidas con la “seguridad humana” y con la “búsqueda de dignidad”.

De hecho en Bogotá, por citar tan sólo un ejemplo, la política de hábitat que en la actualidad promueve la obtención de una “vivienda digna” va ligada a la de “seguridad humana” en el amplio, impreciso e inasible marco que cobija el retórico discurso sobre el “derecho a la ciudad”; un discurso que en materia de hábitat no ha logrado definir una política clara puesto que oscila entre la inalcanzable satisfacción de la demanda de nuevas viviendas y la atención integral a los problemas relacionados con el entorno social y ambiental de las mismas; inquietud esta última que se traduce en loables pero aparentemente inviables iniciativas⁴ dada la falta de voluntad política y de capacidad de ejecución y de administración de los programas.

A nivel mundial numerosos pronunciamientos⁵ han abogado, desde la reunión de Vancouver (1976), por enfrentar de manera radical el enorme problema mundial que representa la precariedad del hábitat en el que vive la mayor parte del planeta y, en consecuencia, la insustentabilidad de las políticas urbanas y de sus modelos de desarrollo; de hecho, a partir de este evento referencial (y tan frecuentemente citado como ignorado en sus recomendaciones), se empezó a hablar de “hábitat” y ya no solamente de la vivienda pues se entendió, como lo hicieron ver las ONGs allí presentes, que el problema no sólo es de “techo” sino de calidad de vida y, de esta forma, que no se trata, simplemente, de cambiar las condiciones materiales de la vivienda enfrentando la demanda cuantitativa a este respecto, sino de promover y facilitar el acceso al empleo, a la seguridad social y al bienestar ciudadano en general; es decir, de dignidad, justicia, calidad ambiental y, en última instancia, *inclusión social*; palabras que hoy en día resumen y contienen el concepto de hábitat indisolublemente ligado al de *derecho a la ciudad*.

⁴ En este sentido destacamos iniciativas como la construcción de *Centros Hábitat* o el diseño de *Proyectos Integrales Territoriales*; los primeros orientados a ampliar y diversificar la oferta de servicios en materia habitacional otorgando a los mismos una dimensión territorial, y los segundos concebidos para propiciar, desde una mirada trans-sectorial, la coordinación y cooperación interinstitucional e inter-estamental en el desarrollo de proyectos orientados a mejorar de manera significativa la calidad de vida de los entornos urbanos más vulnerables.

⁵ Encuentro mundial Hábitat FORUM de Berlín (1977); Informe de la Comisión Brundtland “Nuestro Futuro Común”. *The United Nations World Comisión on Environment and Development* (1987); Conferencia mundial del medio ambiente y desarrollo, Río de Janeiro (1992) y, entre otros, el Segundo Encuentro Mundial de Hábitat realizado en Estambul (1996); esto sin contar con la última reunión Hábitat ocurrida en Vancouver (2006) a treinta años de la famosa conferencia llevada a cabo en esta misma ciudad.

En términos prácticos, como anota Julián Salas (1997), la política de “beligerancia dura” por la cual clamaba Pérez Jiménez con su “guerra al rancho”, devino en una serie de políticas de “beligerancia blanda” (condescendientes con las fuerzas del mercado, señalaríamos nosotros) que aparentemente acusaban un nuevo talante por parte de los gobiernos urbanos latinoamericanos; talante que se manifestaba en el diseño de toda una serie de “estrategias facilitadoras” (aunque sin dinero)⁶ orientadas a subsanar “en el tiempo” (sin especificar cuándo ni cómo) las ingentes demandas que en materia de hábitat acusa nuestra sociedad. Estrategias en la mayoría de los casos tan demagógicas como las famosas casas “sin cuota inicial” que en los años 80’s propusiera el presidente colombiano Belisario Betancourt.

En cualquier caso, Vancouver 76 (Hábitat I) trazó, en el marco de los derechos humanos, los lineamientos básicos en torno al tema del indisoluble par hábitat-vivienda y al tratamiento del tema de la calidad de vida en las ciudades para el mundo; uno y otro a la luz del concepto de “producción social del hábitat”⁷, el cual avalaba, entre otras cosas, la autogestión, la ayuda mutua y la coordinación interinstitucional e inter-estamental: “la vivienda y los servicios adecuados constituyen un *derecho humano básico* que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por parte de todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de ayuda mutua y de acción comunitaria”.⁸ Lo anterior resalta el carácter de “derecho” que comporta la procura de la calidad del hábitat humano; un derecho que en todo excede la simple satisfacción de la procura por un techo.

Como se ve, el hábitat, entendido de manera amplia e integral, y no como una simple respuesta a la innegable necesidad de ampliar la oferta de vivienda, se constituye en uno de los principales retos de los gobiernos urbanos (particularmente latinoamericanos) en la actualidad; de hecho, la demanda cualitativa de vivienda (relacionada normalmente con el mejoramiento) es, en América Latina, tres veces superior a la de vivienda nueva y se encuentra

⁶ Sólo en Colombia el número de subsidios ha disminuido de 108.904 en 1995 a 50.170 en 2003 (Cifras del DNP. Subdirección de Vivienda. Tomado de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y CAPROVIM. Bogotá. 2005). Situación que contrasta con el hecho de que el gasto público en vivienda, al menos en Bogotá, aumentó (en el presupuesto, que no en la ejecución) de \$2.2 billones en 1995 a 3,8 billones en 2003 (Cifras de SHD, Dirección de Estudios Económicos. Estadísticas fiscales de Bogotá. D.C. 2003)

⁷ A este respecto preferimos hablar de “construcción social del hábitat” para contradecir las implicaciones funcionalistas, eficientistas y, sobre todo, reduccionistas que el término “producción” trae consigo. En este sentido consideramos que no se trata tanto de “producir viviendas” como de generar hábitat y de construir comunidad.

⁸ Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos humanos. Párrafo 8 de la sección III (1976). La cursiva es nuestra

directamente relacionada, al menos en el caso de Colombia (país que cuenta con un 77% de población urbana), con tres problemas básicos: el del hacinamiento, el de la sismo-resistencia y el de la calidad ambiental del entorno, unos y otros implicados, de manera diversa, con el propio concepto de “seguridad humana”.⁹

En el primer caso, por las consecuencias que el hacinamiento trae para la convivencia, el desarrollo humano y la intimidad; en el segundo, por la vulnerabilidad a la que, desde las precarias condiciones estructurales de la vivienda, se ve sometida la mayor parte de la población urbana; y en el tercero, por las implicaciones que cobra el entorno en materia de estabilidad emocional, integración social y, en suma, calidad de vida; condiciones todas necesarias para el desarrollo de una política sustentable en materia de hábitat humano concebido en clave de derechos pero, también, de dignidad.

No obstante, en Colombia, como en el resto de Latinoamérica, la preocupación por la demanda cuantitativa (el gran distractor para enfrentar de manera estructural el problema de la exclusión y la pobreza) ha llevado a hablar tradicionalmente de la vivienda mínima y no de la vivienda básica (concepto eminentemente cualitativo); del mismo modo, se habla siempre de déficit de vivienda y no de *déficit de hábitat* cuando, según datos del CENAC (DANE, 2003), el 99.3% de las viviendas en estratos bajos acusan en este país graves problemas en este sentido.

De esta forma, las cifras que acompañan el problema de la vivienda casi nunca van acompañadas de las cifras, aún más dramáticas, que supondría abordar, de manera tan integral como estructural, el problema de la calidad del hábitat que afecta drásticamente la calidad de vida de nuestras ciudades y, desde aquí, la tan demandada competitividad pues, a fin de cuentas, las condiciones habitacionales de la vivienda repercuten directamente en las relaciones sociales, en el desarrollo humano y, por esta vía, en la productividad; factores que hoy en día se traducen en la pérdida de competitividad que a todas luces reclama y exige la globalización a las ciudades y, en consecuencia a los, de tal suerte, desasosegados gobiernos urbanos.

La pregunta en este punto sería ¿cuál es el papel del Estado en la generación, no sólo de vivienda sino, y sobre todo, de *soluciones habitacionales* en el contexto coyuntural y oportunista de una economía de mercado? Y, en

⁹ No hay que olvidar que en Colombia el 63% del stock habitacional es auto-construido, lo cual ocasiona un problema de sismo-resistencia que afecta a poco más de 6.3 millones de viviendas; situación que, ligada a las condiciones del entorno y al tema del hacinamiento (CENAC estima que el promedio de personas por cama en los estratos más bajos es de 2.6 personas) se constituyen en los principales problemas de la vivienda de bajos ingresos construida en el país; en el último caso agravando los dramáticos niveles de promiscuidad y de violencia con los que ya cuenta la ciudad colombiana.

consecuencia ¿qué principios rectores de política pública aporta el Estado para aclarar el concepto de *solución habitacional*? ¿Hasta cuando los Estados latinoamericanos seguirán evadiendo su responsabilidad de procurar una solución integral y *sustentable* al problema del hábitat y de la calidad de vida parapetándose tras el conveniente pretexto de la demanda cuantitativa (nunca satisfecha) de una vivienda irónicamente llamada de “interés social”?

De otra parte ¿no es competencia de la propia sociedad el enfrentar por sí misma las causas estructurales de los problemas que la aquejan y, en tal medida, ¿no convendría pensar en un nuevo modelo, no asistencial, de integración y colaboración entre los gobiernos urbanos, la sociedad civil y el mercado para enfrentar y subsanar los gravísimos problemas que por la vía de las demandas habitacionales de los más pobres afectan a la sociedad en general? ¿No es acaso la exclusión social y la excesiva desregulación del mercado, en lo que atañe a la posibilidad de acceder a un hábitat digno, el verdadero problema?

Con la reflexión planteada queda claro que el hábitat no es la vivienda y que si bien resulta prioritario atender la creciente demanda cuantitativa a este respecto, una política seria y verdaderamente sustentable en la materia no puede desconocer la enorme importancia que cobra, no sólo la demanda cualitativa y, con ella el mejoramiento, sino el papel del entorno de la vivienda en la calidad de vida; un entorno que, en consecuencia, debe satisfacer las demandas básicas de desarrollo personal y colectivo.

La pregunta que nos hemos trazado en este punto sería: ¿cómo hemos de vivir los seres humanos en este nuevo contexto mundial; y, en consecuencia ¿cuál es el proyecto de habitación que supone la globalización y qué nos es dado enfrentar e interpretar en esta nueva modernidad? En última instancia ¿cómo hemos de concebir un nuevo proyecto de mundo y, en consecuencia de desarrollo, a partir de la resignificación de nuestro espacio del habitar?

Referências

AGNEW, J.; DUNCAN, J. (ed.). *The Power of Place: Bringing together geographical and sociological imaginations*. Londres: Unwin Hyman, 1989.

AUGÉ, M. *El sentido de los otros*. Actualidad de la Antropología. Barcelona: Paidós, 1996.

_____. *Los no-lugares*. Espacios del anonimato. Barcelona: Gedisa, 1993.

BAILLY, A. S. *La percepción del espacio urbano*. Madrid: I.E.A.L, 1979.

BARCELONA, P. *Posmodernidad y comunidad*. El regreso de la vinculación social. Catalina: Trotta, 1992.

BIANCHINI, F. *Re-imagining the City*. Liverpool: Centre for Urban Studies. University of Liverpool, 1990.

CAPEL, H.; MUNTAÑOLA, J. *Aprender de la ciudad*. Barcelona: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 1977.

DANE *Encuesta continua de hogares (ECH)*. Cálculos DNP. Bogotá: CENAC, 2003.

DURÁN, M.A. *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*. Madrid: Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, 1998.

EYLES, J. *Senses of Place*. Londres: Silverbook Press, 1985.

GOTTMANN, J. *The significance of territory*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1973.

HAYDEN, D. *The Power of Place*. Cambridge: MIT Press, 1995.

HEIDEGGER, M. *Construir, habitar, pensar*. Ciencia y Técnica. Santiago: Universidad Santiago de Chile, 1993.

LEFEBVRE, H. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península, 1969.

LEÓN, A. *Dimensión territorial de las disparidades sociales*. Santiago de Chile: ILPES, 1982.

MANNS, S. *Safe Home-Safe Neighborhoods*. Berkeley: Nolo Press, 1993.

MORRIS, D.; HESS, K. *El poder del vecindario*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.

ORTIZ, E.; AUDEFROY, J. (coord.). *Construyendo la ciudad con la gente*. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales. México: Habitat International Coalition, 1994.

PICHÓN-RIVIERE, E. *Teoría del vínculo*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1991.

PORTILLO, A. *La ciudad de la gente*. Montevideo: Nordan-Comunidad, 1996.

RELPH, E. *Place and Placelessness*. Londres: Pion, 1976.

SALAS, J. *Módulo de Construcción y autoproducción de soluciones habitacionales*. Documento inédito trabajado por la Especialización en Cooperación para el Desarrollo de Asentamientos Humanos en América Latina y África. Universidad Politécnica de Madrid. Instituto Juan de Herrera. Madrid, 2001.

SANTOS, M. *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau, 1996a.

_____. A força do lugar. In _____. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996c.

SEAMON, D. *A Geography of the Lifeworld*. Londres: Croom Helm, 1979.

TUAN, Y. F. (1977). *Space and Place*. The perspective of experience. Londres: Arnold, 1977.

_____. (1974). *Topophilia: A Study of Environmental Perception*. Attitudes and Values. *Nueva York*: Prentice-Hall, 1974.

VILLASANTE, T. R.; TAMARIT, G. *Hacia una ciudad habitable*. Madrid: Miraguano, 1982.

YORY, C. M. *Topofilia o la dimensión poética del habitar*. 2ª ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y COLCIENCIAS, 2007.

_____. *Ciudad y Sustentabilidad (Vols. I, II y III)*. Componentes y contenido de un proyecto sustentable de ciudad a partir del concepto de topofilia. Bogotá: ESCALA-Universidad Piloto de Colombia, 2005-2006.

_____. *La Topofilia: una estrategia innovadora de desarrollo sustentable para las grandes metrópolis latinoamericanas en el contexto de la globalización*. *Revista Anales de Geografía*. Madrid, Universidad Complutense, n. 21, 2001.

_____. *Topofilia: una alternativa en torno a la revolución de las pequeñas cosas*. Bogotá: Coedición Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Alcaldía Mayor de Bogotá, 1993.

Os autores

Ana Clara Torres Ribeiro

Socióloga, Doutora pelo Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (1988), Professora Associada I do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pesquisadora IA do CNPq, contemplada pelo Programa Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) de maio de a dezembro de 2011. No IPPUR/UFRJ, coordenou, de 1998 a 2011, o Laboratório da Conjuntura Social: tecnologia e território (LASTRO) e ofereceu disciplinas referidas à metodologia científica, às teorias da ação, aos vínculos sociais e às relações entre técnica, comunicação, espaço e dinâmica social. Coordenou, no período 2000-2009, o Grupo de Trabalho Desenvolvimento Urbano do Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e foi membro do Comitê Científico da Red de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII).

Benny Schvarsberg

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (1982), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1989) e doutorado em Sociologia Urbana pela Universidade de Brasília (1993). Atualmente é professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Planejamento Urbano, com ênfase em Teoria do Urbanismo, atuando principalmente nos seguintes temas: urbanização, urbanismo, metodologia do planejamento, política urbana, planejamento urbano e conceitos de planejamento.

Carlos Mario Yori García

Arquitecto; Magister en Filosofía; Especialista en Cooperación para el Desarrollo de Asentamientos Humanos en América Latina y África; Doctor *Suma Cum Laude* en Geografía Humana con Posdoctorado en Antropología Social. Ha sido consultor internacional (Colombia, España, Italia, Kenya, El Salvador y México), en temas de investigación, educación y desarrollo, particularmente en el área de la participación ciudadana y el desarrollo territorial integrado. Autor de más de sesenta publicaciones entre libros, capítulos de libros especializados, ponencias en eventos internacionales,

cartillas y artículos de revista y prensa en países tan disímiles como Colombia, España, Brasil y China (cabe señalar a este respecto que parte de su obra ha sido traducida al inglés, al francés, al alemán, al mandarín y al árabe). Miembro del Grupo de Trabajo en Hábitat Urbano e Inclusión Social de CLACSO, en la actualidad es docente en las universidades Javeriana y Nacional de Colombia.

Cibele Saliba Rizek

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1972), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1988) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1994). Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo e pesquisadora do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania, também da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Outras Sociologias Específicas, atuando principalmente nos seguintes temas: cidades, reestruturação produtiva, habitação, espaço público e cidadania.

Frederico Guilherme Bandeira de Araújo

Possui graduação em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1972), mestrado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), mestrado em Engenharia de Produção - área de Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1982) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997). É professor Associado II da Universidade Federal do Rio de Janeiro, alocado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Tem experiência na área de Epistemologia, atuando principalmente nos campos da metodologia da ciência e das teorias da cultura. Atualmente pesquisa a constituição de identidades sociais e suas relações com o território, tomando por base teorias da análise do discurso.

Lilian Fessler Vaz

Possui graduação no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1967), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985), doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1994) e pós-doutorado na MSH, Paris (2002). Atualmente é professora colaboradora voluntária, aposentada, nível associado II do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da FAU UFRJ - PROURB, consultora do CNPq

e da CAPES, membro da diretoria da ANPUR, (gestão 2011-2012) e do ProCultura CAPES/MinC Cidade e cultura: debates no espaço público contemporâneo. Foi coordenadora do PROURB (gestão 1998-1999 e 2008-2009), membro da diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, da comissão editorial da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais da ANPUR, coordenadora de convênio CAPES/DAAD e membro de convênio CAPES/COFECUB e CAPES/DAAD. Tem experiência na área de Planejamento Urbano, Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Cultura Urbana e História da Cidade e do Urbanismo, atuando principalmente nos seguintes temas: urbanismo, história urbana, cultura urbana, habitação e Rio de Janeiro, políticas públicas e poder local.

Marco Aurélio A. de Figueiras Gomes

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília, doutorado em Ciências Sociais pela Université de Tours e pós-doutorado pela New York University. É Professor Titular da Universidade Federal da Bahia, onde leciona desde 1986 nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Arquitetura. Atua nas linhas de pesquisa História da Cidade e do Urbanismo e Processos Urbanos Contemporâneos. É organizador (ou co-organizador) dos livros: *Reconceituações contemporâneas do patrimônio* (2011); *Urbanismo na América do Sul: circulação de idéias e constituição do campo, 1920-1960* (2009); *Cidade como história: os arquitetos e a historiografia da cidade e do urbanismo* (2005); *Pelo Pelô: história, cultura e cidade* (1995); e *Cidade e história: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX* (1992). Foi um dos criadores dos Seminários de História da Cidade e do Urbanismo, tendo sido co-organizador de três edições desse evento: a 7ª (2002), a 2ª (1993) e a 1ª (1990). Foi Coordenador de Ensino de Pós-Graduação da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFBA, entre 2004 e 2006; Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA por três mandatos; e coordenador da comissão responsável pelo projeto de criação do doutorado do referido programa (1999). É consultor de diversas agências nacionais e estaduais de fomento à pesquisa e à pós-graduação, tendo sido membro do Comitê Assessor do CNPq CA-SA, de 2006 a 2009; e Coordenador da Área de Arquitetura e Urbanismo na CAPES, de 1995 a 1997. Criou a Revista RUA (FAUFBA); foi editor da *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (RBEUR), entre 2001 e 2004; e participa atualmente de diversos conselhos editoriais, dentre eles o da RBEUR e o dos *Cadernos Metrópole*. Tem participado dos comitês científicos de importantes eventos da área, destacando-se, dentre outros, os dos Seminários Latino-Americanos Arquitetura e Documentação (2011 e 2008); do 8º. Seminário DOCOMOMO Brasil (2009); *ArquiMemória* 3 (2008); II Seminário

Arte Cidade (2008); 5º Seminário DOCOMOMO Brasil (2003); 3º Seminário Internacional Patrimônio e Cidade Contemporânea (2002); IX Encontro Nacional da ANPUR (2001); e 6th International DOCOMOMO Conference (2000). Foi membro da diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-ANPUR nos biênios 2005/2007 e 1991/1993. Já formou 17 mestres e 5 doutores. Seus principais temas de pesquisa são história do urbanismo no Brasil e América Latina; circulação de ideias no meio profissional; história e cultura na cidade contemporânea; e relação entre megaeventos e reestruturação urbana. Em 2011 criou o OBSERVATÓRIO DA COPA SALVADOR 2014 (www.observatoriosalvador2014.com.br), do qual é coordenador.

Margareth da Silva Pereira

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-UFRJ (1978), graduação em Urbanismo pela Université de Paris VIII (1979), DEA em Études Urbaines (1984) e Doutorado (1988) pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (1984). Realizou seu pós-doutorado na França (no Institut d'Urbanisme de Paris e na École des Hautes Études en Sciences Sociales) e na Inglaterra (no Centre for Urban History da University of Leicester) em 2004. Foi professora convidada do Instituto de Artes da UFRGS, do Institut d'Urbanisme de Paris, do Institut Français d'Urbanisme, da FAU-PUCAMP, da Universidad Nacional de Colombia, da Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales e vem realizando conferências em diversas instituições de ensino superior no Brasil e no exterior. Foi Coordenadora do Curso de Especialização em História da Arte e da arquitetura no Brasil da PUC-Rio, Vice-decana do Centro de Letras e Artes da UFRJ e desde 1999 é professora do PROURB da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E autora de livros, capítulos de livros, artigos e exposições nas áreas de estudos culturais, principalmente nos campos da arte, da arquitetura, do urbanismo e do paisagismo, tendo como foco, sobretudo, o Rio de Janeiro. Vem se dedicando também à análise dos discursos historiográficos (sobre e no) campo brasileiro nestas áreas.

Maria Lais Pereira da Silva

Possui graduação em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1966), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1975) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003). Atualmente é professor associado do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Ministra aulas na graduação e na Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e

Regional, com ênfase em Estudos de Habitação Popular, atuando principalmente nos seguintes temas: habitação popular, gestão urbana, favelas do Rio de Janeiro, políticas públicas e poder local.

Miguel Lanzellotti Baldez

É advogado, professor de Direito no IBMEC/Rio de Janeiro, participa do Núcleo de Apoio Jurídico Popular. Trabalha principalmente com movimentos de ocupação urbana e rural no Estado do Rio de Janeiro, tendo atuado anteriormente no Núcleo de Regularização de Loteamentos Clandestinos e Irregulares da Procuradoria Geral do Estado, que depois passou a integrar a procuradoria do município. Foi idealizador do Curso de Direito Social do Programa de Cidadania e Direitos Humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, com a temática da violência institucional no campo e na cidade. Participa da criação do Conselho Popular do Município do Rio de Janeiro, é assessor jurídico de movimentos urbanos e rurais de luta pela terra.¹

Nestor Goulart Reis Filho

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (1955) e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1962). Atualmente é professor catedrático (titular) da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em História e Teoria da Urbanização, do Urbanismo e da Arquitetura, atuando principalmente nos seguintes temas: patrimônio, urbanização colonial e urbanização contemporânea, em especial no que se refere ao Brasil.

Paola Berenstein Jacques

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1990), especialização em Teoria e Projeto de Arquitetura e Urbanismo (CEAA) - École d'Architecture de Paris Villemin (1993), mestrado em Filosofia da Arte (DEA) - Université de Paris I (Pantheon-Sorbonne) (1994), doutorado em História da Arte e da Arquitetura - Université de Paris I (Pantheon-Sorbonne) (1998) e estágio de pós-doutorado em Antropologia no LAIOS/CNRS (2006). Atualmente é professora da Faculdade de Arquitetura (FAUFBA), do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPG-AU/FAUFBA) e do Programa de Pós-Graduação em Artes Visuais da Universidade Federal da Bahia (PPGAV/UFBA). Coordena o grupo de pesquisa Laboratório Urbano (PPG-AU/FAUFBA), a linha de pesquisa

¹ Dados extraídos de <<http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com.br/2011/02/miguel-hanzellottibaldez-e-presentacao.html>> em 12 ago. 2012.

Processos Urbanos Contemporâneos do PPG-AU/FAUFBA e é membro da diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). É autora dos livros: *Les favelas de Rio* (Paris, IHarmattan, 2001); *Estética da Ginga* (Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2001); *Esthétique des favelas* (Paris, IHarmattan, 2003); *Elogio aos errantes* (Salvador, Edufba, 2012); co-autora de *Maré, vida na favela* (Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2002); organizadora de *Apologia da deriva* (Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2003), *Corps et décors urbains* (Paris, I Harmattan, 2006), *Corpos e cenários urbanos* (Salvador, Edufba, 2006) e *CORPOCIDADE: debates, ações e articulações* (Salvador, Edufba, 2010).

Raquel Rolnik

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1978), mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1981) e doutorado em Graduate School Of Arts And Science History Department - New York University (1995). Desde 1979 é professora universitária no campo da arquitetura e urbanismo, sendo atualmente professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Urbanista, foi Diretora de Planejamento da cidade de São Paulo e consultora de cidades brasileiras e latino-americanas em política urbana e habitacional. Foi também Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2007. É autora de livros e artigos sobre a questão urbana e Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Desde 2011 é bolsista de produtividade de pesquisa do CNPq.

Ricardo Pereira Lira

É professor emérito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor Titular de Direito Civil da UERJ (aposentado), Professor no Programa de Pós-Graduação da UERJ (área de concentração em Direito da Cidade), Professor Titular no Pós-Graduação da Universidade Gama Filho/Rio de Janeiro.