



um novo planejamento para um novo Brasil?

Ester Limonad
Edna Castro

an
pur

SB
PC

LETRAPITAL

Ester Limonad
Edna Castro
Organizadoras

Um novo planejamento para um novo Brasil?



LETRAPITAL



Copyright© Ester Limonad e Edna Ramos Castro, 2014

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

3ª Impressão 2015

EDITOR

João Baptista Pinto

REVISÃO

Ester Limonad

PROJETO GRÁFICO EDITORIAL

Ester Limonad

CAPA

Ester Limonad e Rian Narcizo Mariano

(Fotomontagem com imagens da internet.)

EDITORIAÇÃO

Rian Narcizo Mariano

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

N945

Um novo planejamento para um novo Brasil? / Ester Limonad, Edna Ramos Castro, organizadoras. – Rio de Janeiro : Letra Capital, 2014.

300 p. ; il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7785-288-8

Simpósio Um novo planejamento para um novo Brasil?, realizado em 2013, na Universidade Federal de Pernambuco.

1. Planejamento regional – Brasil. 2. Planejamento urbano – Brasil. 3. Regiões Metropolitanas – Brasil. 4. Sociologia urbana. 5. Estado e sociedade. 6. Política urbana - Brasil. 7. Administração pública - Brasil. I. Limonad, Ester. II. Castro, Edna Ramos. III. Título.

CDD: 307.76

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

Sumário

- 7 | Prefácio
Virgínia Pontual
- 9 | De uma “Ciência para o Novo Brasil” a
“Um novo planejamento para um novo Brasil?”
Ester Limonad e Edna Castro
- PARTE I
Reflexões críticas e perspectivas possíveis:
Estado, planejamento e as revoltas populares
- 25 | A lógica do planejamento versus a dialética do mundo
Ana Fani Alessandri Carlos
- 40 | Subversão e planejamento como “praxis”
uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade
Rainer Randolph
- 58 | Desafios teóricos e analíticos
notas sobre o Brasil, para retomar as articulações entre espaço,
capital, trabalho, classes sociais e Estado hoje
Carlos Antônio Brandão
- 80 | Um novo planejamento ou um novo Estado
para um novo Brasil?
Ester Limonad
- 100 | Estado e suas margens:
limites da interpretação teórica e movimentos sociais
Edna Castro
- PARTE II
Espaços metropolitanos, desigualdades
e mobilidade urbana
- 121 | Virando a governança metropolitana de ponta cabeça
Reescalonamento e reestruturação do Estado
desenvolvimentista no espaço metropolitano
Jeroen Klink

- 149 | Desigualdades regionais e pacto federativo no Brasil
Hipólita Siqueira
- 163 | Afinal, estamos em uma metrópole!
velhas novidades do debate metropolitano
a partir dos 360° de Brasília
Benny Schvarsberg
- 187 | A mobilidade urbana como expressão
do Direito à Metrópole
Jorge Luiz Barbosa
- 202 | Fragmentação e integração nas metrópoles brasileiras
retorno à unidade espacial
Norma Lacerda | Iana Ludermir Bernardino

PARTE III

Planejamento integrado, experiências práticas
e insumos conceituais

- 229 | Planejamento e participação no nível metropolitano
notas a partir da experiência recente
da Região Metropolitana de Belo Horizonte
Jupira Gomes de Mendonça
- 238 | Cidade e Conservação Integrada
a abordagem do planejamento culturalmente orientado
Virginia Pontual e Silvio Zanchetti
- 257 | Elementos para pensar a questão ambiental urbana
Maria Lucia Refinetti Martins
- 273 | Das "cidades na floresta" às "cidades da floresta"
espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira
Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr
- 295 | Sobre os autores

anpur diretoria

1º de agosto de 2013	31 de julho de 2015
Presidente	Virginia Pitta Pontual
Secretário-Executivo	Lúcia Leitão Santos
Secretário-Adjunto	Fabiano Rocha Diniz
Diretoria	Eduardo Alberto Cusce Nobre Ivo Marcos Theis Pedro de Novais Lima Jr. Rodrigo Ferreira Simões
Conselho Fiscal	Benny Schvarsberg Eneida Maria Souza Mendonça Simaia do Socorro Sales das Mercês
Suplentes	Clarice Maraschin Francisco de Assis da Costa Geraldo Majela Gaudêncio Faria

27 de maio de 2011 09 de dezembro de 2011

Presidente	Ana Clara Torres Ribeiro
Secretário-Executivo	Ester Limonad
Secretário-Adjunto	Benny Schvarsberg

09 de dezembro de 2011 02 de abril de 2012

Presidente e	Ester Limonad
Secretário-Executivo	Ester Limonad
Secretário-Adjunto	Benny Schvarsberg

02 de abril de 2012 31 de julho de 2013

Presidente	Ester Limonad
Secretário-Executivo	Benny Schvarsberg
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.

Prefácio

A Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) é associada à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e vem participando, por meio de simpósios e mesas redondas, das reuniões anuais dessa entidade científica. Na 65ª Reunião Anual da SBPC, com o tema “Ciência para um Novo Brasil”, a ANPUR esteve presente por meio do Simpósio “Um novo planejamento para um novo Brasil?”, realizado na Universidade Federal de Pernambuco, em julho de 2013. O resultado dos trabalhos apresentados nesse Simpósio constitui o presente livro.

No ano de 2013 a ANPUR comemorou seus trinta anos de existência, reafirmando o compromisso público, de natureza ética e política, de levar à sociedade, sob as mais diversas formas, os resultados das investigações e análises realizadas pelos pesquisadores integrantes dos programas de pós-graduação e outras entidades científicas associadas, como os artigos e respectivos autores que compõem este livro. Nessas três décadas, a ANPUR vem pautando sua atuação política e administrativa com transparência e de forma descentralizada, seja relacionada à agenda acadêmica, à representação política nacional e internacional, à articulação com as agências federais, estaduais e municipais de fomento à pesquisa ou à interlocução com as associações acadêmicas afins.

Se o tema da Reunião da SBPC era a contribuição da ciência para um novo Brasil, o da ANPUR foi o de articular o tema geral do evento ao campo dos estudos urbanos e regionais, indagando que novo planejamento estaria sendo efetivado no presente e qual estaria sendo previsível para o futuro. Sabe-se que o momento está caracterizado pela emergência do chamado “novo desenvolvimentismo”, em que se ressalta a ampliação do poder do Estado, a retomada do crescimento e a redução da pobreza. Entretanto a prática estatal de planejamento no “novo desenvolvimentismo”, em que pesem as oportunidades que vem propiciando, mantém uma ordem urbana e regional que não cancelou de todo a preexistente, mas, ao contrário, intensificou riscos e impactos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais.

Na nova ordem observam-se duas tendências principais: a difusão do padrão de consumo da sociedade ocidental; e o acirramento dos conflitos entre interesses especulativo-patrimonialistas e os direitos de acesso à cidade em padrões sustentáveis capazes de assegurar os bens patrimoniais e serviços ambientais. A urgência de se pensar sobre esse quadro socioeconômico reporta-se a rapidez das mudanças nas dinâmicas político-culturais.

Tem-se consciência de que o mundo está mudando. Esta constatação nos remete ao entendimento de que cada tempo conforma distintas problemáticas, relativas não só ao campo da Geografia como do Planejamento Urbano e Regional, da Política, da Sociologia, da Economia, da Tecnologia, da Ecologia e da Demografia, provocando demandas, conflitos e embates na cidade e no território. Segundo Harvey, em *Condição Pós-Moderna*: “as inovações tecnológicas aniquilaram o espaço por meio do tempo, isto é, tem-se à compressão do tempo-espaço”. Desse modo, novas e complexas questões se colocam para nossas cidades e regiões, exigindo dos cientistas e intelectuais reflexões e respostas.

O presente livro vem contribuir com reflexões convergentes com essas novas e complexas questões. Ele está organizado em três partes face ao diálogo que os artigos estabelecem entre si. Na primeira, **Reflexões críticas e perspectivas possíveis: Estado, planejamento e as revoltas populares** são reafirmados paradigmas epistemológicos e abordagens analíticas que questionam a continuidade de interesses frente à organização estatal e espacial, apontando para uma prática de planejamento alternativa. Na segunda, **Espaços metropolitanos, desigualdades e mobilidade urbana**, constam perspectivas, olhares e arcabouços teóricos e analíticos que mostram possibilidades de subversão da ordem estabelecida e propõem outras leituras, sejam elas relativas à governança metropolitana, à mobilidade urbana ou ao pacto federativo. Na última parte, **Planejamento integrado – experiências práticas e insumos conceituais**, o real traz o contributo das experiências vivenciadas, sejam as do presente, sejam as do passado, apontando limites e possibilidades relativas ao próprio planejamento em suas dimensões participativa, cultural e ambiental, encerrando-se com uma leitura candente das pequenas cidades na região amazônica que relaciona as cidades com seu ambiente.

A diretoria da ANPUR (2013-2015) agradece às organizadoras deste livro e a todos os autores que, com seu labor dedicado e consistente, possibilitam que nossa Associação permaneça atual, presente e reconhecida.

De modo particular afirmo que tive grande satisfação de fazer este prefácio, ao mesmo tempo que agradeço o convite feito pelas organizadoras, as professoras Ester Limonad e Edna Castro, presidentes da ANPUR nos períodos de 2011-2013 e 2007-2009, respectivamente. A colaboração de três presidentes da ANPUR neste livro demonstra o quão consolidada é a atuação dessa entidade, na qual a continuidade institucional é um dos traços mais fortes.

20 de agosto de 2014.

Virgínia Pontual
Presidente da ANPUR (2013-2015)

De uma “Ciência para o Novo Brasil” a “Um novo planejamento para um novo Brasil?”

A 65ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) ocorreu de 21 a 26 de julho de 2013, no campus da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em Recife, PE. Nesta edição o tema da reunião foi “Ciência para o Novo Brasil”. Em consonância com este tema foi proposto um Simpósio pela diretoria executiva da ANPUR (2011-2013) intitulado “Um novo planejamento para um novo Brasil?”. Este Simpósio foi proposto em fevereiro de 2013 e estruturado em seis mesas redondas com os temas: 1) Planejar e desenvolver o território e a região; 2) E as regiões metropolitanas?; 3) Pensar e planejar as cidades do passado, presente e futuro; 4) Elementos para pensar a questão ambiental; 5) Novos arranjos, novas possibilidades para o desenvolvimento; e 6) Desafios conceituais para o planejamento. Cabe salientar que o tema desse Simpósio veio, de forma oportuna, ao encontro da erupção dos movimentos sociais em junho e julho de 2013.

A conjuntura em que o Simpósio “Um novo planejamento para um novo Brasil?” se realizou, a reunião interdisciplinar de docentes, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e de graduação, as questões postas em pauta nas mesas redondas e a publicação desta coletânea, além de ser resultado de um estreitamento da cooperação entre a ANPUR e a SBPC, expressa a concretização de ao menos três desejos de Ana Clara Torres Ribeiro (1944-2011), docente, pesquisadora incansável comprometida com a produção do conhecimento e com os movimentos sociais, amiga de longa data e presidente eleita para o período 2011-2013, falecida em 09 de dezembro de 2011, a quem homenageamos aqui. Um primeiro desejo de sua plataforma de gestão para a ANPUR era reavivar e estreitar os laços da associação com outras entidades científicas. Seu segundo desejo era de que a ANPUR alcançasse uma explicitação maior de sua interdisciplinaridade através da articulação das contribuições dos pesquisadores de diferentes campos do conhecimento que integram a associação desde sua fundação. E, um terceiro desejo, que não calava em seu coração, dizia respeito à necessidade da ANPUR de refletir e se posicionar crítica e politicamente frente à conjuntura brasileira e aos movimentos sociais e, principalmente, buscar alternativas de ação social rumo à uma sociedade mais equânime. Gostaríamos, ainda, de homenagear a Bertha Koiffman Becker

(1930-2013) e a Maurício de Almeida Abreu (1948-2011), docentes, pesquisadores, companheiros incansáveis comprometidos com a produção crítica do conhecimento, que estiveram na ANPUR desde a sua fundação e que nos deixaram no interstício 2011-2013.

A articulação de esforços da ANPUR e da SBPC contou com um amplo esforço coletivo de docentes e pesquisadores de diversos campos do conhecimento (Administração e Gestão Social, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Sociais, Direito, Economia, Geografia e Planejamento Urbano e Regional), secundados por suas respectivas instituições-membro da ANPUR, a saber: Ana Cristina de Almeida Fernandes (Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco), Ana Fani Alessandri Carlos (Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo), Benny Schvarsberg (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília), Carlos Antônio Brandão (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro), Edna Maria Ramos de Castro (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará), Élson Manoel Pereira (Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina), Ester Limonad (Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense), Henri Acselrad (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro), Hipólita Siqueira (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro), Iana Ludermir Bernardino (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco), Jan Bitoun (Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco), Jeroen Klink (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC), Jorge Luiz Barbosa (Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense), Jupira Gomes de Mendonça (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais), Maria Inês Sugai (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina), Márcio Moraes Valença (Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte), Maria do Livramento Clementino (Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte), Maria Lúcia Refinetti Martins (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo), Norma Lacerda (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvi-

mento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco), Rainer Randolph (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro), Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará), Sílvio Zanchetti (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco), Tânia Bacelar de Araújo (Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco), Tânia Maria Diedrichs Fischer (Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia) e Virginia Pitta Pontual (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco).

Este conjunto de docentes e pesquisadores apresentou seus trabalhos no Simpósio “Um novo planejamento para um novo Brasil?” no âmbito da 65ª Reunião Anual da SBPC, de 23 a 24 de julho de 2013 nas instalações da Universidade Federal de Pernambuco. Cabem aqui, nossos agradecimentos a todos que participaram do Simpósio, pela possibilidade de ampliar o debate a interlocução sobre os temas postos em pauta no Simpósio, que se encontram reunidos em parte nessa coletânea.

Agradecemos, também, a Helena Nader, presidente da SBPC, e à sua diretoria pelo apoio na realização do Simpósio ANPUR-SBPC – Um novo planejamento para um novo Brasil?. Não podemos deixar de mencionar e ressaltar também o apoio e colaboração da diretoria eleita da ANPUR para o período 2013-2015, na realização desse Simpósio, bem como estender nossos agradecimentos ao suporte local dado, particularmente, por Virginia Pitta Pontual, presidente eleita da ANPUR (2013-2015), bem como a Norma Lacerda, representante da área de Planejamento Urbano e Regional no CNPq (2012-2015) e a Ana Cristina Fernandes, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco.

O Simpósio “Um novo planejamento para um novo Brasil? parte da percepção de que as transformações em curso na sociedade brasileira impõem a necessidade de uma reflexão crítica sobre o planejamento e suas práticas. O país mudou, porém após mais de cinquenta anos de planejamento e de ação estatal permanecem as desigualdades socioespaciais com o agravamento dos problemas. O crescimento e multiplicação das regiões metropolitanas; a expansão urbana e a crescente pressão sobre o meio ambiente; a complexificação e diversificação dos processos sociais e sua organização espacial impõem, assim, a necessidade de um mapeamento crítico dos hiatos e dilemas conceituais, com destaque para o papel dos diferentes agentes e atores na produção

social do espaço, bem como para a relação entre os entes federados no planejamento e organização desse espaço. Na perspectiva de construção de uma sociedade mais equânime o Simpósio postulava, também, a necessidade de considerar criticamente as possibilidades de ação e de reflexão de um planejamento de baixo para cima, de modo a pensar em soluções para as nossas cidades com um olhar no futuro; bem como refletir sobre os processos em curso e seus impactos sobre o meio ambiente.

Nesse sentido a presente coletânea expressa, em parte, a diversidade disciplinar e a complexidade de abordagens do campo do planejamento urbano e regional, que convergem para a temática do Estado, do planejamento, dos movimentos sociais e da preservação do patrimônio urbano e ambiental. Esta coletânea está organizada em três partes, que refletem de maneiras distintas o estado da arte da reflexão sobre o espaço social contemporâneo e sobre os dilemas, possibilidades e perspectivas possíveis para o planejamento na contemporaneidade.

A primeira parte, intitulada **Reflexões críticas e perspectivas possíveis: Estado, planejamento e as revoltas populares**, reúne cinco capítulos que exploram a relação Estado e sociedade e os dilemas do planejamento contemporâneo frente à erupção dos movimentos sociais de junho de 2013, a partir de uma perspectiva teórico-metodológica crítica. Esses trabalhos comungam a compreensão de que as sociedades contemporâneas encontram-se cada vez mais atravessadas por conflitos sociais e por confrontos políticos entre atores sociais não-hegemônicos e instituições e agentes hegemônicos com poder de decisão, que exploram sua relação com o Estado e/ou o mercado. E, buscam entender, por ângulos diferentes e com esforços evidentes, a natureza das manifestações populares, que pipocaram em todo o país em 2013, as quais seguem pulsando no presente:

Ana Fani Alessandri Carlos no capítulo A lógica do planejamento versus a dialética do mundo, parte de três observações ao tema do Simpósio ANPUR-SBPC: Um novo planejamento para um novo Brasil?. A primeira diz respeito à relação espaço-tempo que o tema comporta; a segunda se refere a tarefa de pensar e qualificar o que aparece como “novo” no momento atual; e a terceira tem por base a ementa do Simpósio e deste livro de que “as transformações em curso impõem uma reflexão crítica sobre o planejamento e sua prática: o país mudou, porém, após cinquenta anos de planejamento e ação estatal, permanecem as desigualdades socioespaciais”. No entender da autora tal afirmação acentua a importância do planejamento na possibilidade de mu-

dança da sociedade brasileira e ao mesmo tempo sinaliza que este “processo, longe de ser social, realiza-se na ‘arena política’, sob o comando do Estado, cabendo aos pesquisadores construir o discurso necessário à fundamentação das ações deste”. Por conseguinte levanta algumas questões norteadoras de sua reflexão. Indaga se o planejamento teria a potência, na sociedade capitalista de superar sua própria condição inicial, relativa às contradições vividas num país dependente, como o Brasil? E, por conseguinte, em consonância com este questionamento indaga, se seria possível inverter os termos dessa equação e pensar o contrário: ou seja, “se as contradições vividas são acentuadas pelas ações planificadoras orientadas pelo crescimento visando ao e reforçando o poder de classe?”. A partir destas observações iniciais e remetendo às jornadas de junho de 2013, a autora formula a hipótese de que a crise urbana é antes de ser uma crise política e econômica, uma crise social, que se desdobra no espaço como segregação e expressão da desigualdade social. Este encaminhamento a leva a refletir, partir de uma perspectiva crítica, sobre os limites das propostas de mudança frente aos conflitos sociais em curso.

O capítulo de Rainer Randolph, Subversão e planejamento como “práxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade, expressa os desafios postos ao planejamento urbano e regional por parte das revoltas cotidianas manifestas nas jornadas de junho de 2013. O autor parte da hipótese que esses acontecimentos, apesar de parecerem efêmeros, podem ter como origem um desejo de transformações das/nas cidades, relacionado à satisfação de necessidades e demandas cotidianas dos habitantes das cidades. Satisfação essa, porém, que vai de encontro aos interesses hegemônicos canalizados para a subsunção do valor de uso ao valor de troca da cidade e das instalações urbanas, interessados na alienação de seu uso para seus habitantes e usuários. Chama, assim, a atenção para a necessidade de o próprio planejamento e os planejadores se perguntarem, até que ponto são corresponsáveis pelo que está sendo posto em pauta pelos movimentos sociais, e principalmente, como o planejamento pode contribuir para reverter essa tendência de “desurbanização” das cidades e sua transformação em mera mercadoria. Entende, assim, que está dado um desafio não apenas para os governantes, mas para os urbanistas e planejadores, que vê como corresponsáveis pelos problemas evidenciados pelas manifestações de junho de 2013. Por conseguinte, a partir de um questionamento mais radical da relação entre Estado e sociedade – e do papel do planejamento como um dos “mediadores” dessa relação, o autor se propõe nesse capítulo a refletir sobre possíveis significados das referidas manifestações e sobre a possibilidade destas servirem como um sinal para se

repensar o planejamento. Procede, assim, a uma reflexão sobre as possibilidades e impossibilidades de um “planejamento subversivo”, embora sem a intenção de formular um novo “modelo” ou uma nova modalidade de planejamento. Trata-se de um ensaio que se dirige mais a apresentar e articular elementos conceituais referentes ao assunto em pauta – especialmente tentando compreender a “subversão” e o “planejamento” – e apontar caminhos para um futuro aprofundamento e continuidade do debate.

Carlos Brandão, em seu ensaio *Desafios teóricos e analíticos, notas sobre o Brasil*, para retomar as articulações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado hoje, antes de refletir sobre as jornadas de junho de 2013, discorre inicialmente sobre “um dos desafios perenes da área do Planejamento Urbano e Regional: aquele de trazer para o centro do debate a questão das relações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado”. Após ressaltar as premissas e dificuldades teóricas e epistemológicas, alerta para a impossibilidade de uma única disciplina ou uma abordagem em alto nível de abstração dar conta daquela complexa questão e propõe nesse capítulo alguns apontamentos para uma agenda futura de pesquisa com a meta de avançar na compreensão da produção do espaço através das relações sociais. Salienta, por conseguinte, a necessidade de não se perder de vista o movimento histórico da reprodução social, em particular das classes sociais, para a compreensão da construção sociopolítica disputada do espaço e da dimensão urbano-regional do desenvolvimento capitalista. Entende, assim, ser importante além de pensar identidades, analisar interesses, questionar a dinâmica de agentes e sujeitos concretos, classes sociais e suas frações na produção de escalas e espaços. Seu capítulo tem por norte geral contribuir para a construção de um aparato crítico conceitual capaz de melhor qualificar as formas de ação contestada em torno do ambiente construído, que evidencie as questões do poder e dos processos decisórios dos agentes dominantes (Estado e Grande Empresa), colocando-os no centro da análise e da ação. Nesse sentido, procede a uma série de apontamentos de modo a ter elementos para dimensionar os poderes, o raio de manobra e os instrumentos do poder privado, do poder público, do poder de resistência contra-hegemônico e seu papel nos processos de tomada de decisão e nas coalizões que se armam em cada conjuntura histórica.

Ester Limonad, em *Um novo planejamento ou um novo Estado para um novo Brasil?*, entende que uma reflexão sobre as possibilidades de um novo planejamento para um novo Brasil, demanda situar os limites do planejamento na contemporaneidade o que a leva a questionar a necessidade de um novo Estado para um novo Brasil. Frente às ondas de manifestações populares ini-

ciadas em junho de 2013, a autora busca estabelecer logo de início que a raiz dos problemas dessas insurgências não se encontra nem em uma suposta falta de planejamento, nem na crise, propriamente dita. Por entender ser o problema do planejamento muito mais complexo, seu capítulo tem por norte geral apontar algumas perspectivas possíveis de outras práticas de planejamento que permitam a superação de práticas arraigadas e viciadas, que tendem a privilegiar uma racionalidade hegemônica em detrimento da satisfação das necessidades sociais no cotidiano. Para isso, a autora busca apontar alguns gargalos que, em seu entender, constituem desafios a possibilidade de um outro planejamento na contemporaneidade, os quais teriam por base em primeiro lugar, olhares e leituras díspares e por vezes equivocadas; em segundo lugar, a relação entre escalas de análise, escalas de ação e esferas de reprodução social; e, em terceiro lugar a ilusão da transparência e da opacidade do planejamento que tendem a obstaculizar a efetiva participação social e a possibilidade de construção de uma sociedade mais equânime.

Edna Castro, em *Planejamento e Estado em suas margens: limites da teoria e da interpretação dos movimentos sociais*, parte de observações sobre as mobilizações de rua e das redes sociais que ocorreram no mês de junho de 2013, no Brasil, com extraordinária repercussão nacional e internacional sobre questões candentes de insatisfação e indignação social, e faz uma reflexão sobre o Estado e suas margens, justamente neste momento de inflexão do planejamento estatal e dos projetos de impacto neo-desenvolvimentista que se espalham no país. A autora considera que as teorias que discutem a relação Estado e sociedade, e informam o planejamento, mostram-se insuficientes na crítica teórica sobre a desigualdade social e a ação do Estado nas margens sociais e territoriais, base de sua hipótese sobre as mobilizações políticas recentes no Brasil. Considerando que a desigualdade está incorporada na sociedade e tem suas raízes na formação histórica colonial, escravista e patrimonial pergunta: como pensar o planejamento nesse contexto? Quais seus limites e o alcance da ação do Estado nas suas margens?

A reflexão de Edna Castro sobre os limites do planejamento delinea um campo de debate que cada vez mais se encontra definido pela impossibilidade do Estado em atender às prerrogativas das ações e das demandas da sociedade contemporânea. Nesse sentido esse capítulo se propõe a mostrar o grau de institucionalização daqueles dispositivos que levam a estimular procedimentos de participação, na expectativa que o planejamento siga próximo as experiências do outro, atendendo a formas de negociação e mediação de conflitos.

A segunda parte desta coletânea intitulada **Espaços metropolitanos, desigualdades e mobilidade urbana** congrega cinco capítulos, os quais por perspectivas teóricas diversas, mas com um olhar interdisciplinar, abordam a problemática da governabilidade, do planejamento e outras questões candentes que tem por referência as regiões metropolitanas, a federação e, em parte, questões relacionadas às jornadas de junho de 2013.

Jeroen Klink no capítulo *Virando a governança metropolitana de ponta cabeça, reescalamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano* tem por ponto de partida a constatação da necessidade de reformulação do paradigma da governança metropolitana com base em uma aproximação entre teorias sobre a variedade do capitalismo, o reescalamento e a reestruturação das espacialidades do Estado, de um lado, e os estudos urbanos e regionais brasileiros, de outro. Sua intenção é apontar a especificidade do reescalamento e da reestruturação do Estado desenvolvimentista de modo a situar suas implicações para o debate sobre a (re) produção do espaço e da escala metropolitanos no Brasil contemporâneo. Estrutura, assim, seu capítulo em quatro seções, em que, inicialmente, trata da reestruturação e do reescalamento do Estado no espaço metropolitano. A seguir busca esclarecer as dimensões estruturais do esvaziamento da governança metropolitana brasileira desde os anos de 1970 com base nas transformações experimentadas pelo keynesianismo espacial na Europa e nos EUA. Na terceira seção prioriza a análise da escala urbano-metropolitana e busca apontar o esvaziamento da governança metropolitana, após mostrar que um projeto político estruturado em torno da reforma urbana e social e o direito à cidade na metrópole são constantemente contestados por uma agenda política moldada por interesses organizados em torno de projetos alternativos, particularmente os da modernização administrativa e ecológica e da competitividade. Ao final discute algumas implicações da tese do esvaziamento da governança metropolitana, tanto para a agenda de pesquisa quanto para a política urbano-metropolitana no país, e defende uma *práxis* transformadora em áreas metropolitanas. Dialoga, assim, com Rainer Randolph ao assinalar que um projeto alternativo “subversivo” levaria a proposta de planejamento participativo-colaborativo um passo adiante para, assim, “preencher” a governança metropolitana de acordo com representações alternativas, incluindo imaginários e horizontes para a emancipação social na metrópole.

No capítulo intitulado *Desigualdades regionais e pacto federativo no Brasil*, Hipólita Siqueira, em sequência à argumentação de Jeroen Klink, chama a atenção para o fato de que a redução das desigualdades regionais combinada

à valorização das diversidades não foi priorizada na agenda dos movimentos sociais e tampouco nos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, após a crise fiscal e financeira do Estado nos anos 1980 e a adoção de políticas neoliberais nos anos 1990. Assinala, nesse sentido que, tendo em vista as características do território e da organização política federativa do País, a compreensão adequada dessa questão relaciona-se ao pacto federativo, entendido como pacto territorial de poder. Nesse sentido seu ensaio se propõe a observar se o contexto nacional pós-2003, denominado por alguns de “novo desenvolvimentismo”, caracterizado por mudanças, mas também por muitas continuidades, foi acompanhado de alterações no pacto federativo e de ações para a redução de desigualdades socioeconômicas em sua expressão regional. Na primeira seção, a autora retoma algumas discussões sobre o pacto federativo e sua articulação com as desigualdades regionais. A seguir examina informações sobre o quadro atual das desigualdades regionais no Brasil, para ao final apontar que a recomposição das bases do pacto federativo (canais de articulação e mecanismos de cooperação), enquanto pacto territorial de diversos níveis de poder institucionalizado, se trata de uma questão central para a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e a redução de desigualdades urbanas e regionais do país.

Em Afinal estamos em uma metrópole!, velhas novidades do debate metropolitano a partir dos 360° de Brasília, Benny Schvarsberg chama a atenção para o caráter acelerado da urbanização brasileira, que em duas décadas inverteu a equação rural-urbana e cobrou seu preço na precariedade e incompletude de equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos mesmo nas cidades-capitais de malha urbana mais consolidada. Observa, ainda que, após vinte e cinco anos da Constituição de 1988, foram criadas pelos governos estaduais regiões e áreas metropolitanas, bem como alguns poucos aglomerados urbanos, colares e rides – regiões integradas de desenvolvimento econômico, sem a definição de um marco político e regulatório mínimo, sendo o Estatuto das Metrópoles um exemplo do impasse técnico e político que cerca a criação desses novos entes federados. Por conseguinte, tais ponderações levam o autor a tratar nesse capítulo das consequências desse modelo acelerado de urbanização e de metropolização, carente de serviços e infraestruturas e reduzida urbanidade, bem como sua relação com a política pública, tendo por referência a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Ao final busca lançar uma luz sobre o estado atual do debate do Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole, iniciativa que quiçá possa oferecer insumos e instrumentos ao enfrentamento do quadro metropolitano brasiliense e brasileiro.

Em consonância com o ensaio de Benny Schvartsberg, Jorge Luiz Barbosa no capítulo A mobilidade urbana como expressão do Direito à Metrópole traz a essa coletânea questões que envolvem a circulação e a mobilidade nas condições atuais de nossas metrópoles, que não se configuram como exclusivas do âmbito econômico e técnico, embora estes fatores sejam os de maior importância no cenário urbano contemporâneo. Assim, entende ser necessário incorporar a dimensão social e política no debate sobre a temática, uma vez que o transporte e a mobilidade dizem respeito à questões coletivas candentes nas metrópoles contemporâneas. Por conseguinte, acentua a necessidade de se distinguir circulação e mobilidade, tendo como referência a apropriação e o uso social do espaço nas condições da reprodução urbana do modo de produção capitalista. Para tanto, procede a um exame crítico das condições socioespaciais do mundo da vida, particularmente no que concerne à sociedade urbana da atualidade. Este caminho, acredita o autor, coloca o debate sobre a mobilidade como um direito urbano fundamental, sobretudo, em relação ao direito à metrópole.

Em seu capítulo, Fragmentação e integração nas metrópoles brasileiras, retorno a unidade espacial, Norma Lacerda e Iana Ludermir Bernardino propõem retomar o pensamento da metrópole enquanto *unidade espacial*, privilegiando as formas e níveis de *integração* dos *fragmentos* espaciais, no intuito de mostrar que as análises do recente processo de estruturação espacial das metrópoles brasileiras devem considerar os movimentos de *fragmentação*, sem deixar de lado os movimentos de *integração*, responsáveis pelas articulações de suas diversas porções espaciais, uma vez que entendem ser esta a única postura passível de romper as fronteiras relativas aos significados desses dois termos e, por extensão, de alcançar uma visão unitária da configuração espacial metropolitana. Para dar consecução a este objetivo o capítulo se abre com uma discussão crítica sobre essas categorias e o processo de estruturação espacial das cidades brasileiras. Em seguida as autoras mostram, com base no caso da Região Metropolitana do Recife (RMR) – como esta vem conhecendo movimentos de *fragmentação* e de *integração*, desde 2005, sem deixar de constituir uma *unidade espacial*. Na sequência retomam a discussão do início para mostrar que a visão do fim dessa *unidade* propagada por alguns autores tem-se tornado funcional para uma governança metropolitana, por meio da qual os atores econômicos atuam de forma espacialmente atomizada, o que contribui para que certas partes da metrópole detenham baixos níveis de integração. Nesse sentido argumentam as autoras que a retomada do conceito de *unidade espacial* exige uma visão abrangente da metrópole e o reconheci-

mento de seus distintos *fragmentos*, uma vez que entendem que admitir que a metrópole deixou de ser uma unidade espacial é compactuar com o projeto dos atores hegemônicos.

A terceira parte desta coletânea, intitulada **Planejamento integrado – experiências práticas e insumos conceituais**, congrega quatro capítulos, que procedem a leituras do espaço social e a experiências concretas de planejamento que, de diferentes maneiras e formas inter-relacionam a participação social, a dimensão sociocultural e/ou a dimensão ambiental na prática de planejamento, que dialogam entre si e trazem insumos para novas práticas de planejamento.

Jupira Gomes de Mendonça no capítulo Planejamento e participação no nível metropolitano, notas a partir da experiência recente da RMBH, toma por princípio que na atualidade pensar a metrópole e o planejamento implica ter como pressupostos a participação comunitária e a construção de novas metodologias. Ensaia, assim, algumas reflexões sobre as novas possibilidades do planejamento metropolitano, com base na experiência participativa inovadora do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Pucminas) e a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), entre 2009 e 2010. Embora entenda que há uma diversidade muito grande nas atuais formas de organização social, a autora destaca a necessidade de se pensar a possibilidade das lutas comunitárias locais poderem contribuir para a transformação social, à medida em que estas lutas se articulam a lutas em uma escala mais ampla, ligada às políticas públicas. E, é nesta perspectiva que a autora defende a necessidade de processos participativos no âmbito institucional do planejamento urbano e metropolitano, sem todavia pensar que eles possam substituir formas autônomas de organização social, mas sim que podem contribuir para promover a mobilização social e a sua consolidação de forma autônoma. E isto, em seu entender deve ocorrer tendo como método, de um lado, o *aprendizado social* e, de outro, a *transdisciplinaridade* “entendida enquanto utopia, ainda inexistente, mas capaz de buscar o compartilhamento de objetos, temas e problemas, articulando e fundindo diversos campos de conhecimento”.

Virgínia Pontual e Sílvio Zanchetti no capítulo intitulado Cidade e Conservação Integrada: a abordagem do planejamento culturalmente orientado têm por objetivo apresentar uma perspectiva teórica e prática distinta daquelas ora predominantemente adotadas. Defendem, assim, a perspectiva

do planejamento culturalmente orientado, uma vez que já existem diversas experiências exitosas, que o tornam um fato concreto e não utópico. O paradigma do planejamento culturalmente orientado busca minimizar os impactos das mudanças sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais, cabendo enfatizar a de controle dos interesses especulativos sobre a cidade. Para tanto chamam a atenção para os estudos de Gustavo Giovannoni, publicados em 1931, que contribuem para se superar a oposição entre a conservação e a inovação, entre a dinâmica do setor imobiliário urbano (interesse privado) e a atuação do setor governamental (interesse público). Com base nas ideias de Giovannoni os autores partem de uma compreensão de que embora o planejamento da cidade esteja ligado ao presente, este contém características urbanísticas e arquitetônicas de várias épocas, o que demanda “uma continuidade ambiental e relacional entre o que é antigo e o que é novo e uma adequação do antigo”. Ressaltam, ainda, seguindo este autor que tal compatibilização não pode ser resolvida com uma solução única e que o problema é como realizá-la. Nesse sentido propõem que o modo de realizar uma intervenção possa ser entendido, para efeito deste ensaio, como um planejamento culturalmente orientado com suporte no paradigma de conservação integrada. A partir desse paradigma o planejamento urbano assume a forma de um processo de gestão que trabalha o embate entre a permanência proveniente dos legados culturais e as mudanças requeridas pela dinâmica econômica e social. Esse paradigma foi adotado em diversas experiências, correlacionando abordagens com vista a minimizar os aspectos negativos das parcerias público-privadas e dar maior relevo às propostas de manutenção do padrão de ocupação herdado com as demandas econômicas atuais. Para mostrar as potencialidades desse paradigma os autores abordam o plano diretor de Olinda, em que foram associadas as abordagens da conservação integrada aos preceitos do Estatuto da Cidade.

Em seu capítulo, Elementos para pensar a questão ambiental urbana, Maria Lúcia Refinetti Martins questiona, inicialmente a ambientalização de certas caracterizações e práticas de planejamento e ao mesmo tempo salienta a necessidade de se pensar a concretude do aqui e hoje e a especificidade das cidades em termos ambientais. Chama a atenção nesse sentido para a centralidade da desigualdade social no acesso à cidade e à moradia no caso das cidades brasileiras, em particular pela amplitude da informalidade e da irregularidade. Condicionantes esses que enfatizam a relevância de aprofundamento da interface ambiente-habitação. Pondera, ainda, que pensar a relação da cidade com a natureza passa necessariamente por considerar e realizar a crítica das atuais formas de produção do espaço urbano, tanto periférico quanto em

áreas dentro da mancha urbana, infra-estruturadas e que perdem população. Nesses termos, considera que a questão ambiental urbana assume dois focos: um primeiro, em que se tem a tensão mais visível entre assentamentos urbanos e natureza, observado nas franjas urbanas e áreas ambientalmente sensíveis e, um segundo, onde se verificam conflitos sociais dentro da mancha urbana e em suas áreas mais centrais. Ambas situações se afinam num mesmo olhar – de que os processos que se dão respectivamente nas franjas periféricas e no centro se articulam e expressam uma mesma lógica de acumulação e exploração do homem e da natureza. De onde a especificidade da questão ambiental urbana. Por conseguinte, busca neste capítulo contribuir para a reflexão sobre o caráter das “soluções urbanísticas e de recuperação ambiental”, no sentido de adotar novos paradigmas que orientem uma prática voltada a conciliar a intervenção sobre o espaço com a qualidade ambiental, o que implica em abarcar as especificidades, contradições e conflitos de cada contexto social específico. Toma como exemplo a construção de infraestruturas em assentamentos precários na periferia de São Paulo, propondo que as infraestruturas, apesar de iminentemente técnicas, não podem ter uma abordagem meramente técnica, uma vez que sua implantação envolve tanto o contexto social quanto o ambiental.

Associando cidade e ambiente, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr em seu capítulo, Das “cidades na floresta” às “cidades da floresta”, espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira, encerra esta coletânea dando um encadeamento às considerações de Maria Lúcia Refinetti Martins da necessidade de relacionar cidade e ambiente com um encadeamento metodológico e uma sistematização, com base nas pequenas cidades da Amazônia e a floresta. O autor toma como suporte para sua argumentação a ideia de que o entendimento das cidades deve estar associado ao ambiente e aos sistemas socioecológicos em que estas se inserem e com o qual estas estabelecem as mais diversas relações. Nesse sentido discute, a partir de uma tipologia das pequenas cidades na Amazônia, a forma como as mesmas se situam e interagem com seus respectivos entornos geográficos, marcados pela presença/ausência da floresta. Particulariza, assim, os diferentes tipos de cidades através de suas configurações espaciais e de processos por meio dos quais a floresta e seus recursos (materiais e simbólicos) adquirem significados e importâncias também diferenciados; tomando em consideração a presença das frentes econômicas e migratórias e de lógicas de circulação e de reestruturação sócio-espacial impostas à região amazônica em períodos mais recentes. Por conseguinte discute, inicialmente, a relação da cidade com

a região, considerando, em seguida, as verticalidades e horizontalidades que configuram o espaço regional, para, finalmente, pensar uma tipologia das pequenas cidades, relacionando-as ao ambiente da floresta.

Enfim, cabe agradecer a presidência da ANPUR (2013-2015) na pessoa de sua presidente Virginia Pitta Pontual e a presidência da SBPC na pessoa de sua presidente Helena Nader sem cujo apoio não teria sido possível a publicação desta coletânea.

Rio de Janeiro, 20 de agosto de 2014

Ester Limonad e Edna Castro

Parte I

Reflexões críticas e perspectivas possíveis:
Estado, planejamento e as revoltas populares



VIOLENTO É
O ESTADO

A lógica do planejamento versus a dialética do mundo

Ana Fani Alessandri Carlos

Início este capítulo a partir da elaboração de três observações a propósito do escopo deste livro, que traz como desafio “um novo planejamento para um novo Brasil”.

A primeira alude à questão espaço-temporal que o tema comporta. O espaço é aquele do território brasileiro e o tempo é aquele do futuro, apontando a necessidade de pensar na direção daquilo que, na prática social, aparece como potência real de construção de um projeto para a sociedade brasileira. Portanto, não se trata de pensar o plano do local e das ações que se estabelecem nesta escala; nem de pensar em soluções postas para o presente resolvendo as urgências de uma sociedade extremamente desigual e pontuada por crises, apesar de comportar essas escalas (tanto a espacial quanto a temporal). Entretanto, convém assinalar que a escala espacial imbrica, inexoravelmente, o local a outras escalas, assim como o tempo do futuro obriga-nos primeiro a desvendar aquele do presente, como lugar de nascimento do futuro (do mesmo modo que a compreensão do presente apoia-se no momento posto pela realização de elementos do passado).

O desafio, portanto, consiste em pensar como as ações do tempo presente podem conduzir a sociedade brasileira para um futuro. Tal possibilidade traz como necessidade imperiosa a construção de um projeto capaz de orientar o presente – pensamento e ação – em direção ao devir. Obriga, desse modo, o deslocamento da ação e do pensamento do aqui e agora – o espaço e tempo da vida cotidiana presa ao plano do vivido – em direção à possibilidade de transformação de uma situação histórica que criou uma urbanização contraditória e profundamente violenta, imposta por nossa condição periférica em relação ao desenvolvimento do capitalismo. As escalas espaço-temporais mais amplas permitem-nos pensar na sociedade urbana como produto da mundialização e a produção mundializada do espaço. Trata-se, portanto, de considerar a tendência à mundialização em escalas justapostas, ao mesmo tempo localizando o planejamento no plano da vida e do lugar articulado e redefinido em resposta à reprodução ampliada do capital na escala mundial.

A segunda observação aponta a tarefa de pensar e qualificar o que aparece como “novo” no momento atual. Nas últimas décadas, concretiza-se a passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro, o que aponta um novo sentido da acumulação. Por outro lado, o cenário brasileiro, hoje, com as pessoas nas ruas tomando os espaços públicos (em sua maioria pertencentes ao automóvel), questionando a ação política do Estado, a composição do orçamento público, as alianças que o sustentam e os rumos da democracia representativa – fundado em novas contradições – aponta a exigência de mudanças diante da privação da vida. Isto porque, é no plano da vida cotidiana que o indivíduo se depara com as condições que negam a vida, a vida se realiza de modo inumano, numa cidade vivida como estranhamento e produzida como exterioridade: a cidade como fonte de privação, atualiza a alienação no mundo moderno. Tal situação requer um pensamento capaz de compreender a realidade desvendando os processos que fundam os conflitos que eclodem na vida cotidiana na cidade, particularmente, nos grandes centros urbanos.

O que desafia a todos é o fato de que as manifestações eclodem numa vida cotidiana cada vez mais invadida por um sistema regulador, em todos os níveis, que formaliza e fixa as relações sociais, reduzindo-as a formas abstratas, autonomizando as esferas da vida, limitando os usos do espaço, diluindo direitos de acesso à cidade e à vida na cidade. Mas, contraditoriamente, isso significa que o cotidiano se alimenta também de resíduos irreduzíveis à lógica capitalista que, presentes como forma de consciência, vêm alimentando não só este conjunto de manifestações nas ruas das cidades, mas também a existência real e prática dos movimentos sociais como lugares de questionamento e de ação contra a ordem estabelecida pela lógica da acumulação capitalista. Estas ações – as quais, como escreve Debord, são “atos incompreensíveis para a falsa consciência” – associadas àquelas dos movimentos sociais apontam para a vida urbana – e a cidade – como fonte de privação de direitos reais e concretos, questionando a extensão da mercantilização como privatização do mundo.

Uma terceira observação diz respeito à afirmação contida na ementa do livro de que “as transformações em curso impõem uma reflexão crítica sobre o planejamento e sua prática: o país mudou, porém, após cinquenta anos de planejamento e ação estatal, permanecem as desigualdades socioespaciais”. A meu ver esta afirmação acentua uma posição muito clara no mundo acadêmico que atenta para o inquestionável papel do planejamento na mudança da sociedade brasileira sinalizando que este processo, longe de

ser social, realiza-se na “arena política”, sob o comando do Estado, cabendo aos pesquisadores construir o discurso necessário à fundamentação das ações deste. Nesta perspectiva, apontamos algumas questões: Será que o planejamento tem a potência, na sociedade capitalista – que se fundamenta exatamente na desigualdade – de superar sua própria condição inicial visto que o planejamento, sua orientação e realização como ação e política de classe, está na origem das contradições vividas num país dependente, como o Brasil? Até que ponto não seria possível pensar exatamente o contrário; isto é, as contradições vividas são acentuadas pelas ações planificadoras orientadas pelo crescimento visando ao e reforçando o poder de classe?

Na realidade, é possível afirmar que as ações nas ruas e os movimentos sociais colocam em xeque o planejamento da cidade por meio do questionamento da orientação das políticas espaciais, dirigidas pelo processo de valorização do capital em detrimento da realização da vida. Em sua ação, iluminam a produção do espaço urbano como negócio (e, portanto, privatizada) e a cidade como potência estranha. Essa perspectiva nos desafia a pensar o modo como se atualiza o conteúdo (e a forma) da alienação no mundo moderno e, com isso, as condições objetivas e subjetivas nas quais a vida urbana se realiza, apontando as formas de privação/privatização.

É verossímil pensar que a consciência da privação aponta um movimento em direção ao devir, mais do que acentuar o possível e, nesse sentido, as manifestações trazem a exigência de um novo projeto de sociedade. Portanto, a aposta no movimento inerente ao real (que apela para a reflexão e a ação) supera a ideologia que, redefinindo a prática, mistura-se a ela. A partir destas observações, uma hipótese pode ser elaborada: a crise urbana, longe de ser política ou econômica, é, antes, social. Mas essa hipótese desdobra-se: no espaço, a desigualdade social realiza-se como segregação, que é o produto mais bem acabado da existência/concentração da propriedade da riqueza, apontando a produção do espaço alienado e concretizando-se na prática cotidiana. Tal encaminhamento obriga-nos pensar os limites das propostas de mudança diante dos conflitos que eclodem em nossa sociedade.

A cidade como valor de troca e a crise urbana

O tema recorrente no debate sobre o mundo moderno é a crise; trata-se de um termo genérico que requer explicitação, e que, imanente ao desenvolvimento do capitalismo, revela as dificuldades de realização do processo de acumulação. O capital se reproduz contraditoriamente e são as contradições que

o próprio capitalismo produz que revelam um estado crítico; resta, portanto, saber como esta crise caracteriza uma problemática nova, diferenciando-se de outras. O importante é compreender que esta não se reduz a uma crise econômica, uma vez que o capitalismo não é um mero fenômeno econômico, mas antes um fenômeno social, contemplando um conjunto de relações sociais, delimitando, definindo e impondo-se no plano da realização da vida humana, já que o capital se realiza concretamente, submetendo-a. Com isso quero assinalar que a condição histórica do capitalismo se repõe constantemente como aquela da realização da desigualdade que, com seu desenvolvimento, ganha novos contornos, aprofundando-se: extrema concentração de renda, aumento do desemprego, deterioração do emprego formal e fome, por exemplo, são os desdobramentos de uma história anunciada.

Essa desigualdade se concretiza de várias formas e é imante ao capitalismo, fato que as resistências não deixam de apontar quando questionam a existência do mundo da mercadoria impondo sua lógica, linguagem e magia à vida cotidiana e orientando as relações sociais; o modo como se vive residualmente a cidade e se acessa a vida urbana, a distância entre o centro e a periferia etc. Sob o capitalismo, a desigualdade se expressa na concentração da riqueza nas mãos de uma classe – que, em seus desdobramentos, se materializa no espaço, nos termos e orientação de sua produção social que define o lugar de cada um a partir do acesso à habitação e de tudo o que ela implica (contemplando os espaços-tempos de realização da vida humana). Tal desigualdade define, também, as estratégias que fundamentam o ato de planejar o espaço como estratégia de classe – nesse processo o espaço vai assumindo várias formas/modos como condição/meio e produto do processo que visa à reprodução ampliada do capital –, realizando-o como movimento incessante de valorização.

A crise do mundo moderno é real e concreta, mas a crise é, também, teórica exigindo a crítica do pensamento que superficializa a compreensão da cidade. Como recentemente escreveu Bensaid (2004, p.21), “mais do que nunca a crítica não pode resignar-se ao comentário contemplativo da desordem realmente existente porque mais do que nunca é necessário recompor o vínculo entre teoria e prática”. Deste modo, um debate sobre as soluções possíveis, diante de um mundo em crise, passa, necessariamente, pela potência analítica em revelar as contradições que explicitam a dinâmica da realidade, a qual ilumina as mesmas contradições e as sustenta; o que traz como exigência o deslocamento das ações planificadoras que objetivam a superação das crises de acumulação que superam as contradições que impedem a plena realização

da vida humana. Com isso, surge a crítica à ação do Estado, a consciência da impossibilidade da superação dos problemas sociais através de políticas públicas, visto que a dimensão crítica implica recusa motivada do existente, superando a produção ideológica do conhecimento.

Na esteira dessa proposta, é mister uma inversão dos termos apresentados ao debate: antes de buscar soluções que permitam a reprodução da acumulação capitalista (através da ação planificadora no seio do Estado), é necessário encontrar as possibilidades de sua superação, uma vez que sua continuidade pressupõe e realiza a desigualdade como fundamento. Isto se dá, pois, sob o capitalismo, a produção social do espaço – apesar de sua especificidade – torna-se uma mercadoria e com isso manifesta sua lógica, subsumindo a vida cotidiana. No plano da reprodução de mercadorias, o processo envolve o reprodutível e o repetitivo, referindo-se, diretamente, à atividade produtiva (bens materiais e imateriais) que produz coisas no espaço (criando as condições para a realização das atividades) ao mesmo tempo que produz o próprio espaço sob a forma de mercadoria. Neste nível, o espaço é condição geral da produção, o que impõe uma determinada configuração à cidade, que se reproduz continuamente como condição geral do processo de valorização, permitindo que o ciclo do capital se desenvolva. Sua reprodução em novos parâmetros, hoje, atende à orientação da hegemonia do capital financeiro. Neste plano, há uma lógica que tende a se impor enquanto “ordem estabelecida” e que redefine o modo como a cidade vai se reproduzindo a partir de novas alianças marcadas pela ação dos promotores imobiliários em consonância com as estratégias do sistema financeiro, orientando a gestão política e reorganizando o processo de reprodução espacial. Com isso, a ação do Estado – através do poder local que intervém no processo de produção da cidade – reforça a hierarquia de lugares, criando novas centralidades e expulsando para a periferia os antigos habitantes.

Na escala nacional, a extensão do capitalismo realizou a generalização do espaço sob a forma de propriedade privada, criando a contradição entre o espaço produzido enquanto valor de uso (destinado à realização da vida) e o espaço produzido enquanto valor de troca (a produção do espaço voltada à realização econômica) e, nesta última condição, a cidade é ora força produtiva ora possibilidade de ser consumida produtivamente (como bem o demonstra a atividade turística, por exemplo). No fundamento do processo de produção da cidade, encontramos a contradição entre a produção social do espaço e sua apropriação privada e, com ela, a separação radical entre espaço público (e da esfera pública) e o privado. Submetido à ação do Estado, o espaço produz-se

enquanto homogeneidade (da norma, da vigilância etc.) e acaba hierarquizado em função do papel desigual dos lugares no processo de reprodução, o que entra em confronto com as necessidades de apropriação dos cidadãos, que se quer diferencial. Essas contradições apontam as estratégias espaciais impostas pelo poder público, cuja racionalidade se materializa através do planejamento funcionalista, pelas estratégias do poder (suas alianças) e pelo crescimento econômico, recriando, constantemente, uma ordem planificada.

A extensão do capitalismo imprime uma nova velocidade às mudanças, apoiada numa aliança entre os setores econômicos e o Estado, que, por sua vez, assume importância fundamental para a organização de um espaço voltado prioritariamente às exigências da reprodução econômica. Tal amálgama propicia a construção da infraestrutura física, a criação de instrumentos fiscais e a política monetária para que a valorização do capital (como fonte de crescimento) se realize superando suas próprias crises – daí o papel importante do planejamento para o desenvolvimento da economia sob o fundamento neoliberal. Nesta orientação, a terra e o solo urbano passam a ter um novo significado – são em si fonte de valorização –, orientando as políticas públicas que afetam diretamente o uso do espaço, e, portanto, sua reprodução.

A propriedade, como fundamento e como produto do processo de produção do espaço sob o capitalismo, delinea a tendência da submissão dos modos de apropriação do espaço ao mundo da mercadoria; conseqüentemente, ocorre a redução do conteúdo da prática socioespacial. Esses processos aludem a uma nova ordem espaço-temporal, uma vez que as relações de propriedade, ao se desenvolverem, criam os limites ao uso impondo o esvaziamento da sociabilidade (de modo mais evidente na explosão dos bairros com o empobrecimento das relações de vizinhança e o esvaziamento das possibilidades de realização da vida nas cidades).

Neste plano, produz-se uma lógica segundo a qual o espaço vai constituindo-se, no plano da forma, como homogêneo, hierarquizado e fragmentado. Como decorrência destas estratégias, surge a reprodução com um código único orientado à valorização do valor, sob o signo do progresso. Na escala global, o mundo tornou-se aquilo que era uma possibilidade. O processo de urbanização generalizou-se e a urbanização da sociedade é, hoje, o modo como a reprodução se realiza, refletindo nossa “condição contemporânea”. Deste modo, o urbano é o modo como a reprodução do espaço se concretiza na contemporaneidade, como realidade (extensão do processo de mundialização) e possibilidade.

Ao mesmo tempo, o mundo urbano revela as crises. O espaço urbano capturado pelo novo dinamismo do mercado, que se impõe direcionando o

processo de reprodução do espaço (a partir de discurso técnico e racional), faz-se presente nos interstícios do processo de reprodução da cidade, em função do desenvolvimento das necessidades da acumulação que se esclarecem no processo de alienação.

O cidadão preso ao universo do consumo, submetido às relações que se estabelecem a partir daí, pela extensão do mundo da mercadoria, vive a destruição dos referenciais construídos no espaço através do uso, como pilares de sustentação da vida que produz a identidade. As interdições ao uso da cidade, os limites impostos ao corpo através da construção de pontes, viadutos e grandes avenidas de alta velocidade levantam barreiras intransponíveis, fragmentando a vida. As constantes mudanças culminam no eclipse da rua, promovido pelo modelo rodoviarista, na deterioração e no empobrecimento dos espaços públicos e, com eles, do próprio sentido do espaço público, degradando ou inviabilizando as relações entre os cidadãos.

Na morfologia da cidade, os fragmentos vão ganhando nova lógica através de novas formas, tais como a construção de condomínios fechados – a mais nova forma de moradia que assola a cidade –, os conjuntos habitacionais destinados à população de baixo poder aquisitivo, “os cingapurás”, as favelas, os bairros de classe média com suas ruas fechadas com guaritas privatizando e impedindo a passagem com blocos de cimento. Nesta condição, a morfologia urbana espelha uma hierarquia social bem definida, na medida em que a habitação é a forma mais imediatamente visível das diferenciações de classe no espaço, além de apontar o processo de concentração da riqueza. No tempo, a construção de uma morfologia urbana sempre cambiante concorre à perda das relações de vizinhança e ao empobrecimento da vida social. Assim, o ato de morar divulga, e é, antes de mais nada, o modo como o *processo de segregação* se realiza espacialmente, iluminando uma prática que justapõe morfologia social e morfologia espacial: estratificadas e hierarquizadas; num tempo cada vez mais veloz que agride os sentidos e provoca constrangimentos e estranhamentos.

A produção de áreas homogêneas realiza-se através da fragmentação (pela propriedade privada) e da hierarquização dos lugares da cidade pela divisão social do trabalho e pela existência da propriedade privada do solo urbano – como uma das formas da riqueza. Já a fronteira – que coloca em suspensão os direitos de cidadania dentro e fora da cidade –, como limite imposto pela existência da propriedade da riqueza e do poder, cria praticamente a separação pela fragmentação dos espaços que, sob o signo da mercadoria e da prática da mercantilização, produzem os fundamentos do que aparece mas,

não é explicado como segregação. Neste sentido, o movimento da reprodução do espaço urbano revela os conflitos e limites da reprodução social, apontando uma contradição fundamental no movimento do processo de reprodução da cidade entre valor de uso e valor de troca do espaço, impressa nas possibilidades de apropriação do espaço da vida.

A segregação característica da produção da cidade contemporânea, vivida na dimensão do cotidiano, é a expressão da mercantilização do espaço na totalidade do processo de reprodução do capital sob o pressuposto da desigualdade que funda o processo capitalista, qual seja, a sociedade hierarquizada em classes e, com ela, a distribuição da riqueza e do poder e da propriedade. Isto porque o processo de produção da cidade desemboca, no capitalismo, na reprodução da cidade enquanto mercadoria, como extensão do mundo da mercadoria. Nesta condição, o acesso à terra urbana, imersa no universo da troca, está subjugado ao mercado, portanto, ao universo da troca mercantil. Deste modo, este processo realiza a propriedade privada (mediação entre o indivíduo e o mundo dos objetos, entre a necessidade e a sua satisfação) que vai limitando o sentido da cidade enquanto criação e uso. É assim que, na cidade, o acesso à moradia e tudo que ela implica – constituindo o universo do habitar – passa pelo mercado (a compra e venda dos “lugares de realização da vida”). Esta fragmentação produz uma lógica segundo a qual as necessidades do mercado se impõem sobre a vida humana, capturando-a. Assim têm-se: a) a sociedade assentada no sistema produtor de mercadorias, fundado na existência da propriedade do solo, do meios de produção e do dinheiro, que ao se desenvolver não só inundou o mundo de produtos – sempre novos, assentados na obsolescência forjada e na moda do efêmero – como também produziu um conjunto de relações sociais subsumidas a esta lógica; b) invadidas por um novo ritmo, as transformações morfológicas da cidade impõem a reconstrução de um novo modo de relação entre o habitante e o espaço; c) esse processo se funda numa “nova identidade” articulada, de modo inexorável, ao plano do mundial – aquele da constituição da sociedade urbana; d) a realização da vida se subjugava a uma nova organização do tempo (linear a partir do processo de produção que invade a vida, subordinando-a a uma lógica) imposta de “fora”, num espaço “subtraído” à prática pela redução dos modos possíveis dos usos (a propriedade separa cada habitante na cidade). Assim, os conflitos tendem a estourar no plano do imediato, enquanto drama: a condição atual dos seres humanos, dilacerados por múltiplas alienações.

A extensão do mundo da mercadoria e o aprofundamento das relações de mercado apontam para a constituição de uma “nova urbanidade”, que

afronta e explica esse processo pela constituição de uma “identidade abstrata” (alicerçada no mundo da mercadoria: lógica, signo, linguagem) gerada numa totalidade mais ampla e vasta do que o universo do lugar e da vida privada, sob o signo do consumo globalizado. Trata-se, aqui, da imposição do homogêneo sobre o que difere, o que é percebido no plano do local e do vivido como a tendência da imposição do valor de troca sobre o valor de uso enquanto momento da instauração do cotidiano, o qual, segundo Lefebvre, é o lugar social da exploração refinada e de uma passividade cuidadosamente controlada.

Deste modo, a reprodução capitalista – a reprodução como essência e objetivo – transforma as condições históricas, redefinindo o papel do Estado como constitutivo da problemática do mundo moderno, a qual é explicitada na colagem dos planos político/econômico. Isto ocorre porque as condições necessárias à realização da acumulação exigem, cada vez mais, políticas específicas. Podemos aventar, aqui, que a explicação da cidade atual no Brasil deve ser entendida como momento do processo capitalista periférico, o qual, ao se desenvolver, produziu suas próprias contradições. Para citar alguns exemplos, podemos elencar os projetos dos eixos de desenvolvimento do governo federal implementados desde 1995, a transposição do rio São Francisco, as Operações Urbanas, os programas de reabilitação urbana (como renovação dos portos, aeroportos, malha viária), o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, o novo código florestal etc.

O papel do Estado tem sido, portanto, aquele de apoio ao setor privado, ao sistema financeiro, aos promotores imobiliários e às grandes empreiteiras¹.

Assim, no processo de transformação da cidade em valor de troca, o Estado faz *tabula rasa* da prática socioespacial, inaugurando novos conflitos, produto do estabelecimento de novas contradições, quais sejam: entre a orientação do processo de produção do espaço objetivando sua realização enquanto valor de troca e as exigências da vida humana em sociedade que o requerem como valor de uso; entre a apropriação e a dominação política do espaço; entre o espaço homogêneo da norma e o espaço fragmentado das estratégias imobiliárias; entre espaço público e o privado (sinalizando o eclipse da rua e supressão de sua importância na constituição da sociabilidade) e entre o aumento da possibilidade de comunicação entre espaços e pessoas e a diluição das relações de sociabilidade.

A produção contraditória do espaço urbano esclarece a realidade do solo urbano tornado mercadoria, adquirindo valor de troca, supondo

¹ Cabe aqui lembrar o “pacote” de medidas sugerido pelas empreiteiras, chamado “São Paulo, por um trânsito melhor”, que versava sobre a necessidade de construção de 54 viadutos, 18 pontes, 44 novas vias, 26 alargamentos, 36 passagens subterrâneas, 13 túneis na metrópole e que foi entregue, há quatro anos, aos candidatos à prefeitura de São Paulo.

a intercambialidade no mercado e, com isso, iluminando as estratégias imobiliárias e a racionalidade da propriedade privada. A extensão deste processo, ao ganhar potência criativa, adquire potência destrutiva e aponta, ainda, que hoje as condições históricas promovem o movimento que vai da produção do espaço como mercadoria à produção da própria cidade como mercadoria, implicando uma mudança do sentido do solo urbano no processo de reprodução ampliada do capital. Tal transformação tem sua razão de ser na crescente importância do capital financeiro. Sua explicitação define a cidade capitalista, hoje, que se funda na compreensão do espaço enquanto condição, meio e produto da reprodução social. Esse processo se realiza subsumindo o acesso aos lugares da vida ao mercado, orientando a reprodução da cidade como realização do valor de troca e como momento de valorização do capital que torna o espaço produtivo em detrimento dos espaços improdutivos, aqueles do uso como condição da vida. Daí a instauração de políticas urbanas compatíveis com a lógica da reprodução.

A significação de uma nova ordem de troca cria um novo modelo de vida. A cidade – sob a égide das necessidades constantes da valorização no curto prazo – vai materializando uma prática socioespacial esvaziada de sentido, isto é, sem os atributos da vida social, o que se expressa na deterioração/degradação dos espaços públicos, dos lugares de encontro, da rua, do esvaziamento da centralidade. A sociedade empobrecida tende a reduzir-se a signos; o corpo ao olhar; o habitante a espectador.

Nesta perspectiva, o objeto socialmente produzido – a cidade – passa a ser percebida como estranhamento, que é o modo como a produção alienada desta aparece ao sujeito que habita. O espaço produtivo se impõe sobre o uso improdutivo, que é do universo do uso. A crise urbana revela este processo em sua totalidade contraditória, escancarando a dialética do mundo. Não é apenas uma decorrência da crise estrutural do capitalismo, mas consequência da reprodução do capital em que o espaço urbano desponta como fronteira de valorização para o capital financeiro.

No plano do discurso, a cidade está em crise e o caos urbano obriga à ação. Essa constatação caminha na direção da busca de soluções imediatas que se enquadram no universo da ação administrativa, fundadas em análises presas ao universo do espaço abstrato. O discurso sobre o caos urbano e a crise da cidade, projetando a anticidade, fundam o ato de planejar como necessidade e urgência, como ato administrativo destituído de seu sentido político. Neste universo, a “reforma urbana” (que aparece sob a forma fragmentada de renovação de parcelas da cidade, com aberturas de novas vias

de trânsito, construção de pontes e viadutos, grandes edifícios, e até mesmo de bairros fechados, constituindo, ao mesmo tempo, as periferias implodidas) se funda na ideologia do progresso e do moderno, justificando os projetos espetaculosos como único caminho possível de superação da crise urbana. Nesta perspectiva, o planejamento restabelece a eficiência econômica da cidade no movimento da acumulação.

Assim, a “fé cega” no planejamento urbano representa a vitória da ordem calcada na racionalidade lógica que funda o saber técnico sobre a transformação, estabelecendo o fundamento da produção do espaço abstrato. Este, por sua vez, revela uma inteligibilidade forjada na sistematização como condição de realização da coerência como fim dos conflitos. Nesse sentido, localizar no Estado, na possibilidade de que sua ação e existência, a solução da crise sinaliza uma vitória da lógica contra a dialética.

Pensar e planejar: entre a teoria destituída da prática e a prática sem teoria

O discurso que permeia as decisões políticas é aquele que contempla uma sociedade imersa nas condições de realização do crescimento econômico e que se coloca como condição de sua estabilidade. Legitimando essa lógica, muitas das análises apontam como primordial, e mesmo indispensável, a necessidade de intervir na realidade através do planejamento urbano, o qual é justificado como único caminho capaz de restituir o processo continuado da valorização do capital. Esse espaço produzido de modo abstrato se realiza como espaço geométrico e vazio – condição da ação planificadora – que, fazendo *tabula rasa* da prática socioespacial, reduz, sistematicamente, a cidade ao seu quadro físico, uma planta inerte sobre a prancheta. Passível de intervenção, a cidade que se produz é portadora da ideia de que o cidadão se confunde com o usuário de meios de consumo coletivo dispostos no espaço da cidade.

O espaço que se delimita pelo exercício do poder destrói o espaço urbano da sociabilidade e proximidade, instaurando aquele dos interditos em nome da lei e da ordem. Os discursos que embasam a ação política mantêm a ordem do mundo sob a racionalidade do mercado, momento em que a tecnicidade serve de álibi para a tecnocracia. Hoje o econômico tem prioridade absoluta e o especificamente social se volta para a vida privada, envolta pelas simulações da vida social (através da cultura e do esporte), enquanto a negação do outro – daquele que nos aparece como diferentemente localizado na sociedade moderna e contra o qual levantam-se todas as suspeitas – faz crescer a indústria da segurança, e o espaço público, em sua dimensão de forma pura, é

preenchido pelos equipamentos coletivos de lazer, promovendo a valorização de áreas inteiras. Nesse aspecto, o processo de urbanização é condição, mas também produto da realização do processo de crescimento, sob a lógica e racionalidade, que sustenta uma sociedade que vive sob o império sombrio da norma, da regularização que se impõe ao sujeito subsumindo-o e impondo às relações sociais suas estratégias como naturais da sociedade. No plano da prática, os direitos do homem em geral e do cidadão permanecem abstratos; menosprezam-se as necessidades reais, as condições reais dos cidadãos através das quais é possível analisar as condições atuais do ser humano.

Todavia, para existir este ser tem necessidade de agir, de produzir, criar. Assim, os movimentos sociais (bem como as manifestações nas ruas) apontam o papel ativo do negativo como crítica real e prática na luta que desvenda a pobreza como produto direto da exploração desmedida, perpetrada pelo processo de crescimento capitalista, que não gera desenvolvimento apesar do que afirma a sua retórica.

Trata-se de uma pobreza situada além dos estritos limites dos indicadores associados ao consumo, posto que é a condição de não sujeito que se ilumina; daquele que é estigmatizado; da pobreza que é associada à violência, ao feio ao não compatível com o cenário globalizado. A pobreza reduzida a indicadores esconde a situação em que o sujeito está destituído de sua condição humana, em que as condições de sua vida se opõem a esta possibilidade e em que os produtos mais importantes se voltam contra ela, ganhando existência autônoma. O sujeito cindido, numa cidade onde a imposição do valor de troca destitui a cidade do uso, vive o espaço em fragmentos e a desposseção de sua humanidade. Daqui se depreende a relevância de pensar o urbano numa articulação com uma prática socioespacial real e concreta, o que permite apreender os conflitos sob os quais esta sociedade vai se constituindo: vida fragmentada, identidade abstrata, desvalorização/deterioração do espaço público/do público.

Neste plano, a aposta no planejamento urbano rebate diretamente contra os conteúdos da noção de “direito à cidade”, pois, aqui, tudo é residual no que se refere ao pensamento crítico, de modo que a tentativa de se forjar um “pensamento único” – aquele que nega a ação do pensamento pela negação do conhecimento crítico – se impõe com agressividade no meio acadêmico. Com isso, a análise da prática social em suas condições históricas objetivas abre caminho para pensar na cisão interna do homem total que separa a consciência privada (o indivíduo inteiro) da vida pública, o homem real do cidadão, não se realiza. Do mesmo modo que a necessidade da crítica à produção do conhecimento e à ação do planejamento que se situa no seio do

Estado em aliança com setores econômicos, contra o social, situa-se no âmbito da vida cotidiana como o lugar da explosão contra a ordem estabelecida.

No plano do conhecimento, trata-se do momento em que a racionalidade técnica domina a sociedade, justificando e legitimando a ordem estabelecida. Essa relação lógica não supõe nenhuma realidade como pressuposto, mas baseia-se apenas numa série de dados, informações que representam a realidade. Como finalidade chega-se a um modelo interpretativo que se pretende verdadeiro, sintetizando na representação cartográfica as áreas de intervenção. O espaço vazio, puramente formal, reduzido a um código e representado em formas abstratas, revela um mundo sem relações sociais, um espaço sem um tempo, plano e sem espessura, vazio de vida, reduzindo-se a um código. Sem contradição, a quantificação se basta criando modelos e indicadores que ganham foros de verdade, fundamentando o discurso que orienta a intervenção espacial. Assim, o espaço geométrico, logo abstrato, se modela racionalmente, subordinando as relações sociais às manipulações quantitativas, estatísticas, programações, previsões, em resumo, tem eficácia operacional. Desse modo, ele representa a vitória da ordem – calcada na racionalidade lógica sobre as possibilidades de transformação social – numa ação política que redefine e cria fronteiras no espaço como desdobramento da propriedade, separando o vivido do concebido que sustenta a ação política.

No plano da prática social (não separada da primeira), os movimentos sociais apontam algo significativo: a) eles não aceitam, apenas, o convite do Estado (dos bem intencionados) para participar residualmente da gestão (e assim manifestando-se institucionalmente de forma consentida), eles querem decidir sobre a totalidade da gestão. Querem decidir como participar, como orientar a ação portadora de um projeto, social restituidora de direitos; b) questionam as alianças políticas em jogo apontando a necessidade de um projeto possível-impossível no sentido em que este não se realiza no “aqui e agora” (portanto no tempo presente) nem se volta para solucionar urgências, mas passando por estas necessidade imediatas, orientam o futuro; c) sua existência aponta a necessidade de algo mais amplo e profundo, um projeto cujo conteúdo aponte para a realização do humano, fundamento da construção real do direito à cidade numa escala temporal que diz respeito ao futuro, sendo assim um projeto necessário para orientar o presente em direção a um futuro outro. A realização do fim da alienação requer o **fim da cidade** tal qual construída ao longo do processo histórico.

A emancipação significa ou é consequência da luta por direitos, projeto que vai na direção de uma outra sociedade, cuja necessidade radical é o

direito à cidade como possibilidade de apropriação de transformar momentos destas possibilidades em totalidade como negatividade. Isso requer superar o planejamento tornado ideologia, questionando seu papel na reprodução do capital, o qual vem permitindo sua acumulação constante com implicações sérias na vida cotidiana, bem como o entrelaçamento entre estas práticas e os saberes fragmentares. Assim, a existência dos **movimentos sociais** traz como sentido clarificar, em ato, os problemas existentes, apontando as contradições do capitalismo e exigindo uma crítica teórica da sociedade moderna. São ações em resposta à violência do processo contraditório sob o qual repousa a urbanização dependente brasileira, a saber fundamentalmente: a) o sentido como se produz o espaço urbano visando à realização da acumulação que orienta a produção da cidade como negócio; b) os acessos à cidade comandados pela mediação da propriedade privada da riqueza que atravessa e determina todas as relações sociais; c) as relações abstratas que movem esta sociedade (relações contratuais de trabalho encobrendo as relações sociais de desigualdade); d) a geometrização do espaço e a contabilidade do tempo da vida cotidiana etc.

Esta direção aponta a necessidade de uma crítica à crença de que o capitalismo contém, em si, uma missão civilizadora. O projeto de transformação da sociedade visaria, assim, à transgressão da ordem vigente e à emancipação do sujeito coletivo como possibilidade de estabelecer os termos de superação da condição do homem-consumidor. No plano do conhecimento, exigiria a superação “do silêncio da crítica” e do preconceito contra o pensamento teórico, objetivando a elaboração de uma teoria crítica capaz de desvendar as contradições que movem o presente superando o discurso que, sob uma frágil base fenomênica, desonera o capital e as empresas das crises vividas. Assim, a cidadania não tem por conteúdo a qualidade de vida, nem se reduz à posse de bens de consumo.

As manifestações urbanas, por excelência, apontam os problemas vividos e, porque urbanas, reúnem uma gama de situações que iluminam os níveis da realização da vida e da necessidade de participação, de forma mais ativa, nas decisões. Portanto, elas tornam claro o direito de ser ouvido e de participar dos rumos da sociedade como um todo. A luta como prática urbana indica, hoje, que o caminho está ainda sendo construído na vida cotidiana e se impõe como necessidade e desejo (entrando em conflito com a passividade do cotidiano), numa escala mais ampla, apontando o “**direito à cidade**”, como direito à vida urbana em sua plenitude. Numa sociedade urbana, a luta realiza-se praticamente e de outra forma, e o modo de lidar com ela é não criminalizá-la nem subestimá-la.

Referências bibliográficas

- ARANTES, O. Vendo cidades. *Veredas*, v. 3, n. 36, pp 21-23, dezembro de 1998.
- ASCHER, F. *Métapolis: ou l'avenir des villes*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1995.
- AURIAC, F.; BRUNET, R. *Espaces, jeux et enjeux*. Fayard, Paris, 1986.
- BAUDRILLARD, J. et alli. *Citoyenneté et urbanité*. Paris: Ed. Esprit, 1991.
- BENSAID, D. *Cambiar el mundo*. Madrid: Catarata, 2004.
- CARLOS, A. F. A. 1996, *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1996.
- _____. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *Espaço e tempo na metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.
- NOVAES, A. *O silêncio dos intelectuais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- OBADIA, A. (Org.). *Entreprendre la ville: nouvelle temporalité, nouveaux services*. Paris: Éditions de l'Aube, 1997.
- VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo, mimeo, agosto de 2005.

Subversão e planejamento como “praxis” uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade

Rainer Randolph

The slogan 'Revolution' has mutated from tocsin to toxin, a malign pseudo-Gnostic fate-trap, a nightmare where no matter how we struggle we never escape that evil Aeon, that incubus the State, one State after another, every heaven ruled by yet one more evil angel.

Hakim Bey, The temporary autonomous zone. <http://hermetic.com/bey/taz3.html#labelThePsychotopology>.

As mobilizações da população que eclodiram nas ruas das grandes cidades brasileiras em junho de 2013 aconteceram, aparentemente, sem aviso, sem indícios e sinais que permitissem sua previsão. Eclodiram de uma forma espontânea e imediata, a partir de um assunto que parecia ser a última gota d'água para liberar todo um descontentamento com a aplicação do dinheiro público em obras que não melhoram as condições cotidianas da população, com escândalos de corrupção e com a classe política em geral: o aumento de tarifas de ônibus (DUARTE 2013, p. 20s). As manifestações de revolta contra o descaso com as condições cotidianas de (sobre)vivência de uma boa parte da população pegaram muita gente de surpresa e desprevenida, com dificuldades de entender o que estava ocorrendo e sem saber como reagir. “Não é exagero afirmar que o ano de 2013 entrou para a história do Brasil por causa das manifestações populares de junho e julho” (SEPÚLVEDA 2013, p. 110).

Num primeiro momento houve um amplo reconhecimento, por parte de políticos, governantes, intelectuais e mesmo daqueles segmentos da população tradicionalmente menos dependentes dos serviços públicos e coletivos de transporte, saúde e educação, da necessidade de se posicionar frente aos desafios lançados pelas mobilizações e de encarar os problemas e suas origens, como também, de repensar e revê-los. Porém, com o passar do tempo esse desafio aparentemente perdeu importância e desapareceu, aos poucos, da pauta de assuntos prioritários de uma agenda social e política da sociedade e

do governo. Ou pior, em parte a atuação dos assim chamados “black blocs” foi aproveitado pela imprensa e pelos órgãos de segurança pública para desacreditar todo o movimento (SEPÚLVEDA 2013, p. 112)

É óbvio que o simples aumento de tarifas de ônibus foi apenas o pivô de uma mobilização como já não se via há muito tempo. Mas, também não é um fato gratuito que os movimentos se alastraram a partir de um assunto – o encarecimento da mobilidade urbana – que atinge exatamente o cotidiano de uma maioria das pessoas que moram numa grande cidade e tem a necessidade concreta de se locomover através do sistema de transporte coletivo. E apesar de ações continuadas mais ou menos significativas e violentas contra os gastos em grandes projetos por causa da Copa do Mundo, todo esse debate deixou de ser do interesse público e se deslocou mais para a academia e, provavelmente, aos circuitos mais “subterrâneos” (“*underground*”) de articulações entre certos movimentos sociais que já estavam envolvidos nas mobilizações e que seguem militando nas causas que foram o estopim dessa “crise” no inverno de 2013.

É nossa hipótese que esses acontecimentos – apesar de parecerem temporários e fugidios – apontam para algo mais profundo e apenas reconhecido, nessa sua profundidade, por uma pequena parte da sociedade; para uma grande maioria as condições de vida nas grandes cidades se expressa, apenas de um forma confusa e difusa num profundo mal estar com o cotidiano da vida que atravessa diferentes segmentos e classes sociais apesar de ter uma virulência mais aguda nas classes populares. Estes reclamos das “multidões” podem ter como origem, essa é nossa hipótese, seu desejo por transformações das/nas cidades que estariam voltadas à satisfação das *necessidades e demandas cotidianas*, provavelmente difusas, das pessoas e famílias que nelas vivem. Satisfação contrária aos interesses do (grande) capital e de certos governantes apenas interessados em aumentar o “valor de troca” das cidades em detrimento a qualquer “valor de uso” das instalações urbanas para aqueles que nelas vivem.

Com a deterioração das “condições urbanas” no bojo dos vultosos investimentos em eventos de grande porte, sejam esportivos, turísticos, equipamentos urbanos ou outros, começam a ser questionados tanto os projetos em si, e a maneira como foram idealizados, planejados e implementados, quanto os que foram e são responsáveis por sua idealização, planejamento e implementação. Esse questionamento não se dirige apenas à “classe política”, mas também aos seus “auxiliares” técnicos de projetos, planejadores e outros profissionais que se envolvem na preparação e realização dos projetos. Não são apenas aqueles que tomam as decisões – os tais “políticos” ou “governantes”

– que estão no limbo, mas também aqueles que, com sua *expertise* técnica, ajudam a elaborar e justificar esses projetos.

Em outras palavras: é o próprio planejamento e são os planejadores que devem se perguntar, nestes momentos, até que ponto são corresponsáveis por aquilo que está sendo criticado; e, ainda mais importante, como podem contribuir para reverter essa tendência da “des-urbanização” das cidades; esse processo de transformá-las em espaços abstratos, suscetíveis a sua transformação em mera mercadoria. Não que as cidades, antigamente, fossem totalmente “urbanas”. Mas, pelo acúmulo de resquícios de histórias diversas e diversificadas e, até muitas vezes, pelas transformações meio paradoxais de formas e conteúdos – como aparece mais claramente nas cidades da velha Europa –, havia a possibilidade de apropriação da cidade no sentido de seu valor de uso – ruas, praças, monumentos, marcas de identificação etc.. Na atual “desconstrução” (mercantilização) os urbanistas e planejadores (às vezes bem intencionados) assumiram uma grande responsabilidade, mas sequer reparam nas mudanças que, muitas vezes, nem se expressam no físico-material, mas no significado, na possibilidade de apreensão e de aproveitamento.

Em síntese, o desafio de lidar com essas novas realidades e compreendê-las está colocado não apenas para governantes e políticos, mas da mesma maneira para urbanistas e planejadores que, ao menos, são co-responsáveis pelos problemas que as recentes mobilizações tornaram mais visíveis. Dentro do atual contexto de um questionamento mais radical da relação entre Estado e sociedade – e o papel do planejamento como um dos “mediadores” dessa relação (vide Randolph 2008) –, o presente texto pretende contribuir com uma reflexão sobre possíveis significados das acima referidas manifestações e das possibilidades delas servirem como sinal para a necessidade de se repensar o planejamento.

Entre Insurreição e Revolução

As mobilizações que tiveram como pivô de seu surgimento no ano passado a recusa ao aumento das passagens de ônibus em algumas grandes cidades brasileiras foram, por alguns, caracterizadas com um movimento que se *insurge* contra a política e os governantes que tinham fracassado a atender as necessidades urbanas básicas de amplos segmentos da população.

Por isto, realiza-se aqui, como primeiro momento para a procurada articulação entre movimentos e planejamento, uma breve reflexão sobre a temática da insurreição e suas relações com a o pensamento revolucionário (sobre revolução).

Como já se fez em um trabalho anterior (vide RANDOLPH; GOMES 2010), parte-se aqui da referência a um ensaio de Bey (s.a. – 1985) que apresenta preocupações semelhantes às aqui anunciadas, mas discute a relação entre revolução e insurreição em contextos diferentes.

Ao se perguntar se *revoluções* realmente poderiam contribuir para transformações duradouras (“sustentáveis”) nas sociedades contemporâneas, o autor manifesta logo sua descrença. Pois, se pergunta como seria possível que a “re-volução” – o mundo virado de baixo para cima – sempre consegue se “re-venir” depois? Por que, observando-se historicamente, a *reação* sempre segue a *revolução* como se fossem diferentes estações no inferno? Pois, nenhuma revolução jamais realizou esse sonho, de se manter sem se re-venir depois. A visão está plena de vida apenas no momento do levante, da insurreição; mas, assim que “a revolução” triunfa e o Estado volta, o sonho e o ideal já foram traídos.

Não obstante, como diz o autor, mesmo substituindo uma abordagem revolucionária por um *conceito de insurreição* que aflora espontaneamente numa cultura anarquista, a atual situação histórica não é propícia para uma empreitada abrangente. O próprio termo, por sua vez, é usado para caracterizar revoluções *fracassadas*; movimentos que não alcançaram uma curva esperada, uma trajetória que tinha sido aprovada por consenso. Se História é tempo, como geralmente se imagina, o *levantar (uprising)* é um momento que salta para fora do tempo, que viola a “lei” da história.

Se o Estado é História – como ele próprio reivindica –, a insurreição é o momento proibido. A História diz que a Revolução deve alcançar permanência ou ao menos duração; diferentemente, o levante, a insurreição é temporária. Neste sentido, um levante é como uma experiência de pico (*peak experience*); oposta à consciência e à experiência “ordinárias”. Como festivais, os levantes não podem acontecer a cada dia – senão não seriam “não-ordinários”. Por isto, nada além de um fútil martírio pode ser atualmente o resultado de uma colisão frontal com o Estado terminal, o Estado informacional das megacorporações, o império do espetáculo e da simulação. Suas armas estão todas voltadas contra aqueles que se insurgem cujo armamento, por sua vez, não conta com nenhum apoio.

Mas, com isto Bey não descarta a possibilidade da insurreição. Pois, estes momentos de muita intensidade dão forma e sentido à totalidade da vida. O *magô* volta – não se pode ficar no topo do telhado para sempre –, mas as coisas mudaram, deslocamentos e integrações ocorreram – uma *diferença* foi realizada.

O autor propõe, para que a insurreição não leve à violência sem sentido e ao martírio, a organização de zonas com autonomias temporárias (TAZ – *temporary autonomous zone*, em inglês). Nessas zonas a insurreição não se engaja diretamente com (ou contra) o Estado; funciona como uma operação de guerrilha que liberta uma área (de terra, de tempo, de imaginação) e então se dissolve para formar-se de novo em qualquer outro lugar ou outro tempo antes que o Estado tente esmagá-la. Como o Estado é o interessado, em primeiro lugar, na simulação e não na substância, essa zona pode “ocupar” clandestinamente essas áreas e perseguir suas finalidades em relativa paz durante um certo tempo.

Ou, em outras palavras, como o Estado toma suas abstrações como realidade, essas zonas podem surgir e existir precisamente dentro de uma margem de erro. Sua força manifesta-se em sua invisibilidade. O Estado não pode reconhecê-las porque a História não tem uma definição para elas. Assim que uma zona é nomeada ela precisa desaparecer; e ela vai desaparecer.

Essas zonas constituem, assim, táticas perfeitas para uma era na qual o Estado é onnipresente e todo poderoso; mas mesmo assim, ao mesmo tempo, ele é um crivo com quebras e furos. As TAZ podem ser compreendidas, assim, como um microcosmo do sonho anarquista de uma cultura livre.

Conclui o autor, que

(...) realism demands not only that we give up *waiting* for ‘the Revolution’ but also that we give up *wanting* it. ‘Uprising’ yes .-as often as possible and even at the risk of violence. The *spasming* of the Simulated State will be ‘spectacular’ but in most cases the best and most radical tactic will be to refuse to engage in spectacular violence, to *withdraw* from the area of simulation, to disappear.

The TAZ is an *encampment of guerilla ontologists*: strike and run away. Keep moving the entire tribe, even if it’s only data in the Web. (BEY s.a.; destaque nosso).

Fica claro, quando fala de “máquina de guerra nômade” que conquista sem ser notada e que se desloca antes que o mapa possa ser ajustado, que essa tática de uma guerrilha insurgente deve se opor profundamente a qualquer tentativa de um registro e de uma representação qualquer que possa representar (cartografar) sua ação espacialmente o que pode não apenas denunciar sua existência, mas também sua localização.

Essas ideias, publicadas aproximadamente em 1985, parecem extremamente atuais quando se observa as características das grandes mobilizações

de meados de 2013 e de toda uma série de acontecimentos de "insurreições" (inclusive a atuação dos "black blocs") nos meses subsequente – e que ainda não cessaram. Não cabe aqui realizar uma discussão a respeito da legitimidade/legalidade ou até da "eficácia" dessas formas de atuação para alcançar mudanças mais significativas da relação entre sociedade e Estado.

Foi dito anteriormente que o atual trabalho pretende identificar como essas recentes experiências podem ser apropriadas para uma revisão (re-volução?) do planejamento. Isto bem no espírito de Boaventura Santos (2004) quando este chama a atenção para a importância de experiências sociais que muitas vezes são desperdiçadas e, às vezes, até mesmo criminalizadas. Entretanto, à primeira vista parece difícil imaginar uma vertente revolucionária do planejamento – mesmo quando não se concorda com a opinião do autor que não se deva mais nem *querer* a revolução.

Da Insurreição à Subversão

Pensando numa vertente insurgente do planejamento, vale o mesmo o que Bey (1985) alegou para a revolucionária. Poderia permitir, talvez, uma radicalização de abordagens conhecidas do planejamento (vide MIRAFTAB; WILLS 2005). Mas é difícil imaginar que a geração daquelas zonas de autonomia possa ser ligada a um esforço de planejamento.

Essa discussão reforça a impressão que ações de uma profunda transformação da sociedade (eventualmente dirigidas contra o Estado ou contra os sistemas econômicos) não possam ser articuladas ao planejamento e só terão sucesso se aproveitarem seu próprio potencial de ação social – talvez o caso acima mencionado dos "black blocs" seja ilustrativo nesse contexto. Pois, a visão de Bey não apenas não compartilha a preocupação do presente trabalho em procurar uma nova perspectiva para o planejamento; mas, ao contrário, questiona se realmente esse esforço faz sentido numa situação caracterizada por uma certa renascença do Estado (que salva o sistema) e pelo poder inquestionado das megacorporações. E é sobre isto que versa o presente item.

De qualquer modo, o questionamento do presente ensaio não reduz ou despreza a importância das ideias apresentadas por Bey na luta por uma outra sociedade.

Para avançar na procura por um planejamento que incorpore as experiências sociais recentes, a argumentação se apropriará de uma corrente de pensamento da década de 50 e 60 do século passado. São os assim chamados situacionistas que formaram um movimento europeu de crítica social e política

que reuniu cientistas, artistas, arquitetos e outros profissionais apoiado por teorias críticas à sociedade de consumo e à cultura mercantilizada.

Seus interlocutores foram utopistas como Charles Fourier e Saint-Simon, Feuerbach e o jovem Marx no século XIX; Lukács, pensadores da Escola de Frankfurt e também Henri Lefebvre no século XX. Este último participou durante um certo período do movimento. Próximo a certas ideias anarquistas que se encontram no pensamento de Bey, os situacionistas recusam radicalmente o autoritarismo do Estado e da burocracia. Idealizam uma alteração da ordem social a partir de uma reinvenção da vida cotidiana.

É a partir da obra de um dos mais famosos membros do grupo, o belga Raoul Vaneigem (1967) – ao lado do mais conhecido Guy Debord que o expulsou em 1970 da Internacional Situacionista -, que dar-se-á seguimento ao debate sobre revolução, insurreição e subversão. Este autor, Vaneigem, conforme consta na Wikipédia (acréscimo e destaque nosso), questiona “.. em seu livro ‘A arte de viver para as novas gerações’ <*The revolution of everyday life*, na tradução em inglês>, publicado em 1967, todos os pilares desta sociedade A inversão da perspectiva foi sistematicamente exposta como o momento em que a *subversão constrói um novo mundo*”.

A “revolução” agora não parece mais se dirigir ao sistema ou contra ele (economia, Estado). Ela teria como origem e objeto a *vida cotidiana* de todos, como anunciado no livro acima citado. Havia a esperança, como dizia Vaneigem (1967) naquela época que em breve essa revolução do cotidiano ia permitir uma nova sociedade que já está aqui, mas que ainda precisa ser inventada. Passaram-se quase cinquenta anos e a revolução que o autor via acontecendo em Watts, Praga, Estocolmo, Stanleyville, Gdansk, Turino, Córdoba, Port Talbot, Cleveland, Amsterdam e outras cidades não conseguiu que deixassem de continuar “... fucking around with us” (VANEIGEM 1967).

O autor questiona porque aquela luta não foi se intensificando, mesmo quando a miséria se mostrou universal naquela época. E, responde por que não se superou as razões particulares das lutas – “*hunger, restrictions, boredom, illness, anxiety, isolation, deceit*”. E, ao não se conseguir superar a percepção dessas razões como particulares, não foi revelada ou reconhecida a *profunda racionalidade* dessa miséria, seu *vazio onipresente*, sua chocante *abstração* opressiva. Como diz Vaneigem, devem ser responsabilizados pela miséria “*the world of hierarchical power, the world of the State, of sacrifice, exchange and the quantitative – the commodity as will and representation of the world*”.

O reconhecimento dessa responsabilidade teria levado, como sugere nosso autor, a uma práxis revolucionária:

All over the globe, revolutionary *praxis*, like a photographic exposé, is transforming negative into positive, lighting up the hidden face of the earth with the fires of rebellion to ink in the map of its triumph (VANEIGEM, 1967, Cap. 25).

Com exceção de alguns curtos períodos – especialmente em fins da própria década de 60 do século vinte –, os “fogos de rebelião” não iluminaram a face escondida da terra; nenhuma práxis revolucionária se instalou em maior escala. Como já apontando por Bey em outro sentido, pode ser que essa experiência histórica seja um indício de que, talvez, não se devesse apostar mais em “revoluções” sejam elas *cotidianas*, *urbanas* ou de outros tipos?

Para os situacionistas a resposta a essa pergunta seria negativa: seu posicionamento, sua reversão de perspectiva, aponta em uma direção onde “revolução” e “subversão” parecem possíveis, simultaneamente. Vaneigem afirma que apenas uma *práxis* genuinamente revolucionária pode evitar que mesmo a melhor proposta permaneça parcial e tentativa. Mas essa mesma práxis é rapidamente corrompida quando abandona sua própria racionalidade que não é uma abstrata mas concreta substituição da forma universal e vazia, da mercadoria. É a *realização da arte e da filosofia* na vida diária de todos que permite uma objetificação não alienante.

E continua:

Such a rationality's line of force and extension is born of the deliberate encounter of two poles under tension. It's the spark struck off between subjectivity, extracting the will to be everything from the totalitarianism of oppressive conditions, and the historical withering way of the generalized commodity system.

Existential conflicts are not qualitatively different from those inherent in the whole of mankind. That's why men can't hope to control the laws governing their general history if they can't simultaneously control their own individual histories. *If you go for revolution and neglect your own self*, then you're going about it backwards, like all the militants. Against voluntarism and the mystique of the historically inevitable revolution, we must spread the idea of a plan of attack, and a means, both rational and passionate, in which *immediate subjective needs and objective contemporary conditions are dialectically united.*” (VANEIGEM 1967, Cap. 25; destaques nossos).

Essa abordagem – essa inversão de perspectiva em relação àquelas que foram aqui discutidas antes – aposta numa procura coletiva por uma coerência revolucionária numa situação de passagem entre uma velha sociedade crescentemente desorganizada e uma nova sociedade ainda a ser criada.

Para Vaneigem – indo contra uma visão muito difundida hoje – exclusão e ruptura são as únicas defesas da coerência em momentos de perigo. O movimento tem uma função de servir como eixo: ser um eixo no qual a agitação popular pode se apoiar e que, em contrapartida, amplia seu movimento inicial. Finaliza seu livro com as seguintes observações:

The moment of revolt, which means now, is hallowing out for us in the hard rock of our daily lives, days that miraculously retain the delicious colours and the dreamlike charm which – like an Aladdin's cave, magical and prismatic in an atmosphere all its own – is inalienably ours. The moment of revolt is *childhood rediscovered, time put to everyone's use, the dissolution of the market and the beginning of generalised self-management.*

The long revolution is creating small federated microsocieties, true guerilla cells practising and fighting for this self-management. Effective radicality authorises all variations and guarantees every freedom. (VANEIGEM 1967; destaque nosso).

Encontra-se aqui, também no pensamento situacionista, a ideia da criação de pequenas micro-sociedades federadas como verdadeiras células de guerrilhas que praticam e lutam pela autoadministração. Mas, diferentemente da proposta insurgente, o autor vislumbra aqui uma dialética entre a parte e a totalidade onde a inclinação revolucionária é o projeto de construir a vida diária, o cotidiano, dentro e através da luta contra a forma mercadoria. Assim, cada fase da revolução é levada adiante no estilo do resultado final. Não há programa máximo, nem mínimo, nem de transição: o que se precisa é uma estratégia completa baseada nas características essenciais do sistemas que se quer dismantelar.

Eis o processo de uma *subversão* que não confronta ou se levanta contra o sistema, mas que cria na práxis cotidiana formas duradouras que não se submetem às forças colonizadoras dos sistemas e que, de alguma forma, não estão acessíveis às suas lógicas. A “falta de percepção” dessas formas subversivas está baseada na própria ignorância do sistema em reconhecer a integração social como elemento estrutural para sua sobrevivência; é sua relação parasitária com as esferas (da racionalidade comunicativa) para cuja produção/reprodução não contribui.

Não se vê, em última instância, um perigo tanto no enfrentamento e no exercício de ações violentas contra experiências subversivas por parte do Estado e da burocracia – quando há esses confrontos, como mostram os últimos acontecimentos, e dificilmente é possível alguma articulação com o planejamento. Parece paradoxal, mas ao contrário, como se verá no próximo item, o maior perigo reside na possibilidade do sistema acionar seus “mecanismos de colonização” e tentar “absorver” essas experiências dentro de sua lógica instrumental e abstrata.

Em síntese, uma articulação entre subversão e planejamento não parece, de saída, impossível. Não obstante, a atenção não deve se voltar, dialeticamente, para um “aperfeiçoamento” do planejamento, mas para o fortalecimento desses movimentos de subversão ao lhes assegurar certa autonomia para que se tornem “imunes” às tentações e seduções dos sistemas. Fortalecer a práxis concreta (subversiva) significa fortalecer a vivência concreta contra concepções abstratas dominantes; ou, como será aprofundado mais adiante, os espaços de representação contra a representação do espaço dos arquitetos, urbanistas e planejadores como diria Lefebvre (2013, pp. 90 ss.).

Subversão e Planejamento

Foram os próprios acontecimentos acima mencionados que tornaram urgente a retomada de uma discussão sobre novas formas de planejamento; algo que já tinha sido realizado em outros ensaios nos anos de 2008 e 2010, ainda em conjunturas políticas diferentes (RANDOLPH 2008; RANDOLPH/GOMES 2010). Naqueles momentos anteriores, o ponto de partida havia sido a percepção de que havia uma possibilidade para uma reformulação do planejamento com base em lutas de movimentos sociais e organizações não governamentais contra a exclusão e a discriminação, para pensar em alternativas, a partir de baixo, por assim dizer, em relação à globalização neoliberal e ao capitalismo global.

Consequentemente, considerava-se necessário apresentar, brevemente, a própria trajetória do planejamento de uma forma que permitisse compreender mais facilmente porque se propunha uma “modalidade *subversiva*” – e não de resistência, de revolta ou mesmo insurgência que já haviam sido debatidas na bibliografia.

Dentro da linha de argumentação do presente trabalho, com o debate já travado acerca das ideias sobre revolução, insurreição e subversão nos itens anteriores, é possível usar essas características – revolucionário, insurgente e

subversivo – para tomar o planejamento, na sua aceitação comum, pelo lado negativo; pelo que ele *NÃO É*: ou, seja o planejamento é tido, em geral, como uma atividade que é tudo menos revolucionária, insurgente ou subversiva. Talvez seja até “contrarrevolucionária”; “contra-insurgente”; “contra-subversiva”. Essa última denominação do planejamento como contra- ou anti-subversivo, se presta muito bem para denunciar o caráter do planejamento como instrumento daquilo que se pode chamar de “colonização” o que se constitui exatamente num movimento oposto à subversão. Ou seja, a “colonização” como processo promovido pelo planejamento ao transferir uma determinada lógica de atuação de Estado e mercado de um “lugar” (“seu lugar”) para um outro “lugar” com lógica diferente que será submetida àquela que se infiltra nela.

Para compreender essa apenas aparente “simplicidade”, é preciso complexificar a discussão a partir de uma perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (1981) que foi apropriada para compreender o planejamento.

Esse aprofundamento exige que o debate sobre o planejamento carece ser inserido em discussões mais abrangentes a respeito das características principais e do mencionado “lugar do planejamento” na relação entre Estado e sociedade (como poderia se falar simplificadamente por ora). O planejamento, em determinado instante e contexto, aparece como instrumento do Estado, baseado numa lógica científico-formal para aumentar a “racionalidade” das decisões dos governos e, assim, assegurar a eficácia e eficiência de sua atuação; ou como dizia Habermas na década de 1960: o planejamento seria um tipo de “racionalização da racionalização” da atuação e intervenção do Estado.

A partir do aprofundamento da investigação dessa “racionalidade” – da ação de uma racionalidade única – os principais autores que se dedicaram à revisão de diferentes modelos de planejamentos nos países democráticos industrializados começaram a adotar uma concepção – apresentada detalhadamente por Habermas no início da década de 1980 na já mencionada Teoria da Ação Comunicativa (HABERMAS 1981) – de que havia uma profunda cisão entre duas formas de racionalidade no seio dessas sociedades: uma chamada de comunicativa e voltada para o entendimento e a (re)produção de formas de convivência entre membros de uma sociedade orientada pela tradição, socialização e formação da personalidade. E uma outra racionalidade instrumental e abstrata onde a troca de informações preponderantemente quantitativas não podia ser chamada de comunicação e que orienta a ação exclusivamente para o alcance de metas e objetivos pré-estabelecidos através de cálculos entre meios engajados e resultados esperados. Tendencialmente,

estas dariam origem a duas esferas na sociedade, cada uma construída a partir de uma dessas lógicas: uma esfera onde tradição, socialização e formação de personalidade acontece sob forte influência de processos comunicativos baseados na compreensão e no ; mas, que não é alheia, totalmente, a uma certa instrumentalização que tem origem numa segunda esfera onde dominam os processos de racionalidade instrumental (mercado, economia, administração, Estado etc.). Se o primeiro lado pode ser nomeado de "mundo da vida", esse segundo lado foi chamado por Habermas de "sistema" (HABERMAS 1981).

O planejamento como racionalização da racionalização expressa os imperativos de uma lógica instrumental-abstrata que retrata exatamente esse mesmo caráter (abstrato) das esferas da sociedade – economia e burocracia do Estado – responsáveis pela sua formulação. Faz parte da proposta do planejamento – ou mais: é mesmo um de seus principais objetivos – impor essa racionalidade da lógica instrumental, seja a da mercadoria ou da burocracia, nas esferas que ainda mantêm outras formas de "integração" social. Referindo-se a Marx, Habermas chama essa instrumentalização de lógicas comunicativas de "colonização": Este é um processo interno de permanente ampliação de relações abstratas em detrimento a formas comunicativas e concretas de convivência entre membros de uma sociedade. Nesta sua ação "colonizadora", o planejamento revela seu caráter profundamente ambíguo: é o próprio discurso de eficácia e eficiência que fornece as bases legitimadoras para a função ideológica do planejamento de propagar a lógica instrumental em esferas da vida tanto dentro como fora dos sistemas econômicas e das burocracias administrativas – assim, nessa sua face de submeter esferas fora do sistema, ele é um dos principais instrumentos de colonização das sociedades capitalistas tardias.

Um *planejamento subversivo* – como apontado acima – teria que se opor aos processos permanentes de colonização das lógicas do cotidiano – no fundo de caráter comunicativo – em prol de uma ampliação de esferas de vida (e da sociedade) que não são dominados por lógicas abstratas sejam mercadológicas e burocráticas (instrumentais à acumulação do capital e ao domínio do Estado) que, progressivamente, substituem o valor de uso dos suportes para a vida por seu "valor de troca"; ou seja, onde tudo se transforma em mercadoria.

Essa "subversão" opor-se-ia, neste sentido, à "colonização". Seu sentido será o de um movimento contra o *colonialismo interno* nas sociedades capitalistas; até naquelas onde esse modo de produção esteja consolidado apenas precária ou parcialmente. E, ao se lembrar dos acontecimentos mencionados no Brasil no início deste ensaio, estes – como semelhantes que ocorreram em

outros países no mundo inteiro – mostram que movimentos de subversão com essas características anticolonialistas são possíveis e têm suas próprias potencialidades.

Para um Planejamento Subversivo

Mas, resta perguntar – como já o foi feito anteriormente neste ensaio – se há qualquer chance dessa “subversão” ser articulada com (ou através) de processos de planejamento? Ou, para remeter ao ponto de partida da argumentação desse ensaio: será que as mobilizações de junho de 2013 foram mesmo tão surpreendentes, espontâneas e não contaram com certas formas de preparação e de organização – ou seja com um “planejamento” – anterior?

Ao procurar responder essa pergunta a partir da visão tradicional do planejamento público, cujo principal agente é o Estado com suas burocracias, as chances de articulação seriam mínimas ou nulas. Mas, mesmo o exemplo empírico – e muitos outros – mostram que essa quase impossibilidade se devaneia quando outros agentes começam a ser responsáveis pelo planejamento.

Há, na bibliografia, um longo debate sobre as diferentes formas de planejamento e seus respectivos agentes envolvidos que não pode ser aprofundada aqui. Desde formas de planejamento racional-compreensivo, incremental, advocacional, participativo, comunacional/colaborativo e mesmo a mais recente proposta pós-moderna voltada para as diferenças (competição) e expressa no “planejamento estratégico”, todas essas abordagens mudam de uma visão mais tecnocrata, fechada em si, para o reconhecimento do envolvimento daqueles que são os alvos e atingidos pelo planejamento e por uma diversidade maior da situação do exercício do planejamento. O passo do planejamento participativo ao colaborativo, proposto por alguns autores, ocorreu em decorrência de uma série de críticas ao discurso participativo do planejamento que não se realizou na maioria dos casos, mas que permaneceu apenas como um elemento discursivo de legitimação. Mas, mesmo a “guinada comunicativa”, realizada nas propostas colaborativas, se mantém prisioneira, em certa medida, de condições para sua realização de difícil cumprimento em sociedades antagônicas como o é a capitalista (RANDOLPH 2008).

Parece fazer pouco sentido querer aumentar essa lista de “planejamentos” com mais uma nova forma, tipo ou modalidade: *o subversivo*. Acredita-se que a própria “subversão” deve se aplicar ao próprio processo da trajetória dos modelos de planejamento. Uma “subversão” que seria uma superação e ruptura com aquela trajetória acima brevemente apresentada. Isto significaria

aceitar o desafio de procurar uma outra perspectiva conceitual (filosófica?) que ultrapasse a compreensão do planejamento como discurso em diferentes patamares das representações. Ou mesmo de superar a compreensão do planejamento nas propostas de projetos urbanos na sua face voltada à intervenção (vide RANDOLPH 2008)

Para realizar essa superação (dialética) já se fez, anteriormente, a proposta (RANDOLPH 2008) de adotar um procedimento análogo ao aquele que Lefebvre anuncia para a superação da filosofia através de uma "meta-filosofia" (LEFEBVRE 1967). Diz ele que além da filosofia e do conhecimento não há nenhuma "meta-física" ou transcendência da realidade, mas a "praxis". É nela – e na sua *poiesis* – que há uma força criativa; e não na formalidade dos modelos e das representações que meramente reproduzem velhos esquemas – como *mimesis*. Ou seja, em analogia à meta-filosofia, querendo não definir mais uma modalidade de planejamento, um planejamento que seja "subversivo" deve subverter a própria história do planejamento e se entender como um "meta-planejamento" que nem significaria um "novo" planejamento num nível simbólico; ou uma volta à reformulação do "intervencionismo prático e imediato" das propostas recentes dos projetos urbanos.

Em outras palavras, a superação – o meta-planejamento – não pode resultar meramente em nenhum novo discurso ou nenhuma nova concepção do planejamento ou, mesmo, nenhum planejamento com um discurso novo. Para algum "planejamento" alcançar, então, o verdadeiro patamar da "praxis" é preciso superar, dialeticamente, as limitações de processos fundamentados quase exclusivamente em representações e discussões simbólicas (discursos).

Uma prática do planejamento, nesse sentido, que quisesse se constituir como "praxis", precisa contemplar e incorporar aquele espaço social *em sua totalidade* no qual acontece e se relaciona com o processo (prática, trabalho; não se confunde com algum "planejamento compreensivo") de uma forma que permita sua incorporação *para além de meras representações e do simbólico* (do espaço) até certo ponto.

Acredita-se que o conceito do espaço social de Lefebvre (2013) pode ser apropriado aqui para permitir essa superação (dialética) do simbólico. Na sua concepção do espaço social, esse autor confronta determinadas *representações discursivas sobre o espaço* dos especialistas (arquitetos, urbanistas, planejadores) com os *espaços de representações* das pessoas e grupos que estão presentes e se formam permanentemente nas suas experiências e vivências diárias que nem sempre são discursivamente acessíveis.

As representações do espaço expressam uma perspectiva ideológica (dominante) daquela sociedade a respeito de seu espaço social, sempre relacionadas às relações de produção e às ordens que nelas tem sua origem. Essas representações procuram se impor a outras vivências sociais que formam aqueles espaços de representação, muitas vezes em desacordo com as formas oficiais da representação do espaço. Pois, os espaços de representação estão vinculados a um lado mais clandestino e subterrâneo (“*underground*”) da vida social que não obedece às regras de consistência e coesão; não envolve tanto o pensamento, mas mais os sentimentos. Como diz Lefebvre, esses espaços têm um núcleo afetivo e abrangem os lugares de paixão, da ação e da situação vivida e, portanto, implicam o tempo (MERRYFIELD, 2002, p. 90).

Dentro da perspectiva de Lefebvre não se fala mais de duas diferentes lógicas – uma instrumental e uma segunda comunicativa – no momento que se opõe “símbolos” de dominação – as representações do espaço – e de subordinação, mas também resistência – aos espaços de representação. Aqui, os processos não são mais exclusivamente simbólicos o que permitirá avançar em direção a um “planejamento subversivo” como meta-planejamento.

Há um conflito intrínseco aos espaços sociais nas sociedades modernas que surge ao longo da história – e se expressa diferentemente em determinados períodos – com a separação entre percepção, vivência e concepção do espaço, introduzida na renascença (vide LEFEBVRE 2013), e vem a caracterizar a produção do espaço (social) moderno desde então. Diante da relativização apontada, talvez seja possível se arriscar a ver uma analogia entre, por um lado, os possíveis conflitos “*lefebvrianos*” entre essas representações do espaço com os espaços vividos de representação com, por outro lado, os conflitos “*habermasianos*” entre os sistemas econômicos e governamentais e o mundo da vida.

No planejamento comunicativo de inspiração habermasiana, os planejadores recorreram à comunicação como forma (simbólica) de tentar mediar sistema e mundo da vida. A “solução” ou mediação de conflitos existentes entre representações do espaço e os espaços de representação não são passíveis de uma ação comunicativa ou simbólica; há a necessidade de recorrer a um “terceiro termo” que, conforme Lefebvre, são as *práticas espaciais*.

Representations of space and representational spaces are ‘secreted’ by *spatial practices* which ensure that conceived and lived space coexist in dialectical unity. The secret stability as well as contradiction. Spatial practices invariably relate to *perception*, to people’s perceived take on the world, on *their* world – particularly their everyday world. Spatial

practices make sense (and nonsense) of everyday reality, and include routes and networks, patterns and movements that link together spaces of work, play, and leisure. ... They maintain societal continuity and 'spatial competence', and somehow mediate between the conceived and the lived, keeping representations of space and representational spaces together, yet apart (...) (MERRYFIELD 2002, p. 90, destaques do autor)

Práticas espaciais que encontram-se, de alguma maneira, na dinâmica de dominação social das representações do espaço, discursivamente produzidas por arquitetos, urbanistas e planejadores; bem como na submissão e na resistência dos espaços "subterrâneos" de representação. A vantagem da abordagem de Lefebvre é que não permanece num patamar simbólico-discursivo, como é o caso de Habermas, mas introduz com as "práticas espaciais" um elemento de "práxis" que pode permitir o alcance de uma proposta de meta-planejamento.

É nessas práticas espaciais no cotidiano que acontecem, conforme Vanneigem, citado anteriormente (tradução livre)

(...) momentos de revolta consagrados à realidade dura da nossa vida diária. Em dias, que mantem milagrosamente as cores deliciosas e o encanto do sonho que é inalienavelmente nosso. O momento de revolta é a infância redescoberta, o tempo objeto de uso de todos, a dissolução do mercado e o início da autogestão generalizada. A longa revolução está criando pequenos micro sociedades federados, verdadeiras células guerrilheiras praticando e lutando por esta auto-gestão. A radicalidade efetiva autoriza todas as variações e garante toda a liberdade. (VANEIGEM, 1967)

Sem referência a nenhum conteúdo ou situação em particular, é possível afirmar que uma perspectiva de meta-planejamento – como planejamento subversivo – exige exatamente o reconhecimento que em todas as sociedades capitalistas acontece a acima mencionada "colonização" do cotidiano (mundo da vida) por representações do espaço que tentam expropriar a população de seus espaços de representação – e, de alguma forma, ameaçam com isto também as suas práticas espaciais. Sem defender aqui que esses espaços construídos no cotidiano devam ser intocados ou absolutamente preservados, eles não apenas merecem ser considerados nos processos de planejamento – como já admitiu, ao menos no discurso, o planejamento participativo -, mas são elementos *constituintes* para um planejamento que seja *subversivo*; ou seja, inverter ou subverter as relações tanto entre Estado e sociedade em geral, como entre planejadores e a população envolvida e afetada pelas possíveis medidas,

em particular, esses espaços tornam-se condição e resultado de qualquer proposta de um meta-planejamento.

Á Guisa de In-conclusões

Procurou-se, no presente ensaio, refletir sobre as possibilidades e impossibilidades de um “planejamento subversivo”, sem esperar chegar à formulação de um novo “modelo” ou uma nova modalidade. O esforço dirigiu-se mais a juntar e articular elementos conceituais referentes ao assunto em pauta – especialmente tentando compreender a “subversão” e o “planejamento” – e apontar caminhos para um futuro aprofundamento e continuidade do debate.

A referência aos acontecimentos de junho e julho de 2013 serviu tanto de inspiração crítica, como espelhamento de algumas ideias levantadas no texto: havia a hipótese de que as mobilizações significaram uma determinada expressão de uma “subversão” e de um “planejamento subversivo”. Acredita-se que o caráter subversivo ficou esclarecido na parte do presente texto que se dedicou a esse assunto. Em que medida havia um “planejamento subversivo” não pode ser verificado, até por falta de conhecimentos mais aprofundados sobre os processos “por detrás” da aparente espontaneidade dos acontecimentos, nos bastidores. Mas, a reação dos políticos, governantes e de uma parte da sociedade parecem indicar, que o provável planejamento das mobilizações contou com algum tipo de “planejamento” que não se encaixa naquilo que os modelos entendem como tal.

Talvez, aí, a reflexão e as ideias aqui levantadas possam ajudar e incentivar investigações a respeito de possíveis ações preparatórias das ações que mais se aproximam a aquilo que foi chamado aqui de meta-planejamento (e enquanto tal subversivo). Adotando esse sentido de meta-planejamento não se pode esperar das mobilizações e movimentos que tenham uma “presença” mais contínua, permanente e visível. E nem que seus “resultados” apareçam de uma forma mais imediata e identificável. Como mostram os autores aqui debatidos: planejamento subversivo – como meta-planejamento que envolve práticas espaciais – nem se revela, em sua compreensão do espaço social, em primeiro lugar, enquanto contraposição à representação dominante do espaço, mas tem seus maiores conquistas nos espaços de representação daqueles que se envolvem direta ou indiretamente – o que se denota, em algum momento, pelas suas práticas espaciais. Espaços de representação são uma expressão “underground”, subterrânea e, neste sentido, algo subversivo – não impotente – como toda a vida o é frente aos poderosos e dominadores. É aqui onde Habermas e Lefebvre se encontram em sua postulação que as “energias

utópicas” surgem desses espaços (subterrâneos) e dessas esferas (comunicativas) da vida.

Referências bibliográficas

- BEY, H. (s.a.; 1985) *The temporary autonomous zone*. s.a., 1985. Disponível em <<http://hermetic.com/bey/taz3.html#labelThePsychotopology>> Acesso em 9 jul. 2013.
- DUARTE, C. Uma cidade muda, não muda!. In: BIAR, M. (org.) *O povo reinventou as ruas: Olhares diversos sobre as manifestações de 2013*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2013. pp. 19-29
- HABERMAS, J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Vol. I e II, Frankfurt/M. Surkamp, 1981
- LEFEBVRE, H. *Metafilosofia, Prolegómenos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967
- _____. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.
- MERRIFIELD, A. *Metromarxism*. A marxist tale of the city. New York, London: Routledge, 2002.
- MIRAFETAB, F.; WILLS, S. Insurgency and spaces of active citizenship. The story of Western Cape Anti-eviction Campaign in South Africa. *Journal of Planning Education and Research* 25, p. 200-217, 2005.
- RANDOLPH, R. Uma nova noção de práticas sociais subversivas e suas implicações para formação e pesquisa em planejamento urbano e regional. O caso brasileiro. *Scripta Nova*, Revista eletrônica, Vol. XII, num. 270, 1 de agosto de 2008 ISSN: 1138-9788: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-98.htm>>.
- RANDOLPH, R.; GOMES, P.H. A contribuição da cartografia subversiva para o planejamento do espaço social. Caminhos para uma reflexão a respeito de “subversões” concretas. *Scripta Nova*, Revista eletrônica, Vol. XIV, num. 331 (29), 1 de agosto de 2010 ISSN: 1138-9788: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-29.htm>>.
- SANTOS, B. S. A critique of lazy reason: Against the waste of experience. In WALLERSTEIN, I. (Ed.), *The Modern World-System in the Longue Durée*. Londres: Paradigm Publishers, 157-197, 2004. Disponível em <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A_critique_of_lazy_reason.pdf> Acesso em 09 jul.2013.
- SEPULVEDA, J.A. As manifestações de junho, os intelectuais e o vandalismo de Estado. In: BIAR, M. (org.) *O povo reinventou as ruas: Olhares diversos sobre as manifestações de 2013*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2013. p. 110-122
- VANEIGEM, R. *The revolution of everyday life: the reversal of perspective*. 1967. Disponível em: <http://library.nothingness.org/articles/SI/en/pub_contents/5> Acesso em 08 jul. 2013.

Desafios teóricos e analíticos

notas sobre o Brasil

para retomar as articulações entre espaço, capital,
trabalho, classes sociais e Estado hoje

Carlos Brandão

*Há um verdadeiro fermento
de oposição nos interstícios do
iníquo desenvolvimento espaço-
temporal do capitalismo*

Harvey, 2002

Estas notas procuram lembrar algumas questões sobre um dos desafios perenes da área do Planejamento Urbano e Regional: aquele de trazer para o centro do debate a questão das relações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado.

Após cerca de quatro décadas de construção do pensamento crítico no campo do conhecimento que busca apreender a dinâmica dos processos sociais que produzem social e conflitivamente o espaço, continuamos “em caminho” (com algumas marchas e muitas contramarchas), pois essa luta (infelizmente) não é de muitos (apenas de uma minoria “radical” de pesquisadores) e está em processo. Tal luta, que é também epistemológica, é dotada de grande complexidade e é exigente de múltiplos olhares, dado o objeto plurideterminado: a produção espacial através das relações sociais.

Enquanto expressão, manifestação e projeção das relações sociais o espaço é produzido e o território é usado de forma contestada e disputada pelo embate de forças sociais com poderes e instrumentos marcadamente assimétricos.

Como a dimensão espacial em si já é interface de múltiplas dimensões, certamente nenhum campo disciplinar isoladamente dará conta minimamente da riqueza de determinações deste complexo processo. Ao mesmo tempo, por ser processo necessariamente determinado pelo contexto histórico, social e geográfico, também a busca de uma teoria geral e com alto nível de abstração será sempre ou impossível ou inútil. Assim, é preciso mirar o permanente movimento histórico (conjuntural e estrutural) da reprodução social,

buscando analisar as intencionalidades das ações dos sujeitos nesse contexto e as modalidades de produção e organização espacial promovidas por eles.

Nesse sentido, o resgate da problemática da reprodução das classes sociais torna-se crucial para se entender a produção social do espaço e a dimensão urbano-regional do desenvolvimento capitalista, procurando demonstrar que esta é uma problemática atinente à existência, ao conteúdo e à natureza de centros de decisão, comando e direção e intenção (*versus* heteronomia) em todo e qualquer recorte espacial que se proceda à investigação comprometida, envolvendo a análise estrutural de hierarquias e hegemonias. Trata-se de investigar estruturas, dinâmicas, relações e processos. É preciso entender como as diversas facções de classes sociais se estruturaram e como se reproduzem. Quais são seus interesses concretos mobilizados e seus instrumentos e lógicas de ação acionados.

Propõe-se aqui alguns apontamentos para uma agenda de pesquisas que defende que o refinamento analítico requerido passa pela centralidade das decisões e do poder de comando de agentes e sujeitos concretos, situados e envolvidos nas disputas diversas (contando com variados instrumentos) em torno da construção social de determinado espaço, investigando as hierarquias (divisão social do trabalho) e hegemonias de poder de comando diferenciais, as ações e as cadeias de reações das decisões tomadas (por variados agentes e sujeitos sociais que operam em variadas escalas espaciais). Esse exercício teórico-metodológico procura colocar no centro da análise a problemática das decisões díspares de sujeitos cruciais que operam em variadas escalas espaciais e se encontram dispostos em arenas diversas na produção social de determinado espaço,

Defendem-se aqui o retorno e o avanço das concepções que, além de pensar identidades, analisem também interesses, ou seja, questionem a dinâmica de atores, agentes e sujeitos concretos, classes sociais e suas frações na produção de escalas e espaços.

Em suma, o aparato crítico conceitual a ser construído e acionado deve qualificar as novas e velhas formas de disputa em torno do ambiente construído, colocando as questões do poder e dos processos decisórios dos agentes dominantes (Estado e Grande Empresa) no centro da análise e da ação. A abordagem do sistema decisional e de poder tríplice (privado, público e contra-hegemônico) assume a conflitualidade dos projetos em disputa e das coalizões e alianças que vão se armando em cada conjuntura histórica e territorial e reconfigurando as articulações entre os capitais, as instituições e as forças sociopolíticas.

Para analisar os projetos em disputa seria fundamental dimensionar os poderes, o raio de manobra, os instrumentos, do: 1) poder privado, 2) poder público e 3) poder de resistência e contra-hegemônico. Apontaremos a seguir alguns pontos para uma agenda futura de investigação.

Produção conflitiva do espaço social pelas decisões das unidades dominantes de ação e seus agentes cruciais

Como apontado, desde a década de 1970 o pensamento crítico vem procurando construir mediações históricas e teóricas pertinentes para se construir e aperfeiçoar uma abordagem da produção social do espaço, dos conflitos que se estruturam e das lutas (das frações de classe e das facções sociais) que se travam e tramam em torno do ambiente construído.

Advoga-se aqui que é possível construir análises centradas nas decisões que são tomadas segundo relações totalmente assimétricas, por agentes heterogêneos de acordo com suas nada uniformes força, vias e instrumentos. Esses agentes são dotados de capacidade de projeção e expressão de seus poderes, potência para *estruturar e direcionar cadeias de ação* e capacidade de contra-arrestar decisões de outro, condicionando, usurpando, destituindo, violando ou burlando suas ações.

A visão crítica que interpreta a produção do espaço enquanto disputas decisoriais é totalmente diversa do *mainstream* do campo disciplinar da concepção empirista do espaço, que tem por base o individualismo metodológico, descrevendo o espaço como continente onde se inscrevem, localizam ou deslocam *objetos* (pessoas, empresas etc.). A racionalidade dos agentes individuais, ao tomarem decisões otimizadoras diante de irregularidades e assimetrias presentes na paisagem, acaba vencendo essas fricções da mobilidade espacial. Cabe destacar que essa é uma mobilidade de atores decisoriais eqüipotentes, homogêneos, simétricos em seu “poder” e “força”. A eficiência individual do processo decisório desses atores racionais quanto à localização contornaria os obstáculos ao deslocamento racional transformando tudo em questões de mera distribuição locacional, em um ambiente não construído, mas dado “naturalmente”, inerte. O espaço visto como geométrico, euclidiano, passivo, mero receptáculo onde se realizam os deslocamentos transforma o que é fruto de relações sociais numa relação entre objetos.

Muito distinta, portanto, das abordagens críticas, que surgiram no final dos anos 1960, a partir das reflexões de Lefebvre, Castells, Harvey, Lojkin e Lipietz, procurando ressaltar os processos decisórios de disputas, resistências

e lutas travadas, por diversas frações de classes sociais, em torno da produção sociopolítica do espaço social. Em contraposição a esta interpretação conservadora e hegemônica, a concepção teórica e metodológica a ser aqui adotada deve concentrar-se na análise dos agentes cruciais e seus efeitos de dominação, que orientam decisivamente a produção social do espaço por meio de antagonismos e enfrentamentos que são tramados em torno deste quadro e ambiente construídos, disputados em reiteradas contendas.

O espaço é unidade privilegiada de reprodução social, de processos diversos e de manifestação de conflitualidades. Seu tratamento, portanto, deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou de atores sem contexto estrutural. Os espaços são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto, sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas *versus* macrodecisões, nas várias escalas espaciais em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa. A apreensão da produção do espaço social exige um olhar que procure apreender determinações e constituir algo com uma Economia Política do Desenvolvimento Socioespacial Desigual que possa aportar instrumentos para o travamento de lutas pela Justiça Socioespacial. Sem uma teorização sobre os processos de acumulação (de capitais, forças produtivas ou poderes), e sem considerar as lógicas territoriais do poder, os processos sociais em sua operação no tempo e no espaço, que levem em conta “a competição e a especialização inter-regionais”, “a estrutura de classes que surge e dos gêneros de aliança de classes que se formam” (HARVEY, 2003, p. 88), não se decifram as coalizões políticas, as hierarquias e as coerências estruturadas construídas espacialmente nem as hegemônias que estruturam os processos sociais em seus vários níveis, instâncias e territórios.

A falta de uma economia política da geografia do desenvolvimento desigual do processo de acumulação de capital, ou outro nome que se queira dar a tal abordagem, fez com que se perdesse a visão sobre o papel da Acumulação de Capital e da reprodução social do espaço. Resvalando a reflexão muitas vezes para interpretações que parecem apresentar todos os atores como iguais, equipotentes, não havendo: poder assimétrico, inércias potentes, macroestruturas ou macrodeterminações. Assim, não existiriam decisões de alguns agentes que sobrepujam outras decisões de outros sujeitos. Como se houvesse uma harmonia de interesses entre atores e um não enfrentamento entre agentes e sujeitos desiguais.

Muitas vezes perde-se de vista que as decisões cruciais no capitalismo são aquelas emanadas dos donos da riqueza, do patrimônio material e do

dinheiro. Que esse regime social de produção é marcado pela coerção, pressão e compulsão concorrencial, crescentemente exacerbada de uns capitais sobre os outros na busca da forma mais geral e abstrata do valor, sob o comando das decisões de agentes dominantes (do capital enquanto relação social e do Estado enquanto condensação de relações de força).

Mesmo na quadra histórica em que vivemos, em que fica patente que os negócios do dinheiro sobrepujaram totalmente os outros negócios; em que as decisões da finança e do fundiário-imobiliário sobredeterminam outras decisões capitalistas, não se coloca no centro do debate que esses agentes cruciais são dotados de capacidade de projeção, imposição e reverberação de seus interesses e são munidos de capacidades assimétricas para *estruturar e direcionar cadeias de ação e reação*.

Poder de decisão e de acumulação dos grandes capitais

Neste momento de renovadas formas de dominação no território privatizado brasileiro, torna-se premente a análise do poder de decisão privado, dando destaque ao papel assumido pelo grande conglomerado oligopólico multiescalar (grupos estrangeiros ou empresas brasileiras internacionalizadas) na estruturação e desestruturação do espaço nacional e latino-americano.

Historicamente o heterogêneo e continental território brasileiro pode ser visto pelas diversas rodadas de negócios e inversões de capital que foram se inscrevendo no território, sob a forma de camadas de estruturação e desestruturação de lógicas, relações e modos de existência e reprodução da acumulação do capital de grande porte, internacional, nacional e estatal, sobretudo ao longo do século XX.

No longo curso histórico, o que pode ser apontado como estrutural e permanente é que produziram-se variados espaços urbanos e constituíram-se densas economias urbano-regionais, com modernas estruturas produtivas convivendo e combinando com setores atrasados, que acabam por soldar os interesses mercantis mais arcaicos em torno da expansão das “máquinas de crescimento urbano” aos interesses industriais e financeiros. As cidades brasileiras e seus entornos foram se enredando na malha desses interesses patrimonialistas e especulativos e se consolidaram como uma espécie de “estufa”, campo fértil para o “cultivo” das frações do capital mercantil, rentista e patrimonialista. No território urbano-regional se armou uma equação político-econômica eficaz entre os proprietários fundiários, o capital de incorporação, o capital de construção, o capital financeiro, a mídia, as máquinas

partidárias provincianas etc., que enquanto arco de alianças passa a desfrutar de condições vantajosas e a auferir ganhos extraordinários. Essa coalizão conservadora tem os seus interesses assegurados pelos cartórios, câmaras de vereadores, poder judiciário, imprensa local, dentre outros aparelhos e estatalidades, travando as possibilidades de rompimento com o atraso estrutural e de avançar no direito à cidade e na gestão democrática e popular dos territórios regionais e urbanos. Conjunturalmente, esse amplo bloco histórico conservador no poder ganha “ares mais modernos”, promovendo alguma reorganização nas articulações urbano-regionais, mas geralmente mantendo intocados o funcionamento do mercado de terras e promovendo a oferta crescentemente mercantilizada dos meios e serviços coletivos, sob a garantia da manutenção das relações promíscuas entre provisão pública de infraestrutura econômica, valorização fundiária e dos capitais mercantis.

O “sistema econômico nacional” configurado no século XX alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos, que se distribuiu desigualmente por todo o país e, mesmo com alta concentração espacial e patrimonial, mostrou-se virtuosa no engate de todas as economias regionais em uma complementaridade expansiva, que conformava um todo que “crescia junto”, embora com fortes assimetrias e disritmias entre suas partes coesionadas. Consolidou-se um complexo esquema de relações centro-periferia, ancorado em uma longa trajetória de junções inter-regionais articulativas, que solidarizaram, pela via do mercado, as partes do país, fazendo com que as variados espaços regionais confluíssem seus projetos e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista durável por meio século (1930/1980).

No último quartel do século XX a ação estatal, sobretudo na periferia nacional, reforçou seu papel de investidor direto e estruturante do território nacional. A implantação de um pesado bloco de investimentos, a partir do II PND (1974/76), proveu infraestrutura básica e avançou inversões diretas das empresas estatais nas indústrias de insumos básicos e de bens de capital, articulando as bases econômicas regionais.

A partir da re-revelação da condição periférica subdesenvolvida semi-industrializada da crise da dívida de 1982, as características macroestruturais históricas se exacerbaram, sobretudo no ambiente de hegemonia da razão neoliberal desde o final daquela década. O Estado perde poder de coordenação estruturante para orientar e promover frentes de expansão atrativas, tornando cada dia mais difícil acomodar e fazer convergir tantos, grandes e dispersivos

interesses. Consolidou-se enorme perda de capacidade de concatenação por parte do Estado e, em decorrência, de indução do investimento privado. Ocorreu re-especialização e re-mercantilização, pois o Brasil durante os anos 1990, aprofundou ainda mais suas vantagens competitivas estáticas e absolutas históricas nos segmentos padronizados e de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários, como a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes, etc.) e têxteis padronizados etc.

No período do *lulismo*, após 2003, as inversões de capitais privados com forte apoio estatal, sobretudo do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento), procurando criar os chamados grupos econômicos “campeões nacionais”, têm avançado nos setores agroindustriais e da indústria extrativa mineral. Também tem ampliado os subsídios aos capitais da indústria automobilística e da infraestrutura. Grandes investimentos estão em andamento em portos, refinarias, plantas siderúrgicas e automobilísticas etc. O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), lançado em 2007, procura mobilizar um poderoso bloco simultâneo de inversões em infraestrutura. O conjunto dos investimentos estatais programados está organizado em três eixos de infraestrutura: logística, energética e “social-urbana”.

A implementação dos programas de exploração do Pré-Sal, biocombustíveis e dos grandes projetos de infraestrutura e de energia no âmbito dos PACs e dos novos programas no âmbito do Plano Brasil Maior (PBM) do Governo Federal, com o objetivo de estimular alguns setores considerados estratégicos, tais como o Programa Inova Petro, PNLT (Plano Nacional de Logística e Transportes), as concessões e o novo regime automotivo (Inovar-Auto), que poderão trazer grandes repercussões territoriais (SIQUEIRA, s/d). Os investimentos discutidos no âmbito da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e do Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) dos países membros da Unasur (União das Nações Sul-Americanas) compreendem 31 projetos-âncora buscando constituir um portfólio de ações conjuntas, buscando a maior integração física das infraestruturas logísticas, energéticas e de telecomunicações de doze países sul-americanos. Os investimentos do PAC, do Pré-Sal, da integração física e energética sul-americana, do Trem-Bala, da Copa do Mundo e das Olimpíadas sugerem, devido a seus padrões locais rígidos, a ameaça de se reforçar a já enorme concentração de riqueza e oportunidades no espaço geográfico de maior dinamismo e melhor dotado de infraestruturas.

As decisões de acumulação dos grandes capitais tem promovido a re-apropriação territorial privatista, conformando novas *forças produtivas*, mas também *forças predativas*, muito potentes, marcadas pela “fuga para a frente”, com o privilégio da órbita da circulação dos capitais e o controle inabalável da propriedade (rural e urbana) fundiária que sempre costuraram as equações política e econômica que produzem o espaço brasileiro. Na verdade, são forças totalitárias que, em sua extensividade e intensividade, dominam os espaços rurais, regionais e urbanos. O pacto de dominação está fundado em uma nova rodada histórica de privilégio das formas mercantis-patrimonialistas e financeirizadas-usurárias-rentistas, descompromissadas com o povo e a nação.

A conjuntura econômica e política de 2013 é reveladora do sentimento de destituição das massas marginalizadas pelo bloco no poder e, ao mesmo tempo, denuncia as insuficiências dinâmicas estruturais históricas das bases materiais travadas de nosso subdesenvolvimento. A subordinação à lógica econômica da valorização fácil e rápida, isto é, de natureza imediatista, rentista e patrimonialista, a opção de centrar o *core-business* em *commodities*, em promover uma espécie de expansão capitalista do consumo das populações de menor renda e o aprofundamento da configuração patrimonialista-rentista dos grupos nacionais conduziu ao impasse do presente momento. O caráter extensivo e predatório em que se desenhou a geografia desigual do desenvolvimento capitalista brasileiro determinou a apropriação contínua de porções territoriais em (re)estruturação nas frentes de expansão que permitiam ganhos extraordinários de exploração espoliativa.

O Estado esgotou sua capacidade de amparar, proteger e realizar as inúmeras “rodadas de desoneração” das “iniciativas privadas” com incentivos e favorecimentos fiscais e creditícios que sinalizassem horizontes territoriais e setoriais de inversão e de oportunidades rentáveis, subsidiadas e de baixo risco. A re-especialização, re-mercantilização, e o processamento de recursos minerais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários parecem ter encontrado seus limites estruturais. Com restrições marcantes para a promoção de dinâmica inter-setorial, estes segmentos apresentam diversos constrangimentos, pois são dotados de padrão locacional orientado pela apropriabilidade privada de vantagens competitivas estáticas, derivadas do acesso privilegiado a fontes de matérias-primas, mão-de-obra e energia baratas e a recursos territoriais abundantes, água, insolação, dentre outros fatores. Esses oligopólios concentrados, localizados em setores que são intensivos em escala técnica, financeira e de gestão, com pouca diferenciação de seu produto, se encontram em estruturas de mercado competitivas em que o câmbio, a qualidade das

infraestruturas de energia, transporte, armazenamento e redes de distribuição cumprem papel decisivo no acirrado processo concorrencial, em um jogo coercitivo e especulativo que opera em escala internacional com alta financeirização nas bolsas de *commodities* mundiais. Os grupos oligopólicos não lograram a conglomeração enquanto moderno capital financeiro dinâmico (articulado ao capital industrial). Ao contrário, permaneceram “conglomerados mercantis-patrimoniais” ancorados nas vantagens relativas naturais reveladas e estáticas de competição, sob o amparo do Estado e de seu banco nacional de fomento.

A autonomização das operações das massas de capitais conservados sob a forma dinheiro, ávidos por auferir valorização ágil e garantida na esfera fictícia, parasitária e financeirizada, que o atual regime rentista de valorização desenvolveu, e que a presente crise sistêmica apenas desvela e propaga, encontrou campo fértil no espaço-plataforma de valorização nos heterogêneos e diversificados espaços urbano-regionais brasileiros.

A apropriação e expropriação dos abundantes recursos territoriais e a acumulação primitiva permanente, na forma de fuga extensiva para a frente territorial (BRANDÃO, 2010) foram elementos fundantes e perenes da nossa história até aqui. O espaço nacional foi transformado em mera base operativa e plataforma de simples circulação de capitais usurários e *locus* das decisões de valorização dos grandes capitais ancorados na predação e degradação humana e ambiental. O Estado cumpriu aí um papel decisivo.

Como se legitimam as grandes intervenções que violam os territórios e suas singularidades é uma questão central. O certo é que os projetos hegemônicos buscam angariar o apoio das forças sociais relevantes, pelo menos momentaneamente, em cada conjuntura histórica. O estudo pormenorizado e específico, em cada espaço-tempo, dos projetos hegemônicos, segundo Jessop (2007), torna-se central a fim de se analisarem os compromissos instáveis, as estruturas, forças e estratégias políticas e ideológicas que dão forma ao Estado e suas bases sociais de apoio e oposição.

A crise de 2007/008 veio exacerbar o acirramento do processo de coerção concorrencial dos grandes capitais nos mercados externos e internos e deixar mais revelado o papel do Estado, apagando variadas mediações entre esse e as frações dominantes de capital. Nesse contexto, há constrangimentos sistêmicos para o Estado capitalista atual antepor e antecipar a tomada da decisão privada, dando-lhe algum sentido mais comum e geral para o bem do conjunto da própria acumulação e reprodução expansivas, interdito em sua capacidade sistêmica de erguer e coordenar alguma ação hegemônica mais

estratégica. Enquanto condensação de ações e forças, o Estado, deslegitimado e entregue a uma oligarquia da alta finança, da mídia e dos parlamentos, ou seja, submetido aos mercados de dinheiro, notícias e votos sanciona um ciclo histórico em que os capitais estão entregues às suas próprias impulsões. Daí a hipótese do Estado de Exceção, em que as decisões e a normatividade de condutas, ainda que dotadas de excepcionalidade, se tornam permanentes, sobretudo no capitalismo periférico. Daí a necessidade de por ênfase nas relações sociais que se estruturam em torno do Estado no Brasil.

Estado, para-Estado e estatalidade: a mediação das relações federativas no Brasil

Três grandes pensadores sociais e intérpretes do capitalismo poderiam ser lembrados aqui inicialmente para ajudar a pensar o papel do Estado no Brasil.

Francisco (Chico) de Oliveira nos adverte para as

(...) intensas transformações que alteraram a sociedade brasileira, urbanizando-a totalmente, tutelando o conflito de classe, utilizando a coerção estatal como força propulsora e ordenadora tanto do aprofundamento do capitalismo quanto de suas relações sociais de produção, o que quer dizer, em geral, planejando. Mas tais transformações e seus métodos não lograram normatizar o excepcional, enquadrando a exceção (...) não foi o planejamento que enquadrou a exceção, mas foi a exceção que enquadrou o planejamento (OLIVEIRA, 2003a, p. 9).

Giorgio Agamben (2004) nos fala do Estado de Exceção como o paradigma de governo dominante na política contemporânea, como a forma legal do que não pode ter forma legal. Como uma suspensão das normas, uma emergência permanente, há o deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo, o estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo, uma “terra de ninguém” entre o direito público e o fato.

Antonio Gramsci, nos *Cadernos do Cárcere*, vai descrever o que ele chama de “o ambiente generalizado da hegemonia da pequena política, em que questões parciais, cotidianas, que se apresentam no interior das estruturas estabelecidas ganham posição: política do dia-a-dia, da política parlamentar [alianças eleitoreiras], de corredor e de intrigas” (GRAMSCI, 2003, p. 21).

Essas três citações inspiram a discussão do quadro atual de “ação” do Estado. Esse deve ser tomado enquanto condensação contraditória,

contestada e conflitiva de relações de poder e enquanto forma institucional do poder público. Mais recente e concretamente o Estado vem se sustentando na anomia e na erosão dos padrões normativos de conduta e na gestão (cotidiana) de crises da pequena política, de curto ou sem horizonte temporal, e no privilégio de uma miríade de privatismos.

Um fenômeno novo é que a interpretação da ação estatal deve ser ampliada para *além do aparelho de Estado*, que tem em seu entorno um conjunto de institucionalidades paraestatais, que poderíamos denominar de *estatalidade*, que compreende o conjunto de relações sociais distintivas incorporadas ou expressas através das instituições do Estado (BRENNER, 2004). Ou seja, busca-se com essa noção analisar as formas plurais de organização institucional e espacial do poder público e melhor apreender dimensões mais multi-escalares, de variadas arenas e sob várias formas institucionais, que se reescalonom espacialmente por outros modos e vias paralelos e adjacentes ao centro do aparelho de decisão estatal.

No Brasil fica patente a natureza do impasse: do Estado deslegitimizado, exceto para conduzir o *crescimentismo* curto-prazista e consumista; do pacto federalista esgarçado; da falta de capacidade do Estado e de um padrão de coordenação e financiamento para lograr a acomodação de tantos, grandes, e dispersivos interesses para seguir a eterna “*fuga para a frente*”. Encontramos, assim, segundo Chico de Oliveira, em

(...) uma espécie de “exceção permanente” que anula as possibilidades de *virtù* da sociedade civil, entendida no sentido de blocos de interesses organizados demarcando-se entre si e entre relação ao Estado (...) não chega a formar outro campo de conflitos, onde exatamente a operação de um novo consenso possa ser “política” (OLIVEIRA, 2003b, p. 136).

Sem condições estruturais para sinalizar ou fomentar novos horizontes de oportunidades rentáveis à “iniciativa privada”, o Estado, é loteado entre alguns poucos agentes privados eleitos. Sem consolidar finanças industrializantes interna, imersos na inércia tecnológica, portadores de minúsculo aparelho científico e tecnológico e, portanto, sem autonomia na capacidade de inovação e investimento, torna-se difícil equacionar nossa reprodução social, mergulhados na paralisia e/ou regressão econômica e entregues à ferocidade do mercado desregrado.

Há uma espécie de insuficiência dinâmica estrutural frente aos enormes desafios de construção das bases materiais requeridas para tal tarefa. Durante muito tempo esta se escudou no *marketing* do novo desenvolvimentismo e no

surgimento da “nova classe média”, do consumo de baixa renda. Mas a realidade do subdesenvolvimento sempre retorna. Então,

(...) não há possibilidade de avançar (...) as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. Restam apenas as “acumulações primitivas” (...) mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio, não são, propriamente falando, “acumulação” (OLIVEIRA, 2003, p. 150).

Assim, seria importante avançar na discussão destes processos que desembocam na questão terminal do poder diferencial de capacidade de decisão, fruto de uma correlação de forças que está sintetizada no processo de hegemonia condensado no Estado. Como processo síntese, o poder de comando, de dominação de classe, é exercido e legitimado tendo por base determinada equação política, que se configura em um arco de alianças, um pacto de poder, assentado em certa correlação de forças políticas, que dá direção e domínio das condições sociais em determinado território.

Segundo Brenner (2010) os Estados atuais operam como formas de organização territorial e têm passado por processos de reescalonamento com estratégias de “re-regulamentação” para construir novas capacidades institucionais. Tais reescalonamentos são processos

(...)altamente contestados e conflitantes, mediados por uma vasta cadeia de lutas sociopolíticas pelo controle hegemônico do espaço social que se articulam, por sua vez, em múltiplas escalas espaciais (...). Os processos de reescalonamento do Estado têm reconfigurado significativamente o relacionamento entre capital, instituições estatais e forças sociopolíticas territorialmente circunscritas. [Há também a] consolidação do que se define como novos espaços estatais para melhorar a capacidade de cada Estado de mobilizar o espaço urbano e regional como força produtiva (BRENNER, 2010, p. 549).

Há a urgência em se retomar em bases críticas a discussão do papel do Estado no capitalismo contemporâneo. Há a premência em se analisar a centralidade das decisões e os resultados e as consequências das decisões condensadas no Estado, buscando esquadriñar os instrumentos e as formas do exercício do poder estatal, posto que “a ação do Estado é configurada como um processo ininterrupto de decisões (...) no particular e de acordo com cada conjuntura histórica e é a resultante da luta de interesses setoriais do bloco dominante que se desenvolve em seu seio” (ROFMAN, 1974, p. 27).

Acreditamos que as contribuições de Neil Brenner (2004) sobre as transformações nos novos *State Spaces* e o reescalonamento também da estatalidade são fundantes para se promover investigações sobre a dimensão espacial do processo de desenvolvimento que analisem o Estado, a estatalidade, e as decisões intertemporais e interespaciais, e as complexas cadeias de reação a decisões tomadas por agentes e sujeitos produtores do espaço social em múltiplas escalas espaciais.

Ampliar a interpretação da ação estatal para além do aparelho de Estado envolve tratar da estatalidade, que compreende o conjunto de relações sociais distintivas incorporadas ou expressas através das instituições do Estado (BRENNER, 2004).

Esse debate, que poderia ser denominado de reescalonamento territorial do Estado, difícil e necessário no Brasil, será apenas apontado neste ensaio, por exigir agenda coletiva e de longo prazo para sua implementação e evolução. Tal agenda deveria avançar na investigação de como o Estado e a estatalidade se especificam e particularizam nas escalas espaciais e níveis governamentais infranacionais.

A importância em se analisar o papel do Estado e da estatalidade decorre da falta de entendimento atual das lógicas, instrumentos e ações seletivas, desaguando na questão do papel da sua capacidade de regulação e da natureza da coerção estatal possível no capitalismo contemporâneo.

No caso brasileiro seria fundamental articular três planos analíticos: as escalas espaciais, os níveis de governo federativo e as instâncias e arenas de poder da estatalidade.

As especificidades de nosso federalismo, com seus limites congênitos no pacto territorial do poder na escala nacional, determinaram que sempre se precisasse oscilar entre o centralismo e o localismo oligárquico e municipalista, além de ter em seu interior forte presença dos governos estaduais e de seus mandatários, fez prevalecer recorrentemente uma perspectiva setorialista e compartimentadora nas decisões públicas e a necessidade de alianças de amplo espectro político.

O federalismo, enquanto pacto territorializado do poder e compartilhamento conflitivo de processos decisórios em torno de problemas comuns, passou por movimento cíclicos muito marcados. Segundo a periodização de Rezende e Afonso (2004): 1891/1930 (descentralização); 1930/1945 (centralização); 1946/1963 (descentralização); 1964/1985 (centralização); 1985/1990 (descentralização). Após meados de 1990 tivemos um resultado pouco claro,

com miniciclos de centralização-descentralização desorganizados, mas depois a recentralização se tornou mais clara.

Além da força de intervenção no jogo político conjuntural do governador (“governadorismo”), o pacto federativo brasileiro, sobretudo no pós 1988, mais do que localista e municipalista, poderia ser denominado de “prefeitorismo”, pois o mandatário municipal desempenha papel pessoal nas alianças políticas, sobretudo nas maiores cidades até se chegar ao auge do poder que é a prefeitura da capital do estado de federação. Governadores ou Prefeitos, salvo alguma exceção, têm pouco ou nenhum compromisso ou legitimariam qualquer espécie de projeto de desenvolvimento nacional, apenas com seus projetos eleitorais momentâneos.

No que diz respeito à “máquina administrativa”, o que resultou da nova Constituição de 1988 foi a composição de um Estado gerencial, que desenvolveu no interior de seus aparelhos verdadeiros escaninhos e bastiões “orçamentaristas”, que ganharam paulatina precedência quanto às questões estratégicas do desenvolvimento e do planejamento do país. Este Estado se tornou também garroteado pelas circunscrições jurídicas, desaguando na sua paralisia para a ação, ao se tornar totalmente judicializado.

A razão neoliberal que se reforça no mesmo período desde o final da década de 1980 vai estruturar uma ação estatal, que tem esse gerente como colaborador e facilitador das “decisões soberanas do mercado”, voltada à competitividade urbana e territorial pela atração de grandes capitais, via uma desregrada concessão de favores e incentivos fiscais e creditícios. O Estado vai buscar a atratividade das massas redundantes de capitais privados que buscam destinação em variados nichos de valorização.

Segundo David Harvey (2013b, 18):

Como estão mais restritas as condições que o capital tem para crescer, é muito difícil achar novos lugares para ir e novas atividades produtivas que possam absorver a enorme quantidade de capital que está buscando atividades lucrativas. Em consequência muito capital vai para atividades especulativas, patrimônio, compra de terras, *commodities*. Cria-se bolhas...

A cidade mesma se torna um negócio e há uma privatização do “planejamento” urbano (CARVALHO; CORSO-PEREIRA, 2013)

Com fraca capacidade estatal governativa, disputando com seus congêneres competidores, quem logra acionar mais rápida e diretamente o poder da união, “*bypassando*” instituições, disputando recursos e

investimentos (públicos e privados), reforçando a guerra fiscal e dos lugares, sem continuidade em suas políticas, desemboca frequentemente na utilização do processo de *layering* (criação de novas políticas e programas sem eliminação, ou implementação, das antigas) que conduz a ações pontuais e conjunturais, sem nenhum direcionamento estratégico.

Nesse contexto, sujeitos e agentes dotados de poder de decisão e comando (os Grandes Capitais e o Estado) e suas respectivas políticas de escala acabam promovendo o privatismo e o fascismo territorial:

Como a segunda vertente de fascismo paraestatal, o *fascismo territorial* existe sempre que atores sociais com forte capital patrimonial *retiram ao Estado o controle do território* onde atuam ou neutralizam esse controle, cooptando ou violentando as instituições estatais e *exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes* e contra os seus interesses (SOUSA SANTOS, 2006, p. 85).

Com o grande projeto de investimento privado, altamente subsidiado pelo Estado, o fascismo territorial se exacerba e a formas diversas de exceção permanente se instalam, sobretudo “sobre os oprimidos: (...) o patrimonialismo como exceção da concorrência entre capitais, a coerção estatal [anômica] como exceção da acumulação privada” (OLIVEIRA, 2003b, p. 131). O resultado é uma sociedade urbana de enclaves, fraturas e fragmentos, provedora de destituições, o que pode gerar cadeias de reações nos seus interstícios.

Finalmente, chegamos ao terceiro “campo de relações de forças”, buscando o dimensionamento do poder das facções subalternas empreenderem lutas contra-hegemônicas, reivindicatórias, de mobilização, protesto e de resistência, avaliando a real capacidade das forças contestatórias e insurgentes avançarem na catalisação e unificação de lutas democráticas e emancipatórias.

Contra toda sorte de “somatória de extorsões” (KOWARICK, 1981) que as espoliações socioterritoriais promovem, é preciso que analisemos as contra-re-ações das forças emancipatórias e reivindicativas, pois formas insurgentes são experimentadas na escala do lugar, buscando a justiça espacial (SOJA, 2010).

Conclusões Provisórias (e em construção)

Cadeias de reação a decisões hegemônicas e novas impulsões à radicalização da democracia

A conjuntura brasileira durante as Jornadas de Junho 2013 foi de aceleração do tempo histórico e de inusitada mobilização. Inconformados, destituídos de direitos, de fala e de meios de consumo coletivo, indignados de toda espécie etc., trazem a nova energia da insatisfação das ruas para o primeiro plano, em momento inédito nas últimas décadas.

Foram se colocando com veemência, em formatos variados, manifestações por todo o país, lutas por justiça socioespacial, conflitos promotores de contra-reações protetoras da sociedade atingida e lógicas organizativas portadora de ações e reações de resistência e de encadeamentos de vetos, que são passíveis ou não de se constituírem em coalizões insurgentes e alternativas.

Nessa conjuntura específica podem surgir e se explicitar modalidades concretas de lutas de classes, embora muitas vezes com pautas difusas e fragmentadas, mas que podem apontar para radicalizações democráticas.

Ribeiro e Rojas (2013, p. 1) avaliam que se está diante de uma “pauta múltipla de denúncias à natureza patrimonialista do nosso Estado e a dinâmica excludente e segregacionista da vida de nossas cidades” [em que]

(...) duas dimensões têm figurado como novas e inesperadas expressões desse movimento de natureza e extensão também inéditas: (i) a forma de ação – avessa a todas as organizações associativas tradicionais, notadamente os partidos políticos, mas também sindicatos, associações profissionais e comunitárias etc. e (ii) o objeto da ação – uma agenda difusa de temas de orientação ética e moral, deflagrada por um problema central da vida das grandes cidades – a precariedade do transporte público e crescente limitação da mobilidade urbana.

Guardada a heterogeneidade dos protestos, e ainda que sem contar com uma base social única, as lutas por condição urbana cidadã revelam diversas formas de indignação, mas também certa desilusão com a coalizão que há mais de dez anos governa o país. Uma parte dos manifestantes desvela os limites do *lulismo*, das opções políticas realizadas no sentido da acomodação e da conciliação de classe, avesso à mobilização popular e instrumentador e cooptador dos movimentos sociais. Chico de Oliveira provocativamente denominou o período do Governo Lula-Dilma de “hegemonia às avessas”, em

que “enquanto as classes dominadas tomam a ‘direção moral’ da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada” [ou seja] “os dominantes, os capitalistas, consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que ‘a direção moral’ não questione a forma da exploração capitalista” (OLIVEIRA *et al*, 2010, p. 27).

O privilégio ao apoio do Estado ao *bloco no poder perene da história brasileira, a aliança patrimonial-fundiária-imobiliária-mercantil-rentista-commodities*, apenas “modernizada”/ “renovada” pelos novos instrumentos inovativos da financeirização, foi sancionada por uma política macroeconômica conservadora que ampliou ganhos rentistas, especulativos e imobiliários, ampliando circuitos e a circulação da renda e da riqueza (por suposto travando os processos de distribuição funcional inter-classes sociais) e mantendo políticas públicas orientada pela velha lógica isolada, sem dotá-las de uma visão sistêmica de provisão de cidadania e direitos universais, tendo por base ações fragmentadas e tópicas, que não logram penetrar, ingressar adequadamente, no lugar (*place*) da reprodução cotidiana da vida, no “chão” das práticas, para atingir adequadamente o *sítio*, e dotar os seres originais, no interior de seu espaço banal, de acesso à serviços e bens públicos e coletivos dignos.

Serviços e bens comuns que são inerentes a uma sociedade de urbanização generalizada, entretanto, “a realização da sociedade urbana exige a planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana (...) Uma força social e política capaz de operar esses meios (que não são mais do que meios) é igualmente indispensável” (LEFEBVRE, 2008, 138).

Na falta dessa força sociopolítica, a provisão desses meios de consumo coletivo de qualidade não chega ao *place*, mas os aparelhos repressivos estatais e paraestatais chegam, realizando remoções, criminalizando os movimentos etc.

Nesses lugares marginalizados, onde a atuação pública seria mais necessária, sobretudo nas porções territoriais mais débeis, as ações de indução pública e coletiva deveriam ter ultrapassado a simples lógica e racionalidade dos mercados e, ao contrário de tratar as populações como consumidores e usuários de políticas focalizadas, deveriam ter uma pedagogia politizadora e de promoção da cidadania e dos direitos, porém prefere não enfrentar a miríade de interesses do atraso que comandam esses espaços. Assim, o lugar da vida cotidiana, que é a expressão do singular, e que precisaria ser captado nas ações públicas efetivas, não logra ser alcançado adequadamente pelo Estado.

A precariedade dos serviços públicos, a revolta em razão da inadequação dos canais institucionais e partidários, os gastos com os eventos e as “Arenas” futebolísticas bilionárias etc., conduziram a uma espécie de

(...) unificação dos descontentamentos, lutas, reivindicações, anseios (...) em virtude da prepotência das coalizões políticas governantes, assim como do cartel de interesses que associou, em torno dos mega-eventos, a mídia, os interesses de grandes corporações nacionais, especuladores e o cartel empresarial internacional articulado pela FIFA e COI (VAINER, 2013, p.1).

A natureza difusa das lutas reverberadas nos espaços públicos na forma de “ampla, poderosa, profunda e abrangente manifestação política de protesto contra o *status quo* [e a favor de] transporte, saúde, educação, corrupção, democracia, desperdício dos recursos públicos, participação política, direitos humanos” (VAINER, 2013, p.1) desataram reivindicações variadas e formas peculiares de demonstração de insatisfação.

As forças rebeldes em ação são diversificadas. Algumas mobilizações poderiam ser consideradas individualizadas, lembrando o papel que a literatura recente sobre escalas espaciais, que distingue uma “escala do corpo”. Ou seja, a um manifestante parece corresponder um cartaz e uma reivindicação, que embora se expressando no espaço coletivizado do espaço público-urbano, apresenta o caráter muito mais de uma linguagem corporal individualizada. Denuncia a dupla espoliação suportada cotidianamente: a extorsão sofrida pelo corpo específico na sua peculiar teia da vida no mundo urbano e na teia da exploração no mundo do trabalho.

São lutas por construir e fortalecer o que Harvey (2003) denominou de espaços da esperança e da necessidade de forjar um utopismo espaço-temporal que possa antepor, às decisões dos agentes poderosos, o que ele chama de “escolhas transgressoras”, desencadeando ações de contraponto ao poder instituído e buscando moldar o espaço com outros significantes, a fim de “disromper a homogeneidade a que a sociedade se apegava tipicamente” e realizar experimentações dos seres originais, buscando a galvanização de novo sentidos e significantes, através de heterotopias e alteridade ou uma “outridade” sensível, tolerante (e que acentue) a diversidade e a diferença e construa uma outra ordenação social, tencionando a correlação de forças posta.

Marilena Chauí (2013, p. 1) apresenta importantes hipóteses para pensarmos as origens das revoltas. Destaca que um das consequências do neoliberalismo foi o “surgimento de uma nova classe trabalhadora heterogênea, fragmentada, ainda desorganizada que, por isso, ainda não tem suas próprias formas de luta e não se apresenta no espaço público e, por isso mesmo, é atraída e devorada por ideologias individualistas como a “teologia da prosperidade” (do pentecostalismo) e a ideologia do “empreendedorismo” (da classe média), que estimulam a competição, o isolamento e o conflito

interpessoal, quebrando formas anteriores de sociabilidade solidária e de luta coletiva”. A sociedade, o Estado e a política *não-laicos* que está se erguendo no Brasil nos últimos anos, conjugada aos incentivos governamentais para o fortalecimento, não de cidadão, mas de consumidores vorazes individualizados e concorrentes agressivos na escalada social nas disputas no mundo do trabalho e do reconhecimento social, ajudam a entender a natureza da participação de uma parcela dos manifestantes.

Mesmo que fragmentados, os ativismos urbanos veem contribuindo para o desvelar decisivo de questões estruturais. Chauí (2013, p. 1) aponta que no plano estrutural firmou-se no Brasil:

(...) uma sociedade autoritária e excludente, os partidos políticos tendem a ser clubes privados de oligarquias locais, que usam o público para seus interesses privados; a qualidade dos Legislativos nos três níveis é a mais baixa possível e a corrupção é estrutural; como consequência, a relação de representação não se concretiza porque vigoram relações de favor, clientela, tutela e cooptação.

A professora indaga até que ponto as pessoas agora mobilizadas pelas diversas bandeiras, sobretudo os jovens que estão nas ruas

(...) estarão dispostos a sustentarem uma cadeia permanente de contrarreações, isto é estão dispostos a lutar contra as ações que causam o inferno urbano, e portanto enfrentar pra valer o poder do capital de montadoras, empreiteiras e cartéis de transporte, que, como todos sabem, não se relacionam pacificamente (para dizer o mínimo) com demandas sociais?”

No debate das últimas semanas, a questão da institucionalidade, da representação e do papel dos partidos é colocada como central por muitos. Vladimir Safatle (2013), questiona se a

(...) recusa a partidos é necessariamente conservadora. Tais análises são simplesmente equivocadas. Quem acredita nelas deve estar acometido de um “fetichismo da representação” que nos fixa na ideia da necessidade insuperável da representação política, isso em uma época na qual a participação popular pode ser feita, cada vez mais, por meio da *pulverização de mecanismos de decisão*. De fato, democracia pede modelos de organização, mas nada exige que tais organizações políticas sejam necessariamente partidos”. [grifos meus para ressaltar questão-chave que não será tratada aqui, mas que dialoga com todo esse ensaio: a possibilidade ou virtuosidade de constituir mecanismos mais pulverizados (versus centralizados) e democráticos de decisão].

Contra a degradação das condições gerais da vida cotidiana será preciso resistir e construir mediações intencionais mais libertárias e republicanas o que coloca para o debate acadêmico e político a renovação das intuições geniais de revolução urbana (Lefebvre) e de cidades rebeldes (Harvey) nesta segunda década do século XXI.

Na conjuntura brasileira parece urgente a discussão da possibilidade de galvanização de sentidos, em uma ação multi-escalar e disputando variadas arenas de poder. Carlos Vainer (2013) propõe a necessidade da “articulação permanente de pautas nacionais e abrangentes, de um lado, a pautas locais mais concretas e imediatamente realizáveis, de outro lado, o caminho para a continuidade da luta política mais geral e, simultaneamente, para a obtenção de conquistas efetivas”. Naturalmente passados mais de um mês de intensas manifestações, a mobilização se arrefeceu e/ou foi reprimida, ficando a questão, que só o tempo dirá, de “o que mudou no Brasil”.

Os protestos se dirigiram também contra o legislativo e o executivo nos três níveis de governo federativo. Mas, sobretudo são contra esse espaço urbano brasileiro, das hostilidades, da extorsão, da falta de urbanidade, dos desprazeres cotidianos. Contra essas cidades feias esteticamente e horrorosas socialmente, sobretudo em razão de sua privatização espoliativa cotidiana, que nega o direito à cidade para quase todos. Cidades que se transformaram em territórios do abandono de massas humanas à própria sorte, depósitos de gente destituída e desfilhada e, ao mesmo tempo, territórios controlados e entregues a castas de poderosas corporações, empreiteiras e cartéis de grandes especuladores, financeiros e fundiários-imobiliários, sancionados por oligarquias partidárias.

Segundo Carlos Lessa (2013, p. 1),

(...) a questão urbana inspirou toda uma pauta que se iniciou no transporte e se encaminhou para os serviços de saúde, educação e segurança. A corrupção foi colocada como variável explicativa, e a pauta transbordou, colocando sob acusação o sistema de partidos, as representações políticas e algumas instituições públicas mais visíveis. A pauta cresce e tende a se diversificar. Lendo os cartazes, é possível perceber ânimo, ironia, amor, desinformação etc..

Já Belluzzo (2013, p. 55) entende que:

O caudal de multidões inconformadas se debate para romper as amarras de um estilo de vida – o modelo social, econômico e político – que consolida a violência cotidiana (...) Os participantes dos protestos revelam uma comunidade de princípios: as aspirações de liberdade e de autonomia dos

indivíduos de carne e osso não desfalecem diante dos esforços sistêmicos que pretendem naturalizar uma sociedade que se reproduz com fortes desequilíbrios de poder e riqueza.

Por fim, uma citação de Marilena Chauí (2013, p. 1) de alerta aos movimentos, mas que serviria para a abordagem teórico-metodológica proposta neste ensaio:

(...) se não levarem em consideração a divisão social das classes, isto é, os conflitos de interesses e de poderes econômico-sociais na sociedade, os manifestantes não compreenderão o campo econômico-político no qual estão se movendo quando imaginam estar agindo fora da política e contra ela.

Daí a defesa neste ensaio da necessidade de colocar no centro do debate, o Estado, o espaço, o grande capital, o trabalho e outras frações de classe, em suas disputas e tensões, se se pretende compreender a dinâmica do campo econômico-político em que se movem as ações e decisões. Daí nossa insistência na imprescindibilidade de investigar as cadeias de contrarreações às decisões tomadas.

O certo é que a busca por um arcabouço teórico-metodológico contra-hegemônico, que possa informar análises e sugerir instrumentos orientadores de luta estratégica, deve acionar todo um aparato crítico conceitual que não apenas bem qualifique os termos do debate, mas também possa sugerir uma nova produção social e política do espaço, que coloque as questões do poder e dos processos decisórios concentrados, assimétricos e injustos no centro da análise e da ação.

Referências bibliográficas

AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

BELLUZZO, L. G. Condenados à liberdade. *Carta Capital*, São Paulo, 26 de junho de 2013.

BRANDÃO, C. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ACSERALD, H. (Org.) *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

BRENNER, N. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 535-564, jul./dez. 2010.

- CARVALHO, I. ; CORSO-PEREIRA, G. A cidade como negócio. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, pp. 5-26, sep. 2013
- CHAUÍ, M. O inferno urbano e a política do favor, tutela e cooptação. *Teoria e Debate*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, junho de 2013.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- HARVEY, D. Mundos urbanos possíveis. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 63, p. 3-8, jul., 2002.
- _____. *Espaços da esperança*. São Paulo: Loyola, 2003.
- _____. “ ‘Privatização de tudo’ gerou protestos, que vão continuar pelo mundo”. São Paulo, *Folha de São Paulo*, 20 de nov., 2013b.
- JESSOP, B. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. *Ideias*, Campinas, v. 14, n. 1/2, p. 101-135, 2007.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2008.
- LESSA, C. Na mesma lata de sardinha. São Paulo. *CartaCapital*, 3 de julho de 2013.
- OLIVEIRA, F. O Estado e a exceção ou o Estado de exceção. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 5, n. 1, pp. 9-14, maio, 2003a.
- _____. *Crítica à razão dualista*. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003b.
- _____. ; RIZEK, C.; BRAGA, R. (Org.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/FGV, 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q. e ROJAS N. As explosões da rua: como podemos compreender?. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 26/06/2013. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=598:as-explosões-da-rua-o-que-e-como-podemos-compreender?&Itemid=165&lang=pt> Acesso em 02/07/2013.
- ROFMAN, A. B. *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.
- RODRIGUEZ, V. Os interesses regionais e a federação brasileira. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 338-352, 1994.
- SAFATLE, V. Sem partido. *Folha de São Paulo*, 25 de junho de 2013.
- SIQUEIRA, H. Desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004/2013). Santiago do Chile, *EURE*, s/d (aceito para publicação).
- SOUSA SANTOS, B. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.
- VAINER, C. B. Mega-eventos, mega-negócios, mega-protestos: uma contribuição ao debate sobre as grandes manifestações e as perspectivas políticas. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 24/06/2013. Disponível em <<http://www.etern.ippur.ufrj.br/ultimas-noticias/196/mega-eventos-mega-negocios-mega-protestos>> Acesso em 02/07/2013.

Um novo planejamento ou um novo Estado para um novo Brasil?

Ester Limonad

Em junho e julho de 2013, as ruas nas grandes cidades brasileiras foram tomadas por multidões indignadas. Milhares de vozes em lugares diversos ergueram-se em protesto contra questões diversas que há décadas perpassam o cotidiano de grandes parcelas da população brasileira. Ao mesmo tempo, esboçaram uma rejeição à programas, à partidos políticos instituídos, ao que aí está, revelando a um só tempo sua descrença, sua desilusão e sua desconfiança nas heranças políticas de um passado recente.

Uma reflexão sobre as possibilidades de um novo planejamento para um novo Brasil, demanda que situemos os limites do planejamento na contemporaneidade e nos leva a questionar a necessidade de um novo Estado para um novo Brasil. Ainda mais considerando que a Constituição de 1988 deixou intocados o sistema eleitoral partidário, a legislação tributária, bem como outros legados da ditadura militar (1964-1985), entre eles a Lei de Segurança Nacional, e mais alguns do Estado Novo do presidente Getúlio Vargas como o voto obrigatório e a voz do Brasil).

Frente às ondas de manifestações populares, governantes, políticos, administradores e economistas de diferentes matizes políticos a despeito de suas diferenças irreconciliáveis, por sua vez, tendem a se unir em uma só voz para atribuir a causa de todos os males, dos problemas que ora afligem a população à uma falta de planejamento na escala urbana e na escala regional. Outros por sua vez, tendem a atribuir a causa desses problemas à crise.

Por discordar dessas visões e para explicitar os rumos de nossa reflexão, cabe de início estabelecer dois pontos que nos parecem essenciais. Ou seja que a causa dos problemas não se encontra nem em uma suposta falta de planejamento, nem na crise, propriamente dita. Assim, antes de prosseguir parece-nos necessário tratar destas duas questões.

Começemos pela falta de planejamento. Se de fato, assim o fosse, se não houvesse planejamento, aparentemente, a solução residiria na busca

de respostas para antigos problemas e desigualdades sociais, espaciais e regionais. Nesta perspectiva basta reunir, uma vez mais, diversos especialistas, analistas de governo e alguns pesquisadores na área de planejamento e desenvolvimento urbano e regional, para estes reiterarem, após discussões infundáveis, as necessidades de um planejamento de médio e longo prazo, que resolva os problemas prementes que ora se colocam. E, isto tudo para ao final os governantes e políticos concluam, também, que não há soluções imediatas à vista e que há de se ter paciência. Seguindo “tudo como dantes no quartel de Abrantes”. Qual seria então o problema do planejamento? Por que não funciona? Normas, regulações, leis, planos não faltam. Sem dúvida há planejamento. Então por que seguimos na mesma? Estaria o problema do planejamento na crise?

A preocupação com a crise é generalizada. Sem dúvida, a crise é inegável, mas lembrando os ciclos de Kondratieff, cabe assinalar que estes estão cada vez mais curtos, tão breves, que mal saímos de uma crise já estamos em outra e sequer percebemos. A crise praticamente se tornou endêmica e permanente, com altos e baixos, para Mészáros (2009) suas manifestações são o desemprego estrutural, a destruição ambiental e as guerras permanentes. Entende, ainda, que a crise é mais do que tudo uma manifestação de um impasse na economia mundial e do desenvolvimento do capitalismo na atual fase. O interessante é que todas estas crises, dos bancos, dos juros, etc. se dão todas no âmbito da economia legal, formal.

Se o problema reside na crise, há que se considerar que, a crise seja econômica ou política, não deve ser entendida como disfuncional ao sistema capitalista. Entendê-la enquanto tal, significa admitir e entender que o sistema capitalista apresentaria em condições ideais um equilíbrio e um funcionamento harmônico, ou como costumam dizer os economistas o sistema operaria em um circuito virtuoso. Motivo pelo qual buscam todos uma saída para a crise.

Ao contrário, a compreensão da crise como algo funcional ao desenvolvimento do capitalismo implica em entendê-la também como uma crise política, crise do Estado, das instituições e expressão da cristalização das contradições intrínsecas a luta de classes e aos limites impostos ao desenvolvimento do capitalismo em relação à queda tendencial da taxa de lucro no decorrer do processo histórico. Enquanto crise política, a crise possui em si mesma um papel orgânico na manutenção do *status quo*, por se constituir em uma possibilidade de rearranjo e de rearticulação das forças hegemônicas para manter a sua dominação em momentos de perda de legitimidade política, conforme salienta Poulantzas

(...) de fato: a) os elementos genéricos de crise política, devidos a luta de classes, são inerentes à reprodução mesma do poder político institucionalizado; b) A crise política – crise do Estado detém ela mesma, sob certos aspectos, um papel orgânico nesta reprodução da dominação de classe pois (...) esta crise pode ser a via (às vezes a única via) para que se restaure (...) uma hegemonia de classe vacilante, e (...) uma transformação-adaptação (...) do Estado capitalista às novas realidades da luta de classes (POULANTZAS, 1978, p. 7-8)

Assim, o fato da crise ser funcional ao desenvolvimento do capitalismo e, ao mesmo tempo, possuir um papel orgânico na reprodução das classes dominantes, além de servir para a manutenção ou restauração da hegemonia do bloco no poder (GRAMSCI, 1996), dialeticamente, lhe confere um caráter estrutural e permanente, bem como uma especificidade histórica, conjuntural efêmera e geograficamente localizada. Por conseguinte, a crise máxima do capitalismo paradoxal e dialeticamente não seriam as diversas crises que hoje assolam o mundo, mas a ausência de crises. A ausência de crises se traduziria em uma estabilidade, em uma paralisia e, em última instância na impossibilidade do capitalismo em conseguir restaurar a hegemonia de classe e das condições gerais de acumulação.

Em termos da crise política, via de regra tende a haver um ocultamento desta sua dimensão política enquanto crise de legitimação do poder e forma de condensação espaço-temporal localizada da luta política entre classes dominantes e dominadas a um mero confronto de ideias e de valores. Cabe lembrar que os momentos de crise são importantes para a luta política, pois representam momentos de ruptura e de reconstrução de relações, momentos em que se evidenciam as relações pré-existentes, as fissuras e dissensões, bem como as articulações pré-existentes e as formas de apropriação territorial.

Por conseguinte, aparentemente o problema do planejamento não reside na crise propriamente dita, uma vez que esta além de ser permanente é funcional ao capitalismo; nem sequer nos planos em si, muito embora muitos sejam limitados e ultrapassados. Planos que são muitas vezes reelaborados, recauchutados, anos após sua elaboração, em função da realização de megaeventos, os quais mais do que resolver problemas, contribuem para ampliar os espaços de acumulação de capital nas áreas urbanas. Há que se reconhecer que os problemas do planejamento não se limitam a existência de suportes materiais, de infra-estruturas físicas, aos fixos e fluxos. Cabe lembrar que em outros países estes serviços são subsidiados, enquanto no Brasil

são altamente rentáveis, senão como explicar a multiplicidade de empresas privadas de transportes, de comunicações, de abastecimento de energia, de água etc.

Por entender ser o problema do planejamento muito mais complexo, este capítulo tem por norte geral apontar algumas perspectivas possíveis de outras práticas de planejamento que permitam a superação de práticas arraigadas e viciadas, que tendem a privilegiar uma racionalidade hegemônica em detrimento da satisfação das necessidades sociais no cotidiano. Para isso buscamos aqui apontar alguns gargalos que, em nosso entender, constituem desafios a possibilidade de um outro planejamento na contemporaneidade, os quais teriam por base em primeiro lugar, olhares e leituras díspares e por vezes equivocadas; em segundo lugar, a relação entre escalas de análise, escalas de ação e esferas de reprodução social; e, em terceiro lugar a ilusão da transparência e da opacidade do planejamento que tendem a obstaculizar a efetiva participação social e a possibilidade de construção de uma sociedade mais equânime.

Leituras díspares e hiatos na comunicação

Começemos com as leituras díspares. Estas leituras e olhares descontraídos tem por base um dissenso entre uma racionalidade técnica, uma racionalidade científica e o senso comum, cada um respectivamente operando em um âmbito distinto, com uma esfera de atuação prática e um espaço próprio conforme o esquema a seguir.

No âmbito político-administrativo prevalece a racionalidade técnica cuja atuação e leitura se realizam no campo normativo e das práticas hegemônicas do planejamento. As definições e normas político-administrativas regem sua atuação e modo de agir.

Esta racionalidade técnica prima pela aplicação pragmática de um arsenal de receitas e de soluções para um leque geral de problemas. Para cada problema uma solução, independente das especificidades locais. Constrói-se, assim, um *know-how*, um *savoir-faire*, um conhecimento técnico para lidar com um conjunto aparentemente conhecido de problemas.

No âmbito analítico-conceitual impera uma racionalidade científica, que tem por preocupação a compreensão *stricto sensu* do problema e o recorte e delimitação do objeto científico, voltada para a compreensão da realidade e produção do conhecimento (*knowledge, connaissance*), a partir de paradigmas teóricos diversos. Não se pode descartar aqui a produção intelectual orgânica que atende aos interesses da classe dominante e que

instrumentaliza a racionalidade técnica a serviço do Estado (GRAMSCI, 1979). Assim, neste âmbito temos uma produção de conhecimento que atende aos interesses hegemônicos e uma produção conceitual crítica na perspectiva da transformação social. Nesta esfera, nem todos os problemas encontram uma solução simples e/ou pragmática.

Já no âmbito cultural prevalece o senso comum (GRAMSCI, 1978) da percepção social do imediato, das práticas socioespaciais hegemônicas e não hegemônicas. Neste campo se desenvolvem o jogo político, as alianças e o enfrentamento de distintos interesses e matizes, entre interesses orientados por práticas arraigadas patrimonialistas, clientelistas e oligárquicas e os interesses dos movimentos sociais e da ação social das classes dominadas. As soluções encontradas e adotadas a partir de alianças políticas de interesses diversos, por vezes, infringem ou vão de encontro ao campo normativo hegemônico, implicando, por vezes, em contravenções a ordem pré-existente.

Esquema 1

Âmbito	Racionalidade	Esfera/dimensão	Espaço
Político-administrativo (tomada de decisão)	Técnica	Campo normativo e das práticas hegemônicas de planejamento	Abstrato do Capital e do Estado
Analítico-Conceitual	Científica	Delimitação do Objeto (problema)	Hegemônico espaço concebido
		Campo intelectual da análise conceitual com base em paradigma teórico	Não Hegemônico espaço diferencial
Cultural	Senso Comum	Campo do Jogo Político	Cotidiano
		<ul style="list-style-type: none"> - dos movimentos sociais e da ação social; - do patrimonialismo e clientelismo 	Práticas socioespaciais Conflito Jogo Político

Elaboração própria

A definição do que seja uma região metropolitana serve para exemplificar as diferenças de percepção de cada uma destas racionalidades. No âmbito da racionalidade técnica a região metropolitana é definida atendendo a interesses político-administrativos. No caso brasileiro o resultado é um universo de cerca de sessenta regiões metropolitanas que abrange desde conurbações com pouco menos de cem mil habitantes até grandes aglomerações urbanas com quase vinte milhões de habitantes (LIMONAD, 2007, LIMONAD; COSTA, 2014).

No entanto, no âmbito da racionalidade analítico-conceitual o estabelecimento e articulação de parâmetros e variáveis de ordens diversas (como por exemplo atender a três dentre os seguintes critérios: tamanho superior a 1.500.000 habitantes, densidade, primazia territorial, mobilidade pendular, conurbação de mais de três municípios) contribui para definir um recorte conceitual mais preciso do que seria uma região metropolitana, reduzindo a quinze¹ o universo de regiões metropolitanas brasileiras *stricto sensu*. Enquanto que ao nível do senso comum qualquer grande conurbação urbana, dependendo da experiência do observador, poderia ser considerada uma região metropolitana.

Tem-se, assim, na prática de planejamento e de gestão do espaço social a coexistência de diferentes lógicas/racionalidades e esferas de reprodução, da sociedade (dos meios de produção), de uma força de trabalho necessária ao capital e da família). Resulta daí, primeiro, uma falta de interlocução entre a esfera política, a esfera técnica e a população alvo. E, quando esta existe, carece de tradução, o que gera ruídos na comunicação. Ou seja o que os grupos sociais subordinados desejam e reivindicam, o que os políticos decidem e o que é implementado pela esfera técnica, raramente corresponde às reivindicações postas em pauta pela população. Em segundo lugar, prevalece uma percepção limitada dos problemas, um imediatismo caracterizado por uma falta de visão de conjunto e de planejamento de longo prazo, que demandaria a projeção e criação de cenários futuros mais ambiciosos. Um exemplo dessa percepção limitada dos problemas se manifesta na implantação de sistemas de transporte acanhados que sequer incorporam as tendências de expansão urbana, como é o caso dos sistemas de metrô municipais, uma contradição no próprio nome, uma vez que estes deveriam ultrapassar os limites do município e atender a uma área metropolitana, fazendo-se muitas vezes a implantação destes sistemas após a expansão urbana e não antes de que essa ocorra.

Ao hiato na comunicação e à percepção limitada dos problemas se soma a falta de vontade política e a tendência à corrupção orientadas pelo princípio: “afinal para que fazer de uma vez se é possível faturar várias vezes”. Essa conjunção de questões permite que preponderem *lobbies* de interesses localizados em detrimento do interesse público e da melhoria das condições de vida e trabalho da maior parte da população. A opção por sistemas de BRT (*Bus Rapid Transit*) ao invés de veículos leves sobre trilhos são uma clara tradução desse impasse.

¹ Às nove regiões metropolitanas criadas na década de 1970 (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) somam-se Brasília, Goiânia, Manaus, Campinas, Maceió e Vitória.

Soma-se a isso, no caso brasileiro, o fato de que cada um quer afirmar sua concepção, deixar a sua marca, assim, cada entidade federada, cada estado, cada município olha apenas para dentro de si mesmo, no interior de seus limites político-administrativos. Assim, tendem a preponderar miopias político-administrativas e a defesa de interesses de diferentes grupos econômicos que se concretizam através de parcerias público-privado em detrimento das necessidades impostas à reprodução da maioria da população.

O que nos conduz à segunda ordem de desafios, relacionados às escalas de análise, às esferas de intervenção e de reprodução social.

Escalas de ação, de intervenção e esferas de reprodução

Em princípio, devemos lembrar que ninguém vive em escala nacional, nem em regiões. Vive-se na esfera do cotidiano, no campo e nas cidades, em lugares, em espaços sociais que atendem às necessidades de reprodução de diferentes lógicas sociais e econômicas, hegemônicas e não-hegemônicas. Lógicas que entram em conflito e disputam o espaço necessário a sua reprodução. A reprodução do capital em geral e dos meios de produção se verifica em escala global e nacional e obedece a uma lógica geral da acumulação, que busca subordinar a si a lógica territorial do Estado, do poder². estas lógicas situam-se naquilo que Lefebvre (1969) caracteriza como uma ordem distante. A reprodução social, por sua vez, da família e dos trabalhadores se processa na escala local, do cotidiano, no que Lefebvre (1969) se refere enquanto uma ordem próxima.

As propostas de planejamento tem por meta e pretensão atuar na esfera do cotidiano, na escala local, porém, usualmente o planejamento, sua elaboração e as decisões relativas a ele, se realizam na esfera de reprodução geral hegemônica e sua implementação atinge diferentes escalas geográficas de distintas maneiras.

Os desafios ao planejamento aqui situam-se na atuação interescalar, interssetorial e interurbana (BRANDÃO, 2011, p. 306) do capital em

² Arrighi (1996) e Harvey (2004) dão-nos alguns elementos, para isso. Arrighi procede a uma diferenciação entre a lógica territorial e a lógica capitalista. Ambas se constituem em lógicas de poder, que se alternam e prevalecem historicamente uma sobre a outra. A diferença entre ambas estaria no caráter de seus agentes, em suas respectivas motivações, em suas periodizações espaço-tempo e no tipo de instituição em que operam. Em uma atuam os políticos, que devem satisfazer os anseios sociais, que operam em um espaço territorializado, durante um mandato eletivo delimitado. Na outra os atores são os capitalistas com interesses individuais ou vinculados a acionistas, que operam em um *continuum* espaço-temporal. Sendo que enquanto os estados nacionais possuem uma longa duração, as empresas além de serem de duração mais breve, podem mudar de lugar, se multiplicar ou mesmo se recriar. Para Harvey essas lógicas além de diferirem e predominarem uma sobre a outra em diferentes momentos, se entrelaçam de formas complexas e contraditórias.

contraposição à não-percepção por parte da racionalidade técnica e político-administrativa da interescalearidade das questões e situações que se colocam, à medida em que para problemas gerais são adotadas soluções particulares que muitas vezes se sobrepõem formando uma colcha de retalhos de soluções desarticuladas entre si. Ou seja, os gargalos impostos pelas leituras díspares ganham uma dimensão escalar, na medida em que embora certos problemas postos para as unidades federadas (estados e municípios) possuam um caráter comum, universal e geral; muitas vezes são adotadas soluções particulares, individualizadas e localizadas como se estes problemas se limitassem ou findssem nas fronteiras político-administrativas dessas unidades federadas.

Em termos das esferas de intervenção prevalece muitas vezes uma sobreposição de ações de diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) e de diferentes competências setoriais que geram um imobilismo em que se defrontam diferentes poderes. Outro complicador são as figuras político-administrativas sem poder político e sem recursos próprios, passíveis de serem caracterizadas como zonas cinza. Estas zonas cinza perpassam e atravessam os diferentes níveis de governo sem possibilidades de atuação efetiva. Não faltam exemplos, ao contrário estes se multiplicam, contam-se entre estas zonas cinza as aglomerações urbanas, as regiões metropolitanas, as regiões integradas de desenvolvimento econômico, bem como os comitês de bacias hidrográficas, os consórcios municipais e outras figuras, em que se defrontam os interesses de distintos membros da federação (municipais e estaduais). O que coloca em questão a necessidade de se pensar o planejamento em termos da federação, de suas unidades (estados e municípios) e, principalmente, dessas zonas cinza.

Um exemplo nesse sentido é a forma de resolução de problemas de um conjunto de municípios diversos componentes de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas ou mesmo de comitês de bacias hidrográficas, pertencentes a diferentes estados da federação, onde o que impera via de regra é a busca de soluções próprias e individuais de forma independente dos efeitos colaterais nos outros municípios e estados. O resultado são sistemas de abastecimento e de transportes desarticulados, sobreposição e conflito de diferentes competências na provisão de serviços públicos de educação, saúde, etc.

Outro complicador são as generalizações e abordagens totalizantes, que eliminam as mediações e as especificidades. É como se o país se dividisse entre metropolitano e não metropolitano, entre burguesia e classe média, uma vez que afinal praticamente, segundo as estatísticas oficiais, todos houvessem se convertido em classe média. Deixam-se de lado, assim, as gradações, as

nuances. Em consequência, na escala nacional fala-se em Brasil, como se houvesse apenas uma realidade única. No entanto, em um país de dimensões continentais como o nosso é necessário reconhecer a complexidade, diversidade e heterogeneidade social e cultural existentes, bem como a coexistência de diferentes ritmos, de culturas diversas, a existência simultânea de muitos Brasis, diversos entre si.

Já na escala regional, muitas vezes enfocada em termos macrorregionais e generalizada em termos da Amazônia e do Nordeste, as propostas muitas vezes sequer alcançam viabilizar cooperações horizontais entre municípios, sem deixar de mencionar que aparentemente desde a Constituição de 1988 tudo se tornou metropolitano em termos político-administrativos, não obstante um olhar mais criterioso mostre que a maior parte da população brasileira não vive em regiões metropolitanas de fato (LIMONAD, 2007).

Na escala local tem-se, via de regra, uma legislação urbana voltada para uma cidade ideal e não para uma cidade real, que vê a cidade como um somatório de edificações e de redes de infraestrutura. Nessa escala prevalece uma regulação e uso do solo orientadas para maximizar a arrecadação tributária, em que todo o território municipal é transformado em área urbana como meio de aumentar a receita municipal, o que aponta para a necessidade de uma reforma tributária. Soma-se a isso o municipalismo, exacerbado em razão de décadas de centralização e de autoritarismo federal, que importa modelos ultrapassados com ares de modernidade, e que como já foi dito deixa de enxergar soluções alternativas e possibilidades de cooperação horizontal.

E, finalmente em termos da escala entram em questão a interescalaridade da lógica territorial do Estado e da lógica da acumulação, entrelaçadas historicamente, e a transescalaridade dos fluxos que se materializam através da financeirização do espaço social contemporâneo.

A questão é que as estratégias escalares do Estado e do capital se expresam através do planejamento como forma de intervenção no espaço social para ordenar o território para criar condições gerais de produção para a acumulação e atender, ainda que parcialmente e conjunturalmente, as necessidades interpostas à reprodução social. E, em momentos de crise as estratégias escalares do Estado e do capital podem compreender uma reestruturação e um reordenamento das relações de poder. Nesse sentido para refletir sobre o planejamento há que se pensar o papel do Estado e dos processos de tomada de decisão, pois em países como o Brasil não se conhece outro tipo de planejamento que não o conduzido pelo Estado (SANTOS, 1977).

O que nos conduz à terceira ordem de desafios relacionados à falta de transparência e ao caráter opaco do planejamento e da gestão pública.

A ilusão da transparência e da opacidade do planejamento e da gestão pública.

Historicamente, nos países capitalistas ocidentais, de um modo geral, a prática de planejamento sempre buscou assumir o aspecto de uma técnica isenta, neutra dirigida ao conjunto da sociedade e revestida de uma aparente cientificidade que lhe conferisse legitimidade. No entanto, o planejamento, principalmente o estatal, tende a se constituir em um poderoso instrumento político e ideológico que articula ações a um sistema de valores, que contribuem a um só tempo para legitimar a política do Estado, bem como para veicular um sistema de valores hegemônicos para o conjunto da sociedade.

No âmbito do capitalismo o planejamento pode ser compreendido como uma intervenção conjuntural do Estado (ou seja da instância política) sobre questões estruturais do sistema capitalista no sentido de regular as contradições entre a reprodução dos meios de produção e a reprodução da sociedade, ou seja das relações sociais de produção e a reprodução social das diferentes classes sociais. Ou seja, com o planejamento o Estado busca responder às necessidades impostas à reprodução das diversas frações de capital (industrial, fundiário, etc.), garantir a reprodução de uma força de trabalho necessária à reprodução hegemônica e atender, ao mesmo tempo, ainda que parcialmente, às reivindicações das classes dominadas como forma de regular as tensões e desarticular os movimentos sociais.

O planejamento constitui, na maior parte das vezes, uma expressão de mudanças no âmbito do bloco no poder, bem como dos constantes embates políticos ente dominantes e dominados, onde distintos lobbies de interesses buscam articular as soluções mais interessantes para si, independentemente das questões políticas em jogo.

Pensar em um novo planejamento para um novo Brasil requer saber e conhecer quem planeja, quem decide e como se tomam efetivamente as decisões. O que demanda lançar um olhar, ainda que breve, sobre o caráter do Estado capitalista contemporâneo em geral e, no Brasil, em particular

Engels (1977) já ressaltava que o Estado, ao invés de ser um poder imposto a sociedade de fora para dentro, seria um “produto da sociedade

quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento” (ENGELS, 1977, p. 191) salienta, ainda que, para evitar que os antagonismos de classe “se devam e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 1977, p. 191).

Lefebvre, por sua vez, chama a atenção para o que poderia parecer óbvio ou seja que “nascido no e com um espaço, o Estado pode também perecer com ele” (LEFEBVRE, 1978, p. 224-226) e isto se daria através de três dimensões, que compreenderiam a produção de um território nacional permeado por diferentes forças sociais e resultante de conflitos e disputas travadas ao longo de sua história e de sua constituição enquanto tal (espaço físico); de um arcabouço de instituições, leis, convenções e valores que se comunicam através de um idioma nacional (espaço social) e de representações do Estado construídas pelas pessoas (espaço mental) (LEFEBVRE, 1978, p. 224-226). Estas representações do Estado (espaço mental), não se confundiriam com as outras duas dimensões (físico e social) e tampouco podem ser separadas do espaço social. Salienta, ainda, que o território nacional é modificado e transformado pelo Estado para atender a reprodução das relações sociais de produção e a manutenção das relações de dominação. Converte, assim, para a proposição de Engels (1977) ao sublinhar que “em meio ao caos das relações entre indivíduos, grupos, frações de classe e classes o Estado tende a impor uma racionalidade, a sua própria, que tem o espaço como instrumento privilegiado” (LEFEBVRE, 1978, p. 226).

Destarte, pode-se dizer que o Estado atua com uma lógica territorial própria, em diferentes escalas e esferas, de forma a impor a sua racionalidade e manter a hegemonia de determinadas frações de classe sobre o a sociedade, bem como para garantir as condições gerais de produção de parte do conjunto social, necessários à sua reprodução. No entanto, isto não ocorre de forma determinística, uma vez que o Estado é atravessado por diferentes interesses e forças sociais. Poulantzas (1978) contribui nesse sentido ao definir o Estado capitalista não como um sujeito, nem como um bloco monolítico³, mas como

³ ver a este respeito o debate entre Poulantzas e Miliband, onde Nicos Poulantzas (2008) em sua réplica sublinha que:

“ (...) dessa forma escapamos ao falso dilema acarretado pela presente discussão sobre o Estado, entre o Estado entendido como uma Coisa/instrumento e o Estado entendido como Sujeito. Como uma Coisa: refere-se à concepção instrumentalista do Estado, como uma ferramenta passiva nas mãos de uma classe ou fração, caso no qual o Estado é visto como não tendo nenhuma autonomia. Como Sujeito: a autonomia do Estado, concebida aqui em termos de seu poder específico, acaba considerada como absoluta, sendo reduzida à sua “própria vontade, na forma da instância

uma relação social, como uma condensação de forças pela qual se estabelece um bloco hegemônico (GRAMSCI, 1996) no poder com uma autonomia relativa. Sendo este bloco no poder atravessado por distintos interesses e forças sociais, os quais conformam conjunturalmente alianças para garantir sua legitimidade e exercer o poder e sua hegemonia sobre os demais membros da sociedade. Essa concepção de Poulantzas (1978) contribui para superar a visão limitada do Estado como governo.

Jessop (1990) vai mais além ao entender o Estado, em uma perspectiva relacional, como o lugar, o gerador e o produto de estratégias diversas. O que lhe faculta perceber uma relação dinâmica e interescalar entre o Estado e a produção social do espaço. Define, assim, o Estado como “um conjunto relativamente unificado de instituições, organizações, forças sociais e atividades socialmente enraizadas (...) organizadas em torno (...) de tomadas de decisão coletivas para uma comunidade política imaginada” (JESSOP, 2002, p.40). Por um lado, isso lhe permite separar a esfera política da esfera da produção e circulação e vê-las como funcionais ao capital na medida em que o Estado satisfaz e supre as pré-condições necessárias à acumulação de certos capitais. Por outro lado, entende que o Estado não pode ter um desempenho como se fora um capitalista coletivo ideal por sua própria razão de ser, pois isso permitiria um deslocamento (JESSOP, 1990, p.148 e 206) ou, diríamos, um desencaixe entre suas atividades, enquanto Estado, e as necessidades dos diferentes capitais vis a vis as necessidades dos setores não hegemônicos.

Jessop (1990, 2002) de certa maneira converge para as proposições de Offe (1984) de que o Estado atua seletivamente com projetos e/ou estratégias com uma tendência a privilegiar determinados interesses das classes dominantes em detrimento de outras forças e atores sociais. Ao refletir sobre contextos de conflito social e/ou de crises de acumulação, Offe (1984) entende que a política social (e aqui poderíamos dizer o planejamento) não se limita tão somente a satisfação das necessidades sociais, mas abrange a própria transformação dessas necessidades em políticas. E, isto ocorre através das decisões

racionalizadora da sociedade civil (cf. Keynes), e é encarnada pelo poder do grupo que concretamente representa esta racionalidade/poder (burocracia/elites).

Em qualquer caso (o Estado como Coisa ou como Sujeito), a relação Estado/ classes sociais é compreendida como uma relação de externalidade: ou as classes sociais subjugam o Estado (Coisa) a si mesmas através da interação de “influências” e “grupos de pressão”, ou então o Estado (Sujeito) subjugou ou controla as classes. Nesta relação de externalidade, o Estado e as classes dominantes são assim vistas como duas entidades confrontando-se, com uma possuindo o poder que a outra não tem, de acordo com a concepção tradicional de “poder como soma zero”. Ou as classes dominantes absorvem o Estado esvaziando-o de seu próprio poder específico (o Estado como Coisa na tese da fusão do Estado e dos monopólios sustentada na concepção comunista ortodoxa do “capitalismo monopolista de Estado”); ou então o Estado “resiste”, e despoja a classe dominante de poder em seu próprio benefício (o Estado como Sujeito e “árbitro” entre as classes em luta, uma concepção cara à social-democracia).”.

do sistema político, a quem cabe decidir se tais “necessidades” merecem ser satisfeitas. Pesam nesse sentido, as condições conjunturais, a compatibilização entre as exigências imediatas e de longo prazo do capital e a incorporação das reivindicações e demandas dos setores subordinados e não hegemônicos, seja através da elevação de renda dos setores subordinados ou de melhorias sociais com o reconhecimento da participação popular (OFFE, 1984, p. 36-37). Questões que por vezes inviabilizam a satisfação integral das necessidades impostas para a reprodução de certos capitais.

Por conseguinte, se o Estado é uma forma de relação social isto não se traduz de forma automática em um conjunto coordenado ou reprodutível de atividades. Pelo contrário, para Jessop (1990) o Estado constituiria uma condensação indeterminada e instável de interações estratégicas, que se referem à natureza de sua intervenção, à representação política e à sua hegemonia ideológica na sociedade capitalista.

O que nos leva a concluir que se o Estado é uma condensação de forças sociais ele expressa simultaneamente as correlações de forças hegemônicas e não-hegemônicas e é atravessado pelos conflitos e contradições sociais relacionados à reprodução das relações sociais de produção. Reprodução relacionada à produção do espaço social, que no capitalismo envolve a reprodução da sociedade (meios de produção e da força de trabalho) e da família (reprodução biofisiológica) (LEFEBVRE, 1974).

O Estado pode ser entendido, assim, ao mesmo tempo como o resultado e a arena da interação de forças e de interesses sociais diversos e contraditórios. Sua forma institucional é uma resultante e um condicionante, da correlação de forças e das estratégias dos diferentes atores sociais e políticos, onde as forças hegemônicas fazem valer suas estratégias inscritas territorialmente e articuladas em diferentes escalas. Estratégias estas selecionadas pelo Estado de forma seletiva em conformidade com as alianças prevalentes no bloco no poder (GRAMSCI, 1996 POULANTZAS, 1978), implementadas através do planejamento, de políticas públicas e sociais, que atendem estruturalmente as necessidades hegemônicas e conjunturalmente as necessidades de parcelas da população.

Há que se considerar, no entanto, que em determinadas situações e conjunturas o Estado age e atua como se fora um capitalista com interesses próprios, principalmente em países como o Brasil, onde o desenvolvimento capitalista se dá através do tripé Estado, capital nacional e capital estrangeiro (OLIVEIRA, 1977). Aqui a atuação do Estado se faz perceptível na produção e organização do espaço social através de investimentos em infraestruturas

e na criação de condições gerais de reprodução para diferentes grupos sociais e econômicos, que tendem a privilegiar, também, de forma direta e indireta, de forma intencional e, por vezes não intencional, diversas parcelas dos setores não-hegemônicos, o que contribui para legitimar estas ações em nome de um desenvolvimento econômico e social (LIMONAD, 2013; MONTE-MÓR, 2013).

Brenner (2004) observa, nesse sentido, que “os projetos do Estado são, assim, formalmente análogos as estratégias de acumulação à medida que ambas representam iniciativas estratégicas para reproduzir formas sociais contraditórias do capitalismo moderno (i.e. a forma valor e a forma Estado)” (BRENNER, 2004, p. 85). E, graças ao avanço das tecnologias técnico-científicas informacionais, isto ocorre o resultado é um espaço contraditório, pulverizado pela propriedade privada, formado pela articulação interescalar de fragmentos desconexos de espaço social (LEFEBVRE, 1979, p.189).

A articulação multiescalar de redes de atores estratégicos torna possível pensar em ações orquestradas por diversos agentes e atores na produção do espaço social, entre os quais desempenha um papel privilegiado o Estado, que enquanto uma condensação de diferentes forças sociais busca privilegiar seletivamente os grupos hegemônicos com seus programas e planos ao mesmo tempo em que garante as condições de reprodução de parte dos setores não hegemônicos. Ganham, assim, uma nova dimensão programas de governo e planos de implantação e extensão de redes de infraestruturas físicas de abastecimento, transporte e comunicação. Embora a mera existência de infraestruturas físicas em si não seja um fator suficiente para criar uma coerência territorial (HARVEY, 1985), estas infraestruturas físicas se constituem em suportes materiais necessários e diferenciadores, com um significado econômico, político e social à medida em que atendem a interesses geograficamente localizados.

Portanto, em concordância com a argumentação desses autores, caberia ao Estado, então, compatibilizar suas respostas (planos, estratégias e intervenções) às necessidades impostas pela lógica da acumulação de diferentes capitais e forças sociais com as demandas sociais de diferentes setores subordinados, de modo a manter a legitimidade e hegemonia do bloco, devendo a estratégia do Estado aparecer como uma estratégia única dirigida à sociedade como um todo. E é neste âmbito que devem ser entendidos o planejamento e a gestão pública, enquanto estratégias do Estado dirigidas a sociedade como um todo.

É Lefebvre (1991) quem chama a atenção para o caráter dialético da ilusão da transparência e da opacidade do espaço assinalando que “de modo

que o idêntico é também o absolutamente outro, o absolutamente diferente, e a transparência equivale à opacidade”. De certa forma esta afirmação pode aplicar-se de forma similar ao Estado, que aparece a um só tempo como portador ilusório de uma transparência aparente em relação às suas ações, transparência essa que ocultaria em si mesma a opacidade relativa às cadeias de decisão e de mando efetivo.

A ilusão da transparência do Estado permite que as pessoas o vejam como aquilo que o Estado se pretende ser, ou seja como uma representação idealizada de um Estado democrático, aberto e transparente. Essa ilusão da transparência é, seguindo Lefebvre, que confere um ilusão da opacidade do processo de tomada de decisão, bem como da interrelação entre a lógica territorial do Estado e a lógica hegemônica da acumulação.

A abertura de canais de participação social, a divulgação de informações, a aparente abertura de órgãos de governo além de contribuir para legitimar o bloco no poder e as alianças políticas, contribuem para reforçar essa ilusão da transparência. Pois, trata-se de uma transparência opaca, que revela em parte, porém não permite elucidar ou entrever quem decide, quem planeja e quem manda.

Nesse âmbito imperam as obsessões e fábulas que contribuem para obscurecer essas indagações. Milton Santos (2000) dizia que temos muitas fábulas hoje, uma delas é a da aldeia global e da homogeneização sociocultural em que sob o imperativo da informação e comunicação tudo estaria ao acesso de todos. Paradoxalmente, no entanto, vivemos em uma sociedade da informação, onde a informação ao invés de informar e tornar as coisas mais transparentes aliena e oculta.

Um exemplo é a preocupação dos governos pós-ditadura no Brasil com a transparência e a participação social. De fato, após 1988, a participação social passou a integrar a pauta de planejamento, porém usualmente planejada, limitada, normatizada, regulamentada, nos limites do consentido, para chancelar propostas de um governo democrático, mas ainda com heranças de ditaduras passadas, como a cadeia nacional de rádio (Voz do Brasil), o voto obrigatório, a Lei de Segurança Nacional, o regime político eleitoral e a estrutura tributária, entre outras.

À participação planejada no planejamento se somam, mais recentemente as ideias de governança, de sustentabilidade e a mais recente a de resiliência, muito embora ninguém tenha muito clareza sobre umas e outras, elas se convertem em pedras de toque da aparente transparência estatal.

Obscurece-se, assim, a necessidade de se repensar em uma reforma tributária, em uma reforma política do Estado, sobre a federação e as formas de representação política relacionadas aos processos de tomada de decisão. Bem como posterga-se a criação de legítimos canais de participação além dos limites do consentido.

Urge superar as formas de representação viciadas, em que a participação no processo de planejamento é usualmente planejada e careceria de arenas mais amplas e de uma maior tradutibilidade. Arenas mais amplas e mais incisivas, uma vez que a participação se dá em decisões táticas e não em decisões estratégicas, pois ao invés de se discutir o por quê e a necessidade, discute-se o como e o onde. Um exemplo é a implantação de hidrelétricas na Amazônia, discute-se onde será a área de inundação, não se coloca em discussão a hidrelétrica em si, sendo que muitas vezes como já foi mencionado há hiatos na comunicação, de onde a necessidade de tradução entre as diferentes lógicas e esferas de ação. Tradução seja em termos de vencer os hiatos da comunicação das leituras díspares e entre as distintas esferas, bem como a tradução das possibilidades de participação por uma parte e das possibilidades de expressão das necessidades sociais por outra parte.

Perspectivas possíveis

A partir do exposto fica claro, que os problemas presentes não residem na falta de planejamento ou na carência de planos. Muito embora esta seja a explicação usual de governantes e políticos. Reduz-se, desta maneira um problema político a um problema técnico e, por vezes, orçamentário. Um problema político que evidencia a falta de interação e de representatividade política, que põe a nu a crescente desarticulação entre representantes e representados. Ergue-se, assim, uma cortina de fumaça, ao se atribuir cinicamente a uma falta de planejamento a causa dos problemas passados e presentes. De fato como se o planejamento fosse a panaceia de todos os males. Com estes argumentos coloca-se de lado a dimensão política do problema, que tem por raiz o caráter do Estado e a atual crise do capitalismo, que não se revela *in toctum* e permanece oculta como se estivesse guardada em uma caixa de paredes opacas, que não deixa entrever seu interior, tal qual uma caixa de Pandora. Este enceramento possui um duplo caráter. Pois, ao mesmo tempo em que não deixa transparecer o caráter político da atual crise do sistema capitalista, oblitera a falta de vontade política dos governantes para tomar decisões, que ultrapassem os interesses eleitorais. Preserva-se, assim, a articulação promíscua entre partidos políticos com *lobbies* de interesses corporativos e localizados,

de diversas frações de capital e de diferentes grupos sociais hegemônicos. Essa articulação atravessa, de forma crescente, as diversas instâncias atuais de representação política no Brasil, perpassando inclusive o corpo de funcionários do aparelho de Estado. Atualmente os recursos públicos canalizados através de bancos estatais públicos (BNDES⁴, BNB⁵, Banco do Brasil, CEF⁶) além de dar suporte e financiar ações e projetos das grandes corporações, atendem a demandas criadas por estas mesmas corporações em intervenções que interferem com o cotidiano do conjunto da sociedade, por afetar a produção do espaço social no campo e na cidade. Embora, não esteja no âmbito das preocupações deste ensaio o atual entrelaçamento entre a lógica da acumulação e a lógica territorial do Estado, seria importante ver o que ocorre atualmente no âmbito dos bancos públicos, uma vez que as mudanças no planejamento a partir da década de 1990, os colocam em papel proeminente.

A despeito de uma série de mudanças havidas com a Constituição de 1988, não houve uma reforma tributária, nem uma reforma política, mantiveram-se intocados uma série de instrumentos e normas gerados e legados pela ditadura militar e pela ditadura do Estado Novo. De onde, se coloca a necessidade de se pensar em um novo Estado para um novo Brasil. Pois, o capital secundado pelo Estado no Brasil, em particular pelos bancos públicos, tem muita clareza das ações e oportunidades que se colocam, assim como das possibilidades e potencialidades de interações interescares.

A questão é que prevalece hoje sobre a política a não-política, termo tomado de empréstimo a Milton Santos (2000), que há mais de dez anos, já assinalava que estamos “assistindo a não-política, isto é a política feita pelas empresas, sobretudo as maiores”. A política enquanto tal existe e se realiza quando contempla as distintas realidades de um país, quando compreende a percepção das diferenças e desigualdades socioespaciais, bem como a existência da diversidade de grupos sociais e econômicos com interesses e necessidades distintas. Uma política que privilegia exclusivamente os interesses de alguns poucos grupos em detrimento de outros não merece este nome.

Assim, essas manifestações dos movimentos sociais das jornadas de junho e julho de 2013 não se limitam a expor a não-satisfação das necessidades impostas à reprodução social da maioria da população, ao contrário, a rejeição dos movimentos sociais à inserção dos partidos políticos nas manifestações e nas mobilizações massivas de certa forma revela uma ruptura entre o social e

⁴ Banco Nacional do Desenvolvimento (<<http://www.bndes.gov.br>>).

⁵ Banco do Nordeste do Brasil (<<http://www.bnb.gov.br>>).

⁶ Caixa Econômica Federal (<<http://www.cef.gov.br>>).

o político. Ruptura que se evidencia na dimensão e na extensão das manifestações, cuja insatisfação evidencia um sentimento de não pertencimento, de não-reconhecimento e de não-representatividade no âmbito político, ou seja trata-se de um esvaziamento do político ao nível do cotidiano, do direito à cidade, do direito à vida e à cidadania.

E é nesta perspectiva mais geral e universal que se inserem e devem ser entendidas as manifestações populares em diferentes partes do mundo. Dialeticamente, ao nível mais geral da reprodução das relações sociais de produção, de uma ordem distante, estas devem ser entendidas como uma condensação das contradições intrínsecas à reprodução das condições gerais de produção, que envolve a um só tempo a luta de classes, o desenvolvimento das forças produtivas e o próprio desenvolvimento do capitalismo no presente momento histórico. E a um nível mais específico da reprodução do cotidiano, da reprodução social da sociedade, de uma ordem próxima, estas manifestações devem ser entendidas no seio de cada formação social como expressão específica e condensação das contradições sociais localizadas na escala da reprodução da família e da sociedade em espaço-tempos específicos. E que, no caso do Brasil, carregam em si esse desencanto com os partidos políticos e com o Estado, colocando em pauta a necessidade de se pensar em outras formas de representação política, que se repense a federação e a possibilidade de se criar outras instâncias políticas de decisão.

Enfim e nós qual o nosso papel enquanto cientistas sociais? Enquanto intelectuais? Nesse sentido cabe lembrarmos da observação de que “o terrível é que, nesse mundo de hoje, aumenta o número de letrados e diminui o de intelectuais” e de que “tais letrados, equivocadamente assimilados aos intelectuais, ou não pensam para encontrar a verdade, ou, encontrando a verdade, não a dizem” (SANTOS, 2000, p.74). Nessa perspectiva, enquanto intelectuais comprometidos com a transformação social cabe não só dizer que o rei está nú. De um modo ou de outro sempre estamos a buscar saídas ou formas de avançar em um jogo, que se assemelha cada vez mais a um jogo de cartas marcadas, onde o oponente além de dar as cartas, estabelece as regras do jogo, que mudam casuisticamente conforme os interesses hegemônicos em jogo. Portanto, trata-se de descobrir formas de virar o jogo. Ou seja trata-se de buscar meios de subverter a situação vigente. Entendendo aqui, a subversão, no campo do político, da luta social e não no campo da criminalidade, seja enquanto manifestações de vandalismo ou depredação. Trata-se de pensar a subversão como transgressão, ou mesmo contravenção, do instituído nos limites do possível no âmbito da ordem vigente, pensá-la de outra maneira significa limitar

a possibilidade de mudar a ordem vigente. Subversão que pode se manifestar através de pequenos atos, que contribuam para transformar o cotidiano e a sociedade através de práticas socioespaciais alternativas e transformadoras. Neste sentido importa pensar em ações transformadoras com efeito cumulativo que permitam superar as questões localizadas e que contribuam para uma conscientização social na perspectiva de uma sociedade mais equânime.

Enfim, o planejamento também pode contribuir nessa perspectiva enquanto instrumento de fortalecimento da cidadania, de emancipação e de conscientização social, não um planejamento de cima para baixo, mas um planejamento de baixo para cima que preze a efetiva participação social, que supere os desafios expostos, que propicie o diálogo e a tradução dos anseios entre as distintas lógicas/racionalidades, que contemple efetivamente as necessidades e demandas concernentes à reprodução social da maioria da população no cotidiano e que consiga se antepor à crescente articulação promíscua entre Estado e capital, que se evidencia em investimentos estatais na promoção de megaeventos em detrimento de investimentos em saúde, educação e infraestruturas.

Para mudar é necessário saber quem decide efetivamente. O que demanda distinguir as ações da lógica territorial do Estado da lógica da acumulação e identificar suas articulações, os diferentes atores e estratégias orientadas por diferentes lógicas, racionalidades e percepções; sem se prender a casos específicos, mas buscando perceber processos, entender e compreender os fenômenos. Caso contrário permaneceremos presos a soluções paliativas eventuais e conjunturais ligadas a *lobbies* de interesses localizados. A identificação dos atores e dos agentes é necessária tanto para colocar em cheque a própria coerência das normas e regras que, em princípio, orientam a lógica territorial do Estado e limitam a lógica da acumulação, como para podermos buscar soluções de compromisso rumo a soluções estruturais mais duradoras e radicais.

Referências bibliográficas

- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto / São Paulo: UNESP, 1996.
- BRANDÃO, C.A. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais : o prisma analítico das escalas espaciais. *Bahia Análise & Dados*, v. 21, n. 2, p. 303–313, 2011.
- BRENNER, N. *New State Spaces*, urban governance and the scaling of statehood. Oxford: University Press, 2004.
- ENGELS, F. *A origem da família da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977
- GRAMSCI, A. *Note sul Machiavello, sulla politica e sullo Stato moderno*. Roma: Editori Riuniti,

1996. <http://www.liberliber.it/mediateca/libri/g/gramsci/note_sul_machiavelli/pdf/note_s_p.pdf> [02 de abril de 2014].

_____. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

HARVEY, D. The Geopolitics of Capitalism. In GREGORY, D.; URRY, J. (ed.), *Social Relations and Spatial Structures*. London: Mac Millan, 1985.

_____. *O novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

JESSOP, B. *State Theory: Putting the capitalist State in its place*. Pennsylvania: University Press, 1990.

JESSOP, B. *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press, 2002.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo. Documentos, 1969.

_____. *La Production de L'Espace*. Paris: Anthropos, 1974.

_____. Space and State (1978). In LEFEBVRE, H. *Space, World: selected essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009. (223-253).

_____. Space, Social Product and Use Value (1979). In LEFEBVRE, H. *Space, World: selected essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009. (185-195).

LIMONAD, E. Nunca Fomos Tão Metropolitanos!. In: REIS, N. G.; TANAKA, M.S.. (Org.). *Brasil – Estudos sobre Dispersão Urbana*. São Paulo: Via das Artes – FAPESP, 2007, v. 1, p. 183-212.

_____. Em busca do paraíso: Algumas considerações sobre o desenvolvimento. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, p. 125-138, 2013. <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4174/4058>> [2 de abril de 2014]

_____.; COSTA, H., Edgeless and eccentric cities or new peripheries? In: Szymańska, D. and Biegańska, J. editors, *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, Toruń: Nicolaus Copernicus University Press, n.24, pp. 117–134, 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.12775/BGSS.2014.018>>.

MÉSZÁROS, I. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MONTE-MÓR, R. O tema do desenvolvimento no contexto da Anpur: uma reflexão crítica preliminar. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 15, pp. 107-124, mai. 2013.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. M. C. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, N. *State, Power, Socialism*. London: New Left, 1978.

_____. O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. *Crítica Marxista*. Campinas: Unicamp, n. 27, p.105-127, 2008. <http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/sumario.php?id_revista=27&numero_revista=27> [02 de abril de 2014].

SANTOS, M. Planning underdevelopment. *Antipode*, Volume 9, Issue 3, pages 86–98, December 1977. (publicado em SANTOS, M. Planejando o subdesenvolvimento e a pobreza. In *Economia Espacial: Críticas e Alternativas*. São Paulo: EdUsp, 2003). DOI: 10.1111/j.1467-8330.1977.tb00095.x

_____. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Estado e suas margens

limites da interpretação teórica e movimentos sociais

Edna Castro

Este texto procura fazer uma reflexão sobre o Estado e suas margens, no sentido de entender os processos e as contradições na formação do Estado Moderno no Brasil, quando defrontado com situações limites. O exercício do planejamento, da racionalidade e da gestão, que fazem parte do projeto modernizador de constituição da nação, com seus discursos de autovalidação, foi posto em questão nas manifestações de revoltas ocorridas nas cidades brasileiras em junho de 2013, e que se estendem ao presente. Mobilizações de rua, com extraordinária repercussão nacional e internacional, visibilizando questões candentes de insatisfação e indignação social, justamente num momento de inflexão do planejamento estatal e de instalação de grandes projetos de investimentos como estratégia governamental desenvolvimentista no país. Portanto, a conjuntura atual é de perplexidade e inquietação por parte das forças sociais ou das mobilizações sociais, face ao paradoxo do crescimento econômico, da opção política para construir mega empreendimentos, do crescimento da renda familiar, do fortalecimento de empresas nacionais, apesar do debate que aponta para a desindustrialização no país, e uma radicalização da crítica social às instituições e às formas de (des)regulação vigentes. Mostra, igualmente, um distanciamento nas manifestações e revoltas, dos partidos políticos e, igualmente, de governo que estiveram muito próximos dos movimentos sociais nesses últimos vinte e cinco anos.

A experiência de planejamento urbano no Brasil, sobretudo nas últimas décadas, foi fomentada por estudos e debates, dispositivos legais e procedimentos técnicos, ampliando a compreensão sobre os processos complexos (sociais, econômicos, políticos e ambientais) que envolvem o ordenamento do espaço público. Ermínia Maricato (2011) considera relevante a utilização de mecanismos que fortaleçam regras de cidadania referentes à noção social da propriedade urbana, à participação da comunidade, à valorização de aspectos pertinentes à identidade e a particularidades das cidades (BRANDÃO, 2010). No entanto, a academia esteve aturdida e completamente perplexa diante do que a rua falava ou não falava. Somente no final do mês de junho que os in-

telectuais passaram a discutir abertamente sobre as mobilizações e produzir análises elucidativas.

Há uma dialética de interação e de conflito, de produção e de operação na relação entre o social e o espacial (LEFEBVRE, 1999) e, por isso, a regulação do Estado sobre a cidade não pode ser absoluto, mas necessariamente uma relação com o lugar, com o espaço, e de sua dinâmica com o que é social. Nessa perspectiva, o conceito de espaço inclui a ação sobre os espaços planejados e a representação do mundo e da sociedade. A cidade não pode depender da produção do espaço planejado enquanto processo de intervenção direta de um pensar a cidade a partir de estruturas da racionalidade de mercado e de interesses privados, e sim dos sujeitos reais que vivem e fazem a dinâmica do lugar (CASTRO, 1995, 2008; ESCOBAR, 2008).

As políticas de descentralização fortaleceram o poder local conforme o princípio garantido na Constituição de 1988. No entanto, como mostram Raquel Rolnik e Nadia Somekh (2004), “apesar do fortalecimento das esferas subestaduais deste o planejamento, a gestão e o financiamento, há de fato uma tensão constante e mecanismos de poder para recentralizar decisões”. Igual processo em outras áreas foi apontado por Carvalho, Castro e Couto (2007), Cohn (1992). Porém, sem se esperar, eclodiram os protestos contra o aumento das tarifas dos transportes, que foi a linha tênue entre a regulação e a indignação. Nas últimas décadas, o Estado investiu na formação de técnicos em planejamento e adotou ferramentas mais sofisticadas de pesquisa e atenção às demandas, mas o que se observa é um descrédito nessas ferramentas de racionalidade pois obscurecem as bases políticas e subjetivas das escolhas..

Igualmente, contestam-se as práticas de acumulação capitalista e de concentração de poder, acompanhadas de violência e constrangimento aos direitos humanos pela dominação do Estado e dos agentes de mercado. É o caso de se perguntar sobre os efeitos das políticas públicas que agem no sentido do controle e do agenciamento de processos urbanos sobre os moradores das cidades. Cabe considerar que estes criam estratégias de defesa em contextos diferenciados, e desenvolvem práticas para lidar com as tentativas do Estado de exarcebar o controle sobre as pessoas e os territórios, por exemplo, das favelas, de forma bastante crítica. Esses sujeitos individuais e coletivos seriam moldados pela cultura ou, ao contrário, são capazes de moldá-la, interferindo sobre ela? Em outras palavras, como os cidadãos das cidades brasileiras estão interpretando as situações extremas de corrupção, violência e negação de direitos, na medida em que lidam cotidianamente com as dificuldades de acesso aos serviços públicos? Como os moradores de favelas e cidadãos traduzem, de

dentro de seu modo de vida, a violência produzida pelas instituições policiais, de forma direta e presencial? E como as ditas políticas de pacificação estão influenciando as agendas e afetando o cotidiano desses sujeitos sociais? O desafio teórico, portanto, é entender o Estado nas margens e o olhar do lugar, onde se elabora a experiência social, a criação urbana e as novas estratégias de reprodução da vida e da cultura conforme propõem as antropólogas Das e Poole na sua linha de interpretação sobre o Estado e a sociedade (2004).

Formação do Estado Moderno e suas margens

A reflexão sobre o planejamento nas sociedades contemporâneas globalizadas, cujos Estados e corporações econômicas tendem a regular as ações e processos em várias dimensões da vida, nos conduz a afirmar o seu contínuo distanciamento das demandas dos cidadãos, a exemplo do direito à cidade, uma vez que elas se fundam em lógicas culturais, de pertencimento e de afirmação do sujeito como condição de existência e de reprodução da vida. Esse limite, portanto, constitui uma inflexão justamente porque cresce o controle de regulação em todos os espaços do mundo e da vida, como assinala Habermas (1987) pois se delineiam impossibilidades de lidar com os conflitos produzidos e reproduzidos pela desigualdade social, pela discriminação, pela intolerância à diferença, enfim, pela negação de direitos constitucionais como aos territórios de ocupação tradicionais crescentemente desautorizados. Assistimos a formulação de novos dispositivos regulatórios que visam o aperfeiçoamento de controle dos indivíduos e de grupos sociais e, por isso, distanciam-se da realidade vivida pelas pessoas. De certa forma, essas observações nos mostram o grau de institucionalização de dispositivos que até podem ter o interesse de estimular procedimentos de participação, na expectativa do planejamento se aproximar da experiência social do outro mas, como sabemos, com práticas bastante frequentes de captura por instituições.

A reflexão é de tentar ver o Estado a partir das suas margens, entendendo esta não do ponto de vista geográfico, e sim do espaço social, conforme entende Bourdieu (2005), no qual as formas de hierarquias se constroem e se movimentam. Das e Poole (2004) sustentam que os processos reais da sociedade são percebidos na perspectiva invertida, sugerindo etnografias como recurso teórico de entendimento da vida social nas margens do Estado. A lógica que informa o planejamento é constituída de forma tal, que estabelece um olhar do uniforme e genérico, ou seja, a perspectiva racional e abstrata do entendimento da sociedade e da sua relação com o Estado. Ora, a socie-

dade vista de suas margens, significa uma inversão do olhar, uma insurreição da perspectiva dominante, que é incapaz de perceber a complexidade e as questões novas, postas justamente pela cidade na sua diversidade, incluindo a da periferia urbana, com suas escalas de intermediação da vida. É relevante, portanto, considerar o distanciamento do Estado na sua forma administrativa e racional, que visa modalidades mais modernas de gerenciamento.

A análise do Estado a partir de suas margens, conforme Das e Poole (2004) sugerem, considera o lugar, ou seja, de onde procuramos compreender o que de fato é o Estado, ou melhor, uma etnografia sobre as práticas sociais, os lugares e as linguagens que conformam os lugares nas margens do Estado-nação. Pergunta-se, assim, o que ocorre nesses lugares que foram impactados com políticas governamentais e por empreendimentos econômicos, e quais os efeitos produzidos sobre as populações ali existentes – se estaria havendo uma alteração nas formas anteriores de regulação, identidade e pertencimento, e se isso significaria uma redução da qualidade de vida, um aumento das formas de marginalização e redução de direitos em relação direta com o Estado moderno.

A sociedade brasileira é muito desigual, embora sejam bem presentes as formas de ocultamento ou naturalização desse fato. Por isso é necessário desconstruir o discurso homogeneizador em nome da Nação, do progresso e do desenvolvimento, na contramão, por exemplo, de certas formulações isebianas, pois foram marcadas desde as suas origens pelas relações coloniais e escravagistas, e as atualizam através de formas aparentemente menos cruéis, estruturadas em classes sociais. Um esforço teórico seria oportuno e necessário para entender as origens das contradições e das estruturas desiguais que conformam o legado e as heranças de classes (PRADO Jr, 2011; FERNANDES, 2006). Certamente se impõe necessariamente recuperar a noção de que a sociedade funciona por múltiplas escalas, capaz de pensar suas alternativas, a exemplo do que nos mostra a periferia das cidades no Brasil, não apenas as grandes cidades, contrariando, a nosso ver, a racionalidade do projeto de Estado modernizador e de construção da Nação.

As manifestações surpreenderam pelo inusitado, pela rapidez de seu crescimento, e pelo amplo leque de reinvenções que denunciavam o grau de insatisfação, mobilizando conjuntamente pessoas de classes sociais diferentes, sobretudo os jovens indignados com o peso da vida nas cidades brasileiras, que têm de produzir, a cada dia, seus verdadeiros heróis capazes de enfrentar os percalços da mobilidade urbana, aos desafios de outros serviços públicos, incluindo os perigos que acompanham o quadro e os dramas: possibilidade de morte na porta de hospitais sem direito de ter sido atendido; ser abatido por um policial

sem ter nenhuma ocorrência policial anterior, desaparecer em uma “batida” da polícia, como os Amarildos; enfim, viver no desamparo da lei.

Mobilizações insurgentes e conflitos urbanos

Na atualidade do Brasil, observa-se o crescimento de antigos conflitos urbanos que têm a ver, em boa parte, com a estrutura de classe e as desigualdades sociais, a corrupção e os limites impostos à realização dos direitos. Os protestos de junho de 2014 foram apresentados no espaço público e revelaram, em forte grau, as insatisfações com o Estado. Um movimento contra a corrupção e a arrogância dos políticos, em defesa da dignidade e dos direitos humanos, como se refere Castells (2013). E, por isso, cabe ao Estado e suas instituições, como responsabilidade, produzirem os mecanismos de entendimento e de interlocução. Os dizeres dos cartazes não escondiam a insatisfação ao modelo neodesenvolvimentista baseado na mercantilização de todos os espaços da cidade, nos megaprojetos de investimento sem resultados evidentes na alteração da matriz social, na in-transparência de acordos multilaterais, na produção intensiva de *commodities*, que pressiona os conflitos agrários e territórios tradicionalmente ocupados, entre outros, os territórios de povos indígenas, de quilombolas, de camponeses de várias configurações. As injustiças se expressam em obscurecimento e negação de direitos, sejam eles urbanos, rurais ou étnicos, e levam à insegurança sentida por parte dos indivíduos quanto aos direitos legais instituídos por força da lei e intolerância para com os direitos já adquiridos e, mais recentemente, mostrados em denúncias que varam o Brasil, quanto à criminalização de cidadãos que ao se defenderem da ameaça ou usurpação de seus territórios, contrapõem-se às ações do Estado, a exemplo das grandes obras urbanas para a Copa e os mega projetos hidrelétricos na Amazônia, Belo Monte, Santo Antônio, Jirau e Marabá.

As manifestações escancararam ainda as diferenças de classe, os territórios urbanos socialmente segregados, divididos como expressão da diáspora social. A classe média que foi às ruas sentiu na pele a violência policial, a arrogância do poder institucional de polícia, e sentiu indignação por ser objeto de uma violação dos direitos de livre expressão garantidos constitucionalmente. As ações de violência que levaram ao quebra-quebra de símbolos dos serviços públicos que remetem à sua ineficiência, como paradas de ônibus, cabines telefônicas e cabines de pedágio – ou da exploração do mercado, como ônibus, agências bancárias e lojas – merecem uma reflexão mais aprofundada. Nos anos 1960, o Brasil viveu situações parecidas de revolta e quebra de trens da Central do Brasil (MOISÉS, ALLIER, 1978; MOISÉS, 1977), expressões cole-

tivas extremas como turbas urbanas, e que Hobsbawm (2001) denomina, no caso de revoltas camponesas, de rebeldes primitivos. As revoltas repõem o lugar dos sujeitos e da insurreição na história escrita na contramão do poder e das narrativas hegemônicas.

Cabe ressaltar a dimensão da violência das instituições policiais em dois espaços públicos, ambos nas manifestações de rua. Dois momentos se destacam – o das manifestações de junho de 2013 nas ruas mais ou menos centrais das cidades, e o dos protestos em julho de 2014, por ocasião da Copa do Mundo de Futebol e a ela referidos, nas proximidades dos estádios. Mas uma diferença gritante separa esses dois processos. O sentimento de violência policial é vivido no dia a dia das favelas, com ou sem manifestação no espaço público. São nomeados de vândalos, suspeitos ou criminosos, ou formam quadrilhas armadas, como a polícia muito rapidamente rotulou os 26 detidos nas vésperas do Final da Copa. Podem ser, mas podem não ser. Ou no caso da apreensão de Amarildo, no primeiro tempo, operário da construção civil, morador de favela, e de Sininho, liderança identificada na classe média e articuladora de mobilizações. Ora, como lembra Castells (2013), o espaço público reúne a sociedade em sua diversidade. O que se esperava? Que as manifestações circulariam por espaços organizados, planejados, definidos, delimitados para se manter dentro da ordem, a despeito de toda a insatisfação? Logo, sem mobilizar os desejos de outros, sejam quais forem, venham de que espaços da cidade vierem, igualmente insatisfeitos, talvez por estas ou outras demandas coletivas, e contidas há quanto tempo! Trata-se de uma violência sistemática, instrumentalizada e que atinge de forma diferente a experiência social dos pobres e nas favelas¹.

Para Castells (2013), um elemento novo é o fato de esses protestos estarem fora dos canais tradicionais de convocação pelos sindicatos e partidos políticos, enquanto movimento contra o monopólio do poder e as práticas burocráticas de controle. As ruas afirmaram o espaço público como lugar da diversidade social e da criatividade. No protesto do dia 22 de agosto, os partidos políticos em São Paulo tiveram de se retirar, por imposição dos manifes-

¹ No artigo *Mau Senso*, Pedro Rocha de Oliveira discute e questiona o lugar da violência na sociedade e no cotidiano dos brasileiros. Considera que "ao contrário do que acontece com a violência policial exercida no centro, e contra gente branca, a opinião pública está preparada para encarar a repressão, acossamento, segregação, criminalização e brutalidade sistemática dos pobres no morro e na periferia como coisa tão natural quanto a pobreza, o que já é uma violência danada. Esse bom senso moral saudou as invasões policiais como o "restabelecimento do Estado de Direito". Mas, se na favela ocupada a violência não é exceção, mas regra, tal violência não pode ser separada de um funcionamento social moral, de modo que o Estado de Direito foi para as cucuias. Se a normalidade é violenta, não há sustentação para a oposição entre violência devida e indevida. Sob ocupação policial constante, não há instituições justas e injustas, só a opressão explícita" (Estado de São Paulo, 22/06/2013).

tantes. O Partido dos Trabalhadores recorreu a bandeiras velhas e identidades, possivelmente na tentativa de se diferenciar de outros partidos, resgatar a sua origem nas grandes mobilizações operárias do ABC. Mas a memória ressignifica a experiência coletiva e a atualiza, independente de práticas discursivas. Ao se fazerem *ouvidos de surdo*, como se não tivessem entendido que também eram alvos das críticas e dos protestos enquanto parte de um campo político, ou contestados justamente pelas suas práticas e jogos simbólicos com objetivo de convencimento (Bourdieu, 2005)², estavam na realidade contrariando os códigos de moralidade explicitados na rua.

Entendemos que o valor de qualquer coisa, como os objetos, não se encontra neles próprios, mas na trama social no qual eles existem e que não estão em nenhum lugar propriamente dito, mas no jogo de sentidos tecido pelas relações sociais e culturais, como mostra Bourdieu (1982, 2005), Appadurai (2004), Das e Polle (2004) e Escobar (2008) que discorrem sobre a vida social e o significado dos lugares como territórios de identidades. Trata-se de pensar em processos tanto de objetivação como de subjetivação que fazem parte da mesma experiência social, como assinala Latour (1991). Certamente o campo social é de disputas – entender e decifrar os movimentos dentro desse campo formado por conflitos, disputas e tensões, constitui a matéria de compreensão das estratégias e as ações dos sujeitos que atuam no campo. Pode-se entender, nessa perspectiva, como se organiza a produção da vida em várias dimensões do social, tomando como interesse para entendimento o lugar do sujeito e sua capacidade de resistência face às estruturas de poder que perpassam as relações sociais.

As manifestações de junho de 2013, embora com alto grau de espontaneidade, definiram espaços de autonomia e de participação não rígidos em relação aos arranjos locais, nas diferentes cidades que aderiram ao movimento. Por isso, a forte hostilidade aos militantes de partidos políticos, identificadas por suas bandeiras, na manifestação de 22 de agosto na Avenida Paulista, partindo, segundo os próprios militantes, do Movimento Passe Livre/MPL³. e outros participantes da manifestação, sem necessariamente estarem orga-

² Alguns políticos foram alvos e concentraram essa insatisfação como Renan Calheiros (PMDB-AL presidente do Senado, simbolizando a corrupção no país, e Marco Feliciano (PPC-SP) da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, símbolo da intolerância, do desrespeito à diferença e à identidade de sujeitos, e portanto do racismo tomando este no sentido lato de negação de direito de cidadão.

³ A presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), Virgínia Barros, ao reafirmar as antigas lutas da entidade, na vanguarda contra as tarifas de transporte e pela gratuidade desse serviço como bem público, fala da sensibilidade da sociedade à truculência policial, fator de crescimento das manifestações. Diz "o que existe é um sentimento de que precisamos garantir mais direitos e de que não vamos permitir retrocessos nos nossos direitos de manifestação conquistados com muito esforço pelas gerações que nos antecederam (Estado de São Paulo, 25/06/2013)

nizados em grupos. Jovens organizados em grupos mais radicais, talvez pouco conhecidos até então, entre outros, *grupos* de ideologia Punk anarquista e *Black Blocs*. Também, portanto, bandeiras do Brasil às costas na multidão calculada, nesse dia, em 110.000 participantes. O transporte de péssima qualidade foi o fio condutor da rede de mobilização contra o modelo de desenvolvimento capitalista de acumulação e concentração de renda e poder, que esteve todo o tempo em questão, ou seja, o cotidiano das pessoas, as idas e vindas do trabalho, das escolas, das universidades ou qualquer outra necessidade de mobilidade na cidade; um serviço que reivindicam público, gratuito, pois dele depende a funcionalidade da vida social e econômica das cidades e da sociedade.

A violência é um tema recorrente; uma realidade experimentada no cotidiano. Incontestemente, incontornável, que cresce com a regulamentação da vida nas nossas cidades. Não falo apenas da violência das pessoas ou daqueles tocados pelas drogas, mas da violência institucionalizada, planejada e produzida cientificamente pelo Estado e por corporações e empresas, por exemplo, que produzem irresponsavelmente os games americanos que ensinam as crianças e adolescentes a matar, que ensinam o prazer de matar, difundidos abertamente no país, franqueados na internet e nas *lan houses*; a mídia e a televisão cada vez mais se utilizam de imagens de belas mulheres, de falas doces e bem vestidas, maquiadas, de salto alto que seduzem e sofisticam o exercício do crime. Cabe destacar, porém, para fins deste trabalho, a violência policial, a arrogância do Estado, a violência legítima e institucionalizada para regular os espaços das favelas com as UPPs e a ideologia da “pacificação”.

No trato com o cidadão, segundo as consultas feitas no noticiário de jornais, denúncias de moradores e de Ongs, se for de cor preta, pobre e morador da periferia ou em favelas é de antemão suspeito de algum crime e sujeito à revista e averiguação. Movimentos de insurgência que radicalizam a crítica social, que contestam e escancaram, seja pela música, pela dança, pela pintura mural, as angústias e os gritos de desesperança (HARVEY, 2003) face à impotência das situações extremas do gueto, do abandono e, sobretudo, de ter de lidar com um poder simbólico inscrito nas estruturas das instituições que se inscrevem no Estado-nação como arautos da ordem e da disciplina instaurada na sociedade do capitalismo moderno.

A favela, as periferias urbanas, nos seus movimentos de contestação, pedem por direitos – direito a ser cidadão, direito ao território e às identidades, direito de ter direito à cidade. Ora, são os mesmos direitos da ordem constitucional. E justamente para retornar ao Estado e suas margens, a favela e as peri-

ferias são insurgentes, e isso porque invertem e escancaram a insuficiência do Estado-nação e de seu projeto de modernização da sociedade. Questionam nas margens o sentido dos princípios do direito, e do direito à cidade, inscrição do Estado moderno e da constituição da Nação. As práticas de reprodução social encontradas nas fimbrias da sociedade brasileira negam o sentido e os princípios hasteados na noção de Estado Nação e de modernidade.

Cabe ressaltar, ainda que as manifestações iluminaram outro ângulo não visto, mas que insistentemente fala entre si, como os jovens dos bailes funk que dançam cantando letras de amor e revolta, de dor, dos sinais da discriminação social e racial, contestação contra a ordem dominante (econômica, social e política), fazem humor dos lugares sociais e de onde se encontram, da ausência de serviços e de respeito, da indignação, riem-se das contradições, diferenças reafirmadas em outras classes sociais. A consciência do eu e dos lugares sociais se forja na luta e na contramão da vida urbana.

A Copa das Copas ou a festa nos estádios não vale as lágrimas nas favelas

Estavam sendo convocadas através das redes sociais duas manifestações para o dia da final da Copa do Mundo entre Alemanha e Argentina, no Rio de Janeiro. Justamente na véspera, foram presas vinte e seis pessoas e amplamente divulgadas na mídia comercial, inclusive no Jornal Nacional, da Globo. Os acusados eram suspeitos de formação de quadrilha armada. Segundo o Secretário de Segurança do Rio de Janeiro, cerca de 25.787 homens de várias corporações participariam do esquema de segurança do final da Copa do Mundo, classificado por ele como “a maior operação de segurança da história do Rio de Janeiro”.

Entre as várias ocorrências nesse quadro de festas do mundial, destaco duas que me parecem emblemáticas para elucidar as ações do sistema regulador que, por sinal, observamos no dia a dia em todos os níveis da vida social. Mas aqui se trata da regulação do Estado face ao que considera como um campo de possibilidades do crime.

1 – Prisão de Sininho, por diligência da Polícia do Rio de Janeiro à Porto Alegre, na véspera da final da Copa do Mundo, que foi no Maracanã. O advogado de defesa de Sininho disse que a operação era uma tentativa de calar as vozes que vêm das ruas, criminalizando a atuação dessas pessoas. Por outro lado, a Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB-RJ) informou, em Nota, que demonstra preocupação com as prisões com base na

acusação de crime de formação de quadrilha armada. Diz o texto: “Considerando que uma manifestação foi convocada para amanhã, dia 13, as prisões parecem ter caráter intimidatório”. Igualmente, ONGs repudiaram prisões às vésperas do final da Copa, inclusive a *Justiça Global* considerou que a ação tem o “propósito único de neutralizar, reprimir e amedrontar aqueles e aquelas que têm feito na rua uma de suas formas de expressão e luta por justiça social”. A Anistia Internacional também reagiu afirmando ser “preocupante por parecer repetir um padrão de intimidação que já havia sido identificado pela organização antes do início do mundial”.

2 – “Bloco de Favelas organiza ato após um ano da morte de Amarildo”. Com uma faixa negra e a pergunta “Cadê os restos mortais de Amarildo?”, reúnem-se para participar de um ato público marcado para o dia 13 de julho, que resulta de uma articulação de várias favelas do Rio de Janeiro: Rocinha, Manguinhos, Complexo do Alemão, Santa Marta, Cantagalo e Babilônia.

Trata-se de um protesto organizado que intitularam de “A festa nos estádios não vale as lágrimas nas favelas”, previsto para ocorrer no dia 13 de julho, simultaneamente ao final da Copa, no entorno do estádio do Maracanã. No dizer de uma participante da Maré: “Este é um ato diferente dos que aconteceram no Rio desde o ano passado. Desta vez ele é marcado pelos moradores de favelas. A pauta da favela está colocada em primeiro lugar. A favela enfim é protagonista”, diz Gisela Martins, citada por Ricardo Senra.

A fala da favela é dos abusos cotidianos e da indignação com o aumento da pressão militar intensificada com a Copa, da presença de tanques e de armas ali onde transitam crianças. Moradores suspeitos, revistados, criminalizados, assassinados. E afirma: essa é a matéria do protesto, contra a militarização promovida pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), e o reforço dado pelas Forças Armadas e pela Força Nacional. Se não fosse as mobilizações pela internet, a voz da favela teria sido sufocada na denúncia sobre o desaparecimento do pedreiro Amarildo, e provavelmente teria caído no esquecimento o julgamento dos policiais responsáveis pelo seu assassinato.

A “voz do morro” reivindica que as favelas sejam olhadas de fora da visão genérica, pois têm particularidades que devem ser reconhecidas para informar as políticas públicas, e isso certamente reflete um sentimento de ausência de alternativas de soluções possíveis. Contrariamente, as trocas sociais são reguladas por códigos morais e éticos ignorados pelo sistema regulador, por não reconhecer a condição do outro como sujeito.

Cultura, globalização e desenvolvimento na perspectiva dos estudos pós-coloniais

Os estudos pós-coloniais têm refletido sobre as formas de subalternidade e os processos de subjetivação vividos pelas sociedades que têm experiência colonial, perguntando sobre o presente e as raízes ideológicas que permanecem na representação social e nas formas de dominação. A perspectiva pós-desenvolvimentista considera a multiplicidade de experiências sociais, a diversidade e a heterogeneidade do mundo. Não por acaso, emergem novos processos de afirmação identitária de grupos subalternos até então invisibilizados, que postulam ampliação dos direitos ao introduzirem novas questões ao debate global sobre desenvolvimento na agenda dos direitos sociais, étnicos, de reprodução de modo de vida e de direito à cidade, e na diversidade de situações, experiências e saberes sobre sociedade e natureza. Contestam, assim, a formulação que sustenta a tendência inexorável à homogeneização como parte dos processos de globalização.

As formulações mais radicais do ponto de vista da crítica teórica têm partido de intelectuais que pensam o desenvolvimento na contramão do pensamento dominante, sobretudo refletindo sobre a diversidade social, étnica e de saberes presentes em países do Sul. Reflexões que emergem de discussões e mobilizações de diferentes segmentos da sociedade. E que tem incorporado as referências vindas das mobilizações políticas de sujeitos que se autodefinem como grupos feministas, étnicos, camponeses, entre outros, na medida em que conseguem avançar a reflexão e a produção da crítica a certas dimensões da homogeneização como parte da globalização, e também revelam o aumento das tensões e conflitos. Observa-se esse debate, de um lado, entre redes de lideranças de movimentos e de organizações sociais focadas na relação território e cultura; e, de outro, entre intelectuais que reinterpretem o entendimento do mundo, para além da esfera política da dominação eurocêntrica (APPADURAI, 2004).

No interior do campo do desenvolvimento, várias correntes de ideias vindas sobretudo dos movimentos sociais fomentam discussões sobre as múltiplas possibilidades de desenvolvimento alternativo, também proposta seminal do Fórum Social Mundial/FMS. O debate ambiental é construído nesse campo de discussões críticas e a construção de novas utopias. Pela ação de grupos sociais, pesquisadores, ONGs e outras instituições de apoio foram afirmados na Constituição de 1988 os direitos sociais, étnicos e territoriais (titulação de terras de domínio coletivo, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas), e garantias das condições de reprodução dos saberes tradicionais,

levando a diversas interpretações, como a de associar preservação de ecossistemas e saberes tradicionais, biodiversidade e manejo de recursos naturais.

Ao formular uma teoria das rupturas na cultura em relação ao passado, Appadurai (2004) busca entender as trocas culturais na globalização. Parte da perspectiva histórica e percorre as trocas culturais da colonização europeia de outros continentes. As guerras e missões religiosas foram essenciais no trânsito de culturas – e o processo acelerado de transferência de tecnologia e de inovações, sobretudo com a Revolução Industrial, no final dos séculos XVIII e XIX, reforça o papel desses processos na dominação europeia sobre as colônias, na sobreposição de mundos que Appadurai (2004) chama de eurocoloniais. Mostra canais permanentes de tráfego de ideias, valores, obras de arte, pessoas, subjetividades e difusão assimétrica da dominação cultural em todas as dimensões e que permitiam a riqueza dessas nações metropolitanas. O trânsito complexo de culturas e a ocidentalização do mundo para ele é fundamental na construção de “comunidades imaginadas”, conforme esclarece, no sentido aplicado por Benedict Anderson (2008). A imaginação como característica constitutiva da subjetividade moderna, dos sentimentos de identidade que são importantes à compreensão do processo de globalização (APPADURAI, 2004). Em outra perspectiva teórica, mas de crítica ao modelo capitalista de produção, Polanyi (1966) não vê a homogeneização como inexorável. Na análise do desenvolvimento capitalista como processo social, entende que é possível integração entre as trocas mercantis e não mercantis, onde se efetivam relações sociais com primazia. O autor considera a diversidade de formas sociais tensionadas, mas complementares, podendo coexistir a tendência dominante de regulação do mercado capitalista e as dinâmicas da sociedade, que reproduzem formas autônomas de economia e instituem sua regulação independente da forma mercantil.

A globalização corresponde a uma expansão da economia de mercado marcada por processos de violência e expropriação (ESCOBAR, 2008), causando deslocamentos compulsórios de camponeses de suas terras de trabalho, como ocorre na Amazônia brasileira, colombiana e peruana, com a implantação de grandes projetos de infraestrutura (estradas, hidrelétricas, gasodutos etc.), e que servem à análise do caso do Pacífico colombiano (ESCOBAR; PARDO, 2003; ESCOBAR, 2008) para mostrar a incapacidade do modelo de modernização de fomentar um desenvolvimento de acordo com as necessidades locais, e em termos democráticos.

Dentre as características da globalização, a desterritorialização é destacada por explicar como são removidas as referências fixas ou locais pela alte-

ração da relação com o espaço e com as fronteiras, com as escalas de tempo em que vivem, na atualidade, as pessoas, os grupos e as sociedades em geral. Processos que alteram a conformação e as estruturas de poder do Estado e de suas instituições, a relação Estado-nação, ideologias e utopias. Escobar (2008) ao formular uma teoria do lugar sustenta que a problemática central dos processos culturais de hoje é o desenraizamento, a alienação e o distanciamento psicológico, como os efeitos da intensificação das tecnologias, que afastam pessoas próximas, ao mesmo tempo que produz a fantasia da proximidade eletrônica do outro.

Mas a desterritorialização também é apropriada pelo mercado que se dinamiza em inúmeros setores, ao criar novos produtos, novos espaços institucionais de intervenção pública, empresas e empresários capazes de viabilizar a mobilidade do trabalho no sentido dado por Gaudemar (1979), em migrações e deslocamentos de várias naturezas, e a mobilidade do capital. Na globalização, tais fluxos são intensos e rápidos, como mostra Appadurai nas suas “scapespaisagens”, ao analisar as dimensões dos fluxos de pessoas, de tecnologia, de recursos financeiros, de informação e das mídias (APPADURAI, 2004), que atravessam países e continentes e alteram substancialmente as noções de espaço e tempo, e com elas as relações sociais e as trocas culturais, o que para Escobar (2008) tem a ver com a mudança do sentido e das significações do lugar.

A relação colonial pressupõe alteridade, como assinala Bhabha (1994) nas análises sobre a identidade na relação com o outro e a invisibilidade imposta ao outro. Procura mostrar a dificuldade de compreensão do modo de construção do sujeito no discurso colonial, discurso de poder, no qual ambos, o colonizado e o colonizador, encontram-se integrados. Relações de poder que são ambivalentes, que sustentam as visões estereotipadas do outro, que se processam através de processos de subjetivação e, por isso, estrategicamente impostos pelo dominante sobre o dominado. Enfim, liga mimetismo a hibridismo como partes da relação de alteridade, visando argumentar como ambos afetam as representações e significados.

O campo dos estudos pós-coloniais tem se constituído pela problematizarão do processo histórico de formação da sociedade brasileira, de questionar o colonialismo teórico produzido nos grandes centros, desconstruindo imagens, representações e crenças interiorizadas, sem questionar suas raízes ideológicas da colonização, e pensar de forma crítica a relação de alteridade, as diferenças e a identidade nacional, conforme insistira Guerreiro Ramos (1965), argumentando pelo uso exaustivo da “redução sociológica”, para uma melhor condução crítica do processo de assimilação cultural e compreensão

do outro e da relação de alteridade e não de dominação pela razão colonial. Guerreiro Ramos é redescoberto pelo teor radical de sua crítica, como no trecho de contornos do trabalho da razão: “Até agora, considerável parcela de estudiosos se conduziu sem se dar conta dos pressupostos históricos e ideológicos do seu trabalho científico. Sua conduta era reflexa e se submetia passiva e mecanicamente a critérios oriundos de países plenamente desenvolvidos” (GUERREIRO RAMOS, 1965)

O movimento de descolonização, que em Fanon (2008) tem expressivo significado político, como afirmação do sujeito e imagem essencial nos movimentos anticolonialistas africanos e caribenhos. Ou ainda, na análise sobre o lugar da cultura e/ou os lugares sociais de pertencimento, na linha da subalternidade (SPIVAK, 1988) em contexto globalizante, capitalista, excludente e homogeneizador, que silencia sobre o outro ou o faz silenciar sob o poder hegemônico, e um receio do retorno do olhar do outro. Enfim, formas de examinar narrativas sobre as subjetividades, a objetividade e os efeitos da modernidade, o que sugere novas formas de pensar o sujeito. Portanto, sujeito de direitos e de desejos que formulam projetos de cidade que têm a ver com a imaginação coletiva.

Mobilizações políticas e direito à cidade

Do ponto de vista das classes sociais, as análises sobre os movimentos de junho assinalam as mobilizações de classe média, mas nos faltam elementos de análise sobre o que é classe média hoje no Brasil. Dados de renda familiar, inserção no mercado de trabalho, salário escolaridade, local de moradia, certamente iluminam, mas são insuficientes. Segundo, se os moradores da periferia das cidades brasileiras não trabalhassem no centro urbano e nos bairros mais ricos, provavelmente o impacto sobre o transporte seria menor. Ainda que o transporte, que serviu de estopim, fosse apenas uma parte dos principais problemas trazidos pelas ruas, eram direcionados ao Estado a corrupção, a arrogância e intolerância dos políticos e o desrespeito ao cidadão. Um movimento, portanto, em defesa da vida, da dignidade e dos direitos humanos, e contra o modo de regulação e gestão dos bens públicos. Mas o fato é que as manifestações engrossavam nos finais de expediente. Não foi a classe média e moradora de bairros mais bem servidos por equipamentos e serviços públicos ou privados, mas também trabalhadores de pequenos empregos e salários, que ralam pendurados em transportes urbanos até por duas horas e meia para garantir o direito ao emprego – comerciários, escriturários, técnicos de várias áreas, ambulantes, estiveram junto com estudantes de várias inserções sociais e demais participantes. Além disso, seria ingenuidade pensar que tal movi-

mento não mobilizaria a revolta presente na periferia, onde os serviços são péssimos, os direitos negados, usurpados, e o Estado só pode chegar protegido por tanques e armas, e depois com as UPPs.

Certamente esses acontecimentos representam a maior participação de massa no espaço público. Na literatura sobre movimentos sociais discutidos segundo categorias de organização, identidades, historicidade, construção de discursos, saberes e afirmação de um modelo de insurreição, como argumenta Touraine (1984) nos estudos de movimentos sociais no fim do século XX, em particular. As lutas sociais e urbanas hoje se configuram e se expressam através de outras modalidades, e como resposta aos processos de dominação da sociedade contemporânea, seus agentes e opositores.

No caso em exame, as manifestações expuseram um modo de participação da sociedade bem diferente da participação sob regulação do Estado, como as Consultas e as Audiências Públicas – burocratizadas e manipuladas pelo Estado, pelos partidos e pelas empresas conforme os interesses em jogo e os objetos da audiência. A prática observada é de agenciamento do “modo de participação”. Os exemplos da Audiência Pública na construção das Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira, em Rondônia; e de Belo Monte, no rio Xingu, no Pará, são exemplos da captura pelo Estado e por empreendimentos do setor elétrico do dispositivo legal de Audiência Pública importante conquista e demanda da sociedade, para exercício de cidadania e resguardo democrático.

Mas as manifestações de junho, onde a classe média esteve presente de forma expressiva, teve igualmente uma presença e participação da periferia, reunindo pequenos trabalhadores do comércio, de empresas de várias ordens, feirantes, camelôs, estudantes insatisfeitos que somaram forças, desejos e ousadia para sair às ruas, pós-jornada de oito horas de trabalho, e talvez umas três ou quatro horas de transporte urbano – e que essa multidão, com suas demandas afixadas em cartazes – fez a diferença dessas formas de manifestação, comparativamente com outros processos de luta no Brasil, e mesmo na América Latina:

1 - Pesquisa do Datafolha na Avenida Paulista mostrou, em junho de 2013, os seguintes números quanto às reivindicações: 50% manifestam contra a corrupção; 35% contra o aumento das passagens; 19% pela melhoria de transporte. Certamente não se pode considerar ser uma ou outra. São sinalizados itens de um conjunto que é inseparável, pois o que está em questão é um modelo de ordem. Por isso, pode parecer nada, mas na realidade é tudo, pois se pauta em múltiplas reinvenções. O mesmo tem ocorrido com outros

movimentos sociais contemporâneos que eclodiram em muitos países e continentes. Por isso, o planejamento que, via de regra, tende a ser, apesar da crítica teórica e da experimentação de propostas alternativas, marcado por procedimentos reducionistas, sob uma visão colonial e, por isso, autoritária e homogeneizante. Basta ver, Brasil afora, o modelinho glorioso de “Minha casa, minha vida”.

2 - Redes virtuais e presenciais que se articulam num processo intenso de criação das condições de realização dos protestos, tais como: Dia do Basta, Unidos por País Melhor (UPPM), Organização de Combate à Corrupção (OCC), Pátria Minha, Movimento Passe Livre, Movimento Rio de Paz Ação – Ocupe Delfim Moreira – Leblon, RJ, Contra Intolerâncias Feliciano e a corrupção do Estado: Marcha das Vadias, Marcha do Vinagre; Grupos que atuam dentro das redes sociais Habeas corpus, Movimento Passe Livre, de Advogados, MOBajuda, Grupo Mobilização no facebook, Grupos Ocupe.

3 - Ativismo em redes sociais – os protestos consolidaram a importância da internet para livre expressão e convocação as manifestações. Mas também para impedir o domínio de interpretações de fora, vindas de outros ou do governo e da mídia, pudesse ter força de apropriação e domínio de interpretações. Observou-se o fluxo paralelo de informações produzidas coletivamente e livres, o que possibilitou a comparação com outras versões, como as versões oficiais do governo, da polícia, da mídia. Na ponta da língua as pessoas sabem o que as levou a se manifestarem.

4 - Depois da forte repressão da Polícia Militar nas primeiras manifestações de junho, houve um crescimento inacreditável de participação. Passou, em São Paulo, para 65.000 na segunda-feira; na quarta eram 100.000; e na quinta duplicou: 200.000 manifestantes. Igual crescimento país afora, todas as cidades grandes e médias tiveram manifestações expressivas, e com demandas diversificadas, embora o fio tênue do transporte as unificasse. Por isso, também a redução das tarifas se ampliou no território nacional. Alias, não é sintomático que o transporte tenha sido o estopim – basta ver as paradas de ônibus, metrô e trens nas grandes cidades, em final de expedientes. As pessoas voltam para casa, mas antes têm de enfrentar uma grande luta para ter mobilidade.

5 - Visibilidade das redes está clara nos seguintes números: entre os dias 13 e 21 de junho foram mais de dois milhões de menções em Facebook, Twitter, YouTube e Google. No mesmo período a Copa das Confederações teve 214.000 menções. O monitoramento foi feito com base em palavras chave como %passe livre, %vempruarua, %ogiganteacordou, que são as hashtags.

Mas também se a internet serve para repetir discursos produzidos, pré-estabelecidos, na rua vemos uma difusão de pautas. A internet responde com um novo significado o que aparece nos meios de comunicação. Há uma espécie de guerra simbólica, diz uma das participantes.

6 - Reportagem do dia 23 de junho discorre sobre o uso das mídias sociais no país, que têm números expressivos. As redes sociais são cada vez mais acessadas nas ruas, graças ao avanço dos smartphones, que deverão ser 50% dos aparelhos celulares neste ano. De acordo com o monitoramento da empresa Scup, publicações sobre os protestos impactaram mais de 16 milhões de pessoas nas redes sociais, divulgando números extraordinários. Na internet, atos mobilizam 136 milhões. Grupos deram ajuda aos manifestantes. Mundo conectado das redes: vídeo com 100.000, 150.000; 200.000 visitas. Vídeo amador mostra um policial quebrando o vidro de um carro para simular ação de vandalismo (reportagem de Anna Carolina PAPP e Camilo Rocha, no Estado do São Paulo)

Conclusão

Este capítulo procurou refletir sobre a ordem social expressa através do Estado e do Planejamento, e a produção de novos conflitos e modalidades de cerceamento da liberdade e de direitos sociais e culturais nas margens do Estado, justamente onde o Estado chega através de suas práticas regulatórias e autoritárias. Essa perspectiva permite recompor a realidade social em suas contradições e os movimentos de afirmação de direitos à cidade em sua plenitude. Autores como Fanon, Das Veena, Escobar e outros mostram isso – e permitem levar esse entendimento mais longe. Acredito que a sociedade brasileira colocou novas questões ao Estado Nacional e ao Planejamento, mas sobretudo revelou como as práticas de regulação do Estado nas periferias urbanas contrariam os princípios de constituição do estado de direitos e, portanto, ferindo a própria constituição e sentido do projeto de Estado Moderno.

As reivindicações foram de natureza política, coisa pública, não individual, ligadas à ordem política, à estrutura do governo, à vida do cidadão em que ele depende das instituições. Outras reivindicações: redução do número de cem deputados, e ainda redução dos salários de parlamentares; contra pedágios, contra transparência, tolerância, respeito à diferença. Denominado como “Movimento Ocupe Delfim Moreira” jovens vararam a madrugada em vigília, de uma sexta-feira até domingo, em movimento convocado pelas redes sociais para ocupar a Avenida Delfim Moreira, no Leblon na proximidade da residência do governador Sérgio Cabral. As reivindicações e as pres-

sões eram por serviços públicos de melhor qualidade, saúde e educação, CPI dos transportes e denúncia dos altos gastos públicos para os megaprojetos da Copa. Outra ação do Movimento Rio da Paz, em Copacabana, protestando por transporte, educação, saúde e segurança pública “padrão Fifa”, colocaram na praia 500 bolas de futebol que representavam o Brasil real, e não o da Fifa, simbolizando meio milhão de brasileiros assassinados nos últimos dez anos.

Ao referir-se a Agamben (2004) sobre os processos complexos que levam os indivíduos a uma “vida nuda”, citando o autor, Das e Polle (2004) refletem sobre a associação da violação de direitos que atingem o indivíduo por inteiro, e os limites impostos pela lei que representa, em síntese, o sistema normativo atravessado pelas desigualdades da sociedade e que decorre a construção de imagens que conduzem a uma autolegitimação de corpos assassinaíveis “*porque son posicionados por la misma ley como anteriores a la institución de la misma*” (DAS; POLLE, 2004).

A violência no Brasil, ainda que não de forma exclusiva, está relacionada à desigualdade social, aos lugares sociais de classe, e à cor das pessoas. O levantamento feito em 2011 pelo Instituto Sangari e pelo Ministério de Justiça sobre violência no país mostra dados contundentes: o assassinato de pretos e pardos aumentou no correr de 2002 a 2008, enquanto o número de brancos assassinados diminuiu⁴.

O que Darcy Ribeiro dizia sobre o “povo brasileiro” estava talvez longe de ser a expressão dos rostos dessa multidão que espera os finais da tarde, saída do trabalho ou de escolas/faculdades para manifestar, para afirmar diferenças políticas e ideológicas, para escancarar as fragilidades que pulsam no sentimento do brasileiro diante de uma ordem política, social e jurídica que os fragiliza, os invisibiliza, os subtrai da existência como cidadãos de direito e sujeitos capazes de pensar sobre seus desejos, seus direitos e sua existência.

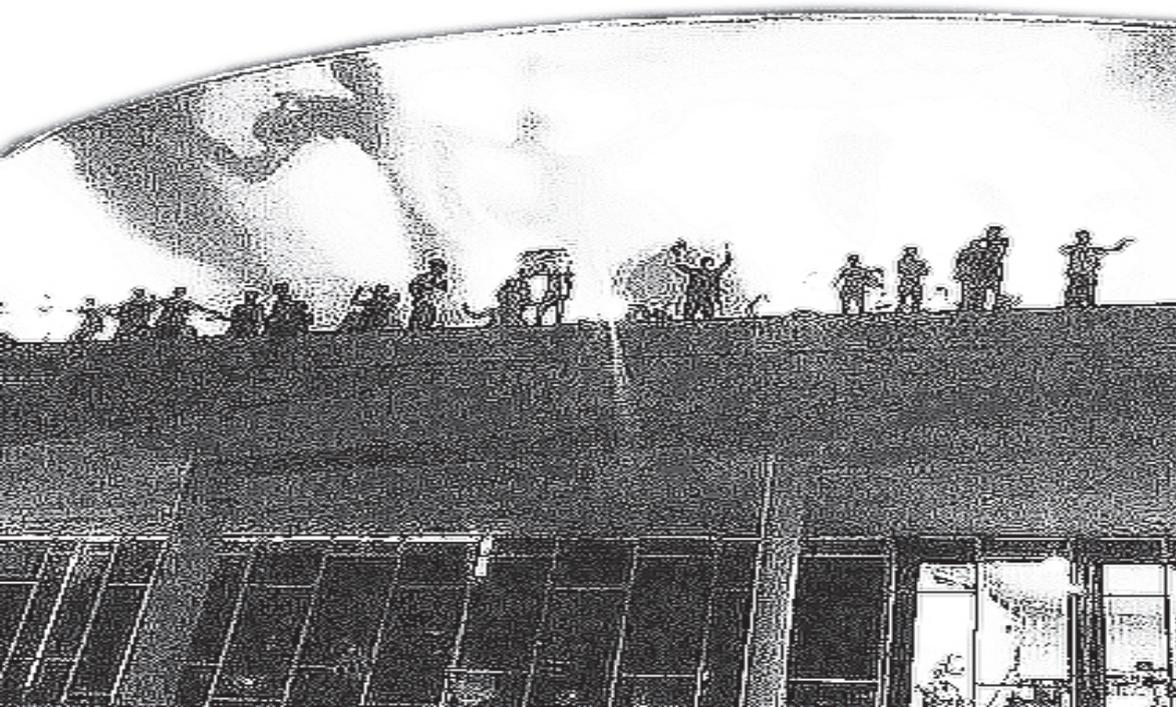
Referências bibliográficas

- AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- APPADURAI, A. *Dimensões culturais da globalização*. Lisboa: Teorema, 2004.
- BHABHA, H. *The Location of Culture*. London: Routledge, 1994.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BRANDÃO, C. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ACSERALD, H. (Org.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fron-*

⁴ Ver Relatório intitulado Mapa da Violência, Brasil, Coordenação: Júlio Jacobo Waiselfisz, Rio de Janeiro, 2011

- teiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.
- CARVALHO, M. N.; CASTRO, E.; COUTO, R. C. S. A descentralização da política de medicamentos no contexto da reforma da saúde no município de Barcarena/PA. In: MATTIS, A.; CASTRO, E.; SIMONIAN, L.; COELHO, M. C. N. (Orgs.). *Poder local e mudanças socioambientais*. Belém: NAEA, 2007.
- CASTELLS, M. O povo não vai se cansar de protestar. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 30 jun. 2013.
- CASTRO, E. (Org.). *Cidades na floresta*: São Paulo: Annablume, 2008.
- _____. *Citoyenneté, société civile et mouvements sociaux au Brésil*. In: MARQUES-PEREIRA, B.; BIZBERG, I. *La Citoyenneté sociale in Amérique Latine*. Bruxelas: L'Harmattan, 1995.
- COHN, A. Descentralização, cidadania e saúde. *São Paulo em Perspectiva*, v. 6, n. 4, p. 70-76, out./dez. 1992.
- DAS, V.; POOLE, D. (Eds.). *Anthropology in the margin of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.
- GAUDEMAR, J. P. *Movilidad del Trabajo y acumulación de capital*. Mexico: Era, 1979.
- ESCOBAR, A. *Territories of difference: place, movements, life, nets*. Durham: Duke University Press, 2008.
- _____.; PARDO, M. Movimentos Sociais e Biodiversidade no Pacífico Colombiano. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Semear outras Soluções*. Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003. p. 289-317.
- FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa do Brasil*. São Paulo: Globo, 2006.
- GUERREIRO RAMOS, A. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.
- HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- HARVEY, D. *Espaços da esperança*. São Paulo: Loyola, 2003.
- HOBBSBAM, E. *Rebeldes Primitivos*. Madrid: Crítica, 2001.
- ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. *Regiões nas cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: UNESP, 2004. p. 95-104.
- LATOURETTE, B. *Nous n'avons jamais été modernes*. Paris: La Découverte, 1991.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- MARICATO, E. *O impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MOISÉS, J. A. *Classes populares e protesto urbano*. 1978. 449f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1978.
- MOISÉS, J. A.; ALLIER, V. M. A revolta dos suburbanos ou Patrão, o trem atrasou. In: MOISÉS, J. A. (Org.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 9-86.
- OLIVEIRA, P. R. de Mauseño; São Paulo, *Jornal O Estado de São Paulo*, 22 junho de 2013
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Petrópolis: Vozes, 1966.
- PRADO JR., C. *A formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SPIVAK, G. Can the subaltern speak? In: NELSON, C.; GROSSBERG, L. (Eds.). *Marxism and the Interpretation of Culture*. Illinois: University Press. 1988

Parte II
Espaços metropolitanos, desigualdades
e mobilidade urbana



Virando a governança metropolitana de ponta cabeça

Reescalonamento e reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano

Jeroen Klink

Após um longo silêncio, presenciamos a retomada do debate sobre as regiões metropolitanas. De forma geral, as discussões apontam dois paradoxos. O primeiro deles, também conhecido da literatura internacional, enfatiza que, apesar do papel primordial nas estratégias de desenvolvimento nacional em função de elas concentrarem potencialidades econômicas e déficits sociais, as áreas metropolitanas ainda carecem de um arcabouço institucional adequado para nortear o seu planejamento e gestão (OECD, 2001). O segundo paradoxo, que emergiu na última década, refere-se ao cenário brasileiro. O recuo da intervenção estatal que marcava os anos 1990 foi interrompido por um aumento da atuação governamental em áreas como a política industrial, tecnológica e espacial. Quanto às áreas metropolitanas, presenciamos também uma retomada da atuação estatal no campo de regulação e financiamento (OLIVA, 2010). Isso culminou na maior disponibilidade de financiamentos subsidiados para programas de habitação e desenvolvimento urbano como os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e na consolidação de um arcabouço nacional, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, para a elaboração dos Planos Diretores Participativos.

Esse segundo paradoxo emerge da contradição de este ambiente macroinstitucional favorável não ter melhorado a governança das regiões metropolitanas brasileiras. Esta última continua marcada por estruturas institucionais fragmentadas, pela falta de coordenação entre agentes, gerando uma trajetória dos territórios metropolitanos que combina dinamismo econômico com profundas contradições socioespaciais e ambientais (MARICATO, 2011).

Neste capítulo, argumentamos que referidos paradoxos devem ser analisados no contexto do esvaziamento do próprio conceito de governança metropolitana. Mais especificamente, a literatura hegemônica tem utilizado três lentes para analisar o tema (ROJAS et. al., 2005).

A primeira delas considera que existe uma escala “natural” e ótima para o planejamento e a gestão dos serviços de interesse comum nas metrópoles,

sendo o desafio diminuir e corrigir os descompassos entre a região funcional e administrativa (OECD, 2001; MACHADO, 2009; GARSON, 2009). A segunda é que a colaboração entre *stakeholders* públicos e privados representa o motor subjacente à provisão de bens públicos em espaços metropolitanos (MAGALHÃES, 2010). A terceira, por fim, e considerando que as áreas metropolitanas concentram oportunidades econômicas e desafios socioambientais, a “boa” governança objetiva à articulação simultânea de crescimento econômico e o direito à terra, aos serviços urbanos e ambientais e, em última instância, à cidade. (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ALIANÇA DAS CIDADES, 2010).

Argumentamos que nenhuma dessas três lentes serve para avançar na análise dos impasses na trajetória da governança metropolitana brasileira desde a década de 1970.

Em primeiro lugar, e baseamo-nos numa literatura sobre a natureza das escalas no mundo contemporâneo, não há nada inerente à escala (metropolitana) que combina elementos de arranjo/rigidez e de fluidez/movimento. Tal escala é contestada e construída (de forma material e por meio de estratégias discursivas) por agentes sociais em busca de seus interesses. Essa perspectiva gera uma compreensão teórica mais clara do dilema da governança “colaborativa” em áreas metropolitanas brasileiras (VAINER, 2002; BROWN; PURCELL, 2004; MACKINNON; SHAW, 2010). Em segundo lugar, no Brasil ocorreram transformações na atuação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano desde suas formas tecnoburocratas centralizadas e homogêneas, no período 1964-1985, o seu reescalonamento e desestruturação, nos anos 1990, e sua reemergência, a partir da década de 2000. Entretanto, argumenta-se aqui que, apesar das transformações verificadas, e diferentemente do fordismo espacial com forte viés redistributivista que vigorava nos países centrais, o Estado brasileiro sempre privilegiou o crescimento econômico seletivo em alguns espaços-polo, sem que isso gerasse muita irradiação nos espaços periféricos. Em terceiro lugar, durante a última década, a atuação do Estado desenvolvimentista na escala urbano-metropolitana passou a ser mais complexa e contestada. Nesse sentido, a governança metropolitana “no modo conhecido” esvaziou-se, e transformou-se em uma arena na qual um conjunto de agentes públicos e privados têm lançado mão de estratégias frequentemente conflitantes. Mais especificamente, a escala metropolitana transformou-se em arena privilegiada de embates em torno de projetos contraditórios da reforma urbano-social e do direito à cidade, da competitividade urbano-regional e da modernização ecológica e gerencial.

Ilustramos tais embates e a reestruturação do Estado desenvolvimentista no espaço urbano-metropolitano por meio de três debates contemporâneos

sobre a governança metropolitana, isto é, os referentes ao Estatuto da Metrópole, ao sistema de governança da água e ao fortalecimento dos arranjos institucionais que norteiam as áreas metropolitanas.

O ponto de partida analítico deste capítulo   que a pesquisa hegemônica sobre a governança metropolitana chegou a um impasse e requer uma reformula o de paradigma com base em uma aproxima o entre teorias sobre a variedade do capitalismo, o reescalonamento e a reestrutura o das espacialidades do Estado, de um lado (BRENNER, 2004), e os estudos urbanos e regionais brasileiros, de outro.

Não encontramos muitos trabalhos que exploram as rela es imbricadas entre a literatura sobre regimes de atua o e organiza o territorial do Estado e o reescalonamento, de um lado, e os estudos críticos sobre a geografia e historia do desenvolvimento urbano e regional brasileiro, de outro (BRANDÃO, 2011; SOUZA, 2013). Os trabalhos que investigam possíveis sinergias epistemológicas dessas vertentes para estudar o espaço e a escala urbano-metropolitanos são mais escassos ainda, particularmente comparados com a Ásia (PARK et. al., 2012). A contribui o deste capítulo   apontar a especificidade do reescalonamento e da reestrutura o do Estado desenvolvimentista em compara o com as transforma es que ocorreram no keynesianismo espacial na Europa e nos EUA, mas também analisar as implica es para o debate sobre a (re)produ o do espaço e da escala metropolitanos no Brasil contemporâneo.

Após esta introdu o, estruturamos este capítulo em quatro se es. A primeira resume a literatura sobre a reestrutura o e o reescalonamento do Estado no espaço metropolitano. A próxima discute as especificidades do processo de reescalonamento e reestrutura o do Estado desenvolvimentista brasileiro em rela o às transforma es que aconteceram no keynesianismo espacial e no fordismo Atlântico (Europa/EUA). Explora ainda a potencialidade desse arcabouço teórico para lançar luz sobre as dimensões estruturais do processo de esvaziamento da governança metropolitana brasileira desde os anos de 1970. A terceira se o prioriza a análise da escala urbano-metropolitana e proporciona argumentos “construtivistas” complementares acerca da natureza da governança metropolitana brasileira e mostra que um projeto político estruturado em torno da reforma urbana e social e o direito   cidade na metrópole são constantemente contestados por uma agenda política moldada por interesses que se organizam em torno de projetos alternativos, particularmente os da moderniza o administrativa e ecológica e da competitividade. Com base nos três debates contemporâneos relacionadas com a agenda metropolitana, mencionados acima, ilustramos os

embates entre esses projetos e mostramos que “a governança no modo que conhecemos” esvaziou-se. Na última seção, discutimos algumas implicações da tese do esvaziamento da governança metropolitana, tanto para a agenda de pesquisa quanto para a política urbano-metropolitana no país.

Governança, escalas e regimes de atuação e organização territorial do Estado.

A partir dos anos 1980, as pesquisas sobre a organização e atuação territorial do Estado, nas múltiplas escalas, e o processo de reestruturação produtiva cresceram exponencialmente. A abordagem geográfica e histórica de Harvey sobre a emergência de um regime empresarial de governança urbana montou a cena para a elaboração de uma agenda de pesquisa crítica sobre os processos de reestruturação no atual estágio do capitalismo mundial (HARVEY, 1989).

Não apenas influenciada pelo materialismo geográfico e histórico de autores como Harvey e Lefebvre, mas também pela teoria de regulação e por uma teoria de Estado estratégico-relacional (JESSOP, 2000), a abordagem de Brenner (2004), sobre os regimes de organização e atuação territorial do Estado e de desenvolvimento, aprofundou a compreensão das transformações na governança e na produção do espaço.

A vertente francesa da teoria de regulação (BOYER, 1990) ficou conhecida pela contribuição, nos anos de 1970 e 1980, com o debate sobre a reestruturação do fordismo nos países centrais. Entretanto, essa vertente foi também objeto de uma crítica em relação a sua interpretação funcionalista da história e dinâmica capitalista, enquanto “o desenvolvimento capitalista deve ser visto como um sistema intrinsecamente impulsionado pelas crises e pelas contradições, dependendo das relações conflituosas entre as e dentro das classes sociais” (AMIN, 1994, p.11).

A teoria estratégico-relacional do Estado de Jessop, representando uma espécie de “intruso familiarizado” com a escola parisiense de regulação que, ao mesmo tempo permaneceu enraizada dentro de uma perspectiva neomarxista, enfatizou “as relações inerentemente antagônicas e contraditórias do capital”, de acordo com as quais “o capital representa uma relação social constituída de forma incompleta no mundo real, do modo que a sua reprodução depende, numa maneira instável e contraditória, das condições extraeconômicas que mudam.” (JESSOP, 2000, p. 323-325). A teoria de Estado relacional-estratégico também proporciona uma perspectiva mais refinada em relação à noção marxista clássica de “determinação econômica

em última instância” e as relações entre estrutura e superestrutura, pois se utiliza do conceito de estratégia para mediar entre a instância econômica e não econômica e entre estrutura e agenciamento (MACKINNON; SHAW, 2010). Nesse sentido, o conceito de “projeto estatal” refere-se à organização interna e aos arranjos institucionais através dos quais o Estado organiza-se e mobiliza-se. O conceito de “estratégia estatal” remete à atuação do Estado, por meio de regulação e investimentos, para mudar a dinâmica econômica e social da sociedade (JESSOP, 2000).

O arcabouço teórico utilizado por autores como Brenner complementa a perspectiva estratégico-relacional sobre o Estado de Jessop por meio da inserção de uma dimensão explicitamente espacial. Pois, *projetos* Estado-espaciais remetem à organização territorial do Estado em termos de limites geográficos de atuação do Estado, de tendências à centralização/descentralização e à homogeneização/diferenciação. Estratégias Estado-espaciais referem-se “à atuação territorial concreta do Estado, seja por meio de uma política urbana e regional explícita, seja por meio de impactos espaciais indiretos de outras políticas e programas” (BRENNER, 2009, p.49).

Esse programa de pesquisa estruturado em torno da *estatalidade e espacialidade* do desenvolvimento gerou uma tese centrada na transformação do chamado keynesianismo espacial para um regime competitivo e reescalonado de organização e atuação territorial do Estado (BRENNER, 2004; 2009). O primeiro regime concentrou-se nos objetivos de redistribuição de renda, de infraestrutura e patrimônio, assim como na geração de um grau de coesão socioespacial para o país. Tais objetivos seriam viabilizados a partir de um esforço coordenado na escala nacional. O segundo regime é marcado por arranjos institucionais customizados e descentralizados, com um papel de destaque para projetos e estratégias que pudessem desencadear competitividade urbano-regional.

De acordo com autores como Brenner, os regimes espaciais competitivos e reescalonados aumentaram as instabilidades e disparidades inter-regionais na Europa por meio de crescimento de estratégias empresariais competitivas na escala local/metropolitana.

A teoria de regimes espaciais e estatais também influenciou os debates sobre governança metropolitana no cenário do fordismo Atlântico (BRENNER, 2003).

Inicialmente, esse arcabouço gerou uma leitura, geográfica e histórica, crítica das múltiplas trajetórias institucionais metropolitanas, ancorada em uma interpretação do processo dinâmico e contraditório da reestruturação produtivo-econômica e das transformações na organização e atuação

territorial do Estado. Mais particularmente, durante o keynesianismo espacial, as regiões metropolitanas enraizavam-se em um projeto nacional de polos de desenvolvimento (no modo de Perroux), que se irradiava para, assim, garantir certo grau de coesão socioespacial na economia nacional. Dentro dessa perspectiva, arranjos institucionais homogêneos para as áreas metropolitanas, coordenados na escala nacional, proporcionavam eficiência coletiva e economia de escala no planejamento dos serviços de infraestrutura de interesse comum. Regimes reescalados e competitivos desmorraram tais fundamentos da governança metropolitana no keynesianismo espacial e desencadearam um esgotamento em prol de regimes fragmentados e neolocalistas de governança regional-metropolitana.

Posteriormente, a teoria de regimes espaciais enfatizou processos não lineares e dialéticos, enraizados em trajetórias contraditórias e impulsionadas por crises sucessivas de desregulação, re-regulação e destruição criativa (BRENNER; THEODORE, 2002). Nesse sentido, a reemergência do tema da governança metropolitana na Europa, nos anos 1990, foi emblemática e não pode ser dissociada da necessidade de articular uma resposta às contradições socioespaciais geradas pelo ciclo anterior de empresariamento local-urbano. No entanto, o novo regionalismo no modo europeu e norte-americano, articulado em prol de um projeto *market friendly* de cooperação em benefício da competição no cenário internacional, efetivamente aumentou as instabilidades no médio prazo (BRENNER, 2000; 2004).

Por fim, e apesar do fato de que a primeira geração de análises que surgiram no âmbito da teoria de regimes espaciais terem gerado importantes *insights* sobre as relações imbricadas entre a reestruturação econômica e a atuação do Estado no espaço urbano-metropolitano, essas não aprofundaram a reflexão sobre o significado e a natureza das próprias escalas (incluindo a metropolitana). Desse modo, as diversas vertentes da pesquisa “escalar” geraram contribuições relevantes para aprofundar o debate sobre regimes, espacialidades e estatalidades do desenvolvimento.

Uma primeira abordagem concentrou-se na economia política das escalas. Conforme sabemos, Jessop (1994; 2000) foi um dos primeiros autores a relativizar a ênfase dos regulacionistas franceses na escala nacional, em detrimento de uma perspectiva de acordo com a qual as escalas virar-se-iam arenas entre projetos e estratégias que objetivavam produzir “certo grau de coerência estruturada”. Navegação desse autor, a própria escala devia ser relativizada (JESSOP, 2000, p.343). Ao contrário de uma suposta ordem global-local, a reconfiguração escalar em andamento representaria um processo

inerentemente instável, marcado pela acumulação de uma série de contradições desde o colapso do sistema Bretton Woods e de iniciativas locais reativas e impulsionadas pela crise (PECK, TICKEL, 1994, p. 298). Na mesma linha, Swyngedouw (1997, p.140) questionou conceitos como o global e o local (“glocalização”) e argumentou que era mais relevante compreender as forças sociais, econômicas e políticas subjacentes à “política de escala”.

Um segundo programa de pesquisa, com um recorte institucional crítico, priorizou a análise das interdependências entre o crescimento dos grandes projetos urbanos e arranjos de *project finance*, a flexibilização dos estilos de planejamento e as diversas estratégias escalares dos agentes sociais. Na análise de uma amostra de treze experiências, Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002, p. 216-217), por exemplo, argumentam que as transformações na política europeia por meio de grandes projetos urbanos, “focando territórios ao invés de pessoas”, estavam enraizadas em processos de reestruturação econômica e política ocorrendo nas múltiplas escalas. Grandes projetos urbanos representavam o resultado, mas ao mesmo tempo moldavam mudanças escalares mais amplas (SWYNGEDOUW, MOULAERT, RODRÍGUEZ, 2002, p.199).

Como terceira vertente, a ecologia política também procurou um diálogo cada vez mais intenso com a pesquisa escalar (BROWN; PURCELL, 2004). Tradicionalmente, o ponto de partida da ecologia política é a análise das disputas (materiais, discursivas, culturais e simbólicas) em torno da distribuição e do acesso aos recursos socioambientais, por meio de uma perspectiva epistemológica que valoriza as relações desiguais de poder e as disparidades sociais, políticas e econômicas na produção e transformação da natureza e do homem (SWYNGEDOUW, HEYNEN, 2003). No entanto, a primeira geração de contribuições da ecologia política incorporou uma visão relativamente estática e determinística acerca dos arranjos escalares. Trabalhos mais recentes buscam dialogar melhor com uma perspectiva estratégico-relacional, apontando que as disputas sobre a apropriação das florestas, do ar, da água e da terra são moldadas a partir da articulação, pelos diversos agentes interessados, em múltiplas escalas (IORIS, 2011).

Em síntese, da pesquisa “escalar” moderna emergem ao menos três contribuições relevantes para subsidiar a perspectiva de regimes de organização e atuação territorial do Estado no espaço metropolitano. Primeiramente, a própria escala, representa uma construção social, política e simbólica (PIKE; TOMANEY, 2009). A compreensão da dinâmica escalar requer a análise das articulações mais amplas dos atores sociais em prol

dos seus projetos políticos. Portanto, ao invés de assumir as características inerentes de determinada escala, emerge uma abordagem que privilegia a análise das estratégias dos atores sociais que a moldam e (re)produzem. Em segundo lugar, pesquisas recentes têm combinado abordagens ontológicas e construtivistas para analisar as escalas (TARAVELLA; SARTRE, 2012), argumentando que ela está enraizada em estruturas sociais e de trajetórias históricas, enquanto representa uma arena constantemente contestada por atores sociais que buscam estabelecer a hegemonia sobre determinado arranjo escalar. Finalmente, as pesquisas apontaram que as escalas são imbricadas e relacionais. Considerando a capacidade maior de determinados grupos e classes sociais avançarem ou rodearem escalas em um mundo crescentemente interconectado e globalizado (SWYNGEDOUW, 1997), é impossível analisar uma escala sem compreender as suas relações imbricadas com as demais.

Nas duas seções que se seguem, exploramos a potencialidade de um arcabouço conceitual inspirado pela teoria dos regimes espaciais e estatais de desenvolvimento para compreender os dilemas da governança metropolitana no Brasil. Além disso, esse referencial incorpora uma análise das especificidades do reescalamento e da reestruturação do Estado desenvolvimentista brasileiro em espaços metropolitanos. Na primeira, discutimos as especificidades do reescalamento e da reestruturação do Estado desenvolvimentista em comparação à transformação do keynesianismo espacial na Europa e nos EUA e a relevância desse processo para compreender a trajetória da governança metropolitana desde os anos 1970 até a primeira década de 2000. Na segunda, o recorte é a natureza da própria escala urbano-metropolitana na fase pós-2000.

Reescalando e reestruturando o Estado desenvolvimentista brasileiro nos espaços metropolitanos.

As especificidades do Estado desenvolvimentista “realmente existente”

Enquanto a literatura sobre a *espacialidade e estatalidade* do desenvolvimentismo no caso do Leste Asiático cresceu (PARK et al., 2012), os trabalhos sobre a trajetória espacial-escalar do Estado desenvolvimentista brasileiro são mais escassos (BRANDÃO, 2011).

Souza (2013) desenvolve uma análise sobre a espacialidade e as escalas do desenvolvimentismo brasileiro pelo prisma de um Estado de bem estar cevalino, em alusão à influência da Comissão Econômica e Política da América Latina e o Caribe (CEPAL) e de economistas como Furtado e Prebisch, na

elaboração e implementação de um projeto pautado pelo crescimento econômico, industrialização, substituição de importações e criação de um mercado nacional, coordenado pelo Estado-Nação centralizado.

Como ideologia, o regime nacional-desenvolvimentista – em sua versão populista ou autoritária – enfatizou uma narrativa centrada em polos de crescimento, efeitos de irradiação e *trickle-down* e a criação de uma economia nacional marcada pela coesão socioespacial e pelas complementaridades inter-regionais (BIELSCHOWSKY, 1988). A análise do Estado desenvolvimentista brasileiro “realmente existente” (BRENNER; THEODORE, 2002), no entanto, mostra uma trajetória diferente, marcada por uma série de especificidades históricas e geográficas em comparação ao quadro de reestruturação estatal-espacial no fordismo Atlântico.

Inicialmente, mostra a construção espacialmente seletiva de um “remendo programado de autoestradas, cidades, redes de energia e telecomunicação” (BECKER, 1990) e a articulação, pelo Estado, de vantagens competitivas em setores que se utilizam intensivamente de energia e recursos naturais como o *agrobusiness*, a petroquímica, a mineração e a metalurgia, por meio de incentivos fiscais e investimentos públicos diretos. Essa atuação gerava efeitos dramáticos sobre o ambiente sócio-natural, como desmatamento, mudanças no curso de rios, degradação ambiental irreversível etc. e as comunidades locais (MONTEIRO, 2005, p. 191; BRASIL, 2006, p. 32).

Em um segundo momento, embora a narrativa do desenvolvimentismo brasileiro enfatizasse uma representação do espaço em termos de polos de crescimento no modo de François Perroux, não houve efetivamente muita irradiação social a partir dos grandes projetos que foram implantados pelos militares. Os estudos urbanos e regionais brasileiros críticos mostram que o Estado desenvolvimentista de fato criou arquipélagos competitivos inseridos na economia nacional e internacional. No entanto, esses foram objeto de um esvaziamento dos benefícios econômicos para centros de comando e controle externos, deixando espaços locais caracterizados pelas disparidades socioespaciais, pelo crescimento de assentamentos precários, pelo aumento de desemprego (após o fim dos grandes projetos de desenvolvimento) e pela degradação ambiental (LEITÃO, 2009, p. 133; MONTEIRO, 2005).

Por último, embora na estratégia discursiva se priorizasse a técnica e a estruturação de uma burocracia isolada das barganhas políticas, a escala nacional transformou-se em uma arena privilegiada que, ao mesmo tempo, influenciou e foi moldada por agentes com interesses diretos na elaboração da política espacial. O arranjo dos grandes projetos do regime militar era um

exemplo paradigmático de uma abordagem de acordo com a qual o capital nacional e internacional negociavam diretamente com o alto escalão da burocracia federal o desenho, operação e financiamento da atuação governamental no espaço nacional (VAINER, 1995, p. 454-459; PIQUET, RIBEIRO, 2008).

No que segue, argumentamos que as sucessivas transformações institucionais e organizacionais do desenvolvimentismo brasileiro entrelaçaram-se com a própria trajetória metropolitana. Mais particularmente, adotamos duas etapas a partir das quais relacionamos o regime de desenvolvimento até a primeira década de 2000 com a dinâmica metropolitana, isto é, a etapa tecnoburocrática centralista, em vigor durante o nacional-desenvolvimentismo (1970-1985), e a neolocalista competitiva, no período que a sucedeu (1985-2000). O objetivo não é apresentar informação nova, mas sistematizar as já existentes, considerando as relações entre a evolução histórica e geográfica do modelo de desenvolvimento, a atuação territorial do Estado e a produção social do espaço metropolitano.

O desenvolvimentismo e a trajetória tecnoburocrática centralista (1970-1985)¹

Nesta fase, as regiões metropolitanas foram desenhadas como peças-chave. Elas eram os polos de desenvolvimento em uma estratégia de desenvolvimento que buscou consolidar uma economia espacial nacional com maior integração e complementaridade entre as economias regionais. Mediante o aprofundamento da substituição de importações e da industrialização, desencadeava-se um salto qualitativo de bens de consumo para bens intermediários e de capital.

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que regulamentou o Artigo 164 da Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 17 de outubro de 1969, e institucionalizou, de forma compulsória, as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, em pleno Regime Militar, era emblemática da abordagem (SOUZA, 2003). A referida Lei criou um modelo funcionalista uniforme de regulamentação de serviços de interesse comum, com destaque para o planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social e os serviços correlatos de infraestrutura urbana, proporcionando as condições de urbanização adequadas à industrialização e às economias de aglomeração². Não havia diferenciação de arranjos institucionais de acordo com as especificidades territoriais, nem espaços de representação, considerando-se que

¹ Esta seção e a seguinte são baseadas em Klink (2013a).

² Faria (2008), citando Mares-Guia (2001), menciona o viés "produtivista" da referida lei, considerando que ela deixa de incorporar serviços essenciais para a reprodução social e o consumo coletivo, como habitação.

os principais representantes dos conselhos deliberativo e consultivo eram nomeados pelo governo federal. A União desempenhou papel central no planejamento, na gestão e no financiamento dos espaços metropolitanos, principalmente por meio da coordenação dos macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas como a habitação e o desenvolvimento urbano, alocados por organismos como o Banco Nacional de Habitação (BNH). Embora na estratégia discursiva se priorizasse uma alocação dos recursos para a habitação de interesse social, a necessidade de garantir um retorno financeiro mínimo aos recursos investidos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) fez com que tal sistema deslocasse sua carteira para a classe média, mais abastada, e as cidades e regiões mais dinâmicas do país (ROLNIK; KLINK, 2011; MARICATO, 1996).

Ao mesmo tempo, os governos estaduais enquadravam-se nesse regime, mediante a estruturação de autarquias e secretarias de planejamento metropolitano, que concentravam a tecnocracia responsável pela coleta de informações e elaboração dos Planos Diretores Metropolitanos compreensivos (MONTE-MÓR, 2008), um passo necessário para ser privilegiado com recursos financeiros da União. Não obstante a proliferação desses Planos, verificou-se uma *metropolização ex-post* (ROLNIK; KLINK, 2011), marcada pelo crescimento periférico e pela urbanização dispersa por meio de loteamentos clandestinos, favelização e uso e ocupação em áreas de risco e de preservação ambiental. Esses processos frequentemente eram impulsionados pela presença ou implantação de distritos industriais pelo Estado desenvolvimentista na periferia de várias áreas metropolitanas (GUSMÃO, 2010; MARICATO, 1996; SMITH, 2002)³.

Não é nosso objetivo aqui retomar a vasta literatura sobre as deficiências e o esgotamento desse arranjo socioinstitucional (BRASIL, 2004; AZEVEDO; MARES-GUIA, 2004; KLINK, 2010). Cabe destacar que as principais regiões metropolitanas, embora contassem com fortes institucionalidades compulsórias, significativos recursos financeiros e estabelecimento de prioridades geopolíticas e econômicas pelo governo federal, presenciaram o agravamento das suas contradições socioespaciais e ambientais. Havia uma série de políticas setoriais desconectadas, sem preocupação do Estado em desencadear uma trajetória metropolitana rumo à sustentabilidade social e ambiental. Em pleno milagre

³ Em uma variação ao tema, Maricato (1996) define essa trajetória como uma urbanização e metropolização de baixos custos. Smith (2002) argumenta que a urbanização dispersa nas cidades emergentes da Ásia e da América Latina, nesse período, gerou uma tensão contínua entre a produção econômica e a reprodução social, e "uma resiliência desesperada que tem sido absorvida num contexto de desestruturação social e de desenvolvimentos desintegradores" (SMITH, 2002, p. 89, tradução nossa).

brasileiro (1968-1972), testemunhou-se um crescimento da favelização e da ocupação desordenada nas principais metrópoles brasileiras (OLIVEIRA, 2003).

A reestruturação produtiva e a emergência de um regime reescalonado e contestado (1985-2000)

O nacional desenvolvimentismo autoritário, a partir dos anos 1980, enfrentou uma série de desafios em função da democratização, da descentralização, do colapso da estratégia de expansão macroeconômica (financiada pela dívida) e da globalização dos sistemas produtivos.

Essa fase apresentou movimentos contraditórios de reestruturação de escalas e formas de organização e atuação do Estado sobre o espaço urbano-metropolitano (MARICATO, 2011). Encontra-se, aqui, uma tendência à descentralização de responsabilidades e recursos tributários da União para os municípios e a emergência de novos agentes locais que reivindicaram maiores espaços de representação. Além disso, ocorreu uma reforma urbana institucionalizada (MARICATO, 2010), que culminou na aprovação de um capítulo para a política urbana na Constituição de 1988 e, em 2001, na aprovação do Estatuto da Cidade. A escala local transformou-se em arena de disputa sobre a função social da propriedade e da cidade.

Entretanto, ao mesmo tempo, os anos 90 sinalizaram a reestruturação do próprio desenvolvimentismo, marcado pela abertura comercial, desregulamentação e privatização sem políticas tecnológicas e industriais compensatórias (ARAÚJO, 2000). A crise macroeconômica e a da dívida externa fizeram com que a União, diante da necessidade de efetuar um ajuste fiscal, empregasse estratégias para compensar as perdas de recursos tributários, associadas à descentralização tributária garantida pela Constituição, mediante uma recentralização dos recursos não tributários (contribuições sociais), repassados para os governos subnacionais via financiamentos subsidiados, convênios e transferências voluntárias (KLINK, 2001).

A reestruturação produtiva também provocou novas dinâmicas territoriais dentro da economia espacial nacional (PACHECO, 1998), preparando o terreno para uma influência crescente das forças centrífugas da economia internacional sobre o espaço brasileiro, mediadas e articuladas por formas mais competitivas de atuação do Estado. Vários autores chamaram a atenção para o empresariamento dos espaços institucionais, caracterizado por um recuo do Estado e uma ampliação dos mecanismos de mercado e apresentado como solução para problemas complexos de coordenação das atividades econômicas

e de provisão de serviços sociais e de infraestrutura. Também se verificou um alinhamento dos processos de planejamento e gestão territorial com os princípios de competitividade e concorrência interurbana (FERNANDES, 2001). Presenciaram-se, nesse período, guerras fiscais envolvendo municípios e estados; estratégias locais pautadas pela flexibilização da regulamentação local – por exemplo, as leis do uso e ocupação do solo; e uma abordagem mais estratégica e empresarial de planejamento, que buscava posicionar as cidades no cenário internacional. A estratégia discursiva do planejamento estratégico da cidade do Rio de Janeiro, lançado no período de 1993-1995, talvez tenha sido um dos primeiros exemplos dessa abordagem (VAINER, 2000).

No cenário macroinstitucional específico dos anos 90, isso culminou no que Fiori (1995, p. 36) denominou, de forma provocativa, como a “federação emergente dos mercados”.

As áreas metropolitanas, especificamente, que concentravam parcela importante do esforço de industrialização durante o nacional-desenvolvimentismo, transformaram-se em arenas privilegiadas de rearticulação dos sistemas globais de produção e regulação. Montou-se a cena para um neolocalismo competitivo, marcado pela concorrência acirrada entre cidades, cidades-região e até estados no Brasil (FERNANDES, 2001).

Para agravar tal cenário, o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, a gestão e o financiamento das regiões metropolitanas brasileiras evoluiu para um sistema cada vez mais deficiente (BRASIL, 2004; GARSON, 2009). A Constituição de 1988, efetivamente, delegou a atribuição para a criação e a organização das regiões metropolitanas aos governos estaduais. Ao mesmo tempo, o ajuste fiscal e estrutural do governo federal fez com que os macrofinanciamentos setoriais para saneamento, transporte e habitação alocados para as regiões metropolitanas cessassem. A própria falência do BNH simbolizou o fim de uma era, implicando também na perda de capacidade de induzir os prefeitos, em um cenário de redemocratização, a engajarem-se em um jogo metropolitano cooperativo. Sem financiamento e rumo definido, a própria política habitacional e urbana do governo federal passou por uma fase de interrupções e retomadas, caracterizada por descontinuidades e sucessivas mudanças institucionais, consolidando uma autonomização da política habitacional no nível dos municípios (ARRETCHE, 1996).

A União passou a responsabilidade pela organização e criação das regiões metropolitanas para a esfera estadual. Contudo, essa não conseguiu avançar, também em função de os novos atores – os prefeitos eleitos e os movimentos sociais – terem associado a questão metropolitana à herança de

gestão centralizada e tecnocrata do Regime Militar e adotado uma postura de “municipalismo autárquico” (ROLNIK; SOMEKH, 2004). Algumas das instituições estaduais de planejamento que resistiram à extinção, mas sofreram um processo de esvaziamento de prestígio e de recursos financeiros, coexistiram com um neolocalismo competitivo. Além disso, havia ainda algumas poucas inovações pontuais, como o arranjo do ABC Paulista (RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY; KLINK, 2001) e o associativismo territorial nos estados do Sul (ABRUCIO et al., 2010), além dos consórcios monotemáticos criados principalmente nos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Em síntese, consolidou-se um cenário de impasses, contestações e conflitos entre governos locais e estaduais e de coordenação frágil das políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e econômico entre as diversas escalas, interesses e atores que moldavam o território metropolitano, em pleno quadro de reestruturação produtiva e territorial da economia brasileira.

Reescalamento metropolitano no social-desenvolvimentismo:
modernização tecnoburocrática-ecológica
e o direito à cidade na metrópole.

A herança da tecnoburocracia na escala urbano-metropolitana

É consenso entre os estudiosos brasileiros que as contradições históricas que se acumularam no espaço urbano-metropolitano no desenvolvimentismo tecnoburocrático não se devem à falta de planejamento por si só.

Desde os anos 1960, municípios e estados têm produzido uma grande quantidade de planos diretores *compreensivos*, em várias ocasiões influenciados pela tradição francesa e europeia de planejamento funcionalista. Entretanto, a maioria desses planos nunca foram aprovados e/ou implementados. Na visão de Villaça (1999), o propósito do plano era ideológico, no sentido de comunicar e disseminar um discurso de eficiência coletiva e modernização administrativa em prol do aperfeiçoamento do planejamento urbano-ambiental, do crescimento econômico e da competitividade. Ao mesmo tempo, o “plano-discurso” deslocava atenção das reais contradições e conflitos que se acumulavam em torno do ambiente construído nas cidades e áreas metropolitanas brasileiras. Nesse sentido, a alavancagem do Estado brasileiro sobre os mercados imobiliário-fundiários continua estruturalmente limitada (MARICATO, 2011).

No entanto, esse legado tecnoburocrático do Estado desenvolvimentista na escala local-metropolitana não ficou sem contestação. Cabe lembrar que a

pauta da reforma emancipatória nas áreas rurais e urbanas têm sido objeto de reivindicações e pressões desde os anos 1960, mas que foi reprimida pelo regime militar. No que se refere às áreas urbanas e metropolitanas, esse projeto político progressista, estruturado em torno do planejamento colaborativo-participativo, da função social da terra e da cidade, emerge novamente, e ganha certo “*momentum*” com a redemocratização dos anos 1980 (ROLNIK, 2011).

No que segue, ilustramos como a escala e o espaço metropolitanos transformaram-se em arenas estratégicas para os agentes públicos e privados articularem projetos políticos frequentemente conflitantes e contraditórios de modernização do Estado, de sustentabilidade e modernização ecológica, de crescimento econômico e competitividade e da (radicalização da) reforma urbano-social. Daí emerge um cenário complexo, marcado pelo esvaziamento – e repreenchimento diferenciado – da governança metropolitana, ao menos no modo tradicionalmente conhecido na literatura hegemônica.

Economia Política, armadilhas escalares e a (dis)função social da metrópole

A Subcomissão de MetrÓpole na Câmara Federal dos Deputados, criada em 2004 a partir de uma iniciativa parlamentar da Comissão de Desenvolvimento Urbano, iniciou discussões sobre um Projeto de Lei (PL) para a criação do Estatuto da MetrÓpole. O objetivo do PL seria preencher as lacunas do Estatuto da Cidade referentes à articulação dos serviços de interesse comum em escala urbano-regional, assim como proporcionar um sistema nacional de planejamento urbano e regional prevendo instrumentos para a gestão e financiamento das metrÓpoles. Após dificuldades iniciais de tramitação, o debate ganhou novamente impulso a partir de 2010⁴.

Não é objetivo deste capítulo analisar em detalhes o PL do Estatuto da MetrÓpole. Entretanto, argumenta-se aqui que os desafios que cercam sua aprovação e, principalmente, sua efetiva aplicação remetem à paulatina desarticulação da escala urbano-metropolitana como projeto político pautado pela função social da terra e, no fundo, pelo direito à cidade na metrÓpole⁵.

Passados mais de dez anos, cabe lembrar as armadilhas que cercaram a implementação do Estatuto da Cidade, que já foi objeto de um balanço

⁴ O Fórum das Entidades Metropolitanas (FEM), composto pelas autarquias e secretarias estaduais responsáveis pelo planejamento metropolitano, também colocou o Projeto de Lei na pauta de suas discussões.

⁵ Para uma análise inicial dos principais eixos da proposta de lei, ver Moura e Firkowski (2008). Ver também Cadernos MetrÓpole (2012) para o debate a respeito deste tema.

preliminar (SANTOS Jr; MONTANDON, 2011). Nesse sentido, o movimento da reforma urbana conseguiu avanços, considerando-se a institucionalização e a democratização de uma agenda em torno da regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos no âmbito do Estatuto das Cidades (SANTOS Jr, 2008). Ao mesmo tempo, o movimento realizou essa disputa na escala local, na qual iria encontrar agentes sociais e econômicos, dentro e fora do Estado, com significativa capacidade e poder de articulação de escalas em torno de um projeto alternativo voltado para o desenvolvimento econômico e a competitividade a qualquer custo.

O primeiro balanço pós-Estatuto da Cidade nas principais metrópoles brasileiras não foi animador. Apesar da propagação dos Planos Diretores Locais Participativos formalmente alinhados com o Estatuto, a maioria dos municípios enfrentou dificuldades de efetivamente regulamentar e usar os instrumentos urbanísticos que proporcionam maior alavancagem do Estado sobre o mercado imobiliário e fundiário. Mesmo as cidades preparadas técnica e politicamente para enfrentar interesses enraizados em torno do ambiente construído, e que, de fato, discutiram e aprovaram um Plano Diretor que previa os instrumentos e sua aplicação no território local, apresentaram dificuldade para consolidar avanços, como foi o caso da cidade de Santo André, no período de 2003 a 2007 (DENALDI, 2012).

De certa forma, é preciso mencionar que a escolha da escala local como arena privilegiada para efetuar o projeto da reforma urbano-social, quando das discussões que culminaram na Constituição de 1988, mostrou-se o que se pode chamar de uma armadilha. Considerando-se os desafios reais para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, os obstáculos apenas se agravaram. A maioria das cidades não se articulou em torno da definição de metodologias e índices urbanísticos comuns a serem usados no Plano Diretor, o que fragilizou a capacidade de garantir um controle social mínimo sobre a atuação e organização do mercado imobiliário em escala urbano-metropolitana. Por sua vez, o mercado imobiliário, após a ruptura do sistema de regulação monetária de Bretton Woods e o aprofundamento da globalização financeira, ganhou, principalmente a partir da emergência das novas engenharias financeiras (securitização, emergência dos mercados secundários) e da crescente confluência entre mercado imobiliário e financeiro, capacidade de articular as diversas escalas e circuitos econômicos, desde o regional-metropolitano até o nacional-global (SHIMBO, 2010; ROYER, 2009; GOTHAM, 2009).

O encolhimento da escala da metrópole como espaço da reprodução social, do valor de uso e da própria vida não foi apenas um desdobramento

da “estratégia subversiva” do capital imobiliário-financeiro ou da armadilha local dos agentes alinhados com a reforma urbana. Esse estreitamento do horizonte foi também reforçado pelo deslocamento da agenda pautada pelo planejamento da função social da terra e da cidade – mais complexa, demorada e contestada – para a construção de novas engenharias financeiro-institucionais em torno do planejamento e da execução de projetos de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais, principalmente a partir da aprovação do PAC e do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (ROLNIK; NAKANO, 2011; LEITÃO, 2009).

Em uma análise mais histórica, Royer (2009) e Shimbo (2010) problematizam tal tendência para além do MCMV e do PAC e argumentam que ela deve ser inserida em uma trajetória mais geral de financeirização da política urbana e habitacional brasileira, alinhada com uma trajetória internacional marcada pela confluência entre Estado nacional e capital imobiliário e financeiro na execução dessas políticas públicas.

Portanto, contrariamente aos objetivos proclamados pela reforma urbana, as primeiras evidências apontam que a ampliação dos financiamentos e da produção imobiliária apenas aumentaram os preços finais. Por sua vez, os financiamentos não alcançaram o principal grupo do público-alvo – indivíduos com renda *per capita* de até três salários mínimos. Noventa por cento do déficit habitacional nacional da camada na população que ganha até três salários mínimos localizam-se nas áreas metropolitanas (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Para agravar as contradições nessa dinâmica, a retomada de crescimento econômico transformou as áreas metropolitanas em arena-escala privilegiada do setor privado e dos governos estaduais e federal para a implementação de um conjunto de grandes projetos urbanos, novos ou engavetados em ciclos anteriores, os quais, sem controle sobre a valorização imobiliária, tenderão a agravar as disparidades socioespaciais (OLIVEIRA et al., 2012).

Ecologia Política, sustentabilidades contestadas e a metropolização da água

A água representa um tema central na ecologia política e na literatura sobre a economia política das escalas (KAIKA, 2003). A ecologia política ressalta as relações imbricadas entre a sociedade e a (sócio)natureza; na realidade, a própria natureza representa um processo geográfico e histórico, moldado pela dinâmica da metrópole que é híbrida, ou, nas palavras de Swyngedouw (2009, p. 115), reflexo de uma “urbanização do tipo *cyborg*”.

Ao mesmo tempo, na escala global, é difícil dissociar o tema da água da agenda internacional de sustentabilidade que emergiu nos anos 1970, e que disseminou uma abordagem em termos de “melhores práticas” para construir a metrópole sustentável. Essa agenda gerou um programa simbólico/discursivo “de modernização ecológica das cidades” – em termos de um ajuste de estoques e fluxos – de uma representação sobre a sustentabilidade pautada em torno de parâmetros físico-técnicos (por exemplo, ecoeficiência, racionalidade ecoenergética etc.) ou de conceitos de qualidade de vida a serem alcançados por meio de arranjos colaborativos e de preservação do patrimônio natural e cultural de lugares específicos (ACSELRAD, 2009, p.38).

No Brasil, essa agenda de sustentabilidade pautada pela modernização ecológica e pelo planejamento colaborativo-participativo dos recursos naturais influenciou a governança das águas (CARNEIRO, 2008).

Nos anos 1990, a política nacional de recursos hídricos foi consolidada, o que culminou na aprovação da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. No que se refere às regiões metropolitanas, criou um arranjo escalar do Comitê de Bacia Participativo como instância legítima para o planejamento e a gestão da água. Os comitês contam com participação do governo estadual e local, usuários e organizações não governamentais atuando na bacia. São ainda responsáveis pela mediação de conflitos relacionados com o uso da água, pela aprovação e pelo monitoramento dos planos de bacia e pela elaboração da política tarifária, entre outras questões (CARNEIRO, 2008).

Apesar deste projeto de modernização ecológico-gerencial, o arranjo regional-metropolitano da bacia representa uma arena que é objeto de disputas entre projetos políticos conflitantes, que são travadas constantemente em múltiplas escalas (SWYNGEDOUW, 2001). No que se refere ao cenário metropolitano, cabe destacar duas dimensões dessa problemática maior.

Primeiramente, na ausência de uma alavancagem maior do Estado sobre a atuação dos agentes imobiliários na escala urbano-metropolitana, as camadas sociais menos abastadas sofrem um processo contínuo de exclusão socioespacial. O mercado lhes reserva as piores localizações na área metropolitana, normalmente na beira dos rios e das áreas produtoras de água, nos encostas e nas áreas de proteção permanente e de risco geotécnico-ambiental. Na maioria das regiões metropolitanas, esse cenário gerou conflitos intensos entre a agenda de sustentabilidade ambiental e a do direito à moradia (REFINETTI, 2006).

As relações tensas no âmbito do binômio “moradia-mananciais”, um tema recorrente nos espaços metropolitanos, também se refere às múltiplas

representações dos movimentos sobre o significado e a constituição do espaço e da escala metropolitanos, em geral, e o acesso desigual à água, em particular. De forma abrangente, o movimento ambiental, comparado com o de moradia, tem origem socioeconômica diferente, apresentando maior escolaridade e familiaridade com a linguagem tecnocrata do Estado (IORIS, 2011). Esse primeiro tende a incorporar uma visão menos politizada acerca da governança da água, também influenciada pelo discurso, na escala global, sobre a ecoeficiência e sustentabilidade. Além disso, os movimentos ambientais, frequentemente articulados com a burocracia que lida com esse tema dentro do Estado, contribuem para disseminar uma representação do arranjo escalar das bacias hidrográficas em termos de sustentabilidade física e técnica, dissociada das relações sociais mais amplas entre a produção capitalista do espaço e a transformação da própria natureza (SWYNGEDOUW; HYENEN, 2003).

Referidos embates socioambientais e representações contestadas da sustentabilidade refletem-se na trajetória problemática da agenda ambiental no planejamento urbano, em geral, e na aplicação contraditória e seletiva da legislação urbanística pós-Estatuto da Cidade em áreas de risco (ambiental), em particular. Mais especificamente, o choque de racionalidades distantes dentro do aparelho do Estado gerou “gargalos” na implementação de melhorias em assentamentos precários localizados em áreas de proteção permanentes e de risco. Conforme discutido anteriormente, estes últimos nunca deixaram de crescer durante a trajetória socioespacial contraditória no regime desenvolvimentista (COSTA, 2008; MARICATO, 1996; REFINETTI, 2006).

Em segundo lugar, a própria governança da água está enraizada na seletividade socioespacial do Estado e na política de escala. De acordo com essa perspectiva, os agentes sociais usam sua capacidade de articular escalas em favor de seus interesses. Nesse sentido, o ambiente macroeconômico favorável explicitou, para determinadas frações do capital, o que está em jogo nos espaços metropolitanos em termos de benefícios associados ao projeto político de crescimento e competitividade, o que enfraqueceu a agenda ambiental (JESSOP, 2000).

De forma geral, a atuação do Estado é legitimada, a partir de sua mediação entre projetos políticos voltados para o aumento do valor de troca e da mercantilização do espaço, por um lado, e outros projetos que são estruturados em torno da coesão socieespacial e de democratização de acesso aos recursos socioambientais, por outro (ACSELRAD, 2009; IORIS, 2011). No entanto, o Estado brasileiro desenvolvimentista tem priorizado o projeto de crescimento econômico em áreas metropolitanas, inclusive quando isso implicou em atropelar

a agenda de governança colaborativa da água (KLINK, 2012). As evidências empíricas mais recentes do padrão de crescimento econômico acelerado em regiões metropolitanas do sudeste-sul, como a de Curitiba e do Rio de Janeiro, apontam tensões e contradições nessa direção (AMES; KECK, 1997; IORIS, 2011; KLINK; DENALDI, 2012; KLINK, 2013; LIMA, 2001; ZBOROWSKI, 2008).

A maioria das regiões metropolitanas depara-se com “transformações socioecológicas e urbanas” e disputas semelhantes de hegemonia sobre o arranjo institucional-escalar da governança da água (ACSELRAD, 2009, p.29). O resultado desses embates não está nem inscrito no espaço metropolitano, nem no arranjo fixo, colaborativo e (ecologicamente) modernizado do Comitê das Bacias. Este último, ao contrário, é marcado por uma tensão contínua entre “a dimensão técnica *versus* a mobilização política” do espaço e do tempo (ACSELRAD, 2009, p. 67). Essa tensão é moldada pela coexistência de dois projetos políticos contraditórios. O primeiro é estruturado em torno da reprodução simples das estruturas existentes de poder, enquanto o outro almeja à criação de espaços alternativos de representação que cultivem a metrópole como um espaço de direitos sociais e de inovação.

A governança, a política das instituições e as instituições da política

Conforme mencionamos, no cenário pós-1988 a união delegou a responsabilidade pela criação das regiões metropolitanas aos estados. Estes, após um silêncio prolongado, desencadearam uma série de iniciativas. De acordo com o Fórum das Entidades metropolitanas, uma plataforma composta por secretarias estaduais e/ou autarquias de planejamento metropolitano, desde 2000, 39 regiões metropolitanas foram criadas e/ou reestruturadas⁶. Não é objetivo, aqui, analisar a variedade, em termos dos arranjos institucionais-financeiros, desse novo protagonismo do Estado na agenda metropolitana. No entanto, e com poucas exceções, embora o discurso do Estado tenha enfatizado participação e mobilização dos prefeitos e a sociedade civil, os arranjos que efetivamente têm surgido ainda mostram, de acordo com um alinhamento curioso com o conceito da dependência do caminho (SOUZA, 2003), muita semelhança com os modelos institucionais anteriores, caracterizado por um recorte fortemente voltado para a modernização tecnoburocrática do planejamento para a provisão dos serviços urbanos, ambientais e econômicos.

⁶ Na realidade, o protagonismo recente dos Estados na criação de novas regiões metropolitanas remete a um problema estrutural. Considerando que não existem critérios gerais que pudessem nortear a criação das regiões metropolitanas pelos Estados, testemunhamos “regiões metropolitanas sem metrópoles, e metrópoles sem regiões metropolitanas (IPEA, 2011).

Até a experiência mais recente de Belo Horizonte, que gerou uma série de expectativas à luz da inserção explícita da comunidade no seu conselho deliberativo, além da mobilização da sociedade que acompanhou a criação das novas instituições metropolitanas, depara-se com desafios (MACHADO, 2009; FARIA, 2008).

No entanto, no período de 2005 a 2010, era inegável o *momentum* na agenda metropolitana de Belo Horizonte. Em um período relativamente curto, a agência metropolitana, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, coordenou a elaboração de um primeiro Plano Diretor Metropolitano que, ao menos teoricamente, estava alinhado com os princípios do Estatuto da Cidade. Contudo, essa experiência inédita no Brasil foi objeto de processo gradativo de esvaziamento pelo envolvimento do próprio governo de Minas Gerais em uma série de grandes projetos urbanos polêmicos dissociados da dinâmica do Plano Diretor (OLIVEIRA et al., 2012)⁷.

Ironicamente, o renovado protagonismo dos governos estaduais em torno da criação de uma agenda metropolitana estruturada em torno de uma agenda de modernização tecnoburocrática foi objeto de disputas com o próprio governo federal e as cidades, que frequentemente apenas serviram para reforçar um projeto político de competitividade e/ou de economia de escala na provisão de serviços urbanos (subsidiados), sem romper com as estruturas subjacentes à produção do espaço metropolitano.

No que se refere à União, é inegável que o cenário pós-2000 apontou a ampliação da atuação do governo federal nos espaços metropolitanos. Considerando a prerrogativa dos governos estaduais na criação e organização das regiões metropolitanas, a União avançou de forma pragmática e priorizou a articulação direta com os municípios em torno de grandes projetos urbanos de infraestrutura urbano-logística que demandavam articulação supra-municipal. Nesse sentido, a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, representou uma inovação (DIAS, 2010), particularmente à luz da necessidade de agilizar a implantação de projetos como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No entanto, não surpreendeu o fato de esse Projeto de Lei fosse cercada por uma série de polêmicas acerca da natureza da governança intermunicipal e metropolitana. (DIAS, 2010, p. 214).

Mais concretamente, vários governos estaduais contestaram a legitimidade de criarem-se consórcios intermunicipais em áreas

⁷ Por exemplo, a transformação do aeroporto em uma aerotrópolis, a implantação do novo centro administrativo no vetor norte e a chamada linha verde, a rodovia que liga a capital e o aeroporto.

metropolitanas, considerando que esses podiam esvaziar o monopólio das lucrativas autarquias estaduais de saneamento básico. Tais disputas ganharam relevância ainda maior à luz das pendências acerca da titularidade de saneamento básico em áreas metropolitanas, que estavam sendo julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.⁸ Apenas após negociações intensas no Congresso Federal, uma versão mais concisa da proposta inicial foi aprovada.

Na realidade, e também considerando a persistência do neolocalismo dos anos 1990 (MACHADO, 2009), não testemunhamos o crescimento expressivo do número de consórcios. Ainda em função disso, o governo federal lançou mão de instrumentos complementares e mais flexíveis para aperfeiçoar a coordenação de grandes projetos urbanos, como, por exemplo, o mecanismo do grupo gestor para o PAC (DENALDI et al., 2010). Na mesma linha, embora houvesse questionamentos dos governos estaduais, a União criou o Comitê de Articulação Federativa, composto pelas três redes municipalistas e pelos ministérios com relativa maior interface com as cidades⁹.

Por fim, e também alinhado com uma perspectiva da dependência do caminho no modo apontado por Souza (2003), as estruturas institucionais neolocalistas não foram rompidas imediatamente e podem ser responsabilizadas pelo constante esvaziamento das escassas evidências de “boa governança metropolitana”. A maioria das regiões metropolitanas continua marcada pela falta de confiança e de comunicação entre prefeitos e governadores, ambos priorizando um desenvolvimentismo econômico estreito e fragmentado, sobre o escopo e a escala de uma agenda metropolitana. Ironicamente, enquanto se consolidou um impasse entre uma estratégia do Governo do Estado pautada em torno da modernização institucional-regulatória, e um neolocalismo e/ou regionalismo *ad hoc* pelos municípios, nenhuma dessas abordagens tem sido capaz de superar uma agenda metropolitana pautada pelos grandes projetos urbanos de infraestrutura urbana e logística e pela competitividade. Grosso modo, a política da reforma institucional acabou marginalizando representações alternativas do espaço, estruturadas em torno do direito à cidade na metrópole. (KLINK, 2012; FARIA, 2012).

⁸ Por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842, no Rio de Janeiro. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou que a titularidade é compartilhada entre municípios e o estado.

⁹ Um representante de cada Ministério a seguir indicado: da Justiça; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Saúde; da Educação; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Esporte; do Turismo; do Desenvolvimento Agrário; da Integração Nacional; das Cidades; da Cultura; da Previdência Social; do Meio Ambiente.

Conclusão

Apesar do fortalecimento institucional, a retomada do protagonismo estadual e a ampliação dos macrofinanciamentos federais para serviços de desenvolvimento urbano, no novo desenvolvimentismo pós-2000, as regiões metropolitanas brasileiras continuam cercadas por grandes desafios.

Argumentamos que esse paradoxo deve ser analisado no contexto do esvaziamento do próprio conceito da governança metropolitana no modo analisado pela literatura hegemônica sobre esse tema. Tal argumento tem implicações para o debate teórico e a discussão sobre a potencialidade de uma *práxis transformadora* em áreas metropolitanas.

No que se refere ao primeiro ponto, argumentamos que a literatura tradicional chegou a um impasse. Isso porque esta moldou a governança metropolitana em termos de uma escala intermediária “natural”, que serve para aperfeiçoar um planejamento colaborativo-participativo de serviços coletivos urbano-ambientais em prol do desenvolvimento econômico e o direito à cidade na metrópole.

Contudo, exploramos, como contraponto, as relações entre o debate internacional sobre as espacialidades e escalaridades do Estado e os estudos urbanos e regionais críticos no Brasil. Argumentamos que não há nada inerente à escala metropolitana, que se transformou em arena contestada – via estratégias materiais e imateriais – pelo Estado desenvolvimentista (nas múltiplas escalas), pelos movimentos sociais e ambientais e por frações do capital em função de projetos políticos específicos.

Utilizando uma perspectiva estrutural e geo-histórica (SOJA, 2000), o Estado brasileiro desenvolvimentista caracterizou-se pela seletividade socioespacial, de acordo com a qual as regiões metropolitanas desempenharam papel-chave na estratégia de industrialização, substituição das importações e criação de um mercado nacional. Diferente do keynesianismo espacial dos países centrais e, embora as narrativas desenvolvimentistas ressaltassem o conceito de polo de crescimento e de coesão socioespacial, o nacional-desenvolvimentismo “atualmente existente” exprimiou a agenda de sustentabilidade socioambiental em prol de um projeto pautado pelo crescimento econômico, que gerou um déficit social e ambiental significativo.

A ampliação da atuação financeira e regulatória do Estado brasileiro transformou a escala urbano-metropolitana em arena privilegiada, na qual os agentes sociais desenham estratégias para alcançar projetos políticos contraditórios. Nesse sentido, os conflitos em torno de projetos de

modernização tecnoburocrática e ecológica, de competitividade e de reforma urbano-social mais ampla concretizaram-se com intensidade maior na escala metropolitana. Embora os debates sobre o tema tenham aumentado, (por exemplo, sobre o Plano Diretor Metropolitano, a governança da água e o fortalecimento das instituições supralocais), ilustramos, a partir de uma análise crítica das escalaridades e espacialidades da atuação do Estado nesses temas, que a governança metropolitana “no modo que a conhecemos”, efetivamente esvaziou-se.

A inversão do paradigma da literatura tradicional tem também implicações para o debate sobre a potencialidade de uma práxis progressista transformadora nas áreas metropolitanas brasileiras.

De um lado, encontramos desafios consideráveis no sentido de articular escalas, circuitos econômicos, discursos e práticas espaciais contra-hegemônicos (SOUZA, 2006; 2009; BRENNER et al., 2012). Nesse sentido, a herança tecnoburocrática do Estado desenvolvimentista profissionalizou o planejamento participativo nas múltiplas escalas. Dessa maneira, distanciou os movimentos sociais mais radicais de suas raízes, também dissociando o debate sobre o planejamento das discussões mais amplas sobre poder, conflitos e representações hegemônicas sobre o espaço urbano-metropolitano.

De outro, um projeto alternativo “subversivo” levaria a proposta de planejamento participativo-colaborativo um passo adiante (HEALEY, 2003), para, assim, “preencher” a governança metropolitana de acordo com representações alternativas, incluindo imaginários e horizontes para a emancipação social na metrópole. Estratégias como essa talvez pudessem reestabelecer uma tensão criativa, impulsionada por um projeto contra-hegemônico que questiona as relações “naturalizadas” entre Estado, sociedade e cidades no estágio atual da globalização e da mercantilização do espaço e, em última instância, da própria vida (RANDOLPH, 2007).

Referências bibliográficas

- ACSELRAD, H. (Ed.). *A Duração das Cidades*. Lamparina: Rio de Janeiro, 2009.
- AMES, B.; KECK, M. E. The politics of sustainable development: Environmental policymaking in four Brazilian states. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 4, p. 1-40, 1997.
- AMIN, A. Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition. In: AMIN, A. (Ed.). *Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell, 1994. p. 1-40.
- ARRETCHE, M. T. S. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Eds.) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUN-DAP, 1996. p. 107-138.
- AZEVEDO, S., MARES-GUIA, V. R. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Bra-

- sil. In: QUEIROZ-RIBEIRO, L.C. de (Ed.). *A Metrópole*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 17-40.
- BECKER, B. K. Grandes Projetos e Produção do Espaço Transnacional: Uma nova estratégia do Estado na Amazônia. In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. (Ed.). *Fronteira Amazônica*. Brasília / Rio de Janeiro: Ed. Universidade de Brasília/Ed. UFRJ, 1990.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Contratempo, 2000.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: Uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRANDÃO, C. A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 115-136.
- BRASIL. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. *Relatório do Seminário Internacional*. Brasília: Subchefia dos Assuntos Federativos da Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, 2004.
- BRENNER, N. Building “Euroregions”: locational politics and the political geography of neo-liberalism in post-unification Germany. *European Urban and Regional Studies*, v. 7, n. 4, p. 319-45, 2000.
- _____. Metropolitan institutional reform and the rescaling of State space in contemporary Europe. *European Urban and Regional Studies*, v. 10, n. 4, p. 297-324, 2003.
- _____. *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- _____. Open questions on State rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. v. 2, n.1, p. 123-139, 2009.
- _____.; MARCUSE, P.; MAYER, M. (Ed.). *Cities for people, not for profit*. London & New York: Routledge, 2012.
- _____.; THEODORE, N. (Eds.) *Spaces of neo-liberalization*. Boston: Blackwell, 2002.
- BROWN, J. C.; PURCELL, M. There is nothing inherent about scale. *Geoforum*, v. 36, p. 607-624, 2005.
- CADERNOS METRÓPOLE. Edição Especial sobre Gestão Metropolitana. *Cadernos Metrôpole*, v. 11, n. 22, p. 285-640, 2009.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011. Rio de Janeiro. *Anais...*. Rio de Janeiro: Anpur, 2011.
- CARNEIRO, P. R. F. *Controle de inundações em bacias metropolitanas, considerando a integração do planejamento do uso do solo à gestão dos recursos hídricos*. Tese (Doutorado) – Engenharia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- COSTA, H. S. M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: O encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, H. S. M.; MENDONÇA, J. G. de (Ed.). *Planejamento urbano no Brasil*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 80-93.
- DENALDI, R. (Ed.). *O desafio de planejar a cidade*. São Paulo: Annablume, 2012.
- DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. V. Habitação, inclusão e governança urbana colaborativa. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Eds.) *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver, Rio de Janeiro, Belo Horizonte: University of British Columbia/Observatório das Metrópoles/PUC Minas, 2010. p. 245-256.
- DIAS, S. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In: Klink, J. (Ed.). *Governança das Metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 201-228.

- FARIA, C. A. P. De volta a um futuro incerto. Relações intergovernamentais e gestão metropolitana na RMBH. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, 2008, p. 51-71.
- FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço e Debates* v.17, n. 41, p. 26-45, 2001.
- GARSON, S. *Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Letra Capital & PUC Minas, 2009.
- GOTHAM, K.F. Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, p. 355-371, 2009.
- GUSMÃO, P. Apropriação e Ordenamento territorial na zona costeira no estado do Rio de Janeiro. Grande Corporações ou Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 2, p. 23-37, 2010.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.
- HEALEY, P. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, v. 2, n. 2, p. 101-123, 2003.
- IORIS, A.A.R. Applying the strategic relational approach to Urban Political Ecology. *Antipode*, v. 44, n.1, p. 122-150, jan. 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *Comunicado IPEA* 116. IPEA, Brasília, 2011.
- JESSOP, B. Post-Fordism and the State. In: AMIN, A. (Ed.). *Post-Fordism: a reader*. Massachusetts: Blackwell, 1994. p. 251-279.
- _____. The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2, p. 323-360, 2000.
- KLINK, J. *Governança das Metrôpoles*. São Paulo: Annablume, 2010.
- _____. Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in metropolitan Rio de Janeiro, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Studies*, v. 37, n. 4, p. 1168-87, 2013a.
- _____. Por que as regiões metropolitanas continuam tão “ingovernáveis”? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. (Ed.). *Território metropolitano, políticas municipais*. 2013b. p. 83-114.
- _____; DENALDI, R. Metropolitan fragmentation and neo-localism in the periphery. Revisiting the case of Curitiba. *Urban Studies*, v. 49, n. 3, p. 543-562, 2012.
- _____; DENALDI, R. O plano diretor participativo e a produção social do espaço: O caso de Santo André (São Paulo). *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. v. XV, n. 382, 1 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-382.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2012.
- LEITÃO, K. O. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- LIMA, C. A. Considerações sobre ocupações irregulares e parcelamento urbano em áreas de mananciais da Região Metropolitana de Curitiba-PR. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 3, jan./jun. p. 97-114, 2001.
- LOGON, J. R.; MOLOTCH, H. L. *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. Berkeley &

Los Angeles: University of California, 1987.

MACHADO, G.G. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2009.

MAGALHÃES, F., (Ed.). *Regiões Metropolitanas: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES E ALIANÇA DAS CIDADES (Ed.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

_____. *Impasses da política urbana no Brasil*. São Paulo: Vozes, 2011.

MACKINNON, D.; SHAW, J. New State spaces, agency and scale: Devolution and the regionalization of transport governance in Scotland. *Antipode*, v. 42, n. 5, p. 1226-1252, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES E ALIANÇA DAS CIDADES (Ed.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério de Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 187-207, jan-abr 2005.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. 2012. *Estatuto da Metrópole – Contribuição ao Debate*. Observatório das Metrópoles, 5 de maio de 2008. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetro-poles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=454%3Aestatuto-da-metropole-contribuicao-ao-debate&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Cities for Citizens: Improving metropolitan governance*. Paris: OECD, 2001.

OLIVA, A. M. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003–2010)*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

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

OLIVEIRA, F. L. et al.(orgs.) *Grandes projetos metropolitanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

PACHECO, C.A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp, 1998.

PARK, B.; CHILD-HILL, R.; SAITO, A. (eds.) *Neolocating neoliberalism in East Asia: Neoliberalizing spaces in developmental States*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012.

PECK, J.; TICKEL, A. Searching for a new institutional fix: the after-fordist crisis and the global-local disorder. In: AMIN, A. (Org.). *Post-fordism: a reader*. Massachussets: Blackwell, 1994. p. 280-315.

PIKE, A.; TOMANEY, J. The State and uneven development. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 4, n. 2, p. 13-34, 2009.

PIQUET, R. P.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, ideias e lugares: O ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 1, p. 49-59, 2008.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”. *Scripta Nova: Revista eletrônica de geografia e ciências sociais*, v. XI, n. 17, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

REFINETTI, M. L. *Moradia e Mananciais*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J.; KLINK, J. Local empowerment through economic restructuring in Brazil: the case of the Greater ABC Region. *Geoforum*, v. 32, n. 4, p. 459-469, 2001.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Ed.). *Gobernar las metropolis*. Wa-

shington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

ROLNIK, R. Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, p. 239-255, 2011.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos CEBRAP*, v. 89, p. 89-110, 2011.

_____.; NAKANO, K. *As armadilhas do pacote habitacional*. Mimeo, 2011.

_____.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p.111-124.

ROYER, L. P. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTOS Jr, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital /Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SMITH, N. New Globalism, New Urbanism: Gentrification as global urban strategy. In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (Orgs). *Spaces of neo-liberalization*. Boston: Blackwell, 2002. p. 80- 103.

SOJA, E. *Postmetropolis*. Critical Studies of Cities and Regions. Malden: Blackwell, 2000.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. *Lua Nova*, n. 59. p. 137-158, 2003.

SOUZA, M. B. *Variedades de capitalismo e reescalonamento espacial do Estado no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SOUZA, M. L. Together with the State, despite the State, against the State: Social movements as ‘critical urban planning’ agents. *City*, v. 10, n. 3, p. 327-342, 2006.

_____. Cities for people, not for profit. *City*, v. 13, n. 4, p. 484-492, 2009.

SWYNGEDOUW, E. Neither Global nor Local: “glocalization” and the politics of scale. In: COX, K. R. (Org.). *Spaces of globalization*. New York/London: The Guilford Press, 1997. p. 115-136.

_____. A Cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-ciborgue”. In: ACSELRAD, H. (Org.). *A Duração das Cidades*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 99-120.

_____.; HEYNEN, N. C. Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, v. 35, n.5, p. 889-919, 2003.

_____.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe. In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (Org.). *Spaces of neo-liberalization*. Boston: Blackwell, 2002. p. 195- 229

TAVARELLA, R.; SARTE, X. A. The symbolic and political appropriation of scales. *Geoforum*, v. 43, n. 3, p. 645-656, 2012.

VAINER, C. B. Regionalismos contemporâneos. In: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Ed.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 449-472.

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR/ UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, v.15, n. 2, p. 13-32, 2002.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R., (Ed.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169-224.

ZBOROWSKI, M. B. *Conflitos ambientais na Baía de Sepetiba: o caso dos pescadores atingidos pelo processo de implantação do complexo industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (ThyssenKrupp CSA)*. Dissertação (Mestrado) – Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Desigualdades regionais e Pacto Federativo no Brasil

Hipólita Siqueira

Desigualdade e diversidade regional são duas características-síntese do território brasileiro. Historicamente, ao contrário do que se passou no território americano de colonização espanhola, que se fragmentou e deu origem a vários Estados-nacionais, no caso do Brasil, a manutenção de um legado territorial de dimensão continental delimitado no período colonial, impôs dificuldades significativas para a nação no que diz respeito à construção da unidade da diversidade territorial (integração física, econômica, social, cultural etc.). Somado à complexa integração do território-continente, o legado do escravismo no que diz respeito a aspectos sociais tais como o preconceito e a segregação racial, a desvalorização do trabalho, a violência cotidiana de caráter privado (de expressão nos poderes locais) e a pouca/inexistente solidariedade das elites locais com o povo resultou em uma nação inconclusa em que se observa, dentre outras questões importantes, um descompasso/não-articulação das lutas sociais à problemática das desigualdades regionais.

Na história política do país pode-se identificar em alguns episódios significativos uma articulação entre as lutas sociais e as questões regionais nas distintas rebeliões locais do 1º Império e, em uma escala regional mais ampla e em outro contexto histórico e político, na emergência e encaminhamento da “questão Nordeste” nos anos 1950. Entretanto, como destaca Oliveira (2003), a questão regional limitou-se ao Norte e Nordeste e, junto com a questão federativa, foram “enjeitadas”, sendo destacadas por apenas alguns pesquisadores e cientistas sociais.

Diante de um conjunto complexo de questões imbricadas na construção da nação (questões fundiária, regional, urbana e social), pode-se afirmar que a ação territorial do Estado foi “bem sucedida” na manutenção de um território continental (submetido a tensões permanentes) e na soldagem de um pacto territorial de poder das elites “contra o povo”, parafraseando Florestan Fernandes, e do ponto de vista da acumulação, garantiu fundos territoriais e fronteiras de valorização para o capital, culminando com a “fuga para a frente” da apropriação privada do território (MORAES, 2000; TAVARES, 1999). No entanto, sua ação foi “mal sucedida” na promoção da redução de

desigualdades regionais e no atendimento às demandas por bens e serviços de uso coletivo de qualidade (BRANDÃO, 2013).

Nas últimas décadas, de significativas transformações sociais, culturais, econômicas, geográficas e políticas, a maior fluidez do capital resultou numa ampliação extraordinária das possibilidades de exploração das heterogeneidades e desigualdades socioespaciais em múltiplas escalas e em novos usos seletivos de certas porções do território. No entanto, esses processos não significaram o fim do Estado-Nação, tais movimentos ocorrem em simultâneo à reconfiguração de seu papel e ao reescalamento das formas de organização territorial do próprio Estado no capitalismo contemporâneo (BRENNER, 2004).

Apesar dessa complexa multiescalaridade, a disseminação de uma visão hegemônica neoliberal biescalar (global-local) deslegitimou as escalas regionais e nacionais, tanto no que se refere ao arcabouço teórico-analítico como na elaboração e implementação de políticas públicas. Se por um lado, a proliferação de estudos sobre as realidades locais permitiram o conhecimento de distintas espacialidades do desenvolvimento capitalista, por outro lado, tem se constituindo em barreiras quase intransponíveis à apreensão adequada dos processos que, sob uma lógica cada vez mais transescalar, se imbricam, se manifestam e se reproduzem nos diversos espaços urbano-regionais (SIQUEIRA, s/d).

No Brasil, passados os períodos difíceis da crise fiscal e financeira do Estado nos anos 1980 e de adoção de políticas neoliberais nos anos 1990, a redução das desigualdades regionais combinada à valorização de nossas diversidades não tem sido considerada prioritária na agenda dos movimentos sociais e tampouco nos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro (em seus três níveis de governo). É importante ressaltar que, tendo em vista as características do território e da organização política federativa do País, a compreensão adequada dessa questão relaciona-se ao pacto federativo, entendido como pacto territorial de poder.

Com base nessas considerações iniciais, o objetivo deste capítulo é analisar as informações sobre o pacto federativo e o quadro atual das desigualdades regionais brasileiras. A proposta é a de observar se o contexto nacional pós-2003, denominado por alguns de “novo desenvolvimentismo”, caracterizado por mudanças, mas também por muitas continuidades, foi acompanhado de alterações no pacto federativo e de ações para a redução de desigualdades socioeconômicas em sua expressão regional. Na primeira seção, são retomadas algumas discussões sobre o pacto federativo e sua articulação

com as desigualdades regionais. Na segunda, são examinadas informações sobre o quadro atual das desigualdades regionais no Brasil. Por fim, são feitas algumas considerações finais.

A centralidade da discussão do pacto federativo articulada às desigualdades regionais

Em um país de grande dimensão, de fortes desigualdades territoriais, periférico e subdesenvolvido como o Brasil e de organização federativa (entendida como uma organização territorial do poder), a compreensão e o encaminhamento político das questões socioespaciais (rural, ambiental, urbana e regional) passam necessariamente pela articulação e coordenação de interesses regionais distintos em um pacto político capaz de enfrentar as permanentes tensões à fragmentação do território. Tais forças tensionadoras são internas e externas e dizem respeito tanto à concentração espacial da riqueza e às forças dos localismos diversos como à internacionalização econômica (possibilidade de articulação direta das regiões com o mercado internacional) e as forças dos globalismos diversos (por exemplo, estratégia de *global sourcing* da produção pelas empresas transnacionais).

A retomada do debate sobre o federalismo brasileiro ocorreu no período dos anos 1980 diante dos desafios das tensões fragmentadoras da reconfiguração da divisão espacial do trabalho (internacional e interna ao território nacional), bem como daqueles desafios impostos pela redemocratização e das tarefas sociais expressas na Constituição Federal de 1988.

Apesar dessa complexidade econômica, política, social e territorial que envolve essa temática, identifica-se certo viés fiscalista e de eficiência do gasto público nas abordagens sobre a questão federativa no Brasil. A discussão em geral circunscreve-se ao federalismo fiscal e aos níveis mais adequados de descentralização de recursos e competências entre os entes federados. A questão federativa não se articula à questão das desigualdades regionais e das dificuldades da soldagem de um pacto. Dessa forma, corre-se o risco de simplificar o debate aos desafios da cooperação e competição entre níveis de governo, minimizando os problemas das distintas capacidades fiscais, financeiras, administrativas e políticas dos entes federados.

Uma abordagem mais complexa que articule desigualdades regionais e federalismo passa pelo entendimento do pacto federativo enquanto pacto territorial de poder, como “resposta histórico-política” ao problema geral da conciliação entre diversidade regional e unidade nacional em um

país-continente, tal como formulado em Affonso (2000). Segundo esse autor, é importante considerar que o equilíbrio desse pacto político será sempre precário, pois envolve a soldagem de interesses entre diversos níveis de poder institucionalizado e que, portanto, está sujeito a recorrentes tensões entre forças integração e desintegração, barganhas permanentes e criação de canais de articulação.

De outra forma, Furtado (1992, p. 13), preocupado com as baixas taxas de crescimento econômico dos anos 1980 e a intensificação da internacionalização da economia do País no início dos 1990, assim formula o problema:

(...) O desafio que se coloca à presente geração é, portanto, duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional.

Desse modo, não caberia apenas identificar as forças centralizadoras ou descentralizadoras de um pacto político competitivo ou cooperativo, mas se perguntar também sobre os mecanismos que soldam o pacto federativo em condições de fortes desigualdades socioeconômicas regionais. Nesse sentido, tem-se como pressuposto o papel crucial dos fundos públicos e de uma expressiva transferência de recursos públicos entre entes federados (5.561 municípios, 26 estados e o Distrito Federal) com profundas desigualdades (regionais) em suas capacidades fiscais, financeiras, técnicas e de gestão para implementar estratégias de desenvolvimento.

A literatura sobre esse tema destaca a priorização do reconhecimento do Município como ente autônomo na Constituição Federal de 1988, sendo esta considerada “municipalista”, não discutindo a soldagem do pacto federativo, ou seja, sem nenhuma lógica de repactuação entre União, Estados e Municípios. Nesse período houve uma confluência de questões que justapuseram a discussão da descentralização do poder político do Estado para a sociedade (redemocratização) e a discussão da descentralização do poder e de recursos do governo central para os governos subnacionais. (AFFONSO, 2000).

Entretanto, como destaca Monteiro Neto (2013), o debate sobre as desigualdades regionais foi importante, culminando com a criação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FCO¹, FNE² e FNO³), com base

¹ FCO – Fundo de Desenvolvimento do Centro Oeste.

² FNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.

³ FNO – Fundo de Desenvolvimento do Norte.

na distribuição de recursos da União (3% do IPI⁴ e IR⁵) para as regiões menos desenvolvidas e dos Fundos de Participação (FPE⁶ e FPM⁷), com regras de partilha que destinam recursos da União (IR e IPI) para aqueles estados e municípios localizados em regiões de baixo nível de renda por habitante.

Se por um lado, esse “municipalismo” da Constituição Federal de 1988 representou expectativas de avanço no sentido das políticas sociais locais, por outro lado, dificultou sobremaneira as articulações supralocais/regionais (por exemplo, nas escalas metropolitanas, intermunicipais, macrorregionais etc.). (BRANDÃO, 2013; NABUCO, 2007). Nos anos 1990, essas mudanças ocorrem em simultâneo à ampliação das desigualdades regionais e à desmontagem institucional do arcabouço de políticas regionais, instrumentos e de instâncias de coordenação (superintendências regionais). Também foi importante a perda de capacidade de ação do Estado pelo lado da privatização de empresas estatais que constituíam importantes instrumentos de organização do território. Nesse processo, tanto a questão do pacto federativo quanto a questão regional foram sendo marginalizadas e, no caso desta última, foi retirada totalmente da agenda do Estado.

Do ponto de vista das transferências de recursos, como resposta às perdas da União na Constituição Federal de 1988, a partir dos anos 1990, há um movimento de recentralização de recursos nessa esfera (via criação de novos impostos não partilhados, renegociação de dívidas estaduais, mecanismos de estabilização fiscal e desvinculação de receitas). De acordo com Monteiro (2013), nos anos 2000, o processo centralizador de receitas se manteve, tendo como justificativa a consolidação e ampliação do gasto social (saúde, educação e políticas de transferência de renda).

A tabela abaixo demonstra a distribuição das receitas tributárias e da receitas por níveis de governo no Brasil na década de 2000.

Tabela 1 – Brasil: Distribuição de receitas entre níveis de governo (2000-2010)

Nível de governo	2000		2010	
	Receita Tributária	Receita Disponível	Receita Tributária	Receita Disponível
Federal	67,1	50,7	65,9	47,8
Estadual	27,6	28,9	27,6	30,0
Municipal	5,3	20,4	6,5	22,3

Fonte: IBGE Municípios

⁴ IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

⁵ IR – Imposto de Renda.

⁶ FNPE – Fundo de Participação dos Estados.

⁷ FNPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Apesar de sua importância para os governos subnacionais, sobretudo para o municipal como visto na tabela acima, os mecanismos fiscais de transferência previstos na Constituição Federal de 1988 tais como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) e Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO) são insuficientes para a articulação de um pacto político territorial capaz de promover uma política visando a redução das desigualdades regionais. São sintomas do esgarçamento desse pacto político a “judicialização” das disputas entre os entes federados em torno da atualização dos critérios e das fórmulas de cálculo para a distribuição dos fundos de participação e em outros casos, como na questão dos royalties e da guerra fiscal empreendida pelos governos subnacionais na atração de investimentos privados e públicos. A guerra fiscal, por sua vez, como afirma Vieira (2013), tampouco é entendida e discutida no âmbito político das desigualdades socioespaciais regionais, sendo circunscrita aos problemas tributários relativos ao princípios aplicados na cobrança do ICMS⁸ (origem e destino).

Contudo, o problema da insuficiência das transferências intergovernamentais não significa que essas são ineficientes para a redução do problema das desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento de regiões com base de recursos/arrecadação inferiores. O importante a ser apreendido é que esses recursos deveriam ser articulados em uma política de desenvolvimento regional na escala nacional e suplementados pela realização de fortes investimentos e gastos estatais em infraestrutura econômica e social, aspectos cruciais para a transformação das estruturas produtivas regionais.

Na ausência desses mecanismos, são fortalecidas as estratégias dos Estados e dos Municípios, entes federados, de oferta de benefícios e incentivos lançando-se na competição pela atração de investimentos. Conforme tabela abaixo, entre 2006 e 2012, aumentou o percentual de municípios brasileiros que oferecem algum tipo de incentivo para a localização de investimentos em seu território (63% do total de 5.561 municípios). Dentre os principais mecanismos estão os “territoriais”: doação e cessão de terrenos para os empreendimentos.

Por fim, é importante destacar a permanência da influência neoliberal no estado atual das abordagens regionais e federativas. Como bem elabora Steinberger (2013, p. 18), ao privilegiar os “consensos fáceis” e não os conflitos, “(...) a solidariedade social dentro e fora da sub-região ou local enfraqueceu; populações vizinhas foram excluídas dos benefícios gerados; populações de conterrâneos nacionais também foram tratadas à margem dos planos”.

⁸ ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

Tabela 2 – Municípios brasileiros: mecanismos de atração de investimento (2006-2012)

Tipos de Mecanismos	2006	2012
Municípios com mecanismos	49,5	62,9
Doação de terrenos	21,7	26,3
Cessão de terrenos	22,2	24,2
Isenção de taxas	13,1	19,9
Isenção de ISS ¹	13,7	18,1
Isenção total de IPTU ²	13,0	18,3
Isenção parcial de IPTU	13,4	21,5

Fonte: IBGE Municípios.

¹ ISS – Imposto sobre Serviços.

² IPTU – Imposto Territorial Urbano.

A seguir analisa-se o quadro atual das desigualdades regionais no Brasil no período pós-2003.

O quadro das desigualdades regionais brasileiras nos anos 2000: mudanças e permanências

Após um longo período de pífias taxas de crescimento econômico nas décadas de 1980 e 1990, as mudanças na sociedade brasileira nos anos dos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010) impuseram novas questões ao debate nacional e urbano-regional. A reversão no quadro macroeconômico desfavorável ocorreu a partir de 2004, sendo determinada principalmente pela abundância da liquidez internacional, pelo aumento dos preços e da demanda externa por *commodities* agrícolas e minerais (com destaque para o “efeito-China”) e pelas políticas de fortalecimento do mercado interno (valorização do salário mínimo, expansão do emprego, ampliação do crédito ao consumo e políticas de transferência de renda). Como resultado, houve crescimento econômico, puxado principalmente pelo consumo interno e pelas exportações, e tímida recuperação dos investimentos públicos e privados.

No que diz respeito, às relações interregionais, desde a década de 1980 é possível identificar uma sofisticação e aprofundamento na divisão espacial do trabalho no Brasil levando em consideração as mudanças no contexto nacional e a inserção do país no contexto internacional. Tais mudanças trouxeram grandes desafios para a análise regional tendo por base as tendências de concentração e desconcentração macrorregional da atividade econômica. Diante das novas dinâmicas sociais e das atividades produtivas, as desigualdades regionais se manifestam em várias escalas que

não necessariamente coincidem com os limites políticos-administrativos dos entes federados.

Por outro lado, apesar de fortes tendências “fragmentadoras” (especialização e desindustrialização relativa) das estruturas produtivas regionais, os miniciclos de crescimento econômico de 1993-97; 2004-2008 (com a incorporação de milhões de brasileiros ao consumo ou ainda à “nova classe média”, tal como propagandeado pelo governo, e “classe C”, segundo o mercado), ainda que a taxas médias anuais bem inferiores às dos anos 1970, demonstraram as potencialidades do mercado interno de um país de dimensões continentais ainda “em construção” (SIQUEIRA, 2013).

Araújo (2013) destaca o impacto desconcentrador em termos espaciais do crescimento econômico e das políticas setoriais do governo federal, consideradas pela autora como políticas “implícitas” de desenvolvimento regional, tais como as de transferência de renda, previdenciária, agricultura familiar, valorização real do salário mínimo, habitacional, infraestrutura econômica e interiorização de novos *campi* universitários.

A expansão das exportações de *commodities*, favorecida por um forte ciclo de aumento de seus preços no mercado nacional, também teve sua influência nesse movimento, com destaque para os grãos em áreas do Centro-Oeste e dos minérios no Norte. Pinto (2013) destaca que isso foi importante para mudanças no bloco no poder com redução relativa da hegemonia da fração bancário-financeira e ascensão da fração dos segmentos produtores de *commodities* e do agronegócio.

Na tabela 3 a seguir, pode-se observar que, exceto a Região Sul, as macrorregiões Norte, Nordeste e Sudeste tiveram crescimento da atividade econômica acima ou igual, no caso desta última, à taxa nacional. No que se refere ao emprego formalizado, Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram taxas de crescimento acima da média nacional, especialmente o Norte (8%). Sul e Sudeste também tiveram crescimento significativo, ligeiramente abaixo da taxa nacional.

No que se refere ao PIB¹ regional, apesar das tendências desconcentradoras dos anos 2000, não houve alterações muito significativas. Na tabela 4, observa-se que a região Nordeste embora represente um terço da população nacional e tenha conseguido taxas de crescimento da atividade e do emprego acima da média nacional, manteve em 2010 sua participação relativa no PIB nacional no mesmo patamar de 2002. As regiões Norte e Centro-Oeste tiveram apenas pequeno aumento de participação relativa no PIB nacional.

¹ PIB Produto Interno Bruto.

Tais observações atestam a necessidade de ampliar investimentos em infraestrutura econômica e social capazes de transformar significativamente as estruturas produtivas regionais.

Tabela 3 – Brasil: Crescimento da Atividade Econômica e do Emprego Formal, segundo macrorregiões

Macrorregiões	Atividade econômica	Emprego formal (em Dezembro)
	2004/2011	2002/2010
Norte	5,2%	8,0%
Nordeste	5,0%	6,4%
Centro-Oeste	4,2%	5,7%
Sul	1,9%	5,1%
Sudeste	4,6%	5,1%
Brasil	4,6%	5,5%

Fonte: Índice de Atividade Econômica Regional (IBCR), Banco Central; RAIS/MTE, extraído de Araújo (2013).

Tabela 4 – Brasil: Distribuição Regional do PIB, em % (2002-2010)

Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3	55,4
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	9,2	9,2	9,6	9,3
Brasil	100								

Fonte: IBGE, Contas Regionais 2010, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Diferentemente de períodos anteriores de crescimento econômico, o ciclo 2003-2009 foi acompanhado de desconcentração de renda. A tabela 5 a seguir demonstra tal tendência com base nos índices de Gini da renda domiciliar per capita para todas as macrorregiões brasileiras. Entretanto, tais índices continuaram sendo mais elevados no Nordeste, Centro-Oeste e Norte.

Do mesmo modo, sob o efeito da política de valorização do salário mínimo, o percentual de pessoas de baixa renda (menor que $\frac{1}{2}$ salário mínimo e menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) foi decrescente para todas as macrorregiões. O quadro de desigualdades regionais se expressa na comparação desses percentuais (tabela 6): em 2009, o percentual de pessoas com renda média inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo no Nordeste era de cerca de 50% enquanto que no Sul e Sudeste, de 20% e 18%, respectivamente.

Tabela 5 – Índice de Gini da Renda Domiciliar per capita, segundo macrorregiões brasileiras (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	0,5815	0,5704	0,5675	0,5608	0,5540	0,5441	0,5401
Norte	0,5437	0,5404	0,5305	0,5216	0,5337	0,5095	0,5226
Nordeste	0,5845	0,5823	0,5705	0,5724	0,5649	0,5568	0,5568
Sudeste	0,5546	0,5392	0,5401	0,5338	0,5199	0,5120	0,5071
Sul	0,5286	0,5192	0,5129	0,5038	0,5024	0,4917	0,4879
Centro-Oeste	0,5775	0,5697	0,5734	0,5597	0,5721	0,5638	0,5558

Fonte: IBGE, PNAD extraído de www.datasus.gov.br

Tabela 6 – Percentual de pessoas de baixa renda, segundo as macrorregiões brasileiras (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Região Norte							
Menor que 1/2 SM	59,7	58,6	55,5	50,7	50,5	44,9	44,5
Menor que 1/4 SM	28,4	27,7	24,2	20,4	21,5	17,1	17,2
Região Nordeste							
Menor que 1/2 SM	71,2	69,4	65,5	60,4	58,7	54,4	52,4
Menor que 1/4 SM	43,9	39,7	35,1	30,5	29,1	25,4	23,8
Região Sudeste							
Menor que 1/2 SM	34,7	32,6	28,7	24,6	23,9	21,0	19,6
Menor que 1/4 SM	13,3	11,3	9,1	7,2	7,4	6,1	5,8
Região Sul							
Menor que 1/2 SM	31,7	28,9	27,2	22,9	21,2	19,0	17,7
Menor que 1/4 SM	11,4	9,9	8,5	6,8	6,6	5,5	5,1
Região Centro-Oeste							
Menor que 1/2 SM	43,0	38,5	36,5	31,2	30,1	25,7	24,4
Menor que 1/4 SM	17,3	13,5	12,0	9,2	8,9	7,5	7,0

Fonte: IBGE, PNAD extraído de www.datasus.gov.br

As desigualdades regionais de saneamento básico em pleno Século XXI ainda representam um grande desafio do acesso a serviços públicos no Brasil, como demonstra a tabela 7 a seguir. O menor percentual de cobertura de esgotamento sanitário é o da área rural do Centro-Oeste (8,8%) e o maior é o da área urbana do Sudeste (93%). Cabe ressaltar que os dados aqui apresentados de forma agregada, por macrorregiões e situação domiciliar, certamente expressam desigualdades importantes no que se refere aos níveis dos Estados e Municípios de cada região, mesmo no interior daquelas com percentuais mais elevados.

Do ponto de vista institucional, algumas mudanças ocorrem com a inclusão da temática regional em alguns planos e programas, a elaboração e

institucionalização de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o esboço de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e a recriação “simbólica” das superintendências de desenvolvimento regional que haviam sido extintas durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002) (Sudene², Sudam³ e Sudeco⁴ e criação de seus respectivos fundos de desenvolvimento, FNE, FNO e FCO). Como destaca Steinberger (2013) foram retomadas as políticas públicas nacionais, tendo como novidade a inclusão do território em suas abordagens. Em geral, essa autora caracteriza esse novo contexto de produção de políticas pelo seu “hibridismo”, combinando democracia e participação e “ranço tecnocrático e autoritário.

Tabela 7 – Cobertura de esgotamento sanitário, segundo as macrorregiões e situação domiciliar (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Região Norte							
Urbano	54,55	59,12	62,21	60,40	64,05	65,92	63,02
Rural	0,52	19,01	18,70	20,10	20,86	30,85	23,58
Região Nordeste							
Urbano	56,77	57,31	59,83	61,61	68,43	68,46	64,11
Rural	7,96	9,16	8,04	9,76	14,50	14,67	16,00
Região Sudeste							
Urbano	90,48	90,72	90,88	91,47	93,29	92,84	92,27
Rural	24,80	27,24	27,77	30,37	33,46	33,33	33,87
Região Sul							
Urbano	81,07	82,82	82,30	83,12	84,83	83,03	86,38
Rural	40,29	37,03	43,03	44,99	46,61	40,44	48,22
Região Centro-Oeste							
Urbano	51,30	45,92	50,47	49,79	52,38	52,86	50,48
Rural	6,62	8,04	6,14	6,76	7,94	14,45	8,76

Fonte: IBGE, PNAD extraído de www.datasus.gov.br

No caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em específico, surge uma abordagem inovadora das desigualdades regionais em suas múltiplas escalas adequada às novas dinâmicas sociais e econômicas do território. Elaborou-se uma tipologia que considera as diferenças de crescimento econômico e populacional ao nível das microrregiões geográficas, identificando áreas de menor dinamismo inclusive no interior de macrorregiões e Unidades

² SUDENE Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

³ SUDAM Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.

⁴ SUDECO Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste.

da Federação (UF) de maior poder econômico. A abordagem multiescalar, não necessariamente coincidente com limites políticos-administrativos das Unidades da Federação, impõe desafios e esforços expressivos no que se refere à articulação de distintos níveis de governo. Como visto na seção anterior, essa questão exige fundos públicos, pesados investimentos em infraestrutura produtiva e social e instâncias de coordenação que articulem interesses regionais diversos. Dessa forma, a não criação do Fundo de Desenvolvimento Regional é um empecilho para fazer avançar as ações previstas por essa política.

A efetiva implementação desse amplo rol de políticas espaciais ainda não se concretizou. Por outro lado, outras ações do Estado, apesar de serem destacadas como sendo “implícitas” de desenvolvimento regional, tais como o conjunto de obras de infraestruturas (energia, logística e urbana) abarcado no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), são ilustrativos da predominância de uma abordagem setorial em detrimento da regional. No que diz respeito à localização dos investimentos previstos e em andamento, segundo Porto e colaboradores (2012), 26% estão no Sudeste, porém, o Nordeste tem percentual mais elevado (16%) do que as regiões Sul (7,4%) e Centro-Oeste (4,8%).

Quando se examina outras ações de importante potencial de transformação na organização do território e das estruturas produtivas regionais, tais como os financiamentos setoriais concedidos pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento), observa-se uma tendência de aumento da participação relativa das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na distribuição dos desembolsos anuais do banco, entre 2003 e 2012.

Tabela 8 – Distribuição Regional dos Desembolsos Anuais do BNDES, em % (2003-2012)

Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norte	2,1	4,9	3,4	3,2	5,3	5,4	8,2	7,0	7,8	8,6
Nordeste	9,3	6,9	8,1	9,4	8,2	8,4	16,2	10,2	13,5	13,5
Sudeste	59,7	53,5	61,2	61,2	57,9	56,1	52,6	58,2	49,1	46,4
Sul	20,4	21,8	20,3	19,1	19,7	19,2	15,2	17,9	21,4	18,6
Centro -Oeste	8,4	13,0	7,0	7,1	8,9	10,9	7,9	6,7	8,2	12,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BNDES.

No entanto, o Sudeste e o Sul ainda são as regiões de maior importância relativa na distribuição desses recursos. Nos relatórios de aplicação de recursos disponibilizados pelo BNDES é possível identificar uma seletividade na localização geográfica dos principais empreendimentos financiados. Os

projetos mais importantes fora dessas regiões são a Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco; e o interestadual da Transportadora Gasene (gasoduto entre Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia) (SIQUEIRA, 2013).

Considerações Finais

Ao longo do texto foi destacada a importância de uma abordagem mais complexa da temática federativa articulada às desigualdades regionais do território-continente brasileiro. Entende-se que a recomposição das bases do pacto federativo (canais de articulação e mecanismos de cooperação), enquanto pacto territorial de diversos níveis de poder institucionalizado, é uma questão central para a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e a redução de desigualdades urbanas e regionais do País.

A permanência de um quadro de fortes desigualdades regionais em um contexto de retomada do crescimento econômico e da ação estatal por si só não significa que os mecanismos atuais de transferências intergovernamentais e as políticas de fortalecimento do mercado interno e de transferências sociais implementadas foram ineficientes. A discussão aqui apresentada teve como objetivo destacar as limitações dessas ações na ausência de investimentos substantivos em infraestrutura econômica e social capazes de transformar as estruturas produtivas regionais. _

Referências bibliográficas

- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, E. (Org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BRANDÃO, C. A. Introdução. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.) *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- BRENNER, N. *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- MONTEIRO NETO, A. Política de Desenvolvimento Regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro?. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.) *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- MORAES, A. C. R. *Bases da formação territorial no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2000.
- NABUCO, M. R. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. *etc, espaço, tempo e crítica*, Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas, n. 2 (6), vol. 1, 2007.
- OLIVEIRA, F. A enjeitada. In: BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*.

São Paulo: Max Limonad, 2003.

PORTO, E.; CARVALHO, I. M. M.; BRAUNSTEIN, L. A. Contrastes e Desigualdades da Integração Física Sulamericana: e o Nordeste do Brasil, Para Onde Vai? SEMINÁRIO DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 12. Belo Horizonte, *Anais...* . Belo Horizonte 2012.

PINTO, E. C. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder”. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.) *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

SIQUEIRA, H. Novo desenvolvimentismo e Dinâmica Urbano-Regional no Brasil (2004-2012). In: *Revista Eure*, s/d, (aceito para publicação).

SIQUEIRA, H. Dinâmica Regional Brasileira (1990-2012). In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.) *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

STEINBERGER, M. (Org.) *Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

VIEIRA, D. J. Apontamentos sobre a guerra fiscal no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.) *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

Afinal, estamos em uma metrópole!

velhas novidades do debate metropolitano
a partir dos 360° de Brasília

Benny Schvarsberg

*Cidade grande, moça bela, tu tens o cheiro da ilusão
Quem passou na tua janela já conheceu a solidão.
Cidade grande, chaminé de gasolina,
Foi minha sina nos teus braços vir parar
Tua grandeza me levou a um delírio
Feito um colírio clareando o meu olhar
Cidade grande, paraíso da loucura
Quem te procura feito eu vim te procurar
Sofre um bocado pra entender o teu mistério
Falando sério foi difícil acostumar.*

*Teu movimento eu comparei a um formigueiro
De tão ligeiro comecei a imaginar
Meu Deus do céu como é que a felicidade
Nessa cidade acha um espaço pra morar
Minha tristeza rejeitou tua alegria
Num belo dia quando eu pude perceber
Que o progresso é que faz do teu dinheiro*

*Um cativo onde se mata pra viver
Quando eu olhei a água preta do teu rio
Um calafrio me subiu ao coração
Fiquei com medo de algum dia o oceano
Achar um plano e se vingar na traição
Cidade grande, se tu fosses minha um dia
Eu te mostraria como a abelha faz o mel
Mas quem sou eu, apenas um simples poeta
Que vê a vida com os olhos para o céu.*

Cidade Grande de Petrúcio Amorim, 1991

Os anos de 2003 a 2009 foram tempos em que tivemos a oportunidade de circular mais pelas cidades Brasil afora participando de debates das conferências das cidades, de associações de municípios, discutindo com técnicos de prefeituras e entidades locais, estaduais e regionais.

Este périplo territorial nos propiciou conhecer um pouco da realidade da gestão e dos desafios do planejamento urbano, sendo dos maiores estímulos

que pudemos reter, em termos de conhecimento, de uma experiência de trabalho no Ministério das Cidades.

Nessa peregrinação técnica e política pudemos observar e desenvolver um sentimento curiosamente ambíguo em torno da questão e problemática do processo de metropolização.

A ambiguidade a que nos referimos é de que o sentimento de pertencimento como cidadão de uma área metropolitana emprestava uma espécie de valoração cosmopolita positiva como que compensatória às externalidades negativas associadas a essa condição tais como crise de mobilidade, custos elevados de moradia e consumo em geral.

“Afinal, estamos já em uma MetrÓpole!” com um sentido de “Esse é o preço da vida metropolitana!”, era invariavelmente o fecho compensatório de um discurso lacrimoso de lamentações dos efeitos perversos do crescimento e da conurbação urbano-metropolitana.

Não queremos aqui elaborar esse sentimento e percepção de trágico orgulho no sentido sociológico ou psicológico, mas tão somente refletir como ele, de alguma forma, atualiza os contextos da escala intra-metropolitana como “velhas novidades”¹ da organização do espaço brasileiro passados cerca de vinte e cinco anos no Brasil em que os estados, com a competência atribuída pela Constituição de 1988, saíram criando regiões e áreas metropolitanas, e constituindo alguns poucos aglomerados urbanos, colares e rides – regiões integradas de desenvolvimento econômico, concomitantemente com a falta de um marco político e regulatório mínimo sobre o tema de reconhecida complexidade, vide o histórico debate técnico e acadêmico, e os impasses políticos que o cercam.

Ilustrativo desses impasses é a longa tramitação e debate no Congresso Nacional de projeto de lei do Estatuto das MetrÓpoles que vai completar uma década em 2014. A julgar pelo tempo de tramitação de matérias polemicas que envolvem interesses complexos e atores diversos conformando marcos nacionais como o Estatuto da Cidade, que tramitou treze anos, teremos provavelmente mais tempo pela frente de enfrentamento legislativo em torno deste projeto.

¹ Expressão de Santos (1981) analisando a reprodução do padrão periférico de expansão urbana que supercongestiona o centro e joga a precariedade na periferia: “[...] descobrir que os espaços intrametropolitanos reproduzem em sua escala peculiar e de forma palpável as mesmas condições de dependência externa e regional corresponde à exploração de um novo filão. A dicotomia Núcleo/Periferia tem significado estrutural. Uma das partes da relação existe por causa da outra. Os atuais núcleos metropolitanos brasileiros, privilegiados, bem servidos e de alto valor econômico, exigem, para existir, que as Periferias também existam e que sejam mantidas como estão. Intervenções do Poder Público nas Periferias que melhorem as suas condições ambientais e o padrão de vida de quem está morando lá só servirão para lhes retirar o caráter de informalidade, que é o que de alguma forma lhes permite a sobrevivência. A consequência será o surgimento de novas periferias ainda mais distantes, mais desprovidas e mais marginalizadas”.

Em debate realizado no XV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), em 2013, em Recife (Pernambuco), nos pareceu intelectualmente provocadora a anotação do professor Wilson Cano com respeito à aceleração histórica surpreendente da urbanização brasileira, que a distingue das experiências milenares e seculares europeia, norte-americana, latino-americana e, sobretudo, a asiática (só recentemente a China com a maior população do mundo tornou-se predominantemente urbana) e suas consequências para as demandas de qualificação do território urbano assim aceleradamente convertido.

Esta acelerada urbanização, que em duas décadas praticamente inverteu a equação rural-urbana da população brasileira, cobrou seu preço na precariedade e incompletude crônica de equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos mesmo nas cidades-capitais de malha urbana mais consolidada. Além daquilo que podemos designar conforme Ribeiro (1996) de uma ausência de urbanidade, que reitera assimetrias brutais na produção do urbano, implicada com a consolidação de padrões igualmente assimétricos de urbanidade, constituídos por formas particulares de relação com o trabalho, a cultura, a participação política e o exercício de direitos conformes aos modos de viver, pensar e agir possibilitados no contexto urbano. É aí também que se dá a atualização de práticas políticas comumente identificadas com o “atraso”, como o patrimonialismo e seus desdobramentos. As consequências analíticas desse modelo acelerado, de reduzida urbanidade e sua relação com a política pública, serão aqui remarcadas no movimento de metropolização que ilustraremos com o caso da Área Metropolitana de Brasília (AMB). Finalizaremos a análise com o estado atual do debate do Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole, iniciativa que esperançosamente pode oferecer insumos e instrumentos ao enfrentamento do quadro metropolitano brasiliense e brasileiro.

Referências institucionais e conceituais da metropolização brasileira

Conforme Algebaile (2007), nas metrópoles os vínculos entre modernização seletiva e apropriação privada do público marcam toda uma história de produção do território, e adquirem formas particulares de realização, especialmente ao se delinearem contundentes contrastes entre as mais avançadas inovações e as mais aviltantes condições de vida.

A escala metropolitana como demarcou Ribeiro (1996) torna-se fundamental para o reconhecimento de desigualdades econômicas e culturais

e de limites históricos das políticas públicas, representativos de aspectos da problemática urbana e social enfrentada por um leque bem mais amplo de cidades. A autora destacou o paradoxo de que as metrópoles brasileiras, espaço das inovações, constituam também o lugar de formas ímpares de contrastes e aparentes desajustes entre padrões de modernização da vida social e formas de exercício do poder, algumas delas das mais arcaicas e anacrônicas, diga-se de passagem, veja-se, por exemplo, as assembleias legislativas e câmaras de vereadores e suas recorrentes proposições urbanísticas clientelistas. A imanência do patrimonialismo e do individualismo privatista em espaços que mobilizam simultaneamente avançados processos de modernização constitui um enigma vigente que, equacionado, deve estimular boas contribuições para a compreensão do problema em outras escalas.

A mesma autora destaca duas dimensões acerca da expansão metropolitana contemporânea no capitalismo dependente. A *expansão de natureza territorial*, via incorporação ao tecido metropolitano de áreas urbanas que ainda não eram propriamente metropolitanas, ao que nós acrescentaríamos a julgar pela experiência recente da AMB inclusive de novas áreas rurais e suburbanas, e pela ampliação da área sob influência direta da metrópole. E *sua atualização e robustecimento*: algo como “as metrópoles se tornam mais metrópole”, atualizando-se como tal quando modernizam suas estruturas material e funcional a ponto de renovarem, simultaneamente, suas condições de sustentação das relações externas que caracterizam uma metrópole enquanto tal, na hierarquia das cidades. A manutenção de posições privilegiadas, leia-se encurtar caminhos na disputa pelos recursos públicos federais principalmente, é ao mesmo tempo, resultado e condição essencial na sustentação dessa atualização permanente.

Essas duas dimensões são absolutamente associadas e interdependentes. Assim, de alguma forma a modernização dos núcleos mais avançados de vida metropolitana requer também apropriação desigual do excedente que financia a própria produção urbana, implicando a produção, manutenção e incorporação, às relações metropolitanas, de espaços sem o mesmo padrão de urbanização e de urbanidade. Por isso, conclui a autora, a expansão metropolitana nos países de capitalismo dependente é uma expansão desigual de tudo o que possa ser considerado metropolitano.

Numa abordagem de reflexão mais morfológica, Villaça (2001) assinala que as metrópoles brasileiras se apresentam segundo três categorias:

- Aquelas que têm 360° para se desenvolver, como São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Brasília;

- Aquelas que têm 180° para se desenvolver, como Recife, Porto Alegre, Manaus, Fortaleza, geralmente cercadas por elemento natural, o mar ou um grande rio, desde que efetivamente intransponível;
- Aquelas que têm 90° como o Rio de Janeiro e Salvador. (VILLAÇA, 2001, p. 114).

Adotando provisoriamente a inserção de Brasília na primeira das três categorias propostas, trataremos adiante de alguns de seus traços, singularidades e paradoxos.

Referências da trajetória institucional da questão metropolitana no Brasil

É conhecida a trajetória que envolve a questão metropolitana no Brasil entanto marco institucional, legislação federal e estadual, políticas e programas públicos². Em linhas gerais demarcam-se dois períodos caracterizados por conjunturas políticas distintas. O primeiro na década de 1970, no âmbito do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento elaborado durante o regime militar autoritário. Este plano fundamentava-se em grande medida na lógica da expansão industrial e criação de suas bases, entendidas as metrópoles como *locus* privilegiado ou mesmo sua expressão espacial por excelência. A resultante legislativa maior desse período foi a criação inicial das primeiras nove regiões metropolitanas brasileiras pelas leis complementares de números 14/73³ e 27/74⁴, englobando fundamentalmente os principais centros urbanos nacionais à época e suas áreas de influência imediata, leiam-se municípios conurbados em particular. A necessidade de otimizar/racionalizar a implantação de serviços comuns de interesse metropolitano era a justificativa técnica básica para a constituição destas regiões metropolitanas como unidades de planejamento e gestão que seriam organizadas em um padrão de dois conselhos orientadores: um consultivo e um deliberativo, embora com limites. Em boa medida a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (FRANCISCONI; SOUZA 1976) buscou dialogar e atuar naquela resultante ao formular o Programa de Regiões Metropolitanas que, juntamente com o Programa de Cidades Médias, são instrumentos principais daquela política. Souza (1999) aponta para uma avaliação crítica daquela política evidenciando o contraponto entre o II PND e sua concepção econômica e a concepção derivada de uma leitura sobre o território com as diretrizes da política urbana

² Tratamos um pouco dessa trajetória em Schvarsberg (2010) e Schvarsberg e Lopes (2011).

³ Criou as regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo.

⁴ Criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

elaborada, a PNDU. O plano, de caráter totalmente centralizador, contradita a política urbana que dele derivou, de caráter descentralizador da sociedade e do espaço, expondo claramente enormes limites com respeito ao trato nacional das questões urbanas e territoriais. No entanto, desde então, percorrida uma trajetória errática de programas, ações e investimentos em iniciativas urbanas e metropolitanas de âmbito federal, não mais assistimos uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano institucionalizada enfrentando claramente o tema metropolitano.

O segundo período, que entendemos em plena vigência, inaugura-se a partir da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a competência aos estados federados para institucionalizar suas unidades regionais. De viés tido como descentralizante, o novo texto constitucional emulou, ainda, a emergência de outras categorias de organização regional além das regiões metropolitanas tais como as Aglomerações Urbanas (AU) e microrregiões urbanas (MR) suscitando dessa forma novas possibilidades para o planejamento regional ser posto em prática pelos estados. Para o bem ou para o mal, desencadeou-se um novo ciclo de geração de unidades regionais de diferenciadas formas de inserção física, dimensional e de portes populacionais, vulgarizando em grande medida o conceito metropolitano, ou diluindo-o numa noção imprecisa de expansão territorial.

No vácuo de um marco legal e de uma política metropolitana no âmbito de uma política nacional de desenvolvimento urbano, inúmeras leis estaduais criaram unidades com parâmetros mínimos para sua organização e gestão criando situações variadas como “áreas de expansão metropolitana”, na legislação do estado de Santa Catarina, por sinal dos mais pródigos na produção de 8 (oito) regiões metropolitanas (RMs) só perdendo para o estado da Paraíba com suas 11 (onze) RMs, ou como o “colar metropolitano”, no estado de Minas Gerais; e, ainda, algumas regiões metropolitanas do interior de características bem distintas, como é o caso das nordestinas⁵. Fora o caso da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Pólo Petrolina e Juazeiro, da RIDE da Grande Teresina (com Timon/MA) e o caso da RIDE-DF que trataremos adiante com mais pormenor. Curiosamente, no caso do Distrito Federal, em que se trata de uma RIDE, o próprio governo do Distrito Federal cria uma Secretaria da Região Metropolitana, sem que essa figura tenha qualquer existência legal. Configuramos hoje nacionalmente um quadro de mais de cinquenta regiões metropolitanas constituídas, por enquanto, com

⁵ Regiões metropolitanas de Arapiraca/AL, Campina Grande/PB, Feira de Santana/BA, Imperatriz/MA, Juazeiro do Norte/CE, Mossoró/RN e Petrolina/PE.

situações tão dispareas como São Paulo com mais de 20 milhões e Araruna na Paraíba com 65 mil habitantes.

Uma mobilização no sentido de inaugurar um terceiro período nesta trajetória se relaciona com a iniciativa do Estatuto da Metrópole proposto no projeto de Lei de 3.460/2004 até hoje em tramitação, que será sinteticamente comentado mais adiante na nota final deste texto.

Impasses e desafios em 360 graus: a área metropolitana de Brasília

Muito embora alguns autores como Ferreira (1985) firmem que a área metropolitana de Brasília estivesse desde cedo delineada à semelhança das demais metrópoles brasileiras, entendemos que a metropolização que se deu a partir da nova capital, ao menos do ponto de vista do modelo de ocupação territorial, possui uma particularidade distintiva das metropolizações levadas a efeito espacialmente em processos de conurbação física de malhas urbanas em seus processos de fluxos e fixos econômicos e sociais. A área metropolitana de Brasília conformou-se no território de forma polinucleada e dispersa. À diferença também de cidades capitais como o Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, que sofreram processos de metropolização ao longo de várias décadas, no caso de Brasília em cerca de duas décadas de criação já se manifestavam as características de um processo de metropolização precoce⁶ e acelerada, em grande medida em razão da condição política de capital da república e sede dos poderes executivo, legislativo e judiciário⁷. Embora não exclusivamente por esta condição, como se pode avaliar pelo crescimento da região Centro-Oeste no cenário econômico nacional como fator acumulativo para o fato de que Brasília torna-se, já no censo de 2010, a quarta cidade brasileira e sétima metrópole nacional, sendo o segundo maior incremento populacional das metrópoles brasileiras no período 2000-2010, somente superado por São Paulo.

Por outro lado, Santos (1990) chama a atenção para os aspectos locais das grandes aglomerações urbanas metropolitanas

⁶ Segundo Ferreira (1985), decorridos vinte e cinco anos de sua implantação Brasília já tem delineada a sua área metropolitana, à semelhança das demais metrópoles brasileiras...por ser uma cidade que surge com definição *à priori* do seu papel dentro da divisão de trabalho urbano, isso passa a ser um elemento acelerador do processo de formação do grande aglomerado, o que se dá então de forma prematura (grifo nosso), antes mesmo da cidade central estar concluída e totalmente ocupada.

⁷ A mesma obra acima citada intitulada Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão de 1985 inaugura a Coleção Brasília e apresenta vários capítulos elaborando teoricamente essa análise. Veja-se nesta obra especialmente os artigos de Schmidt, B., Bicca, P., Ferreira, I.C.B. e Paviani, A.

As metrópoles contemporâneas são os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem. Nas últimas décadas – não importa onde se situem –, elas trabalham em compasso com o ritmo do mundo na medida em que a realidade da globalização se impõe sobre o processo secular de internacionalização. Desse modo, as metrópoles funcionam e evoluem segundo parâmetros globais. Mas tem especificidades, que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local. (SANTOS, 1990, p.9)

É justamente a partir deste ponto, da própria história local, que enfocamos a experiência da formação da Área Metropolitana de Brasília onde uma história própria local constrói a combinação da precariedade perversa especialmente de infraestrutura e emprego/renda com a ausência e limites da política pública ao longo de cinco décadas de existência.

Em Brasília o padrão periférico de expansão metropolitana tradicional com núcleos privilegiados, bem servidos e de alto valor econômico exigiu como sói para existir, a existência concomitante de periferias precárias mantidas como tal. A precariedade e informalidade periférica foram construídas em forte articulação com as lógicas excludentes de mercado formal e informal, especialmente o mercado imobiliário e o preço da terra, alimentados ou de certa forma até, planejados pelas políticas públicas urbanas e territoriais. Nestas políticas ao longo das décadas recentes, o executivo local especialmente via um instrumento institucional local, a Terracap⁸. Este órgão público teve papel destacado e original na experiência urbana brasileira, até porque se tratou de um caso único no contexto metropolitano nacional da existência de uma agência de desenvolvimento com capital composto por duas esferas federativas cujo ativo principal é gleba de terra passível de urbanização legal e oferta de um estoque fundiário urbano expressivo. A intensa participação da Terracap na política urbana da área metropolitana de Brasília pode ser vista em análises críticas de inúmeros autores⁹ que se debruçaram sobre a dinâmica espacial urbana e imobiliária no Distrito Federal.

O modelo de ocupação territorial polinucleado disperso implementado em Brasília teve quatro características e efeitos como dimensões e fatores

⁸ A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, também conhecida como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, é uma Empresa estatal do governo Federal e do Governo do Distrito Federal. [Vide lei 5861, de 12 de dezembro de 1972] A Terracap é oriunda do então Departamento Imobiliário da Novacap, sendo desmembrada desta em 12 de dezembro de 1972, quando foi criada pela Lei 5861. Iniciou suas atividades em 14 de agosto de 1973, sendo seu capital dividido entre o Distrito Federal, com 51%, e a União com os 49% restantes. [§ 2º O Capital inicial da TERRACAP caberá 51% (cinquenta e um por cento) ao Distrito Federal e 49% (quarenta e nove por cento) à União

⁹ Dentre estes autores Campos (2003), Paviani (2010), Gonzales (1985).

constituintes. A primeira delas, do ponto de vista fundiário-econômico que foi constituir um modelo perdulário no sentido de ser excessiva e irracionalmente gastador de terra pública com consequências econômicas em termos de custos de infraestrutura e serviços urbanos. A segunda, do ponto de vista ambiental, que foi constituir um modelo acentuadamente predatório com os recursos naturais em um território de marcadas fragilidades com respeito à água e a geomorfologia do solo. A terceira, do ponto de vista da desigualdade social, que foi constituir um modelo socialmente segregado e promotor de exacerbadas discrepâncias sociais, diferenciando privilegiados moradores da área central tombada e suas cercanias que contem cerca de 10% da população moradora do Distrito Federal apartados sócio-espacialmente dos demais 90% da população moradora nas cidades satélites com padrões de equipamentos, infraestrutura e serviços bem inferiores aos da área central elitizada. A quarta característica, do ponto de vista urbanístico, que foi promover um verdadeiro arquipélago de ilhas desarticuladas e desintegradas entre si como tecido e malha urbana extremamente desequilibrada e com alto grau das chamadas irregularidades urbanísticas com destaque para a grilagem¹⁰ de terrenos especialmente os públicos. O modelo de ocupação centro-periferia metropolitana disperso reforçou sua irracionalidade nestes quatro fatores constituintes com a mobilidade urbana truncada por uma urbanização de molde rodoviário calcado no *mix* de grandes distâncias pendulares casa-trabalho da população periférica, com transporte coletivo de péssima qualidade e altíssimo índice de motorização particular na proporção de um carro para cada dois habitantes. Este modelo foi perversamente reforçado com a política anticíclica adotada de venda de carros particulares como antídoto anticíclico à crise econômica mundial dos anos recentes.

Assim, o Plano Piloto de Brasília, cada vez mais elitizado juntamente com seus arredores imediatos, constituiu o centro da área metropolitana de Brasília que se configurou em uma estrutura de cidades com um vasto espraiamento de cerca de cem quilômetros lineares envolvendo no mínimo até dez municípios goianos adjacentes ao território do Distrito Federal. Entretanto, estudos de origem e destino de viagens, realizados na elaboração do Plano Diretor de Transportes Urbanos (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2010), somados a dados de localização do emprego, suscitam a expansão do centro metropolitana para além do plano piloto de Brasília em dois vetores territoriais de subcentralidades. O primeiro vetor envolvendo uma área de influência

¹⁰ Prática da venda ilegal e parcelamento de terrenos públicos e privados com falsificação de documentos de propriedades das áreas, também conhecida como a indústria do lote geralmente organizada por quadrilhas com atravessamento no executivo e legislativo.

imediate no sentido Sul/Sudoeste, englobando os núcleos urbanos do SAI (Setor de Abastecimento e Indústria de Brasília), Guará e a região de novos empreendimentos imobiliários residenciais e comerciais de grande porte no entorno da nova Rodoviária Interestadual, que poderia caracterizar um centro metropolitano expandido.

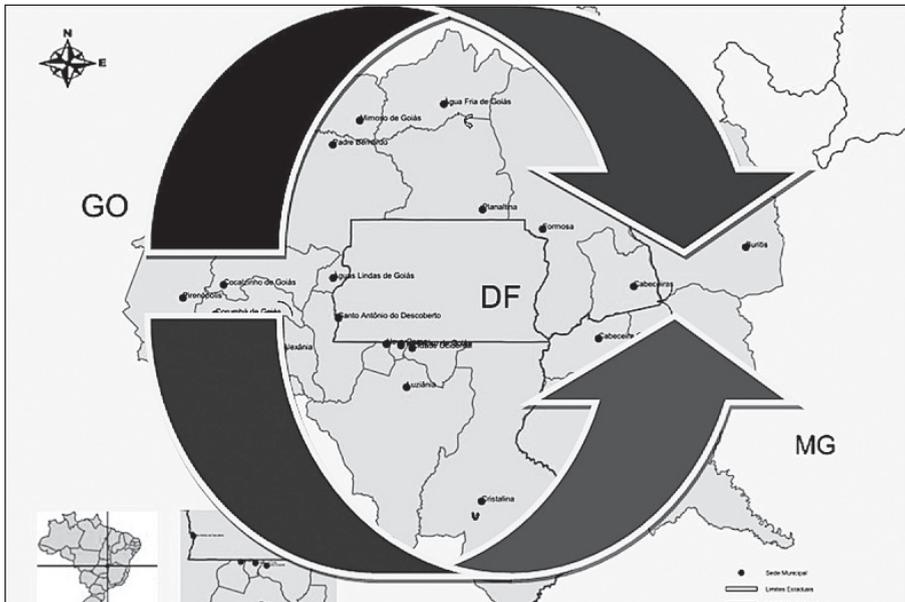
O segundo vetor no sentido Sudoeste implica em uma tendência à subcentralidade metropolitana na região em franca conurbação e adensamento envolvendo os núcleos urbanos de Taguatinga, Águas Claras, Ceilândia e Samambaia, região que receberá ainda o incremento do novo Centro Administrativo do Governo do Distrito Federal. Estes estudos (CAVALCANTE, 2013), embora não recusem estruturalmente o modelo centro-periferia metropolitana disperso apontam para possibilidades de diversificação na dinâmica da metropolização de Brasília. E reiteram, assim, desafios à formulação de uma política de planejamento e gestão de caráter metropolitano, sempre de difícil percepção técnica e política tanto para os governos do Distrito Federal e do estado de Goiás, quanto para o governo federal que mantém uma limitada Gerência da RIDE-DF no âmbito do Ministério da Integração Nacional, como estrutura de suporte a alguma política, até então invisível, para o desenvolvimento efetivamente integrado deste território com área total de 56.400 km², abrangendo vinte e três municípios, dos quais três de Minas Gerais, dezenove de Goiás e o município de Brasília, com população total estimada em mais de 3,7 milhões de habitantes. Cabe lembrar que desta população total estimada, cerca de 2,6 milhões encontram-se no interior do Distrito Federal, o que demonstra a preponderância de sua influência e seu papel central na AMB. Veja-se a seguir, a partir de um mapa recentemente elaborado pela CODEPLAN, no qual demarcamos ilustrativamente a lógica dos 360°, as possibilidades de expansão territorial da Área Metropolitana de Brasília.

Por outro lado, ainda do ponto de vista do fator urbanístico que acima destacamos como constituinte do modelo de ocupação centro periférico metropolitano disperso, vale destacar um aspecto detectado em nossa pesquisa¹¹ com respeito ao arcabouço normativo do uso e ocupação do solo neste território. Referimo-nos ao paradoxo da lógica **desintegrada** da legislação urbanística básica da Região **Integrada**, que se revela quando

¹¹ Projeto de Pesquisa "Bases urbanísticas e institucionais para o planejamento e gestão territorial integrada da AMB – Área Metropolitana de Brasília", apoiado pelo CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, desenvolvido na FAU/UnB sob nossa responsabilidade acadêmica. A pesquisa tem o objetivo de analisar as bases urbanísticas e institucionais existentes, com vistas a produzir conhecimento e oferecer subsídios técnicos e científicos que embasem a proposição de um Sistema de Planejamento e Gestão Territorial Integrada para a Área Metropolitana de Brasília. CNPq (2012)

verificamos os Planos Diretores, as leis de uso e ocupação do solo e parcelamentos existentes no Distrito Federal e demais municípios da AMB. Uma leitura a partir da lei dos planos diretores de municípios da RIDE-DF – Luziânia/GO, Formosa/GO, Alexânia/GO, Novo Gama e o Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial do Distrito Federal nos leva a uma inferência básica: os planos dos municípios goianos, inobstante terem uma espécie de DNA comum em termos de concepção metodológica, têm absoluta dificuldade de diálogo entre si, e entre estes e o plano do Distrito Federal não há nada além do reconhecimento primário da necessidade de integrá-los, sem qualquer consequência efetiva em matéria de diretrizes e muito menos de propositura de políticas, programas, ações e instrumentos em uma perspectiva metropolitana ou regional minimamente articulada.

Mapa 1 – RIDE-DF e Área metropolitana de Brasília



Enquanto os planos, as leis e normativas urbanísticas seguem sendo funcionalmente inconsequentes, do ponto de vista de promover qualquer lógica de planejamento e gestão metropolitana, a dinâmica imobiliária dos mercados formal e informal dá o tom à ocupação territorial. Especialmente, por estar aquecida com o Programa Minha Casa, Minha Vida, e o filão descoberto nos últimos anos pelas empreiteiras de obras públicas e grandes incorporadoras nacionais (Construtora Cyrela, Via Engenharia, etc.) no que toca a produção

habitacional para segmentos sociais na faixa entre 5 a 10 salários mínimos. Essa produção, do ponto de vista do mercado formal de produção imobiliária, tem provido em escala dois tipos básicos de condomínios.

O primeiro tipo é constituído por condomínios verticais de prédios de mais de dez pavimentos como os conhecidos como “Shows de Morar” em Ceilândia, Taguatinga e Samambaia/DF e condomínios de prédios em Valparaíso/GO, produzindo um estoque de milhares de unidades habitacionais em busca de mutuários naquela faixa de renda com financiamentos de vinte a trinta anos para pagar, acumulados naturalmente com os financiamentos dos veículos desses futuros moradores à base de dois carros por apartamento.

O segundo tipo é constituído por condomínios horizontais, por vezes com alguma torre vertical, produzindo um estoque de milhares de lotes no limite do DF de modo conurbado ao município de Cidade Ocidental/GO. O mais expressivo e conhecido desse tipo de condomínio é o Alphaville Brasília, empreendimento considerado o maior da companhia, com área quatro vezes maior do que a do primeiro terreno do Alphaville de São Paulo (RESENDE, 2013). Já foram lançados os Residenciais I e II e está prevista a expansão do empreendimento no prazo de cerca de doze anos, para dezesseis Residenciais, totalizando 40 mil unidades imobiliárias. No mesmo padrão, o Condomínio DHAMA lançou 590 unidades, das quais mais de 300 vendidos logo em seu primeiro mês de lançamento. Ambos estão implantados na mesma sequência territorial no limite do Distrito Federal com o município de Cidade Ocidental/DF. Fora estes condomínios horizontais dirigidos a faixas de 10 a 15 salários mínimos há, ainda, um estoque de milhares de lotes já produzidos e em produção na chamada faixa imediatamente inferior de renda, ou seja, na faixa de 5 a 10 salários mínimos nos municípios de Valparaíso/GO a sul da AMB e Formosa/GO a norte da Área Metropolitana de Brasília.

É discutível a (in)coerência da produção desse estoque imobiliário ao se considerar a demanda habitacional do Distrito Federal e dos municípios envolvidos de acordo com os dados do estudo de déficit habitacional do Distrito Federal¹² ancorados ainda em estudos da Fundação João Pinheiro. Não será difícil identificar uma sobre ou super-oferta de produtos imobiliários que provavelmente demorará anos a ser plenamente ocupada; ou seja, o princípio da função social da propriedade pode ser questionado na raiz desse processo construído pela *mão visível*¹³ do mercado imobiliário com

¹² Nos referimos ao Plandhis – Plano de Desenvolvimento Habitacional do DF/2012.

¹³ Alegoria à famosa mão invisível de Adam Smith em A Riqueza das Nações usado para descrever como numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comunal, a interação dos indivíduos parece resultar numa determinada ordem, como se

todas suas anomalias. Conquanto expressivos de uma lógica desequilibrada, e no mais das vezes insustentável, de mercado com substrato em políticas urbanas passivas e coniventes, esses dados conseguem ilustrar alguns aspectos expressivos da retomada da dinâmica imobiliária dos anos recentes. Essa dinâmica ganhou corpo e se formalizou bem mais consistentemente na conjuntura de crescimento econômico e ascensão social das classes “D” e “E” para a classe ‘C’, como fatores relevantes de propulsão da metropolização periférica dispersa da AMB.

Desafios ao planejamento e a gestão da área metropolitana de Brasília

Não obstante as grandes dificuldades e limitações expostas nas conjunturas recentes da configuração da Área Metropolitana de Brasília pode-se afirmar que há hoje uma capacidade instalada a partir de um conjunto de bases institucionais, técnicas e políticas, que é promissor na perspectiva do enfrentamento do desafio de uma política de desenvolvimento integrado da região. Referimo-nos à existência de legislação urbanística básica (planos diretores, leis de parcelamento, uso e ocupação do solo), bases cartográficas e socioeconômicas, agentes públicos municipais, estaduais, distritais e federais, que oferecem objetivamente um quadro de potencialidades para a construção institucional de um Sistema de Planejamento e Gestão Integrada da AMB com controle social. Claro que não se trata de um quadro homogêneo equilibrado para essa construção; ao contrario, a qualidade desses componentes é muito díspar nas cidades que compõem a AMB. Assim, a nosso ver, a estratégia de constituição desse Sistema passa por uma agenda de definições fundamentais tais como:

- Instituições integrantes do Sistema, que entendemos envolver necessariamente não só os Municípios, Estados (GO e MG) e o Distrito Federal, como também a União, com atribuições e papéis diferenciados;
- Fontes públicas, mistas, e privadas, de recursos para aplicação e constituição do sistema¹⁴;
- Elaboração de Política e Plano Metropolitano da AMB, estabelecendo diretrizes de ordenamento territorial integrado, com intercambialidade e complementaridade de instrumentos de política urbana¹⁵;

houvesse uma “mão invisível” que os orientasse.

¹⁴ A lei federal 11.107/05 de Consórcios públicos oferece dispositivos promissores nesse sentido.

¹⁵ A experiência do Plano Metropolitano de Belo Horizonte oferece inspiração para essa proposta, bem como as proposições de intercambialidade de instrumentos de política urbana em áreas metropolitanas desenvolvidas em Schvarsberg (2011).

- Modelo de gestão metropolitana, oportunizado pelos avanços propostos no marco legal do projeto de lei do Estatuto da Metrópole na oferta de novas diretrizes como a extensão de Opera es Urbanas e demais instrumentos de política urbana e serviços de interesse comum de forma complementar entre as cidades que compõe a AMB.

Uma questão fundamental a ser enfrentada na constru o do Sistema aqui proposto diz respeito   necessária estrutura o do território em sub-regiões de planejamento e gestão nos quadrantes Central, Norte/Leste, Oeste e Sul, daqueles 360  que circundam e conformam a  rea Metropolitana de Brasília. Especialmente com base em estudos e dados recentes da dinâmica de fluxos de trabalho, emprego e renda da AMB (CODEPLAN, 2013a, 2013b), de transportes do PDTU (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2010), cruzamento de indicadores de popula o, PIB e área de influencia urbanística, isto  , as diversas conurba es em curso do tecido urbano no território tais como Taguatinga, Ceilândia e Samambaia no DF, e  guas Lindas de Goiás/GO.

Essas premissas e defini es podem perfeitamente fundamentar, com amparo técnico e jurídico na Lei 11.107/05, a propositura de um consórcio público com vistas   implementa o de um Sistema de Planejamento e Gestão Territorial Integrada da  rea Metropolitana de Brasília. Reforça ainda mais essa tese a recente cria o, em 2013, de Consórcio público de manejo de resíduos sólidos e águas pluviais da RIDE-DF¹⁶, constituído por iniciativa legislativa do Estado de Goiás, do Distrito Federal e da Associa o dos Municípios Adjacentes   Brasília.

Na perspectiva de superar a clássica disputa política de entes municipais e estaduais que tem obliterado historicamente iniciativas de políticas metropolitanas, tal sistema, viabilizado por um inédito Consórcio Público de Planejamento e Gestão Territorial, pode criar a base e legitimidade política para uma política metropolitana, onde entendemos crucial a solidariedade de políticas de uso do solo, de manejo ambiental e de instrumentos para alicerçar estratégias descentralizadoras e territorialmente democratizantes de oferta de oportunidades, empregos e serviços. E ao mesmo tempo articulando a necessária acessibilidade e conexão entre os diversos centros e sub-centros do Distrito Federal e municípios goianos que constituem a  rea Metropolitana de Brasília. Afinal, independente dos 90 , dos 180  ou mesmo dos 360 , que neste caso temos em tese para desenvolver, se coloca o desafio qualitativo de

¹⁶ Foi institucionalmente criada em 09/07/2013 o CONRESA – Consórcio Público de manejo de Resíduos Sólidos e águas pluviais da RIDE-DF, com presidência do Governador do Distrito Federal e vice-presidência do Governador de Goiás.

buscar construir outro modelo metropolitano de ocupação territorial que rompa a já histórica lógica perdulária, predatória e excludente, do padrão de ocupação territorial polinucleado dispersivo dominante.

Estatuto da metrópole: retomando e atualizando o debate.

Não obstante reconhecamos nessa reflexão a particularidade local dos traços da metropolização de Brasília, e os desafios próprios que esse processo engendra enquanto planejamento e a gestão territorial integrada de sua área metropolitana há que se reconhecer igualmente que um marco nacional metropolitano no âmbito de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, segue sendo ferramental imprescindível ao enfrentamento do quadro metropolitano brasileiro e, em consequência, brasiliense. Nos termos de que o enfrentamento da problemática da área metropolitana de Brasília envolve necessariamente três unidades da federação (Goiás, Minas Gerais e o Distrito Federal) e o Governo Federal, entendemos relevante recolocar o tema no âmbito de um marco nacional de política de estado nacional, de onde ele não pode ser deslocado inobstante suas particularidades locais. É nessa perspectiva que inserimos aqui uma nota final no sentido de atualizar o debate acerca do Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole.

O Projeto de Lei nº 3.460/2004, proposto inicialmente com a expressiva designação de Estatuto da Metrópole, certamente inspirado no Estatuto da Cidade que o antecedeu, estabeleceu um conjunto de diretrizes para o que denominou de Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, criando um Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Com esse sentido, foram propostos os fundamentos, objetivos, diretrizes gerais, instrumentos e planos de uma Política Nacional de Planejamento Regional Urbano tratando de temas como desenvolvimento regional urbano, desenvolvimento dos espaços urbanos e desenvolvimento institucional. Não só tratou dos fundamentos, objetivos gerais, composição e caracterização dos componentes para um Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, como ofereceu elementos básicos para conceituação, identificação e atualização de “unidades regionais urbanas” expressas na Constituição Federal de 1988, quais sejam: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Desde então, vamos caminhando em quase uma década do debate de um marco metropolitano para o país “com passos de formiga e sem vontade” como diz conhecida canção popular. A análise detida de Moura e Carvalho (2012), assim como o debate que vem sendo desenvolvido pelo

país afora com a entusiasmada liderança do deputado federal Zezéu Ribeiro (PT/BA), relator na Câmara dos Deputados do projeto de lei, apontam para a construção de novas referências para a elaboração deste marco fundamental. Dentre os pontos principais que tem emergido deste debate ao menos três temas tem tomado parte substantiva e central na agenda do marco metropolitano: modelo de gestão, instrumentos de planejamento, fundos e mecanismos de financiamento.

Mas há que se destacar criticamente, como fez o trabalho acima citado, os pressupostos e conceitos básicos equivocados, assim como proposições inaplicáveis do projeto referido do Estatuto da Metrópole. No sentido de buscar avançar de forma propositiva, concordamos que não seria razoável remendá-lo ou maquiá-lo para aperfeiçoá-lo. Impôs-se, de fato, uma postura incisiva de substituição integral por outro projeto, que efetivamente coloque as metrópoles, suas aglomerações e a dinâmica de metropolização, assim como a emergência de pactuação das competências do Estado, município sem esquecer o papel da própria União, como elementos focais do marco e da política pública para esses espaços urbanos complexos.

É reconhecida amplamente a forma simultaneamente concentrada e ampliada de problemas derivados da exclusão sócio-territorial, do apagão da mobilidade urbana e do caráter predatório dos recursos naturais, nas chamadas aglomerações urbanas, especialmente nas regiões metropolitanas. As manifestações públicas de massa no período da Copa das Confederações em junho de 2013 que explodiram em diversas cidades brasileiras, não obstante terem pautas difusas em torno das demandas por serviços públicos evidenciam um pouco da dimensão destas questões que, não evidentemente, extravasam limites político-administrativos municipais. Seu enfrentamento efetivo exige grande esforço de integração em escala regional do planejamento, gestão e provisão de serviços públicos numa outra perspectiva de desenvolvimento territorial.

Por outro lado, são também razoavelmente reconhecidos, inclusive por sucessivos governos federais pós-Constituição de 1988, os grandes obstáculos para implementar os avanços constitucionais. Tanto aquelas mais antigas regiões metropolitanas dos anos 1970 quanto as mais recentes dos anos 1990 não foram capazes de construir instâncias, dispositivos e instrumentos à altura das dinâmicas e problemas que se reconfiguraram de forma complexa. A construção destes recursos em âmbito nacional envolvendo instituições e repactuação federativa permanece sendo uma urgência renovada em torno da questão.

A dinâmica do processo político pós-constituinte com a delegação de responsabilidade repassada aos Estados federados para constituir suas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, foi incapaz de instituir parâmetros básicos para referenciar esse processo nos estados e regiões. A descentralização à brasileira que se pretendeu no escopo da Constituição Federal de 1988 repassou mais ônus do que bônus às efetivas condições políticas de estados e municípios. Nesse processo, o que poderia parecer avanço de autonomia para os estados resultou em grandes disparidades de suas definições. O que prevaleceu, no vácuo de um marco institucional metropolitano que poderia ser unificado em uma lógica da cooperação e da solidariedade territorial, foi a velha lógica da competição acirrada, a tradicional guerra pelos sempre escassos e insuficientes recursos federais, como base para a institucionalização de novas unidades.

Excetuando casos como o do Estado do Mato Grosso que criou a Aglomeração Urbana de Cuiabá e Várzea Grande, e os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul que também criaram aglomerações urbanas¹⁷, essa categoria que igualmente figura na Constituição de 1988 praticamente não encontrou presença nas políticas urbanas estaduais. Efetivamente, nossa cultura política consolidou no imaginário dos cidadãos urbanos e especialmente dos dirigentes públicos estaduais e municipais aquele sentimento/noção que nos referimos como inspiração na introdução desta reflexão de que “Afinal, já somos uma Metrópole!” de forma alheia à natureza, consistência e, sobretudo, às contradições das dinâmicas de aglomeração, regionalização e metropolização. O que se quer dizer é que independente do caráter efetivamente metropolitano – o que segue carecendo de precisão conceitual –, o fundamental no conteúdo de uma política e marco metropolitano nacional é a parametrização orientadora com instrumentos e dispositivos mínimos para sua efetividade no sentido do planejamento e da gestão das chamadas funções públicas de interesse comum. Especialmente vinculadas à provisão integrada de serviços, bens e equipamentos coletivos urbanos nos espaços aglomerados.

Em suma, parafraseando Lévi-Strauss (1996) quando dizia que as cidades latino-americanas conhecem a decadência antes mesmo de ter conhecido o apogeu, podemos dizer que o Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole decorrida uma década de sua propositura se encontra já defasado. Sobretudo diante da dinâmica sócio-política de criação de conselhos, instâncias, consórcios públicos de políticas urbanas setoriais, políticas e legislações em vigor. Todo o debate que vem se desenvolvendo, desde a criação em 2003 do Ministério

¹⁷ Veja-se a respeito detalhada análise de Limonad (2007).

das Cidades, em torno de uma política e sistema nacional de desenvolvimento urbano, como política de estado inexistente institucionalmente desde os anos do regime militar como pontuamos acima, ultrapassa e defasa o escopo proposto nesse projeto de lei. Outrossim, durante sua tramitação foi proposto um Sistema Nacional de Informações sobre as Cidades e um Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, no âmbito do Ministério das Cidades. Nesse sentido, ainda, o sistema de informações proposto no projeto de lei, por sua abrangência, deve ser reconsiderado, em função do posicionamento estratégico institucional do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) como órgão de coleta, organização, fornecimento e análise de informações, que oferece o material básico para bases de dados específicos.

Esse conjunto de elementos explicitou a espécie de anacronismo do projeto inicialmente proposto, uma vez que a maioria de seus dispositivos encontra-se já superada por outros que, gostemos ou não, foram legitimamente construídos por vários segmentos sociais, ao menos em seus enunciados primários. Felizmente boa parte daqueles anacronismos nos parece razoavelmente superado no substitutivo do projeto de lei recentemente aprovado (dezembro de 2013) no âmbito da câmara dos deputados.

Da mesma forma que a existência de uma PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional –, proposta e atualizada em 2013 no âmbito do Ministério da Integração após um processo de conferência nacional, que muito bem poderia servir de referencial parametrizador da territorialização das inúmeras políticas setoriais do governo federal, igualmente desafia a implementação do Projeto do Estatuto Metropolitano.

Finalmente, nesta lista de demandas atualizadoras cabe também lembrar os esforços e iniciativas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República nos últimos anos com vistas ao atendimento de um comando sempre olvidado da Constituição Federal de 1988, que estabelece a elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento do Território. Estas iniciativas são relevantes para demonstrar, no mínimo, um quadro de referências imprescindível, que traz novos requerimentos conceituais e técnico-políticos para a implementação do Estatuto da MetrÓpole.

Nesse diapasão, o primeiro conjunto de disposições do Projeto de Lei do Estatuto da MetrÓpole, a própria política, deve buscar dialogar com aquela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) reformulada no âmbito do Ministério de Integração, por um lado; e por outro, com a proposição da política urbana e do sistema nacional de desenvolvimento urbano, discutida e com diretrizes recém-atualizadas na 5ª. Conferência Nacional das Cidades pro-

movida pelo Ministério das Cidades no final de 2013. Há termos que não são exatamente os mesmos, em conteúdo e significado, como “política de planejamento” e “política de desenvolvimento”, como nos casos da PNDR ou da política urbana, que carecem certamente de maior afinação e unidade não do ponto de vista meramente semântico, mas de política pública, ou melhor, de política de estado. Também a territorialidade se destaca quando se busca precisar a melhor concepção para construir a associação regional/urbano, ainda ausente nas políticas e práticas de programas vigentes. De todo modo, os objetivos, metas, estratégias e instrumentos das três referências em questão – o Estatuto da Metrópole, a PNDR e a proposta de política urbana e sistema nacional de desenvolvimento urbano – são necessariamente complementares ou se tornam obstáculos entre si, tal como as provas em que a resposta errada anula a certa.

Cabe registro que conceituações básicas são questionáveis de partida no debate que se atualiza país afora¹⁸, quando se discute o conceito de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, já aí se verificam as principais limitações e controvérsias no enfoque da questão metropolitana. Os critérios propostos no projeto original fizeram seu recorte baseado em variáveis demográficas, o que de princípio já limitou e enviesou a compreensão do fato metropolitano. A visão de enfatizar o porte populacional problematiza dimensões do fenômeno metropolitano em sua complexidade e profundidade. É ilustrativo nesse sentido, por exemplo, o parâmetro do tamanho populacional proposto para núcleo de uma região metropolitana, de no mínimo de 5% da população do país (9.537.789 habitantes em 2010) – critério no qual se enquadraria apenas a cidade de São Paulo, com 11,3 milhões de habitantes –; e para os núcleos de aglomerações urbanas, no mínimo, 2,5% da população (4.768.895 habitantes em 2010) – critério que enquadraria apenas a cidade do Rio de Janeiro, que conta com 6,3 milhões de habitantes. E ainda, o debate da referência da população da metrópole com relação à nacional criando patamar móvel, ou seja, sempre que a população nacional aumentar exigir-se uma população maior para enquadramento das metrópoles nacionais.

A defasagem no conhecimento atualizado sobre a matéria metropolitana, também surgiu quando se debateu a exigência de urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos municípios componentes da região para a existência do fenômeno metropolitano. Embora a conurbação possa

¹⁸ Seminário sobre Estatuto da Metrópole em Natal em 19/04/2013 de iniciativa da FNA e Sindarq/RN, debate organizado pelo Instituto Lula e a Fundação Perseu Abramo sobre “Políticas setoriais e agenda metropolitana” em 30/03/2012, mais recentemente Audiência Pública sobre o Estatuto da Metrópole, realizada em Aracajú – SE em 19/07/2013, com o tema “O Estatuto da Metrópole e o Direito à Cidade no Brasil Contemporâneo”, dentre outros.

ocorrer, observa-se, descontinuidade na ocupação urbana dos municípios de aglomerações metropolitanas, fato que, conforme relatado por Reis Filho (2006) as caracteriza pela “formação de áreas de urbanização dispersa, que se estendem por esse vasto território, separadas no espaço, mas mantendo estreitos vínculos entre si, como partes de um único sistema urbano”. Essa configuração territorial dialoga tendencialmente com a discussão que fizemos acima com respeito às características peculiares da configuração da Área Metropolitana de Brasília.

A concepção do projeto inicial carecia de elementos e conteúdos básicos apropriados para orientar a institucionalização de novas unidades regionais sejam Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento. E o que se propunha para definir e caracterizar as unidades regionais, no artigo 5º, era a atualização a cada dez anos, pela União, de uma determinada pesquisa, algo de *per se* discutível e de difícil garantia de continuidade tal como os censos decenais realizados pelo IBGE. A última versão do substitutivo do relator deputado federal Zezéu Ribeiro ao Projeto de Lei 3460/04, aprovada em caráter conclusivo em dezembro de 2013 pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, avançou em algumas redefinições das quais algumas aqui serão sintetizadas pelo seu alcance para os próximos anos na política metropolitana brasileira.

Destaca-se em primeiro lugar no Art. 2º, o inciso V, que define **metrópole**: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O inciso VII, que define região metropolitana como aglomeração urbana que configure uma metrópole. E o seu parágrafo único estabelecendo que os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do *caput* deste artigo, considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na Rede Mundial de Computadores.

Do ponto de vista da inovação nos instrumentos, destaca-se o Art.9º ao estabelecer que

Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e

aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – plano de desenvolvimento urbano integrado;
- II – planos setoriais interfederativos;
- III – fundos públicos;
- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 2001;
- VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – convênios de cooperação;

Do ponto de vista do planejamento metropolitano destaca-se o Art. 10º ao estabelecer que “as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual”. Com os parágrafos:

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou aglomeração urbana.

§ 2º A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exige o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 2001.

§ 3º Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§ 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Do ponto de vista dos recursos, o Art. 18 institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do Art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Do ponto de vista da coordenação da política metropolitana o Art. 21 vincula os diversos agentes intervenientes ao Sistema Nacional de

Desenvolvimento Urbano ao estabelecer que “a aplicação das disposições desta Lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil”. Discriminando nos parágrafos:

§ 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais, na forma do regulamento.

§ 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

§ 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.

Ora, é amplamente reconhecido que a gestão metropolitana pressupõe diversidade de arranjo institucional o que demanda funções de coordenação, articulação, planejamento integrado de políticas e funções públicas orientadas pelo interesse comum de região. Daí a urgência da implantação de novo marco que dê centralidade às metrópoles, suas aglomerações e à dinâmica da metropolização que vem reconfigurando o território brasileiro neste estágio avançado da urbanização. Além de parametrizar de forma nacionalmente unificada as condições para criação de novas unidades regionais (Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento), reconhecendo o fato urbano/metropolitano e a necessidade funcional de sua institucionalização para uma gestão efetiva, reorientando as unidades institucionalizadas e emulando a pactuação acerca das competências do Estado e do Município para garantir o exercício das funções públicas de interesse comum nesses espaços.

A retomada do protagonismo federal na política metropolitana estabelecendo instrumento regulamentador é imprescindível se o país reconhece o vigor e a complexidade dos desafios atuais das grandes concentrações urbanas nas conjunturas econômicas de crise em âmbito mundial e seus impactos nacionais. Esse protagonismo demanda rigor conceitual e estatístico, referências mínimas e critérios para a institucionalização e gestão de unidades regionais, sua organização institucional, clareza na definição de fontes de financiamento e mecanismos de participação das instâncias e escalas de governo e das representações da sociedade, para que o projeto de desenvolvimento nacional onde se insere de maneira irreversível a política urbano-metropolitana tenha além de efetividade, um caráter inclusivo e duradouro.

Referências bibliográficas

- ALGEBAILLE, E. Expansão metropolitana, erosão da esfera pública e novas exigências sociais de governabilidade. *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XI, no 245 (43), 1 de agosto de 2007. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24543.htm>>, Acessado em 09/12/2013.
- BARBOSA, I. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo: Projeto, 1985.
- BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Decreto 6.047 de 22 de fevereiro de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>. Acessado em 09/12/2013.
- BRASIL. Lei No. 11.795 de 8 de outubro de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 9 de outubro de 2008, dispõe sobre o Sistema de Consórcio.
- CAMPOS, N. *Mudança no padrão de distribuição social a partir da localização residencial: Brasília, década 90*. Tese (Doutorado) – Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- CAVALCANTE, L. P. *O papel das políticas urbanas do DF na formação de áreas de centralidade: análise do PDOT e PDTU*. Dissertação (Mestrado) – Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- CODEPLAN. *Emprego no setor público no Distrito Federal: local de trabalho e de moradia dos servidores federais e do GDF*. Pesquisa divulgada em 02 de abril de 2013a.
- _____. *Pesquisa de emprego e desemprego no Distrito Federal*. Resultados: março/2013. Brasília: DIEESE/SEADE/CODEPLAN, 2013b.
- FERREIRA, I. C.B. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo: Projeto, 1985.
- FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília: Ipea, 1976.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno*. Relatório Final. Brasília, 2010.
- GONZALES, S. F. N. As formas concretas da segregação residencial em Brasília. In: PAVIANI, A. (Org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo: Projeto/CNPq, 1985.
- IBGE. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Geografia*. Vol. 60, n. 1 e 2, jan./dez.. 2006.
- IBGE. *Regiões de influência das Cidades – 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- LÉVI-STRAUSS, C. *Tristes trópicos*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1996.
- LIMONAD, E. Nunca fomos tão metropolitanos. In: N.G. Reis and M.S. Tanaka (ed.), *Brasil, estudos sobre a dispersão urbana*. São Paulo: Fapesp, 2007. p. 183-212.
- MOURA, R.; CARVALHO, I. Estatuto da Metrópole: onde está a Região Metropolitana. *Boletim do Observatório das Metrópoles*, 12 de dezembro de 2012. Disponível em <http://observatorio-dasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=455%3Aestatuto-da-metrópole-onde-está-a-região-metropolitana%3F&Itemid=165&lang=pt>. Acessado em 05/05/2013.
- PAVIANI, A. Ambiente urbano com desemprego. In PAVIANI, A.; GOUVÊA, L. A. C. (org.).

Brasília: controvérsias ambientais. Brasília: Editora UnB, 2003.

_____. A metrópole terciária. In PAVIANI, A. (org.) *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo: Editora Projeto, 1985 e 2ª edição. Brasília: Editora UnB, 2010.

PLANO DISTRITAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, disponível em <<http://www.sedhab.df.gov.br/habitacao/plandhis.html>>, acessado em 23/01/2014.

Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Decreto 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm, acessado em 09/12/2013.

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

RESENDE, L. DA G. *Expansão metropolitana, promotores imobiliários e discurso da sustentabilidade ambiental no aglomerado urbano de Brasília: o caso do condomínio Alphaville*. Dissertação (Mestrado) – Geografia, Universidade de Brasília, 2013.

RIBEIRO, A. C. T. Urbanização sem urbanidade: um cenário de incertezas. In: RIBEIRO, A. C. T. *Urbanidade e vida metropolitana*. Rio de Janeiro: Jobran, 1996.

SANTOS, C. N. F. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALADARES, L. P. *Habituação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANTOS, M. *A urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. *Metrópole corporativa fragmentada*. O caso de São Paulo. São Paulo, Nobel, 1990.

SCHVARSBURG, B. *Políticas de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e de desenvolvimento territorial e urbano da área metropolitana de Brasília: a indissociabilidade necessária e a ausência como desafio de inovação*. SEMINÁRIO DOCOMOMO, 9., Brasília. *Anais...* Brasília: Junho de 2011.

_____. Do Plano Piloto a Brasília Metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

SCHVARSBURG, B.; LOPES, A. O tema metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS Jr., O. A., MONTANDON, D. T. (org.). *Os Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/ UFRJ, 2011.

SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

SOUZA, Maria Adélia. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: Csaba Deak; Sueli Ramos Schiffer. (Org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. 1 ed. São Paulo: EDUSP, 1999.

SUDECO. RIDE/DF. Disponível em <<http://www.sudeco.gov.br/ride-df>>, Acessado em 05/05/2013.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Nobel, Fapesp, Lincoln Institute of Land Police, São Paulo, 2001, 2ª ed.

A mobilidade urbana como expressão do Direito à Metrópole

Jorge Luiz Barbosa

Como dijimos, una política de la ciudad efectiva debe someterse al imperativo de la movilidad, y la experiencia utópica, por su parte, recuerda que la constitución de un lugar es de naturaleza colectiva.

Olivier Mongin, 2006

As questões que envolvem a circulação e a mobilidade nas condições atuais de nossas metrópoles não se configuram exclusivamente no âmbito do econômico e do técnico, embora sejam fatores considerados como os de maior relevância no cenário urbano contemporâneo. Acreditamos que se faz necessário incorporar a dimensão política no debate sobre a temática, uma vez que a circulação e a mobilidade dizem respeito às disposições coletivas nas metrópoles, sobretudo tendo como referência a apropriação e o uso social do espaço nas condições da reprodução urbana do modo de produção capitalista.

É preciso distinguir – conceitual e materialmente – circulação e mobilidade, apesar destas guardarem um imprescindível entrecruzamento. Embora sejam dimensões gêmeas do processo de produção social do espaço urbano, a circulação e a mobilidade não devem ser consideradas como sinônimas ou intercambiáveis. Para tanto, é fundamental o exercício crítico, associado ao exame das condições socioespaciais do mundo da vida, particularmente no que concerne à sociedade urbana da atualidade. Este caminho, acreditamos, coloca o debate sobre a mobilidade como um direito urbano fundamental e, sobretudo, a qualidade das exigências de transformação das metrópoles.

Metropolização da cidade e circulação urbana

A circulação de pessoas e bens se tornou decisiva com advento da cidade, sobretudo quando o urbano se tornou uma *condição de produção da vida social em conjunto*. As cidades cresceram e tornaram-se, muitas delas, metrópoles

agigantadas. Estas envolveram ou induziram a criação de muitas outras cidades em arranjos distintos e distintivos do espaço geográfico. Vivemos, portanto, em tecidos urbanos complexos e expandidos que fazem e refazem nosso ser no mundo e, segundo G. Pinson (2011), tecidos que remetem à metropolização como um fenômeno multiforme e contraditório que submete as grandes cidades a processos de dilatação, ampliação e diversificação de mobilidades.

No percurso de metropolização das cidades, a divisão social e técnica do trabalho ganhou uma maior ênfase na repartição complexa da produção e do consumo no espaço (urbano). Hierarquias socioespaciais se constituíram em processos contraditórios de afirmação de centralidades econômicas e políticas, onde o mercado e o Estado exerceram papéis hegemônicos de realização e de condução da expansão geográfica das condições urbanas particulares e gerais. Podemos falar, então, de sistemas urbanos complexos que abrigam posições de mando e controle financeiro, produtivo e técnico na composição complexa das relações entre cidades, configurando processos de hierarquização e verticalização das relações urbanas. Todavia, não se está reiterando no reconhecimento de distinções entre cidades o modelo interpretativo centro/periferia. Mas sim um debate sobre centralidades econômicas, técnicas e políticas que se fazem presentes na organização reguladora dos arranjos urbanos e, evidentemente, nas dimensões territoriais da reprodução do capital.

É justamente no bojo da afirmação de centralidades urbanas de produção e consumo que a localização espacial dos empreendimentos (fabril, financeiro, bancário, técnico, comercial, imobiliário) revela o seu papel estratégico para a reprodução urbana do mercado. Entretanto, a coleção de localizações esteve geralmente submetida a uma lógica de acumulação de cada fração do capital, implicando a distribuição desigual de investimentos e, por isso, a necessária regulação das relações entre fixos e fluxos estabelecidos em função de centralidades econômicas e densidades técnicas entre cidades e nas próprias cidades:

As diversas frações da cidade se distinguem pelas diferenças das respectivas densidades técnicas e informacionais. Os objetos técnicos de alguma forma são o fundamento dos valores de uso e dos valores de troca dos diversos pedaços da cidade. Pode-se dizer que, consideradas em sua realidade técnica e em seu regulamento de uso, as infraestruturas regulam comportamentos e desse modo escolhem os atores possíveis. (SANTOS, 2006, p. 306).

É no campo dos objetos técnicos que queremos colocar o debate da circulação e, como assevera Santos (2006), na sua tradução como fundamento da realização de valores de troca e de uso. A circulação ganha, portanto, um

status de infraestrutura que viabiliza a realização de empreendimentos e se exprime como uma condição para a criação e realização diferencial do valor. O modo de produzir/consumir requer, necessariamente, meios de realização de suas exigências objetivas que, por sua vez, estabelecem uma ordem de fluxos coerentes ao arranjo geográfico dos empreendimentos em sua realização urbana.

Por outro lado, os diferenciados usos do espaço urbano gravam suas demandas de infraestrutura de transportes, estabelecendo disputas no ordenamento territorial e na qualidade dos meios de circulação entre *os atores possíveis*, cuja implementação está geralmente associada aos interesses das frações de capital e da correlação de forças destas no aparelho de Estado.

A infraestrutura de circulação tornou-se, especialmente a de transportes, um recurso fundamental para produção/realização dos empreendimentos econômicos. O transporte ferroviário, imediatamente depois, o rodoviário, constituíram as mediações para a operação dos fluxos urbanos de bens, serviços e força de trabalho. Como assinala Moreira (2011), a história recente do espaço se confunde com a história da técnica de circulação. Destaca-se neste processo a predominância do meio rodoviário que se efetiva com a produção serial e o consumo de massa característico do regime fordista de acumulação, onde a velocidade ganhou o primado da produção/consumo do espaço urbano.

A circulação se torna decisiva para a realização do capital no espaço urbano. Ruas, avenidas e, principalmente rodovias, constituem uma morfologia urbana que dão suporte às máquinas circulantes e, simultaneamente, constroem um campo de disputa mais ou menos explícito, envolvendo o Estado, o mercado e, evidentemente, a população de usuários. Como afirma Duarte (2006), a circulação constitui um movimento imprescindível e vital para a vida urbana como um todo, uma vez que nossas práticas espaciais ganharam múltiplas escalas geográficas de intencionalidades e acontecimentos.

A imposição da velocidade ao processo de produção/ consumo certamente invadiria outros momentos das relações sociais, construindo um padrão de colonização material e simbólica do mundo da vida. Apressados e exasperados como seres maquínicos, somos mergulhados em um redemoinho de signos e objetos que nos hierarquizam socialmente quando o portamos ou os consumimos. O automóvel se nos apresenta como esta síntese prosaica de signo/objeto da velocidade que se encarna na cidade e em nosso próprio corpo. Rodovias, pistas, avenidas e ruas se tornaram meios consumo e espaços de exibição de máquinas de velocidade. *Diga-me a que velocidade que te moves e te direi quem és (...)* ironiza I. Illich (2005) ao reconhecer a seleção social realizada pela mercadoria fetiche do fordismo em diferentes latitudes.

A circulação centrada no binômio velocidade/automóvel implicará metamorfoses profundas na produção do espaço urbano:

O automóvel possui efeitos diversos: ele consome e destrói espaços públicos, unifica escalas. Por sua velocidade, ele aumenta as massas de interações em princípios possíveis (urbanidade absoluta), mas pelas separações e a diminuição da densidade que ela engendra, reduz parte deste potencial de realmente utilizável (urbanidade relativa). (LÈVY, 2001, p.7).

O advento do automóvel como máquina de circulação produz contradições que se expressam nas possibilidades da construção de urbanidades (entrelaçamentos de lugares) e na sua própria negação, em função de seu exclusivismo individualista e privado, acrescidos do uso excessivo de energia e de seus custos ambientais de reprodução.

As funções urbanas se multiplicam e se distribuem desigualmente com a metropolização do espaço, assim como os usos se tornam especializados e apropriação material se torna descontínua no tempo-território de acontecimento. Sobre tal condição, a circulação se torna uma esfera da política, uma vez que não envolve exclusivamente as disputas entre empresas, mas também as demandas da população urbana.

A entrada em cena dos usuários como agentes na disputa pelo sentido do arranjo espacial da circulação tem a ver com a vida urbana e, em especial, com a extensão geográfica da cidade. A expansão de bairros como espaços de moradia e trabalho passou a demandar linhas de transporte como serviço essencial. É claro que muitas linhas de transporte antecederam a distribuição da massa de trabalhadores nas cidades como instrumento da valorização de loteamentos urbanos e da produção de habitações. Emerge daí um conflito latente sobre o significado da circulação: um serviço adquirido no mercado ou um direito a ser garantido pelo Estado. É neste filtro de perspectivas que a mobilidade ganha significado conceitual e se inscreve na prática social, implicando o seu reconhecimento como uma conquista no campo do direito à cidade (HERCE, 2009).

Urbanização do território no Brasil: novas condições espaciais da circulação e da mobilidade urbana

A metropolização da cidade em larga medida tem significado a construção de periferias territorialmente expandidas. Em metrópoles de países da

América Latina, África e Ásia, a extensão do urbano significou um processo de aprofundamento da reprodução da desigualdade socioespacial, tendo em suas periferias urbanas o seu mais contundente exemplo.

O Brasil se destacou como o país onde o processo de urbanização do território foi um dos mais velozes do mundo, notadamente a partir da segunda metade do século XX. A população urbana em 1950 era 36% da população total, mas em cinco décadas alcançou 81%. Atualmente, como nos informa o Censo 2010 do IBGE, contamos com 84,35% da população residindo em cidades.

De um país de características populacionais agrárias, o Brasil rapidamente se tornou predominantemente urbano no curso de cinco décadas. Esse processo conheceu seu momento mais decisivo na década de 1970, quando a população urbana começou a superar a rural (56% contra 44%) em função das fortes migrações do campo em direção aos principais centros urbanos.

Tabela 1. As dez maiores cidades do Brasil – 2010

Cidade	Habitantes
São Paulo	11.244.369
Rio de Janeiro	6.323.037
Salvador	2.676.606
Brasília	2.562.963
Fortaleza	2.447.409
Belo Horizonte	2.375.444
Manaus	1.802.525
Curitiba	1.746.896
Recife	1.536.934
Porto Alegre	1.802.525

Fonte: IBGE: Censo 2010

Os investimentos em infraestrutura e serviços urbanos empreendidos pelo Estado foram amplos em espaços de interesse de empresas industriais, imobiliárias e bancárias, conduzindo, inclusive, o modo de distribuição residencial das classes sociais. Entretanto, no que concerne às moradias populares, a atuação concentradora e especulativa do capital imobiliário e do capital bancário – retendo áreas centrais urbanizadas e terras urbanizáveis como reserva de valor – impuseram aos trabalhadores pobres a ocupação da periferia urbano-rural, muitas vezes desprovidas de infraestrutura básica, inclusive as de saneamento. É desse modo que o crescimento e a expansão de periferias urbanas representam os produtos mais contundentes da urbanização desigual do território. É nesta perspectiva que Kowarick (1979) considera que a

formação das metrópoles brasileiras foi marcada, em geral, por um processo de iniquidade no que se refere ao acesso aos serviços de consumo coletivo, destacando-se entre eles, o de transporte. É nesse quadro de contradições da expansão territorial da sociedade urbana que a circulação se torna um campo específico da política na produção, na gestão e no consumo do espaço:

O exercício à mobilidade das pessoas e ao transporte de bens implica atenção às formas de deslocamento, significando um cuidado preferencial das formas que consomem energia e criam menos dependência, as infraestruturas que oferecem, em suas características e efeitos, e na gestão do espaço público urbano. (HERCE, 2009, p. 23).

A circulação de pessoas se tornou igualmente decisiva como a de bens, não somente diante das imposições do mercado de trabalho, mas também em função do mercado de habitação. Entra nesta equação a disponibilidade de acesso aos serviços públicos desigualmente repartidos na metrópole e que fazem os trabalhadores urbanos se tornarem cada vez mais dependentes de deslocamentos para o consumo social. É neste sentido que diversos autores destacam a qualidade e efetividade do transporte público coletivo como um instrumento decisivo para o combate à pobreza e à desigualdade (ANDRADE, 2000; GOMIDE, 2007), especialmente quando 44,3% da população brasileira dependem desta modalidade de deslocamento em seu cotidiano. E, por outro lado, deve-se considerar que o capital social e o capital simbólico de indivíduos e coletivos estão diretamente associados às possibilidades de mobilidade espacial, face às múltiplas escalas geográficas de reprodução da vida social.

Estudos sobre a temática do transporte sob o ângulo da cidadania revelam seu papel cada vez mais destacado nas condições de vida da população, em especial na sua inclusão crescente nas despesas familiares, comprometendo em torno de 20% dos gastos da renda familiar com serviços públicos (Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), 2000/2010, IBGE). Por outro lado, a ausência de qualidade e de efetividade do transporte coletivo, associada à distância física entre os espaços de centralidade e as periferias, é responsável pelo fenômeno do *tempo imposto* que dilapida os momentos de descanso, de lazer, de estudo, de prazer, entre tantos momentos outros que nos fazem seres humanos plenos. Ou seja, a limitada mobilidade significa um processo de expropriação cotidiana da subjetividade de homens e mulheres expostos a *longas jornadas de distância*.

Considerando três das mais significativas regiões metropolitanas do país – do ponto de vista político, econômico e técnico – veremos a seguinte distribuição de *tempo imposto*:

Observa-se nas informações dispostas nos Quadros 1 e 2 que os percentuais de deslocamentos de trabalhadores com mais de uma hora são maiores para a região metropolitana do Rio de Janeiro (28,63) e sua periferia (32,41) do que para as demais regiões (RMSP e RMBH), apesar de sua extensão territorial institucionalizada ser significativamente menor. Portanto, a efetividade e a qualidade do transporte de massa desempenha um papel decisivo na duração dos deslocamentos pendulares dos trabalhadores em cada região metropolitana, sobretudo face à extensão geográfica das mesmas¹.

Quadro 1 – Percentual dos trabalhadores formais e informais, que levam mais de uma hora para chegar ao trabalho no total das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte e suas periferias, em 2010

Região Metropolitana	Percentual dos trabalhadores que se deslocam por mais de 1 hora
RMBH	19,99
Periferia da RMBH	23,18
RMRJ	28,63
Periferia da RMRJ	32,41
RMSP	28,56
Periferia da RMSP	25,50

Fonte: Censo 2010 – IBGE

Todavia, quando elegemos as relações na escala intra metropolitana para a observação do *tempo imposto*, tendo como referência as informações sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, veremos que determinados municípios estão acima da média do tempo de deslocamento identificado para o conjunto regional do sudeste (Quadro 2): Japeri (52,21); Queimados (46,45); Belford Roxo (43,41) e Nova Iguaçu (38,74). São, inclusive, os municípios fluminenses que se destacam com médias superiores no conjunto dos municípios da Região Metropolitana do Sudeste e com maiores percentuais acima de uma hora no deslocamento de trabalhadores formais e informais.

Estamos diante de uma perversa combinação de distâncias físicas, econômicas e sociais que se acumulam como desigualdade de acesso às oportunidades de trabalho, de bens culturais, de serviços de saúde e educacionais. Decisivamente vivemos em uma sociedade profundamente marcada pela distinção territorial de direitos, reproduzida sem cessar nas condições atuais de circulação urbana. Fenômeno que faz emergir conflitos

¹ O Brasil cresceu mais nas metrópoles entre 1991 e 2000. Neste período, o crescimento metropolitano representava 43% do incremento populacional do país, revelando que nos últimos sete anos as metrópoles foram responsáveis por 47% do crescimento da população brasileira (IBGE, 2000).

Quadro 2 – Percentual dos trabalhadores, formais e informais, que levam mais de uma hora para chegar ao trabalho nos municípios das periferias das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, com 50 mil habitantes ou mais, em 2010

#	Municípios	Região Metrop.	Percentual dos trabalhadores que se deslocam >1 hora
1	Francisco Morato	RMSP	53,55
2	Japeri	RMRJ	52,91
3	Ferraz de Vasconcelos	RMSP	46,95
4	Queimados	RMRJ	46,45
5	Belford Roxo	RMRJ	43,41
6	Itapecerica da Serra	RMSP	42,41
7	Franco da Rocha	RMSP	41,98
8	Ribeirão das Neves	RMBH	41,78
9	Nova Iguaçu	RMRJ	38,74
10	Ibirité	RMBH	36,38
11	Itaquaquecetuba	RMSP	35,58
12	Embu	RMSP	35,25
13	Nilópolis	RMRJ	33,13
14	São João de Meriti	RMRJ	32,93
15	Mesquita	RMRJ	32,72
16	Duque de Caxias	RMRJ	31,82
17	Itapevi	RMSP	31,78
18	Embu-Guaçu	RMSP	31,49
19	Poá	RMSP	31,39
20	São Gonçalo	RMRJ	31,20
21	Mauá	RMSP	31,18
22	Santa Luzia	RMBH	30,16
23	Itaboraí	RMRJ	29,53
24	Taboão da Serra	RMSP	29,11
25	Magé	RMRJ	28,98
26	Esmeraldas	RMBH	28,87
27	Carapicuíba	RMSP	28,26
28	Caieiras	RMSP	28,26
29	Maricá	RMRJ	27,98

superpostos (econômicos, sociais e políticos) na agenda das lutas pela mobilidade urbana como uma questão de ordem geográfica:

Não é possível falar de expressão espacial da mobilidade sem levar em conta que esta é a sua resposta às possibilidades que a cidade oferece, e que mais além de que exista uma demanda objetiva gerada pela exigência de relações as atividades urbanas, essa demanda pode ser satisfeita de maneira muito diversa, e incluso pode permanecer latente (não satisfeita). (HERCE, 2009, p. 54).

Continuação – Quadro 2

#	Municípios	Região Metrop.	Percentual dos trabalhadores que se deslocam >1 hora
30	Vespasiano	RMBH	26,95
31	Suzano	RMSP	26,33
32	Guarulhos	RMSP	25,31
33	Ribeirão Pires	RMSP	24,56
34	Cotia	RMSP	24,00
35	Niterói	RMRJ	23,88
36	Osasco	RMSP	23,31
37	Jandira	RMSP	23,18
38	Seropédica	RMRJ	23,07
39	Sabará	RMBH	22,61
40	Santo André	RMSP	20,86
41	São Bernardo do Campo	RMSP	20,03
42	Contagem	RMBH	19,38
43	Barueri	RMSP	18,58
44	Diadema	RMSP	18,32
45	Santana de Parnaíba	RMSP	18,09
46	Betim	RMBH	17,38
47	Arujá	RMSP	17,06
48	Guapimirim	RMRJ	16,97
49	Nova Lima	RMBH	16,89
50	Mairiporã	RMSP	16,23
51	São Caetano do Sul	RMSP	15,68
52	Santa Isabel	RMSP	15,63
53	Mogi das Cruzes	RMSP	15,54
54	Pedro Leopoldo	RMBH	12,32
55	Lagoa Santa	RMBH	11,56
56	Cajamar	RMSP	11,55
57	Itaguaí	RMRJ	10,38

Fonte: Censo 2010 – IBGE

O processo de *metropolização* da cidade do Rio de Janeiro é exemplar no que concerne à reprodução de desigualdades socioespaciais, tendo a dimensão da mobilidade como decisiva. O predomínio do transporte rodoviário (como identificado no Gráfico 1) acompanhou extensão territorial urbana operada pelo Estado e pelos distintos empreendimento imobiliários de ocupação da periferia urbana. A rápida expansão iniciada nos anos 1980 na direção da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, e a consolidação da ocupação de Campo Grande, Bangu, Realengo, Santa Cruz e Guaratiba, conjunto de bairros da chamada Zona Oeste

Carioca², teve como elemento articulador o transporte rodoviário com o conjunto da cidade e em particular com o seu centro comercial e financeiro.

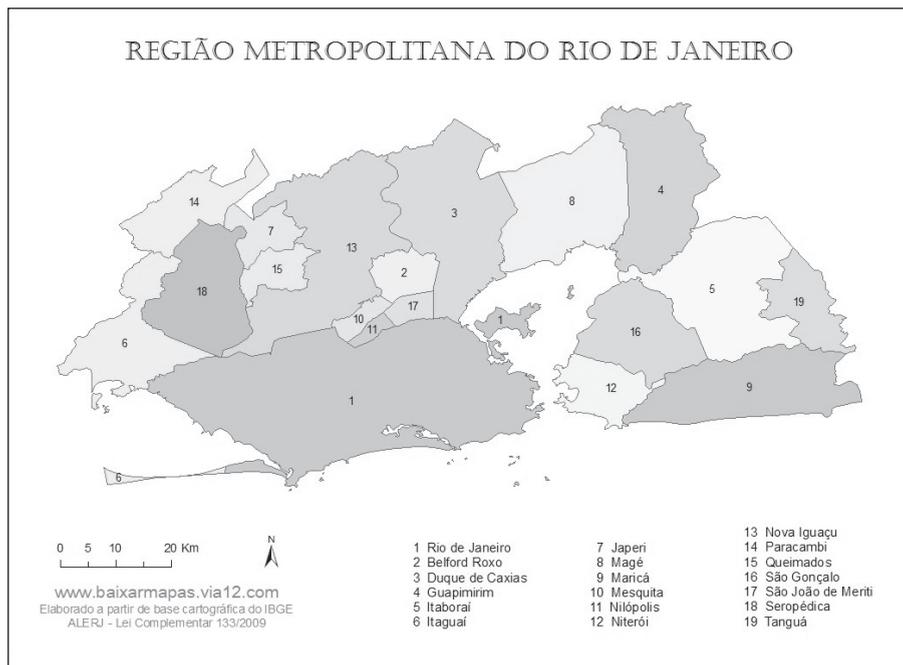
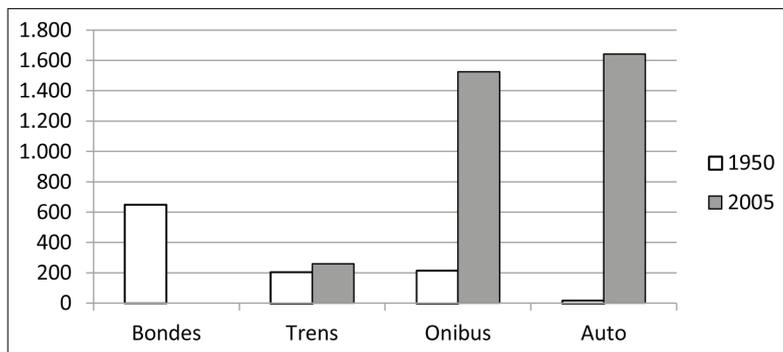


Gráfico 1. Milhões de viagens / Meios de transporte no Rio de Janeiro (1950 / 2005)



A produção de desigualdades em termos de acessibilidade a direitos deriva da dinâmica da metropolização, sobretudo para os grupos sociais

² Entre os dez bairros mais populosos no município do Rio de Janeiro, sete estão na Zona Oeste. Campo Grande, com 328,3 mil moradores, seguido por Bangu (243,1 mil), Santa Cruz (217,3 mil) e Barra da Tijuca (135,9 mil). Fonte IBGE, Censo 2010.

de baixa renda que passam a residir em conjuntos habitacionais e favelas que se expandiram nos últimos trinta anos na Zona Oeste Carioca. Não se trata apenas do tempo contado e perdido no trânsito congestionado que tanto reclamam as classes médias metropolitanas. Estamos diante, na verdade, de um processo que circunscreve a vida de grupos sociais em marcações espaciais bem delimitadas, sobretudo pela sua baixa mobilidade socioespacial na metrópole. Portanto, quando estamos abordando o tema da mobilidade não nos referimos apenas ao tempo de duração de viagens ou a eficácia do sistema viário para deslocar pessoas. Cardoso e Matos apontam para a questão da acessibilidade como um indicador de *exclusão* socioespacial:

A acessibilidade urbana é condicionada pela interação entre o uso do solo e transporte e se constitui como um importante indicador de exclusão social, ao lado. Entre outros, da mobilidade, da habitação, da educação e da renda. Nesse sentido, a acessibilidade, ao ser parte integrante e fundamental da dinâmica e do funcionamento das cidades, passa a ser um elemento que contribui para a qualidade de vida urbana, na medida em que facilita o acesso da população aos serviços e bens urbanos, além de viabilizar sua aproximação com as atividades econômicas. (CARDOSO; MATOS, 2007, p. 95).

Adentramos, agora, no debate sobre a acessibilidade e a mobilidade socioespacial. Quais são as possibilidades de superação das distinções territoriais de direitos e a política pública de mobilidade? Qual o conceito de mobilidade que permitirá criar uma agenda propositiva de superação de desigualdades sociais?

Milton Santos (1996) observou que no mundo contemporâneo o movimento se sobrepôs ao repouso, e assim a esfera da circulação diária de força de trabalho, capitais e bens se tornou tão importante quanto à esfera da produção. Os fluxos ganham importância decisiva para realização e acumulação de capital. O movimento não é, todavia, um atributo exclusivo para a reprodução da riqueza particularizada, uma vez que possui seus rebatimentos nas condições de vida em uma sociedade de desiguais.

A temática da mobilidade passa, então, a colocar em causa as espacialidades dos fixos e, ao mesmo tempo, vem se configurando como uma esfera pública de disputa política. Para Mongin (2006), a questão urbana desemboca em um tríptico imperativo: a constituição do lugar em sua natureza coletiva, a exigência da mobilidade para escapar das clausuras territoriais e ação coletiva dos habitantes que remete a participação política.

Mobilidade, mobilização e espaço fazem parte de uma mesma exigência de transformação da sociedade urbana. É nesta perspectiva que os anseios sociais contemporâneos se traduzem nos anseios de mobilidade (social e espacial) de indivíduos e grupos na cidade, como assevera Berman (2007). É importante sublinhar que Henri Lefébvre (1969) já anunciara, em sua obra seminal *O Direito à Cidade*, que o movimento de *transitar* se tornava cada vez mais tão importante como o de *habitar*. De fato, o debate da mobilidade esteve sempre posto no centro da agenda política da ordem urbana do mercado do capital. Talvez, somente agora, com agigantamento de nossas urbes da atualidade, e de suas mais distintas (des)integrações, o tema da mobilidade ganhe maior ênfase analítica e de reivindicação sociopolítica.

A Mobilidade como apropriação e uso social do espaço urbano

A mobilidade não significa simplesmente um deslocamento melhor de um ponto a outro do território para o exercício de atividades econômicas, sociais, culturais etc. Esta disposição física do movimento faria mais sentido ser tratada como circulação intra ou entre lugares. A mobilidade incorpora a circulação e a supera, pois se trata de outro movimento, justamente o que permite ampliar as possibilidades de apropriação e uso coletivo e individual do espaço urbano. Relembrando Aldo Rossi (2001), *a cidade nasce em um dado lugar, mas é a rua, a estrada, que a mantém viva*. O sentido de vida implica não somente trafegar por ruas e estradas, mas usar vias urbanas para se apropriar das condições objetivas e subjetivas de realização da cidade como obra socialmente construída e compartilhada.

O aperfeiçoamento dos meios de transporte e seus suportes (ferrovias, rodovias, hidrovias) são decisivos para garantir a mobilidade, sobretudo quando tornados seguros, confortáveis, eficazes e efetivamente públicos. Contudo, a mobilidade exige transformações nas condições urbanas de vida social, entre elas a inflexão territorial de investimentos de bens e serviços em territórios desprovidos de serviços sociais, educacionais, culturais, de segurança e de saúde; serviços que promovem a dignidade dos seres humanos e que independam em sua oferta da renda, raça, gênero e idade dos indivíduos e grupos sociais em sua localização e distribuição geográfica.

Os investimentos exigidos não se resumem às condições objetivas das periferias, mas também aos investimentos simbólicos que promovam reconhecimento das periferias como territórios de potências para inventar e rea-

lizar modos de apropriação e uso do território, e não meros apêndices precarizados das metrópoles. Há questões de fundo que não serão respondidas exclusivamente por políticas setorializadas ou mesmo de um planejamento mais eficaz de transportes coletivos. Como afirmam Vaz e Santoro (2005), promover a mobilidade urbana é pensar como se organizam os usos e a ocupação da cidade e, por consequência, a melhor forma de garantir o acesso das pessoas ao que a cidade oferece, e não apenas pensar os meios de transporte e as condições de trânsito tradicionais.

É evidente que os condicionantes do mercado e a incompletude das ações do Estado no que concerne às políticas de transporte operam restrições à mobilidade urbana. Essas restrições são mais severas quando se trata de grupos sociais mais vulneráveis e de territórios de distinção de direitos, devido às suas condições socioeconômicas e, no seu limite recorrente, à racialização das relações socioespaciais que agravam as desigualdades.

Ora, não se está preconizando que a mobilidade seja restrita à acessibilidade, embora a incorpore em seu processo. A mobilidade é uma prática socioespacial que permite a presença de pessoas diferentes em diferentes lugares como a corporificação de direitos em sujeitos sociais. Estamos colocando em causa não somente as possibilidades técnicas e econômicas dos deslocamentos, mas sim o movimento dos atores sociais da cidade e os significados mais abrangentes da mobilidade na mudança de relações sociais discricionárias. Trata-se, portanto, de um exercício de libertação do uso do espaço em detrimento do valor de troca, permitindo a homens e mulheres afirmarem seus direitos à metrópole ao promover e garantir a sua presença em diferentes lugares, sem os constrangimentos recorrentes dos distanciamentos físicos, sociais e raciais. Estamos colocando em destaque um elemento basilar para uma agenda de democratização da metrópole.

A complexidade cultural, técnica e econômica das metrópoles impôs a intensificação e diferenciação dos modos de deslocamento e, com estas, o reforço à multiplicidade de usos, vivências e representações do espaço. Considerando a metrópole como um mosaico espacial de diferentes práticas sociais, seus atores não podem, então, de deixar de reclamar liberdades correspondentes às multiplicidades de experiências urbanas, como informa Levy (2001):

Vivemos em um mundo que se movimenta em diversas velocidades. Trata-se de um fenômeno inédito. Da caminhada a pé ao avião supersônico, nosso ambiente pode ser visto como uma superposição de espaços definidos cada um pela modalidade de ligação entre lugares (meio de transporte, velocidades, intensidade dos fluxos etc), sem que exista, necessariamente,

comunicação, comutação, entre suas diferentes tramas. Podemos assim passar de um espaço a outro, mas o risco que cada constitua um mundo isolado, um compartilhado separado dos outros em nossas práticas e em nossos imaginários. (LEVY, 2001, p. 10).

Estar inserido em fluxos velozes, ou mesmo ganhar maior acessibilidade aos lugares, não representa necessariamente compartilhamentos sociais. Para tanto, investimentos maiores deverão ser realizados tanto na materialidade de nossas relações como no plano simbólico de nossos encontros na cidade. Inventar ou reconstituir um *agir comunicativo* entre lugares significa, sem a menor dúvida, uma (re)apropriação de espaços interditos e interditados por regulações hegemônicas. Preconiza-se, portanto, a superação de geografias de opressão que se evidenciam nas desiguais possibilidades de mobilidade das pessoas (CRESSWEEL, 2006, p. 165).

A conquista da mobilidade como direito é um constructo político de superação das desigualdades sociais reproduzidas no espaço urbano. É justamente nesse fio analítico que Cressweel (2006) enfatiza que a mobilidade possui uma dupla face: a corporal e a social. São pessoas – homens e mulheres – com seus corpos que se deslocam como espaço/tempo, impulsionadas ou limitadas por estruturas sociopolíticas, práticas culturais dominantes e, inclusive por força das relações de gênero, de discriminação racial e de distinções étnicas. É ao nível do corpo, como afirma Cressweel (2006), que a mobilidade humana é produzida, reproduzida e, possivelmente transformada como prática espacial.

As possibilidades de mobilidade são também impregnadas de subjetividades que atuam como dispositivos de interdição, de restrição ou de acolhimento de corpos. Assim a mobilidade socioespacial como premissa da democratização radical da cidade se revela como percurso das relações com outro, com o diferente, com o ignoto. Podemos afirmar, inclusive, que a dupla face enunciada por Cressweel (2006) se coloca também como uma ação de visibilidade de sujeitos ocultados nas distâncias impostas às periferias urbanas, trazendo-os para habitar/transitar em centralidades (econômicas, sociais, culturais) e, sobretudo, para inventar novas centralidades de superação da distinção territorial de direitos. A mobilidade transcende, portanto, o sentido físico do deslocamento *intra e entre* lugares, para alcançar a dimensão do encontro de diferentes, como premissa da democratização do uso social do espaço urbano.

Estamos diante de um direito em construção no cotidiano das metrópoles da atualidade? A mobilidade é uma questão fundamental para a construção de uma política urbana de democratização da metrópole? As recentes

jornadas de junho e julho³ (disparadas pelos protestos contra o aumento das passagens dos coletivos urbanos) colocaram em pauta, com suas multidões ocupando avenidas e ruas de nossas cidades, a exigência da mobilidade como direito urbano fundamental.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, T. A. *Dispêndio domiciliar com o serviço de saneamento e demais serviços de utilidade pública*. Relatório Final (projeto BRA/92/028 – PMSS). Brasília, 2000.
- BERMAN, M. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- CAMPOS, V.B.G. Uma visão da mobilidade sustentável. *Revista dos Transportes Públicos*. v. 2, p. 99-106, 2006.
- CARDOSO, L; MATOS, R. Acessibilidade urbana e exclusão social: novas relações, velhos desafios. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 10. 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007. (CD-ROM)
- CRESSWEL, T. *On the move: mobility in the modern western world*. New York: Routledge, 2006.
- DUARTE, C. F. *Forma e Movimento*. Rio de Janeiro: Viana & Mosley /PROURB, 2006.
- GOMIDE, A. A. *Transporte urbano e inclusão social*. Brasília: IPEA, 2003. (Textos para Discussão).
- HERCE, M. *Sobre la movilidad em la ciudad*. Barcelona: Editorial Reverté, 2009.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- ILLICH, I. Energia e equidade. In: LUDD, N. (Org.) *Apocalipse motorizado: a tirania do automóvel em um planeta poluído*. São Paulo: Conrad, 2005.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- LAGO, L. C. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrópole*, 18, pp. 275-293, 2007.
- LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.
- LEVY, J. Os Novos Espaços da Mobilidade. *Revista Geographia*, Niterói: POSGEOUFF, v. 03, n. 6, 2001.
- MONGIN, O. *La condición urbana: la ciudad ala hora de la mundialización*. Buenos Aires: Paidós, 2006.
- MOREIRA, R. As categorias espaciais da construção geográfica das sociedades. In *Geographia*, Niterói, v. 3, n.5, 2001.
- PINSON, G. Les systèmes métropolitains integres: processus et scénarios. In: *Territoires 2040*, n°4. Paris: DATAR. 2011 Disponível em <<http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article15>> Acesso em 10 jul.2013.
- ROSSI, A. *A arquitetura da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- VAZ, J.C; SANTORO, P. 2009. Cartilha Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano! 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=194>. Acesso em: 10 jul. 2013.

³ Referimos-nos às mobilizações urbanas ocorridas em julho de 2013 que ocuparam ruas e avenidas nas metrópoles e cidades médias brasileiras.

Fragmentação e integração nas metrópoles brasileiras

retorno à unidade espacial

Norma Lacerda
Iana Ludermir Bernardino

Em *Fragmentação e integração: a metrópole hoje* (LACERDA, 2012), uma das autoras do presente texto repudia os conceitos de *exclusão* e de *segregação* espacial. Como desdobramento desse abandono conceitual, mostra que a *fragmentação* e a *integração* constituem dois movimentos de um mesmo processo de estruturação espacial das cidades brasileiras, nele presentes desde os seus primórdios. Todavia, a absoluta hegemonia do conceito de *fragmentação* – utilizado na maioria das abordagens sobre o recente processo de reestruturação espacial das metrópoles – levou a questionar-se se tal emprego não estaria empobrecendo as análises sobre o aludido processo. Mais precisamente, recusa-se a ideia, recém-difundida por alguns autores (SPÓSITO, 2011; MENDES, 2011), de que, à conta da fragmentação, a cidade contemporânea deixou de existir, enquanto *unidade espacial*. Semelhante juízo, além de depauperar as análises, não estaria servindo a que também os estudos e as ações sobre o espaço ocorram de forma parcelar?

Em última instância, o presente texto propõe a retomada do pensamento da metrópole enquanto *unidade espacial*, o que privilegia as formas e níveis de *integração* dos *fragmentos* espaciais. Daí a formulação do *objetivo* deste ensaio: mostrar que as análises do recente processo de estruturação espacial das metrópoles brasileiras devem considerar os movimentos de *fragmentação*, sem olvidar os movimentos de *integração*, responsáveis pelas articulações das suas diversas porções espaciais, única postura capaz de romper as fronteiras relativas aos significados desses dois termos e, por extensão, de alcançar uma visão unitária da configuração espacial metropolitana.

Para realizar o objetivo formulado, inicia-se com uma discussão sobre os conceitos anunciados, tendo como ponto de partida o texto introdutoriamente referido, e alargando a visão crítica, em relação a outros autores, que se debruçaram sobre o processo de estruturação espacial das cidades brasileiras. Prossegue-se, mostrando – mediante o estudo de caso da Região Metropolitana

do Recife (RMR) – como, a partir de 2005, essa metrópole vem conhecendo movimentos de *fragmentação e integração*, sem, no entanto, deixar de constituir uma *unidade espacial*. Continua-se, evidenciando que a visão do fim dessa *unidade* – ideia propagada por alguns autores – tem-se tornado funcional para uma governança metropolitana, por meio da qual os atores econômicos atuam de forma espacialmente atomizada, contribuindo para que certas partes da metrópole detenham baixos níveis de integração. Conclui-se que a retomada do conceito de *unidade espacial* exige uma visão abrangente da metrópole, reconhecendo os seus *fragmentos* e, ao mesmo tempo, apostando em infraestruturas urbanas de serviços e de mobilidade de matéria e informação, que proporcionem maior nível de integração dos seus fragmentos.

Resgate da cidade e da metrópole como unidade na diversidade

Diante do caráter excessivamente polissêmico do termo *fragmentação espacial*, convém, desde já, anunciar o seu entendimento.

Entende-se por *fragmentação espacial* a divisão da cidade em partes (*fragmentos*), que podem ser individualizadas, a partir da identificação dos diversos padrões de uso e ocupação do solo, bem como dos níveis de provimento das infraestruturas, mais particularmente das redes de mobilidade de matéria (pessoas e bens) e informação. Esses níveis, por sua vez, definem o *grau de integração* de cada uma das partes com as demais e, até mesmo, com as de outras cidades do país e do exterior (LACERDA, 2012, p. 22).

Ressalte-se, por oportuno, que o termo *fragmentação espacial* remete à noção de *estrutura espacial*, na medida em que é utilizado por estudiosos, para definir o recente processo de (re)configuração da forma da mancha urbana.¹ A noção de *estrutura* reforça a ideia da impossibilidade de entender-se separadamente *fragmentação e integração*. Para Lalande (1997), a palavra *estrutura* tem dois significados: o primeiro remete à disposição das partes, que formam um todo, por oposição à sua função (anatomia e fisiologia); o segundo diz respeito ao todo, formado por fenômenos solidários, de tal forma que cada um dos elementos depende dos outros e só pode ser o que é por sua relação com eles. Acrescente-se ainda, consoante a *Gestalttheorie* (teoria alemã da forma), que o conceito de *estrutura* obriga a “considerar

¹ Como se verá mais à frente, defende-se que as cidades brasileiras nasceram fragmentadas e integradas.

os fenômenos (...) como conjuntos (*Zusammenhänge*), constituídos de unidades autônomas, que manifestam solidariedade interna e possuem leis próprias. Segue-se que a maneira de ser de cada elemento depende da estrutura do conjunto e das leis que o regem” (LALANDE, 1997, p. 372-373). Sendo assim, não resta dúvida de que, no caso das cidades, cada um dos seus fragmentos é o que é à conta das suas relações com os demais. Dito de outra forma, nenhum deles é autônomo. Todos fazem parte de um processo geral e, ao mesmo tempo, localizado de urbanização.

O geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2008) registra, no seu livro *Fobópole*, que o adjetivo *fragmentado*, aplicado ao espaço urbano, não é novo. Foi utilizado por Foggelson (1967), para entender a evolução de Los Angeles, no período entre 1850 e 1930. Para Souza, “apenas recentemente o termo tornou-se uso corrente.” (2008, p. 55). Esse geógrafo foi, provavelmente, o primeiro a denunciar que o termo não somente se tornou muito utilizado, como também abusado, “padecendo de uma polissemia excessiva.” Para esclarecê-lo, define que

Fragmentação tem a ver, obviamente, com fragmentos. E fragmentos são partes, frações de um todo, que ou **não se conectam mais** ou quase não se conectam mais umas com as outras: podem ainda ‘tocar-se’, mas não muito mais do que isso. Claro está, que se trata muito mais de um processo de ‘diferenciação.’ Menos óbvio é que se trata de algo que vai além, até mesmo, de um processo de segregação (SOUZA, 2008, p. 56, grifo das autoras).

Mais ainda, esse autor enfatiza que a *fragmentação* é uma nova maneira de designar a segregação residencial e que, nesse caso, não se trata de presumir que as partes “não se conectam mais” umas com as outras (embora ele mesmo o tenha admitido, conforme o texto reproduzido acima). É inquestionável que todas as partes da cidade se conectam. Defende-se aqui que os vários tipos de integração espacial podem diminuir, mas jamais desaparecerão.

Prosseguindo, Souza (2008) admite que, na atualidade, se lida com uma cidade cada vez mais segmentada por poderosas fronteiras visíveis e invisíveis, reduzindo a mobilidade espacial intraurbana, tanto dos pobres, quanto das classes média e alta. Ora, caso se entenda que a mobilidade espacial diz respeito ao deslocamento de pessoas e de matéria, entre as diversas partes da cidade, convém ressaltar que a *fragmentação* não é um processo recente; sempre existiu, nas cidades brasileiras. Como elucidado, no texto de Lacerda (2012), as cidades do período colonial eram também fragmentadas. Elas

traduziam espacialmente a estrutura social, econômica, política e cultural vigente. “Eram, de certa forma, no caso brasileiro, arremedos do mundo rural, com a *casa grande* e a *senzala*, conformando duas partes – interdependentes, articuladas, integradas – e, ao mesmo tempo, uma unidade espacial” (LACERDA, 2012, p. 24). Enquanto os escravos, sobretudo as mulheres, se deslocavam, embora não livremente, para exercer atividades domésticas na *casa grande*, os integrantes da família senhorial não frequentavam a *senzala*. Denota isso que a mobilidade entre as duas partes era definida mediante códigos e normas próprios da sociedade colonial.

Esse mesmo esquema é, em certo sentido, traduzido na atualidade. Os pedaços da cidade ocupados pelos segmentos sociais de baixa renda não são frequentados por membros das classes mais bem situadas na estrutura social e, quando o são, devem ser acompanhados por “guias”, moradores desses espaços. Da mesma forma, fragmentos ocupados pelos segmentos de renda média e alta são frequentados por integrantes das classes populares, mas para exercerem atividades (empregadas domésticas, trabalhadores da construção civil...). Por enquanto, nada difere do modelo da cidade colonial. Então, o que está em jogo não seria:

(i) a quantidade de *fragmentos* (partes), (ii) a forma geométrica, a dimensão e a disposição espacial de cada um deles, (iii) a natureza dos fragmentos, em termos de características físico-ambientais, e, sobretudo, (iv) a diversidade de tipos de *integração* dessas partes? (LACERDA, 2012, p. 24).

Aí sim, existem diferenças, quando se compara a estrutura espacial da cidade colonial com a do período da industrialização e, também, com a da cidade contemporânea. O número e a dimensão das porções territoriais da cidade aumentaram. Parte das áreas ocupadas pelas classes média e alta, mediante megacomplexos imobiliários, tende, cada vez mais, a localizar-se fora da mancha urbana – às margens de autopistas, próximas à natureza, em extensas glebas de terra –, conformando, em alguns casos, novos bairros e, até mesmo, cidades. Outra parte dessas áreas incrusta-se, por meio de vultosos empreendimentos imobiliários, no interior da mancha urbana. Nos dois casos, essas áreas reúnem, além do uso habitacional, os relativos a diversão e lazer, usos que passam a ocupar um lugar privilegiado.

As características físico-ambientais de muitos dos fragmentos da cidade também mudaram. Parte importante das áreas pobres, notadamente das situadas nas grandes cidades, recebe melhorias, em termos de infraestruturas, e, mais recentemente, vem conhecendo forte

adensamento construtivo, o que tem provocado um novo processo de degradação ambiental (ANJOS, 2013).

Ademais, os conjuntos habitacionais promovidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV proliferam fora da malha urbana, à semelhança daqueles financiados pelo Banco Nacional da Habitação – BNH (1964-1986), apresentando, da mesma forma, baixa conectividade à malha urbana. É relevante pontuar que, no período de atuação do BNH, os estudos sobre a metrópole não abusavam do termo *fragmentação*, mas da noção de *segregação socioespacial*. Os conjuntos habitacionais constituíam um dos exemplos paradigmáticos desse tipo de segregação: surgiam afastados, fora da mancha urbana, conectados espacialmente por uma única via. Acrescente-se que, naquela época, muitos dos núcleos urbanos, que compunham as metrópoles brasileiras, não conformavam uma única mancha urbana. Eram, em muitos casos, vinculados ao município núcleo – à semelhança dos conjuntos habitacionais – por uma única via.

Assim, os estudiosos que defendem a ideia de a cidade contemporânea haver deixado de ser uma *unidade espacial*, à conta da *fragmentação*, deveriam admitir, no mínimo, que esse processo não é novo. De fato, no essencial, o que se assiste nas metrópoles brasileiras é o movimento próprio de um processo de *fragmentação*, que remonta à cidade colonial. Acontece que, na atualidade, certos estudos vêm sabotando a ideia da cidade como *unidade da diversidade*, o que inviabiliza inovadoras políticas compatíveis com as demandas efetivas dos espaços urbanos presentes.

Considerando a impossibilidade de delimitar a cidade – uma vez que, mesmo delimitada, as interações espaciais acontecem, a partir de múltiplos fluxos, estabelecidos horizontalmente e transversalmente –, Spósi-to (2011, p. 135), talvez inspirada em Souza, reconhece “o fim da cidade como unidade espacial, comparativamente aos períodos pretéritos.” Esse reconhecimento, prossegue a autora, “implica que a cidade não pode ser pensada em si. Tem que ser avaliada como um espaço aberto, do ponto de vista das formas e dos fluxos, do ponto de vista objetivo e subjetivo, do ponto de vista concreto e abstrato.” Tem-se que tais afirmações só parcialmente são verdadeiras.

A cidade contemporânea, mais do que a de qualquer período anterior – sobretudo em razão do desenvolvimento tecnológico, na área de comunicação e informação –, é aberta, sob todos os pontos de vista elencados pela autora. Isso, porém, não autoriza reconhecer-se “o fim da cidade como unidade espacial.” Admitir esse fim corresponde a negligenciar as diversas formas e

intensidades dos fluxos intraurbanos de pessoas e de matéria (tão presentes na vida cotidiana dos cidadãos metropolitanos)² e privilegiar os fluxos “à distância”. As diferenças, nas formas e nas intensidades, são, provavelmente, ainda mais notáveis nas cidades latino-americanas, quando comparadas, por exemplo, com as europeias. No caso do Brasil, a banda larga não é gratuitamente oferecida, o que limita enormemente a sua utilização por larga parcela da população, o que justifica a ampliação dos deslocamentos espaciais.

A visão do “fim da cidade como unidade espacial” vem sendo assimilada. O geógrafo português Luís Mendes (2011) anuncia, seguindo Spósito, que não mais existe *unidade espacial* na cidade atual, na medida em que tanto a ação sobre o espaço urbano, como a apropriação ocorre de maneira parcelar. É verdade que as ações públicas e privadas nesse espaço e os processos de apropriação deles resultantes vêm ocorrendo, mais do que nunca, de forma espacialmente atomizada. Mas, não significa isso que a cidade deixou de ser uma *unidade espacial*, unidade viabilizada pelas redes de mobilidade de matéria (pessoas e bens) e de comunicação. Sendo assim, o que está em jogo são os níveis e as formas de *integração* dos diversos fragmentos.

É oportuno frisar que a socióloga brasileira Ana Clara Torres Ribeiro recorre – no texto intitulado *A metrópole: sentidos de fragmentação* – ao termo *fragmentação* (2012), apesar, como ela mesma admite, do seu caráter polissêmico. Essa autora destaca dois fenômenos recentes, alusivos à urbanização brasileira, e fortemente articulados. De um lado, segundo ela, evidenciam-se as rupturas sociais e espaciais, “decorrentes de impulsos globais que transformam a tecnoesfera e a psicoesfera (Santos, 1996), atingindo o âmbito do tecido social” (RIBEIRO, 2012, p. 97). Do outro, revela-se a produção de novos estratos sociais e, com ela, o afastamento de “inadaptados, retardatários e diferentes” (RIBEIRO, 2012). É verdade – como ressalta o aludido texto de Lacerda (2012) – que o processo de *fragmentação* acompanha de perto o movimento da composição social, de modo que, quanto mais essa composição é fragmentada, em termos sociais, econômicos, políticos e culturais, tanto mais fragmentados serão os espaços das cidades, o que implica acentuar-se o afastamento dos “inadaptados, retardatários e diferentes.”

² Os movimentos que mobilizaram e continuam mobilizando os jovens nas praças e avenidas das principais cidades do Brasil – até o momento de fechamento deste artigo – constituem inesperadas expressões reivindicatórias, contrárias a todas as organizações associativas tradicionais. Ademais, esses movimentos apresentam uma agenda difusa de temas de orientação ética e moral, deflagrada por um problema central: a crescente limitação da mobilidade urbana, o que vem representando custos de deslocamentos e de tempo. Trata-se, portanto, de uma associação sem precedentes entre o modelo de urbanização e a defesa de valores éticos.

Nesse sentido, não se deve olvidar o ensinamento de Ascher (2001, p. 33): “a mobilidade social é o corolário da diferenciação.” Sendo assim, à distinção social deve corresponder uma diferenciação espacial. Significa isso existir uma clara correspondência entre o movimento de recomposição social e o de recomposição espacial, cujo resultado é uma nova oscilação da *fragmentação* do território das cidades.

Importa relembrar que a estrutura urbana é representada por meio de modelos e padrões espaciais, numa sistematização dos traços da realidade, capaz de informar a respeito da especificidade da estrutura. As maneiras de desvendamento da forma “dependem de operações mentais que, por sua vez, estão articuladas a teorias e visões do mundo” (TOURINHO, 2011, p. 84). Trata-se, pois, de uma representação, de uma síntese, que poderá ou não ser funcional aos projetos hegemônicos.

A representação da cidade como uma *unidade espacial* assume um caráter contra-hegemônico, mediante o qual se pode vislumbrar – utilizando os termos empregados por Ana Clara Torres Ribeiro– “a possibilidade de uma experiência urbana solidária e justa” (2012, p.98). Essa visão demanda, em suas linhas centrais, pensar a cidade de forma simultaneamente abrangente e particularizada. Significa isso reconhecer que existem porções territoriais da cidade que são diferenciadas, revelando diversas práticas urbanizadoras. Todavia, essas partes não devem ser diferenciadas no que concerne às infraestruturas e aos serviços urbanos. Dito de outra maneira: admite-se a heterogeneidade das formas de ocupação, mas defende-se que essas partes devem ser homogêneas quanto às infraestruturas e aos serviços.

Contudo, a análise da cidade contemporânea pelo único viés da *fragmentação* tem servido a que se atue nela de forma territorialmente atomizada ou setorialmente. Sem a sua representação como *unidade da diversidade*, ou seja, repita-se, sem que seja pensada de forma abrangente e particularizada, a cidade e, mais ainda, a metrópole permanecerão como arranjos funcionais, que atendem preferencialmente às lógicas privatistas e fragmentadas dos atores econômicos e políticos, que se apropriam dos seus espaços como objeto de lucro e de poder de dominação.

Sabe-se que as metrópoles, mais do que as cidades, estão sujeitas às pressões do mercado, particularmente das empresas imobiliárias e construtoras, responsáveis pelos megaprojetos e pelas infraestruturas. Tem-se conhecimento de que, há muito, os seus sistemas de gestão se tornaram inoperantes. Nessas condições, a ocupação dos seus territórios vem sendo guiada pela ausência do planejamento estatal, pela disputa entre os entes federados, pelos recursos

da União e pela irrelevância dos instrumentos e mecanismos participativos de gestão democrática, no processo decisório sobre as ações de interesse comum, que impactam as metrópoles. Essa fragilidade vem ampliando o lugar ocupado pelas ações do capital, em particular, pelos segmentos que detêm o monopólio sobre os espaços urbanos (o capital imobiliário e o financeiro). Tais segmentos vêm conduzindo a ocupação do território metropolitano, sem ser pautados por planos de ordenamento territorial (LACERDA; LEAL, s/d). Não sem razão, multiplicaram-se os números de fragmentos, modificaram-se as suas dimensões, alteraram-se as suas respectivas naturezas, em termos físico-ambientais, sem que essas metrópoles deixassem de existir, enquanto *unidades espaciais*. Exemplo desse processo é a Região Metropolitana do Recife – RMR.

Reconfiguração espacial da Região Metropolitana do Recife: uma unidade espacial fragmentada e integrada

Desde meados da década de 2000, a economia de Pernambuco vem denotando importante crescimento, à conta de contínuo investimento em infraestrutura de grande porte, bem como da ampliação dos setores industrial, de serviços e de logística. Esse dinamismo, com forte repercussão na Região Metropolitana de Recife, tem resultado do desenvolvimento da economia brasileira, caracterizado pela ampliação do mercado consumidor interno, e está estreitamente relacionado ao crescimento do setor da construção civil, impulsionado por expressivos aportes financeiros do Governo Federal para a construção de habitações (REYNALDO *et al.*, 2013).

As recentes dinâmicas de investimento na Região Metropolitana de Recife vêm redirecionando a configuração espacial dessa metrópole, expandindo a ocupação segundo três vetores: o sul, o centro e o norte. O vetor sul vem sendo impulsionado pelo Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS). Este, desde o início da mencionada década, atravessa uma etapa de desenvolvimento sem precedente com a instalação da Refinaria Abreu e Lima (Petrobrás), acarretando uma forte expansão de investimentos produtivos, dentre os quais a implantação de um polo de construção naval. E a expectativa é de atração de muitos outros mais. A grande mobilização de trabalhadores da construção civil para a implantação desses empreendimentos produtivos tem-se traduzido em intenso fluxo migratório e, por extensão, em aumento da demanda por moradias, nos arredores desse Complexo. Tal situação vem contribuindo para a expansão e o adensamento dos assentamentos habitacionais informais existentes –

onde residem as famílias de menor renda –, e para a elevação do interesse do mercado imobiliário formal por esses arredores.

O vetor centro vem sendo estimulado pelos investimentos em novas vias e na ampliação dos meios de transporte público (ferroviário e rodoviário). Tais investimentos visam à realização da Copa de 2014 e respondem a uma intenção do planejamento metropolitano, que remonta à década de 1970, qual seja: o estímulo à interiorização da dinâmica econômica da Região Metropolitana de Recife. A perspectiva de viabilização da Cidade da Copa e o incremento na acessibilidade têm resultado em expressivo aumento da atratividade imobiliária, nessa porção territorial metropolitana.

O vetor norte é tributário dos recentes Polos Fármaco-Químico e Automobilístico – situados no município de Goiana, fronteiro à Região Metropolitana de Recife. À conta desses polos, tem emergido uma perspectiva de dinamização dessa parte do território metropolitano, gerando, inclusive, uma expectativa de ampliação dos limites dessa região. Além disso, a possível viabilização do Arco Metropolitano – alternativa à saturada rodovia federal BR-101 – ampliará a conectividade entre o Porto de SUAPE e o oeste e norte metropolitanos. Em decorrência dos eventos econômicos em Goiânia e da sua forte relação com a Região Metropolitana de Recife, optou-se, para fins do presente texto, por denominar esse amplo território de Região Metropolitana Expandida do Recife.

A Figura 1 ilustra os três focos de dinamismo: (i) o Complexo Industrial e Portuário de Suape, (ii) a Cidade da Copa e (iii) os Polos Farmacoquímico e Automobilístico, em Goiana. Por meio dela, visualiza-se o desenho preliminar do Arco Metropolitano. É possível afirmar que as referidas dinâmicas econômicas têm contribuído para uma redistribuição espacial dos vetores de crescimento urbano da Região Metropolitana de Recife.

Diante do panorama acima descrito, é indiscutível a crescente atratividade dos municípios da periferia metropolitana, no que concerne a empreendimentos imobiliários habitacionais. As novas localizações, até então pouco exploradas pelo mercado, são favorecidas pela presença de terrenos de grandes dimensões (facultando a produção habitacional em larga escala) e pela possibilidade de construir para um público amplo, incluindo as classes baixa e média (à conta da ampliação dos mecanismos de financiamento habitacional e da minimização do custo unitário da moradia, dada a produção em massa). Os preços dos terrenos, na periferia metropolitana – mais reduzidos em relação aos terrenos do Recife – e as estratégias de *marketing*, associadas às novas centralidades econômicas são elementos importantes para que se possa

antever uma nova configuração da mancha urbana da metrópole recifense.

A Região Metropolitana Expandida de Recife vive, portanto, um momento de reconfiguração espacial. Na atualidade, os veículos de informação anunciam mais de cem mil unidades habitacionais, muitas delas inseridas em megaempreendimentos imobiliários, concebidos a partir de uma tipologia peculiar: “cidade” planejada ou bairros planejados.³ Além do grande volume de unidades ofertadas⁴, os novos empreendimentos propõem-se a ofertar uma “nova forma de morar”. De grandes dimensões, esses empreendimentos oferecem, além de milhares de residências, diversas edificações para a instalação de comércio e serviços de vizinhança, complementares ao uso habitacional. Alguns deles conformam unidades espaciais que apresentam uma tendência à (ou o desejo de) autossuficiência intramuros, isto é, à reprodução de todos os usos e dinâmicas de um bairro ou cidade.

Enquanto as novas “cidades” e bairros são planejados por grandes empresas imobiliárias, e implantados, sobretudo, nas áreas com concentração de investimentos (tais como as imediações do Complexo de Suape, da Cidade da Copa e dos Polos Fármaco-químico e Automobilístico), a produção imobiliária recente, na Região Metropolitana Expandida de Recife, tem revelado outros fatores determinantes do “formato” locacional.

A partir dos dados relativos às unidades habitacionais ofertadas, no período de 2006 a 2012, identifica-se, por meio de uma série histórica de gráficos (Ilustração 2), um redirecionamento da atuação do mercado imobiliário. Se, até o ano de 2008, a produção imobiliária esteve voltada, predominantemente, para oferecer moradias, nos municípios do Recife e de Jaboatão dos Guararapes, a partir de 2009, constata-se uma participação crescente dos demais municípios da Região Metropolitana de Recife, no total das unidades habitacionais produzidas pelas maiores construtoras e incorporadoras atuantes na região. A participação do município do Recife, no total de unidades habitacionais em lançamentos imobiliários, cai de 79,48%, em 2008, para 54,26%, em 2009, e para 42,94%, em 2012. Paralelamente, municípios como Paulista, Olinda, Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata e Camaragibe passam a figurar nas carteiras de projetos das grandes construtoras.

³ As chamadas “cidades” planejadas não constituem cidades, no sentido sociológico, na medida em que não habitam nelas diferentes segmentos sociais. É o caso do Plano Piloto de Brasília que, embora concebido como cidade, foi-se transformando em um bairro ocupado por uma classe média e baixa, formada preponderantemente por funcionários públicos.

⁴ De janeiro de 2008 a dezembro de 2012, foram ofertadas 29.332 unidades habitacionais em lançamentos imobiliários, segundo dados da FIEPE (2008, 2009, 2010, 2011 e 2012).

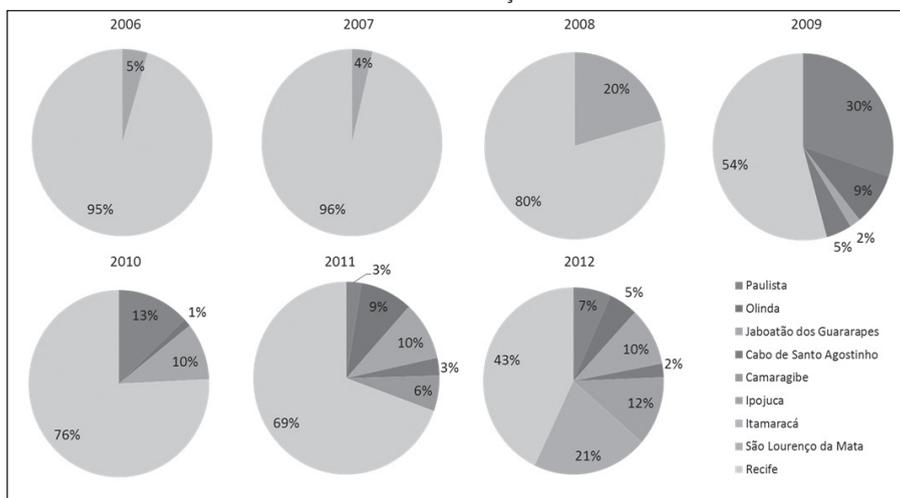
Figura 1 – Região Metropolitana Expandida do Recife



Fonte: Plano Diretor de Suape e material publicitário. Elaboração própria.

A mesma série de gráficos demonstra que, a partir de 2009 – ano do lançamento do Programa Habitacional Federal Minha Casa Minha Vida –, ocorreu uma mudança na dinâmica espacial de oferta habitacional, na Região Metropolitana de Recife. É possível, portanto, afirmar que os mecanismos de financiamento habitacional possuem um papel relevante, no supracitado processo de reconfiguração espacial da metrópole recifense.

Figura 2 – Evolução da participação de municípios da Região Metropolitana de Recife sobre o total de lançamentos imobiliários.



Fonte: Pesquisa de Índice de Velocidade de Vendas. Unidade de pesquisas técnicas UPTEC, FIEPE (2006-2012).

Elaboração própria, 2013.

Importa registrar que, em alguns casos, a situação do empreendimento indica que as “polaridades econômicas” não têm um papel preponderante, quando da escolha da localização. A respeito disso, por exemplo, é fato que os municípios de Paulista e Olinda, ao norte da Região Metropolitana de Recife, tiveram uma participação significativa, no total das unidades habitacionais ofertadas, nos lançamentos imobiliários de 2009. Somados os percentuais desses dois municípios, tem-se que eles representam 40,45% do total de unidades ofertadas, embora a porção mais densa dos investimentos produtivos, nesse período, se concentre no sul metropolitano.

É possível que, além da dinâmica dos investimentos produtivos, três outros fatores, abaixo comentados, mereçam ser considerados, na análise da espacialização dos investimentos imobiliários e das suas implicações na

reconfiguração espacial da Região Metropolitana de Recife:

- *A situação fundiária.* – O setor imobiliário demanda terrenos com dimensões capazes de suportar a construção de bairros planejados, conjuntos habitacionais e grandes condomínios-clubes. Isso induz à realização dos investimentos nos municípios detentores de grandes porções de terras agrícolas, cujos proprietários, muitas vezes, se tornam parceiros dos empreendimentos;
- *O preço da terra.* – Os grandes investimentos em infraestrutura, provocados pelas “novas centralidades econômicas”, contribuem para elevar o preço dos terrenos. Sendo esse preço um elemento importante nas equações de viabilidade financeira dos investimentos imobiliários, sua elevação interfere (i) na localização (escolhida em função dos terrenos mais baratos) e (ii) na tipologia dos empreendimentos (optando-se pela construção em grande escala, para que o preço do terreno possa ser dividido pelo maior número possível de unidades habitacionais);
- *O superdimensionamento das áreas de expansão urbana delimitadas pelos Planos Diretores Municipais.* – As legislações urbanísticas são, em alguns casos, alteradas, para atender às exigências do mercado imobiliário.⁵

No Quadro 1, a seguir, registra-se a localização esquemática dos maiores empreendimentos em pauta na Região Metropolitana de Recife, relacionados às “polaridades econômicas” referidas (norte, centro e sul). É importante explicitar as diferenciações no *status* dos empreendimentos: (i) os em “oferta” encontram-se aprovados pelas instâncias estaduais e municipais, sendo passíveis de comercialização; (ii) os em “projeto” ainda passam por processos de análise⁶; e (iii) os empreendimentos “propostos”, caso cheguem a ser viabilizados, provavelmente representarão uma profunda alteração na dinâmica urbana dos municípios da Região Metropolitana Expandida de Recife.

No caso do município de Goiana, com 75.664 habitantes, em 2010, o acréscimo de 20.200 unidades habitacionais, em decorrência dos dois empreendimentos propostos (Cidade Atlântica e *Northville*), acarretará, aproximadamente, 70.700⁷ novos moradores, ou seja, um incremento populacional de 93,46%.

⁵ Em alguns municípios da Região Metropolitana de Recife foram detectadas zonas de expansão urbana que representam até cinco vezes as suas respectivas áreas urbanizadas. Trata-se de um superdimensionamento, considerando-se o horizonte temporal de vigência de um Plano Diretor. Tal fato permite a aprovação de novos empreendimentos distanciados da malha urbana preexistente e pouco ligados a ela.

⁶ No que concerne às unidades habitacionais propostas, existem dados a respeito do horizonte temporal para a viabilização total dessas unidades, variando de 5 a 25 anos.

⁷ Para o cálculo, considerou-se a média de 3,5 habitantes por domicílio (IBGE, 2010).

Quadro 1: Grandes empreendimentos nos municípios da Região Metropolitana do Recife e Goiana.

Vetores	Nome do empreendimento	Status	Responsáveis	Área HA	UHs Propostas	Inserida em Programa de HIS	Inserida na Zona de Expansão
Norte	Cidade Atlântica (Goiana)	projeto	Queiroz Galvão, Grupo Moura, GL Empreendimentos, Grupo Cavalcanti Petribu	600,00	18.000	não	não
	Northville (Goiana)	oferta	Consórcio Paradigma: AWM Engenharia, São Bento Empreendimentos, CA3 Construtora	50,40	2.200	sim	não
Centro	Reserva do Paiva (São Lourenço)	oferta	Pernambuco Construtora	32,00	2.048	sim	não
	(São Lourenço da Mata)						
	Cidade da Copa (São Lourenço da Mata)	projeto	Odebrecht	240,00	17.000	sim	sim
	Novo Recife (Recife)	projeto	Moura Dubeux	10,00	960	não	sim
	Ecocity Jiquiá (Recife)	projeto	Conic Souza Filho	23,00	4.000	não	sim
Sul	Reserva Ipojuca (Ipojuca)	oferta	Pernambuco Construtora	72,00	4.864	não	sim
	Alphaville Pernambuco (Jaboatão dos Guararapes)	oferta	Alphaville	88,00	561	não	não
	Convida Suape (Cabo de Santo Agostinho)	projeto	Moura Dubeux, Cone SA	470,00	25.000	sim	sim
	Reserva do Paiva (Cabo de Santo Agostinho)	oferta	Odebrecht	450,00	7.000	não	sim
	Engenho Trapiche (Ipojuca)	projeto	Cyrela Brazil Realty, Grupo Queiroz Galvão	200,00	16.000	não	sim
	Reserva Vila Natal (Jaboatão dos Guararapes)	oferta	MRV Engenharia	15,00	3.700	sim	sim
	Dharma Ville (Cabo de Santo Agostinho)	oferta	Grupos CAP – Carlos Alberto Pereira	200,00	3.000	sim	sim
TOTAL				2.450,40	104.333		sim

Fonte: REYNALDO *et al.* 2013, sítios eletrônicos e panfletos publicitários

Ambos os empreendimentos estão fora dos limites da área urbana, segundo o zoneamento municipal. A urbanização dos 650 hectares previstos para implantá-los resultará no acréscimo de 55,19% da área urbanizada do Município.

No município do Cabo de Santo Agostinho, os 1.120 hectares urbanizados e a serem urbanizados, em decorrência de três empreendimentos (Reserva do Paiva, Alphaville e Convida Suape), representam um acréscimo superior a 10% da sua área urbana, enquanto o aumento populacional, devido à completa viabilização dos aludidos empreendimentos, resultará no incremento de 66% sobre o total dos residentes, em 2010.

Também merece destaque a perspectiva de incremento populacional no município de São Lourenço da Mata, quando da completa implantação da Cidade da Copa e do empreendimento Reserva São Lourenço. Prevê-se um contingente de 66.668 novos residentes, acréscimo de 64,79% sobre a população do município, em 2010. Levando-se em conta os possíveis 14.000 novos residentes, em função do empreendimento *Ecocity* Jiquiá, no extremo oeste da Região Metropolitana Expandida de Recife, fronteira com o município de São Lourenço, vislumbra-se grande transformação espacial dessa porção metropolitana.

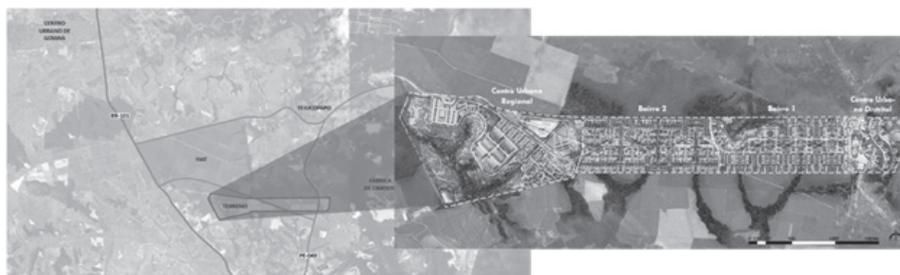
Os empreendimentos em questão configuram um ambicioso cenário de crescimento para a Região Metropolitana Expandida do Recife. Em alguns municípios, a população residente, estimada em decorrência da viabilização de dois ou três empreendimentos, supera, em muito, as respectivas projeções de crescimento demográfico. Na Região Metropolitana Expandida do Recife, a implantação de todos os empreendimentos resultará no acréscimo de mais de 100.000 habitantes. A confirmação ou não do cenário delineado pelos investidores imobiliários nessa Região e a utilização das novas unidades habitacionais para fins, de fato, residenciais (e não sazonais, por exemplo), dependerão de inúmeros fatores sobre os quais não cabe aqui discutir. Assim, é prudente guardar algumas ressalvas, quando se analisam a dinâmica imobiliária em pauta e seus impactos territoriais.

Ressalte-se, por oportuno, que cada empreendimento guarda as suas peculiaridades. No entanto, são as características comuns a todos eles que os tornam objeto de interesse. Cada um dos empreendimentos constantes da Ilustração 2 conforma uma porção territorial diferenciada do seu entorno imediato e apresenta uma demarcação precisa dos seus limites espaciais. As unidades residenciais aglutinam-se dentro desses limites, marcados por muros.

Assim, por exemplo, no norte, o empreendimento Cidade Atlântica – Município de Goiana (Ilustração 3) – avizinha-se do local onde se instalará a Fábrica da Fiat. Afastado da mancha urbana, “o empreendimento não foi pensado a partir de uma demanda já existente, mas sim a partir de uma demanda que será criada junto à instalação da fábrica da Fiat”. O objetivo dos urbanistas responsáveis pelo projeto foi o de “criar uma cidade sustentável, seguindo as premissas do que uma “boa cidade’ deve ter” (DEFURNIER, 2012). O empreendimento compreende um Centro Urbano e Regional, situado no extremo leste (e à direita da via de acesso), espaços para galpões de logística e equipamentos de suporte, *shopping center* e, ainda, espaço para a instalação de uma unidade do Serviço Social da Indústria – SESI. Na porção direita, localizam-se os usos residenciais e o comércio de vizinhança. A diferenciação, em relação ao entorno, e a não continuidade espacial com a cidade existente caracterizam-no como um fragmento de cidade.

Embora com baixo nível de conectividade espacial – e, portanto, de *integração* –, os empreendimentos comentados acima não autorizam pensar-se que esses fragmentos deixaram de fazer parte de um todo (no caso, de compor a Região Metropolitana Expandida do Recife), uma vez que as pessoas e as atividades neles presentes dependem da estrutura do conjunto – do conjunto metropolitano recifense expandido – e, evidentemente, das leis que o regem. A nova população desses empreendimentos manterá fortes movimentos pendulares, em relação ao núcleo metropolitano, impactando o seu cotidiano: a curto e médio prazos, o Recife continuará a ser o local privilegiado de moradia da mão de obra mais qualificada e de concentração dos bens e serviços de melhor qualidade.

Figura 3 – Cidade Atlântica (Município de Goiana)



Elaboração própria.

Fonte: <<http://defournier.wordpress.com/2012/05/23/cidade-atlantida/>>

Pode-se afirmar que se assiste, no caso da Região Metropolitana do Recife, a uma *dispersão espacial*. Isso, porém, não abona a interpretação de Méndez (2007) e de Vivar Águila e colaboradores (2010) de que esses novos espaços representam rupturas em relação à mancha urbana, porquanto eles contribuem para a definição do espaço metropolitano, ao ocuparem áreas dispersas, situadas a grande distância do núcleo metropolitano. Como já salientado, aqui, não se pode esquecer que muitos dos conjuntos do BNH (Banco Nacional da Habitação), situados na periferia das metrópoles brasileiras, apresentavam baixos níveis de *integração*, mas foram paulatinamente abraçados pela mancha urbana.

Ademais – pelo menos no caso do processo de (re)configuração da metrópole recifense –, não existem sinais, que autorizem a apontar-se, quando nada em médio e longo prazos, para uma tendência a um modelo espacial *policêntrico*. Em outros termos, nada sugere um crescente abandono da organização espacial metropolitana monocêntrica – configurada por um gradiente na direção centro-periferia –, no sentido de outra organização, de caráter multipolar, como pontuam Méndez (2007) e Vivar Águila e colaboradores (2010), relativamente às metrópoles europeias.

Sem dúvida, nessa atual fase de reestruturação espacial da metrópole, vem decrescendo, substancialmente, a solidariedade em relação ao entorno imediato, devido à ascensão, sem precedentes, da *individualização*. Ascher (2001) define-a como a representação do mundo, não a partir do grupo, ao qual pertence o indivíduo, mas, sim, a partir da sua própria pessoa. Para ele, fala-se de *individualização*, para exprimir a lógica de apropriação e de controle individual, que se tem progressivamente sobreposto à lógica coletiva. Assim, as sociedades contemporâneas separam e juntam os indivíduos e não os grupos. Evidentemente, tal situação leva a uma *des-solidarização*,

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

O posicionamento de Ascher (2001) e de Salgueiro (1999) diz respeito à parcela da população mais bem situada na estrutura social. Os integrantes dessa parcela deslocam-se com menor frequência, ou com menor regularidade, para outras localidades. Embora estejam *integrados/articulados*, mediante fluxos de comunicação e informação, os padrões de atividade exigem uma

frequentação discreta de territórios, afastados uns dos outros. Acontece que existem outras camadas da população, que habitam a metrópole, formando muitos outros espaços, que se articulam e se integram, de conformidade com as infraestruturas, os serviços e os equipamentos urbanos disponíveis.

Gestão/governança a serviço de um ordenamento territorial fragmentado

As reformas institucionais, sobretudo as que visam transformar a composição do sistema de atores – afetando a participação da sociedade civil organizada (associações civis e organizações não-governamentais) e a iniciativa privada *stricto sensu* –, devem ser consideradas como sinais positivos de avanço sobre a problemática da gestão das grandes cidades. Todavia, a questão central é o seu real funcionamento. E esse aspecto depende, no essencial e em última análise, do componente político.

Sabe-se, por exemplo, que a Região Metropolitana do Recife possui um arcabouço institucional: o Sistema Gestor Metropolitano, formado pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Conderm), com suas Câmaras Técnicas, pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Funderm) e pela Agência Condepe/Fidem⁸. Esta última é responsável não apenas pela elaboração de planos metropolitanos, mas também de planos para todas as microrregiões, que conformam o estado de Pernambuco. Ora, sabe-se que os arranjos institucionais metropolitanos – num contexto em que os estados estabelecem as regras do jogo – funcionam de acordo com a importância que a gestão estadual a eles confere, ou conforme a pressão dos municípios, em particular do município-núcleo, concentrador de poderes políticos e econômicos.

Até 2006, a Fidem cumpria o relevante papel de elaborar Planos Diretores Metropolitanos. Em 1998, foi concluído o *Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife – Metrópole 2010*. Em 2003, outro plano foi finalizado – o *Plano Metrópole Estratégica (2003-2015)*. Ambos incorporam uma visão abrangente da metrópole recifense. O segundo, além dessa visão, acrescia outra – particularizada –, ao eleger Territórios de Oportunidades. Um deles

⁸ A Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem) foi instituída em 1975, como órgão vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado, com a incumbência de funcionar como órgão de apoio técnico e administrativo aos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMR instalados. Nesse mesmo ano, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife. Em 1999, a Fidem transformou-se na Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem), mediante a fusão com a Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fiam). Em 2003, transformou-se em Agência de Planejamento e Pesquisa do Estado de Pernambuco – Agência Condepe/Fidem, por meio da fusão com o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (Condepe).

tornou-se objeto de um projeto intitulado *Complexo Cultural Recife-Olinda*, compreendendo uma grande faixa litorânea dos dois municípios. Em suas linhas essenciais, tratava-se de uma imensa operação urbana, incluindo áreas pobres, que deveriam ser urbanizadas, e envolvendo diversas instâncias governamentais (estado de Pernambuco, municípios de Olinda e Recife, Ministério das Cidades, Marinha e Aeronáutica) e a sociedade civil. Respalado em complexa modelagem econômica, esse projeto custou aos cofres públicos, a preços de 2006, cinco milhões de reais. Acontece que, durante as discussões, a proposta sofreu fortes críticas, sendo, afinal, considerada de desenho urbano que afrontava a paisagem histórica e cultural dos aludidos municípios.

Em 2007, inicia-se uma nova gestão estadual, capitaneada por Eduardo Campos e caracterizada pela total abdicação das diretrizes emanadas do *Plano Metrópole Estratégica*, assim como pelo proposital esquecimento da existência do Sistema Gestor da Região Metropolitana do Recife e do *Complexo Cultural Recife-Olinda*. O abandono deste último significará a ocupação da mencionada faixa litorânea por empreendimentos imobiliários que, além de injuriar a paisagem histórica e cultural do Recife, não oferecerão qualquer contrapartida social.

O governo estadual não tem reunido o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, nem mesmo para discutir as intervenções relativas à Cidade da Copa de 2014, ação com impactos relevantes na estrutura espacial da metrópole recifense. Aliás, esse grande projeto estratégico vem sendo desenvolvido por uma Secretaria Especial estadual, sem a participação da Agência Condepe/Fidem. Ademais, pelo menos até o presente, o governo do núcleo metropolitano não tem revelado poder político, para impulsionar a retomada de um projeto metropolitano. Como ensina Lefèvre (2004, p. 25), “a resolução da questão de dominação do município núcleo é um elemento chave no sucesso ou fracasso de um projeto metropolitano”, dominação respaldada na concentração de poderes econômicos e políticos.

O abandono do Sistema Gestor e do *Plano Metrópole Estratégica* contribuiu para a consolidação de um padrão de *governança corporativa*, que se faz presente por meio de formas diversas de concessão de serviços públicos, de práticas de privatização e de parcerias financeiras para a construção de projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos de grande porte. A interpenetração de público e privado estabelece-se com a presença reguladora do Estado, mediante as *benesses* de isenções fiscais, a *usura* do patrimônio público, o *marketing* e a apropriação de espaços das cidades (LACERDA; LEAL, s/d).

Como afirmam Lacerda e Leal (s/d, p. 14), a

(...) governança corporativa configura um mecanismo de fortalecimento das corporações globais, funcionando como uma das estratégias necessárias à mobilização de capacidades e oportunidades, com vistas ao pioneirismo em produtos e serviços e à operacionalização, com base na flexibilidade e eficiência, inclusive a financeira (DUPAS, 2005). Essa configuração de governança tem implicações na presença dos interesses econômicos dentro do aparelho de Estado, na sua crescente privatização, e na diminuição dos espaços de interesse público, em detrimento da sua função social.

Acresce que a governança corporativa – aliada à total ausência de diretrizes de ordenamento territorial – assegura aos atores econômicos atuarem de forma atomizada, ou seja, fragmentada, como tem ocorrido na metrópole recifense. Sendo assim, considerar que – à conta desse novo movimento de fragmentação – a cidade (no caso, a metrópole) deixou de ser uma *unidade espacial* vai ao encontro dessa modalidade de governança, que faculta total liberdade de atuação aos atores econômicos nas cidades.

Importa, ainda, ressaltar as implicações, na produção acadêmica, da negação da cidade como *unidade espacial*. Não resta dúvida de que a problemática metropolitana, devido à sua complexidade, representa um desafio teórico-metodológico, que deve ser enfrentado pelas instâncias acadêmicas de planejamento, de modo a produzir aportes de investigação, que levem em conta o novo formato do Estado e da produção do espaço da metrópole. O que se assiste, porém, – na maioria dos programas de pós-graduação em planejamento urbano e regional – são formatos curriculares desvinculados da agenda metropolitana e, como consequência, envereda-se pela agenda local, privilegiando recortes espaciais e setoriais. Essa questão foi tratada em estudo elaborado por Lacerda e Leal (s/d). As autoras mostraram – por meio de levantamentos (i) dos trabalhos constantes em quatro anais dos Encontros da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), realizados em 2005, 2007, 2009 e 2011, (ii) das dissertações inscritas no VI Prêmio Brasileiro de Política Urbana e Regional e (iii) das dissertações e teses, que participaram da VII versão desse Prêmio – o quanto as pesquisas versavam sobre partes do território da metrópole ou sobre questões setoriais (habitação, transporte, meio ambiente etc.).

Tantas constatações não apenas reforçam a ideia do quanto a política urbana brasileira tem orientado a pesquisa acadêmica, como também

denunciam que os programas de pós-graduação em planejamento urbano e regional não foram capazes de incorporar formatos curriculares capazes de responder a uma agenda metropolitana. Permaneceram reféns dessa política.

A partir de 2012, assiste-se a iniciativas de inclusão da problemática metropolitana nas agendas da pós-graduação. Por iniciativa da Capes¹, realizou-se, naquele ano, o seminário internacional *Metropolização e os desafios da gestão urbana: o papel da pós-graduação*. Em 2013, a comissão organizadora do XV Encontro da Anpur tentou conferir maior centralidade às discussões sobre a metrópole, incluindo, na sua programação, uma Sessão Temática intitulada *Produção e estruturação da cidade e da metrópole no novo desenvolvimentismo*. Acrescente-se que esse esforço prosseguiu neste mesmo ano por meio da organização Anpur²-SBPC³ do encontro *Um novo planejamento urbano para o Brasil? E as regiões metropolitanas*, durante o qual foi apresentado este ensaio.

Revela isso um importante passo no processo de debate sobre a metrópole brasileira, à revelia da pauta da política urbana. Contudo, ainda não se percebem reflexos no processo de gestão e governança do território metropolitano. A questão torna-se mais preocupante, quando se considera que, para além dessa política, encontram-se os atores econômicos, cuja lógica de atuação é respaldada por ela. Nesse contexto, alguns autores, contribuindo para o agravamento do quadro atual, vislumbram o “fim da cidade como *unidade espacial*.”

Finalizando

A análise empreendida no presente texto evidenciou que o recente processo de estruturação espacial das metrópoles brasileiras é marcado por movimentos de *fragmentação e integração*, na medida em que a *estrutura espacial* urbana é formada por porções territoriais dependentes umas das outras, cada uma das quais só é o que é devido aos movimentos de *articulação* que mantém com as demais. Esses movimentos, portanto, são responsáveis pelas conexões das diversas partes da metrópole, mantendo a *unidade espacial*. Pensar a cidade e a metrópole dessa forma é a única postura capaz de romper as fronteiras relativas aos significados dos termos *fragmentação e integração* e, conseqüentemente, de alcançar uma visão da totalidade da configuração espacial metropolitana.

A necessidade de romper com a tendência fragmentadora e desarticulada do processo do conhecimento da metrópole justifica-se pela compreensão da

¹ CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior.

² ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

³ SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

importância das formas e níveis de *integração* das suas diferentes partes. Essa compreensão crítica colaborará para a superação dos estudos de partes e setores da realidade urbana metropolitana. De fato, esses estudos vêm-se colocando como processos reprodutores de um saber parcelado, verdadeiro obstáculo à apreensão da integração dos diversos componentes do espaço urbano e, por isso mesmo, têm contribuído para a perda da visão unitária.

A retomada dessa visão exige, sem dúvida, uma abordagem abrangente da metrópole, reconhecendo os seus *fragmentos* e, ao mesmo tempo, apostando em infraestruturas urbanas de serviços e de mobilidade de matéria e informação, que proporcionem maior nível de integração desses fragmentos. Tal retomada poderá contribuir para institucionalizar-se uma nova forma de ação sobre a cidade – e, mais particularmente, sobre a metrópole –, assim como de produção do conhecimento, nos espaços da pesquisa e na articulação de inovadores paradigmas curriculares. Esta realização *integrativa-interativa* permitirá visualizar-se um conjunto de espaços interligados/integrados, de caráter totalizante, bem como evitar-se qualquer visão parcelada, superando-se as atuais fronteiras conceituais.

Alcançar essa visão unitária da metrópole é uma tarefa que demandará dos estudiosos um grande esforço, no sentido de romper uma série de obstáculos ligados a uma racionalidade fragmentadora, marca do contexto histórico vivido neste início de milênio: *a divisão do trabalho intelectual e a fragmentação do conhecimento*.

Ademais, a abordagem da cidade como *unidade espacial* irá de encontro à *governança cooperativa* que, aliada a ausência de diretrizes de ordenamento territorial, vem assegurando a atuação espacialmente atomizada dos atores econômicos, tal qual vem ocorrendo na metrópole recifense. Admitir que a cidade – no caso, a metrópole – deixou de ser uma *unidade espacial* é compactuar com o projeto hegemônico desses atores, nos termos colocados no presente texto.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM. *Metrópole Estratégica* – Região Metropolitana do Recife. Recife, 2005.

AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM. *Território Estratégico de SUAPE*: Diretrizes para uma ocupação sustentável. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco. Recife, 2008.

ANJOS, K. L. *Mercado imobiliário de aluguel em áreas pobres e as transformações urbanas e ambientais*. 2013. Tese (Doutorado) – Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013.

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

DEFournier *Cidade Atlântida: uma cidade planejada*. Projeto da De Fournier & Associados. 2012. Disponível em <<http://defournier.wordpress.com/2012/05/23/cidade-atlantida/>>. Acesso em 02/07/2012.

FIEPE. Índice de Velocidade de Vendas. Ano VI. Dezembro/2006. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2006.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. Índice de Velocidade de Vendas. Ano VII. Dezembro/2007. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2007.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. Índice de Velocidade de Vendas. Ano VIII. Dezembro/2008. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2008.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. Índice de Velocidade de Vendas. Ano IX. Dezembro/2009. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2009.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. Índice de Velocidade de Vendas. Ano X. Dezembro/2010. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2010.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. Índice de Velocidade de Vendas. Ano XI. Dezembro/2011. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2011.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. FIEPE. Índice de Velocidade de Vendas. Ano XII. Dezembro/2012. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2012.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. Índice de Velocidade de Vendas. Ano XI. Dezembro/2011. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2011.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

_____. Índice de Velocidade de Vendas. Ano XII. Dezembro/2012. Disponível em <http://www.ademi-pe.com.br/mercado_imobiliario/dezembro_2012.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

LACERDA, N. Fragmentação e integração: movimentos de (re) estruturação espacial das metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, A. C. T., LIMONAD, E., GUSMÃO, P. P. *Desafios do planejamento: produção da metrópole e questões ambientais*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2012. p. 21-42.

LACERDA, N.; LEAL, S. M. R. *Limites da gestão metropolitana e impasses à governança cooperada intermunicipal no Brasil*. EURE (aceito para publicação).

LALANDE, A. *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie*. Paris: PUF, 1997.

LEFÈVRE C. (2004). *Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance* – Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart, Toronto. Paris: Mairie de Paris, Extramuros.

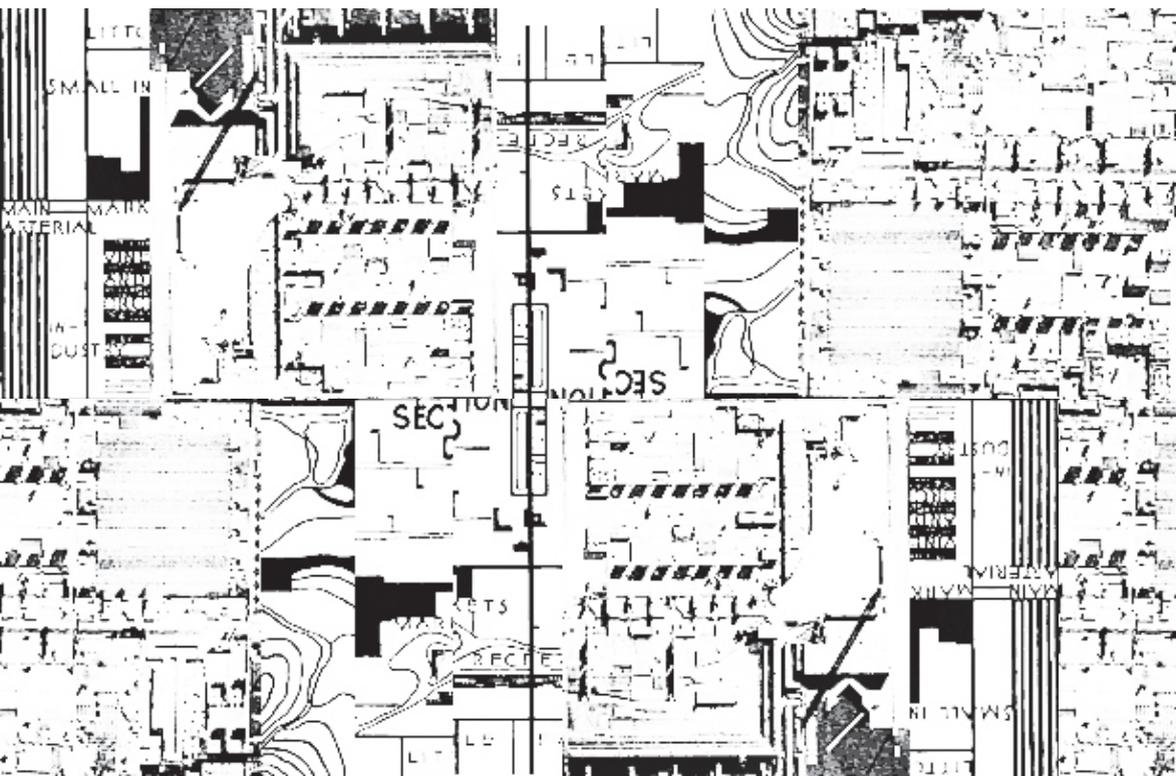
MENDES, L. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. *Caderno Metrôpoles*. São Paulo, v.13, n. 26, p. 473-496, jul/dez 2011.

MÉNDEZ, R. El territorio de las nuevas economías metropolitanas. *EURE* (Santiago), v. 33, n. 100, p. 51-67, Dic. 2007.

REYNALDO *et al.* A reconfiguração espacial da Região Metropolitana do Recife: processo de fragmentação e integração. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, 5., 2013. Barcelona. *Anais...* Barcelona/Buenos Aires: UPC/UBA, 2013.

- RIBEIRO, A. C. T. A metrópole: sentidos de fragmentação. In: SILVA, C. A.; RIBEIRO, A. C. T.; OLIVEIRA, A. L. *Metrópoles, entre o global e as experiências cotidianas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012, p. 93-109.
- SALGUEIRO, T.B. Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano. *Revista Inforgeo*, Lisboa, Edições Colibri, 14, p. 65-76, 1999.
- SOUZA, M. L. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2008.
- SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. A. (Org.). *A produção do espaço urbano – agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto: 2011.
- SUAPE. *Decreto 37.160 de 24 de setembro de 2011*. Plano Diretor do Complexo Industrial e Portuário Eraldo Gueiros.
- TOURINHO, H. L. Z. *Estrutura urbana de cidades médias amazônicas: análise considerando a articulação das escalas interurbana e intraurbana*. 2011. Tese (Doutorado) – Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.
- VIVAR ÁGUILA, M.; GALLO RIVERA, M. T.; GARRIDO YSERTE, R. Cambios territoriales en la Comunidad de Madrid: policentrismo y dispersión. *EURE* [en línea]. 2010, v. 36, n. 107, p. 5-26, 2010.

Parte III
Planejamento integrado, experiências
práticas e insumos conceituais



Planejamento e participação no nível metropolitano

notas a partir da experiência recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Jupira Gomes de Mendonça

Pensar a metrópole e o planejamento no âmbito metropolitano hoje implica ter como pressupostos a participação comunitária e a construção de novas metodologias. E ainda hoje é necessário precisar com mais acuidade esses pressupostos. As *jornadas de junho de 2013* apontam algumas direções: por um lado, o direito à cidade e à vida urbana, em toda a sua amplitude, é o pano de fundo da diversidade de reivindicações e de expressões; por outro, a espontaneidade e autonomia das manifestações, assim como da utilização das redes sociais coloca em novo patamar as perspectivas de mobilização social. Pradilla Cobos (2012) tem uma visão pessimista sobre estas novas formas de organização. Segundo o autor,

(...) das lutas coletivas, populares, por demandas próprias dos pobres, passamos aos temas pluriclasistas – o que não significa que não haja conflitos e determinações de classe subjacentes – nos quais os sujeitos sociais atuam como indivíduos, como cidadãos no marco das liberdades individuais que, diz-se, garante a democracia representativa capitalista. O centro de gravidade dos movimentos sociais desloca-se para as camadas médias, que participam individualmente, organizando-se a partir de ONGs sem representatividade específica, financiadas pelo Estado ou por organismos transnacionais, utilizando as mal chamadas ‘redes sociais’ como meio de luta, com o apoio dos meios de comunicação que no passado satanizaram – e ainda o fazem – os movimentos populares (PRADILLA COBOS, 2012, p. 32 – tradução livre).¹

¹ *De las luchas colectivas, populares, por demandas propias de los pobres, pasamos a los temas pluriclasistas – lo que no significa que no haya conflictos y determinaciones de clase subyacentes – en los que los sujetos sociales actúan como individuos, como ciudadanos en el marco de la liberdades individuales que, se dice, garantiza la democracia representativa capitalista. El centro de gravedad de los movimientos sociales se desplaza hacia las capas medias que participan individualmente, organizando-se a partir de ONGs sin representatividad específica, financiadas por el Estado o por organismos transnacionales, utilizando das mal llamadas ‘redes sociales’, como medio de lucha, con el apoyo de los medios de comunicación que en el pasado satanizaron – y siguen haciéndolo – a los movimientos populares.*

Entretanto, à parte o fato de que há uma diversidade muito grande nas atuais formas de organização social, é preciso pensar a possibilidade de que as lutas comunitárias locais possam contribuir para a transformação social. Nesse sentido, Kling e Posner (1991), retomam a ideia de “público” de John Dewey² para dizer que públicos organizados funcionam como movimentos sociais, mas movimentos que vinculam a ação apoiada em grupos comunitários a políticas e programas que têm um conteúdo e uma orientação de classe, isto é, vinculam movimentos comunitários a lutas em uma escala mais ampla, ligada às políticas públicas (DEWEY 1927, p. 43).

É nesta perspectiva que nos parece importante defender processos participativos no âmbito institucional do planejamento urbano e metropolitano, sem pensar que eles possam substituir formas autônomas de organização social, mas sim que podem contribuir para promover a mobilização social e a sua consolidação de forma autônoma. O pressuposto para isto é ter como método, de um lado, o *aprendizado social* (nos termos colocados por John Friedmann (1991) e, de outro a *transdisciplinaridade* entendida enquanto utopia, ainda inexistente, mas capaz de buscar o compartilhamento de objetos, temas e problemas, articulando e fundindo diversos campos de conhecimento (DOMINGUES 2005, p. 25).

É com estes dois pressupostos que este texto ensaia reflexões sobre novas possibilidades do planejamento metropolitano. A base empírica para estas reflexões é o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Pucminas) e a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), entre 2009 e 2010.

PDDI-RMBH: processo crítico e inovação

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) foi contratado pelo Governo do estado de Minas Gerais à Universidade Federal de Minas Gerais, por decisão do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte,³

² DEWEY, J. *The Public and its Problems*. Denver: Swallow Press, 1927 – segundo os autores, para Dewey, a ação coletiva e a política social corretiva vão germinar somente quando as massas tomam consciência de si como um público – “o público organizado toma forma na medida em que as pessoas se agreguem para fazer algo para mudar as estruturas” (p. 42 – tradução livre – *The organized public takes shape as people come together to take action to change the structures*).

³ O Conselho Deliberativo Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte faz parte de um arranjo institucional que inclui ainda a Assembleia Metropolitana, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

que aprovou um termo de referência que teve como base um documento elaborado pelo Colegiado Metropolitano.⁴ Participaram de sua elaboração mais de uma centena de docentes pesquisadores e de estudantes de graduação e pós-graduação, além de alguns consultores.

O próprio fato de o plano ter sido elaborado na universidade constituiu um processo inovador, dada a possibilidade da diversidade, autonomia e criticidade do pensamento e da produção de conhecimento. Os estudos temáticos foram elaborados a partir do conhecimento acumulado sobre a realidade metropolitana, o qual foi sistematizado de forma a integrar várias áreas temáticas transversais⁵ propostas pelo Termo de Referência do plano, buscando articulação com a totalidade. Esse conhecimento foi compartilhado, discutido e complementado através de um processo participativo que abrangeu oficinas, seminários e várias reuniões técnicas abertas⁶. O pressuposto é que

(...) a abordagem crítica supera o sentido analítico e funcional de um planejamento reformista, sem desqualificá-lo, mas limitando-o ao seu caráter operacional e imediato e indo além, com o objetivo de pensar a totalidade em transformação e buscar construir processos voltados para a transformação social, econômica e ambiental (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011a, p. 3).

Por outro lado,

(...) esse processo de planejamento implica a construção de um sentido de solidariedade e identidade metropolitanas, e também o (re)envolvimento

⁴ O Colegiado Metropolitano é uma organização informal, que agrega representantes dos vários segmentos da sociedade civil, tendo sido criado durante a Primeira Conferência Metropolitana, realizada em 2007. Funciona como um suporte dos representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo (dentro os dezesseis membros do Conselho, dois são representantes da sociedade civil, eleitos, juntamente com seus suplentes, a cada dois anos, na Conferência Metropolitana).

⁵ Foram as seguintes as áreas temáticas de organização dos estudos iniciais do plano, a partir dos temas propostos pelo Termo de Referência: 1) mobilidade urbana, comunicações, transportes e sistema viário; 2) uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas; 3) vida cotidiana, habitação e qualidade de vida; 4) educação, cultura, segurança alimentar, trabalho e renda; 5) saúde, meio ambiente, saneamento, recursos hídricos e resíduos sólidos; 6) complexos ambientais culturais; 7) capacidade institucional de planejamento e gestão dos municípios; 8) risco socioambiental, vulnerabilidade social e segurança pública; 9) aspectos demográficos e ambientais da demanda social; 10) estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas. Quatro outros estudos complementares foram posteriormente elaborados: Capacidade de Investimento, Base Tributária e Arranjos Financeiros; Mudanças Climáticas; Iluminação Digital; e Oferta e Utilização de Serviços de Saúde.

⁶ O processo de mobilização social e comunitária para participação na elaboração do PDDI envolveu mais de 3.000 participações, distribuídos entre 610 organismos e/ou entidades, sendo 61 do Poder Público Estadual, 241 do Poder Público Municipal (Executivo e Legislativo, sendo 55 vereadores) e 308 da Sociedade Civil organizada: empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias, entre outros. O processo participativo consistiu de 15 oficinas que compuseram os três ciclos de debates, concluídos com três seminários, além de várias reuniões técnicas abertas à participação (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011a, p. 2).

das populações com seus territórios, suas comunidades, suas crenças, práticas e valores, tendo o respeito ao espaço da vida coletiva como um elemento central (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011a, p. 3).

A busca da transversalidade na elaboração dos estudos resultou na formulação de quatro eixos integradores das propostas de políticas públicas (e seus programas e projetos): urbanidade, acessibilidade, seguridade e sustentabilidade. O primeiro, **Urbanidade**, tem o sentido de “garantir o direito a uma vida integral e plena de oportunidades, caracterizada pelas dimensões, diferenças e diversidades próprias de uma região ampla que se urbaniza e se articula à grande metrópole estadual”. O segundo, **Acessibilidade**, está relacionado ao

(...) acesso efetivo e democrático aos serviços urbanos e sociais básicos, assim como as condições de ir e vir, trafegando nas várias escalas metropolitanas, garantindo uma vida coletiva capaz de equacionar questões da saúde, de educação, dos movimentos metropolitanos, da vida cotidiana, enfim, o “acesso à cidade metropolitana” entendido como um desejo fundamental, claramente expresso nas oficinas. (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011a).

A **Seguridade**, “tomada em seu sentido amplo, responde pela necessária assistência do Estado e da própria sociedade aos seus membros” [garantindo segurança pública, mas também as outras dimensões básicas, quais sejam, alimentar, posse da terra e da moradia, trabalho e renda], “como também ao sentido de sossego, de paz de espírito, de garantia de uma vida plena e assistida a todos os cidadãos”. Finalmente, a **Sustentabilidade** “refere-se à questão ambiental, certamente, mas também à sustentabilidade econômica e social e à sustentabilidade política e cultural. Trata-se, enfim, da continuidade e do fortalecimento dos processos diversificados que asseguram uma vida coletiva mais rica, presente e futura” (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011a, p. 7-8).

Dois dimensões articulam esses quatro eixos integradores: territorialidade e institucionalidade. Na primeira estão agrupadas propostas de reestruturação territorial metropolitana e na segunda estão reunidas propostas de organização institucional para o planejamento metropolitano, cujos princípios norteadores são *intersectorialidade*, *cooperação*, *participação* e *desenvolvimento institucional* (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011a, p. 52).

Pode-se destacar nesse processo, entre outros aspectos, duas questões metodológicas importantes: a busca da transdisciplinaridade, no sentido da articulação entre conhecimentos, e a possibilidade da mobilização social, ainda que tendo como origem a participação institucionalizada.

Lições metodológicas do PDDI-RMBH

A *transdisciplinaridade*, assim como as abordagens multi e interdisciplinares, trata de uma aproximação entre diferentes disciplinas e áreas do conhecimento, mas, mais do que agrupar diferentes metodologias, como na abordagem multidisciplinar – em que os campos guardam as suas fronteiras –, e mais do que compartilhar metodologias, gerando uma disciplina nova – como na abordagem interdisciplinar –, trata de propor abordagens unificadoras, assentadas em conceitos transversais (DOMINGUES, 2005, p. 35). Esse é o sentido dos eixos integradores das propostas do PDDI: *transpassar* a setorialidade e pensar a metrópole como totalidade, articulando e fundindo diversos campos de conhecimento para propor ações públicas que busquem a materialização universal do direito à vida urbana (e metropolitana) plena. “O *trans* pressupõe um certo afrouxamento das fronteiras disciplinares” (DOMINGUES, 2005, p. 26), que pode resultar em uma construção assentada em uma inteligência coletiva. Trata-se ainda de uma utopia, e a elaboração do Plano consistiu em um esforço metodológico nesta direção. Também no plano institucional significa ainda um desafio que requer também a quebra das estruturas setoriais cristalizadas.

Esse esforço metodológico tinha ainda como pressuposto, para além da cooperação de especialistas oriundos de diversos campos disciplinares na busca de uma inteligência coletiva que pudesse promover a transversalidade, uma construção compartilhada com referência no aprendizado social, tal como proposto por Friedmann (1991), isto é, na “superação das contradições entre teoria e prática, entre conhecer e atuar” (FRIEDMANN, 1991, p. 99). Segundo esta concepção, o planejamento, enquanto mediação entre conhecimento e ação, deve necessariamente ser pautado pela relação horizontal entre saber técnico-científico e prática cotidiana.

O aprendizado social implica, assim, outra abordagem unificadora: a que promove o diálogo entre conhecimento científico e senso comum. A ciência moderna “construiu-se contra o senso comum que considerou superficial, ilusório e falso” (SANTOS, 2008, p.88). Trata-se, agora, de “reabilitar o senso comum por reconhecer nesta forma de conhecimento algumas virtualidades para enriquecer a nossa relação com o mundo” (SANTOS, 2008, p. 89).

É certo que o conhecimento do senso comum tende a ser um conhecimento mistificado e mistificador mas, apesar disso e apesar de ser conservador, tem uma dimensão utópica e libertadora que pode ser ampliada através do diálogo com o conhecimento científico. (SANTOS 2008, p. 89).

O processo participativo do PDDI apresentou muitos limites, mas, orientado por estes pressupostos, promoveu também ganhos importantes na direção da prática dialógica do planejamento e de processos de mobilização social autônoma.

Tratou-se de uma participação institucionalizada, ainda que espontânea⁷, posto que havia uma equipe de mobilização que visitava os municípios, identificava os líderes populares e convidava para as oficinas, mas a participação era individualizada, ocasional e não necessariamente continuada.

A participação, conquanto institucionalizada, era pautada pela agenda do plano: a equipe técnica definia as formas de promover os debates, as datas e os temas. Entretanto, o processo permitiu momentos importantes de troca e de compartilhamento de conhecimentos e de experiências.

Duas situações podem ilustrar esse movimento: a primeira diz respeito à proposta de integrar as proposições de políticas públicas do plano a partir de quatro eixos. A proposta foi reforçada pelas comunidades participantes, que avançaram no seu entendimento – em uma das discussões públicas, um dos participantes levantou a ideia de que os conselhos setoriais nas diversas esferas de governo poderiam ser fundidos em conselhos de urbanidade, acessibilidade, sustentabilidade e seguridade, articulando temas setoriais em uma abordagem unificadora. Eis uma semente da transdisciplinaridade nos processos participativos!

O segundo exemplo refere-se à incorporação das discussões trazidas pelas dificuldades cotidianas de pequenos agricultores do município de Baldim⁸: a segurança alimentar, presente no eixo Seguridade, implicou uma Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional, com três programas, entre outros, vinculados à agricultura familiar: Programa Metropolitano de Apoio às Atividades Rurais; Programa de Apoio às Atividades de Abastecimento na RMBH e Programa Metropolitano de Agricultura Urbana e Periurbana.

Também a possibilidade da mobilização social, situada fora do âmbito estatal e, portanto, autônoma, apresentou-se como um resultado do processo participativo do plano. Alguns dos participantes da sociedade civil tiveram presença mais constante e acompanharam de modo mais sistemático os trabalhos de elaboração do PDDI-RMBH. Do processo de participação destas pessoas resultou a organização de uma *Frente pela Cidadania Metropolitana*, com o objetivo de monitorar a implantação do plano. Uma das primeiras

⁷ Para uma discussão sobre os tipos de participação no processo de governança metropolitana em Belo Horizonte, ver Mendonça (2013).

⁸ Município situado no extremo norte da RMBH, pouco integrado ao processo metropolitano e de características rurais, teve presença importante nas oficinas de discussões dos estudos temáticos e das proposições do PDDI.

ações da Frente foi exigir do governo do estado de Minas Gerais que tornasse públicos os informes finais do plano, já que não havia sido realizado o terceiro seminário previsto para a sua apresentação⁹. A publicidade do plano ocorreu então através da *web* e posteriormente na Terceira Conferência Metropolitana, ao final do ano de 2011.

A Frente pela Cidadania Metropolitana não é institucionalizada nem tem expressão jurídica. É um agrupamento de indivíduos que se comunicam como uma rede social e organizam seminários para discussões de temas específicos relacionados com o plano metropolitano. Esta frente tem como objetivo construir uma “cidadania metropolitana” e garantir um processo de mobilização que permita influir no planejamento metropolitano e nas decisões de políticas públicas no nível metropolitano¹⁰. As principais questões discutidas na frente são relativas às formas de ampliação da participação social no nível metropolitano. Neste sentido, em seus seminários, tem se buscado encontrar maneiras de implementar uma das propostas do PDDI: os LUMEs – Lugares de Urbanidade Metropolitana, que tem por suporte a concepção de Lugar Metropolitano.

O Lugar Metropolitano, tal como concebido no PDDI não corresponde a uma escala, mas a

(...) uma articulação entre as múltiplas escalas da RMBH, a partir do entendimento do lugar como síntese de variadas e interescares relações sociais, dotado de múltiplas identidades e sem contorno geográfico rigorosamente delimitado [...] um tipo de centralidade dotada de significativo valor simbólico e conformador de identidade(s) para a coletividade metropolitana em suas diferentes escalas [...] espaço vivido e impregnado de densidade cultural, imagética, simbólica e histórica (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011b: 24-5).

A idéia (sic) de Lugares Metropolitanos permite, por exemplo, articular a escala micro-local do espaço da vida cotidiana às propostas de reordenamento territorial e de novas centralidades microrregionais, aos Complexos Ambientais Culturais, à valorização das identidades e das

⁹ O terceiro seminário estava previsto para ser realizado ao final do processo de elaboração do plano, quando seria apresentada a sistematização das propostas para discussão final. No entanto, neste momento, o Governo do Estado suspendeu as discussões públicas. Havia sido empossado novo governador, o qual, embora fosse o vice-governador na administração anterior, entendeu que a nova equipe de governo deveria conhecer as propostas do plano antes da discussão pública. Como resultado, o terceiro seminário não foi realizado na data prevista e o plano foi concluído sem que os participantes da sociedade civil conhecessem as proposições sistematizadas.

¹⁰ A Frente organizou um seminário em 2010 e outro em 2011. Seus membros participaram de discussões públicas específicas organizadas no âmbito do Estado (seja o Executivo ou o Legislativo) e organizaram, em conjunto com o Colegiado Metropolitano, o Encontro da Sociedade Civil da RMBH, realizado em junho de 2012.

culturas locais e aos novos nichos de desenvolvimento social, econômico e ambiental (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011b: 25).

Por conseguinte, em consonância com essa concepção, os LUMEs, que correspondem a um programa integrante da Política de Democratização dos Espaços Públicos, foram propostos como

escritórios locais de monitoramento e retroalimentação do Plano Metropolitano, funcionando como catalisador e fomentador de um banco de dados dinâmico, que colhe e oferece dados sobre o Plano, integrando assim, e dialogando, com os diferentes sistemas de informação que vão se constituir na RMBH (UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG, 2011c: 810).

A possibilidade de organização de LUMEs de forma autônoma, pelas comunidades, aponta para processos de mobilização social, entendidos como ação coletiva direta, “desde baixo” (FRIEDMANN, 1991, p. 101).

A Frente pela Cidadania Metropolitana tem a possibilidade de agregar comunidades organizadas e constituir estes lugares de mobilização, informação, alimentação e retroalimentação de dados – estruturá-los nos lugares onde se desenrola a vida cotidiana e daí reconectar a ação coletiva às estruturas e processos de classes (KLING; POSNER, 1991), em uma perspectiva de transformação social.

A Universidade tem, assim, a possibilidade de avançar na proposta metodológica de aprendizado social, agora como fundamento da mobilização social, alimentando-se das informações produzidas nos processos de mobilização ao mesmo tempo em que os alimenta de novas informações¹¹.

Considerações Finais

As lições do PDDI-RMBH apontam para novas perspectivas para o planejamento urbano e metropolitano, em que o aprendizado social como suporte de processos participativos institucionalizados e a busca da transdisciplinaridade como método de apreensão da realidade e de formulações propositivas podem desembocar em movimentos comunitários autônomos, com possibilidades de avanços na direção da mobilização social, enquanto produtora de transformações sociais.

Neste sentido, podemos dar razão a Soja (2008), para quem as mobilizações

¹¹ O PDDI propõe os seguintes projetos dentro do Programa dos LUMEs: Projeto de Comunicação Social; Projeto de Capacitação Técnica e Comunitária e Projeto de Acompanhamento e Controle Social. Pressupõe-se a condução comunitária autônoma destes projetos (por suposto, ao largo de processos institucionalizados no âmbito do Estado). Constitui-se um desafio para a universidade contribuir para a concretização destas propostas no marco de seus pressupostos.

urbanas e uma nova prática da política cultural surgida nos anos noventa, dirigida por noções cada vez mais especializadas de justiça social, democracia participativa e direitos e responsabilidades dos cidadãos ainda não produziram impactos significativos, mas há indícios que sugerem que vão desempenhar um papel maior na formação da pós-metrópole do futuro (p. 559). A experiência do PDDI-RMBH traz lições que podem contribuir para esta nova realidade.

Referências bibliográficas

- DOMINGUES, I. Em busca do método. In: DOMINGUES, I. (Org.). *Conhecimento e Transdisciplinaridade II: aspectos metodológicos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 17-40.
- FRIEDMANN, J. *Planificación en el ámbito público*. Traducción Silvia Godé Puyuelo. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas/ Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- KLING, J. M., POSNER, P. 1991. Class and community: theories of activism in an era of urban transformation. In: SMITH, M. P. (ed.) *Breaking Chains: Social Movements and Collective Action*. New Brunswick (USA); London (UK): Transaction Publishers. (Comparative Urban and Community Research, vol. 3.).
- MENDONÇA, J.G. *As possibilidades do planejamento participativo no nível metropolitano*. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife, *Anais...* Recife: ANPUR, 2013.
- PRADILLA COBOS, E. Empresarios, gobiernos y ciudadanos en disputa por la ciudad. In: RIBEIRO, A.C.T.; EGLER, T.T.C.; SÁNCHEZ, F. *Política governamental e ação social no espaço*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. p. 23-38.
- SANTOS, B. S. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2008 (5a ed.).
- SOJA, E.W. *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Edición Traficantes de Sueños, 2008.
- UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Relatório Final – Sumário Executivo*. Belo Horizonte, 2011a.
- UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte: propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários, Volume 1*. Belo Horizonte, 2011b.
- UFMG; Pucminas; UEMG; SEDRU-MG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte: propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários, Volume 4*. Belo Horizonte, 2011c.

Cidade e Conservação Integrada

a abordagem do planejamento culturalmente orientado

Virgínia Pontual
Silvio Zancheti

A cidade tem sido pensada desde o final do século XX segundo vertentes do pensamento social. Nos campos do planejamento urbano e regional, essas vertentes têm possibilitado debates e revisões, cujos resultados estão apresentados em obras publicadas, ou seja, essa literatura produzida mostra que há uma dicotomia, quase rígida, entre as evocações entusiastas dos formuladores de planos e projetos urbanos contemporâneos e as negativas dos intelectuais que criticam tais práticas. As primeiras propalam essas ideias como resposta aos limites de outras concepções do passado, em especial as relacionadas com o urbanismo modernista. As segundas têm sido tratadas por diversos autores no campo das ciências sociais, a exemplo de Harvey (2004).

Harvey, em “Espaços da esperança”, apresenta diferenciados argumentos para fazer a crítica do planejamento urbano contemporâneo, contrapondo-se à afirmativa dos neoliberais de que “não há alternativa” à atual fase do capitalismo e aos “regimes discursivos” dos intelectuais, advogando a necessidade da procura de outras maneiras de pensar e agir. A sua proposta é de criação de um movimento utópico apelidado “utopismo dialético”, a saber: a superação das teorias “absolutas” do espaço e do tempo seria a construção de um “espaço-temporal que permitisse criar experimentos mentais sobre possíveis mundos alternativos” (HARVEY, 2004, p. 262).

No Brasil, a vertente do “novo desenvolvimentismo”¹ se constitui em uma estratégia nacional de crescimento econômico e de fortalecimento da competitividade do País no mercado global. No “novo desenvolvimentismo”, as estratégias de ação segmentam-se em setores-chave, como a economia da inovação, a economia da sustentabilidade, a economia exportadora, acompa-

¹ O XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional teve como tema o “novo desenvolvimentismo” no Brasil, os argumentos ora apresentados sintetizam a proposta elaborada pela Comissão de Organização composta por: Ana Cristina Fernandes (PPGEO/UFPE), Antônio Jucá (FUNDAJ), Fabiano Diniz (MDU/UFPE), Fernando Diniz (MDU/UFPE), Maria Ângela de Almeida Souza (MDU/UFPE), Norma Lacerda (MDU/UFPE), Silvio Zancheti (MDU/UFPE), Suely Leal (MDU/UFPE) e Virgínia Pontual (Coordenadora, MDU/UFPE)

nhadas de políticas cambiais e creditícias. Outro ângulo das políticas recentes aponta para o papel estratégico do consumo e da renda popular. Esse fenômeno é também observado em outros países emergentes e tem provocado alterações significativas na ordem econômica mundial, tanto quanto novas demandas por mudanças na estrutura de poder global e preocupações acerca da qualidade do emergente ambiente urbano e regional. De mero complemento da livre e eficiente ação do mercado, o Estado passa a ser compreendido novamente como um agente relevante para o desenvolvimento das nações, retomando a importância de seu papel como regulador e planejador. Entretanto, a prática estatal de planejamento no «novo desenvolvimentismo», em que pesem as oportunidades que vêm propiciando, mantém uma ordem urbana e regional que não cancelou de todo a preexistente, mas, ao contrário, intensificou os riscos e impactos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais.

Na nova ordem, observam-se como duas tendências principais: a difusão do padrão de consumo da sociedade ocidental e o acirramento dos conflitos entre os interesses especulativo-patrimonialistas e os direitos de acesso à cidade em padrões sustentáveis, capazes de assegurar os bens patrimoniais e os serviços ambientais.

O objetivo do presente artigo é apresentar uma perspectiva teórica e prática diversa das predominantemente adotadas. Nesse sentido, cabe referenciar que, bem antes de Harvey e do período do “novo desenvolvimentismo”, as ideias do italiano Gustavo Giovannoni já eram conhecidas por meio da obra *Vecchie città ed edilizia nuova*, publicada pela primeira vez em 1931. Essas ideias fornecem substantivos entendimentos ao procurarem superar a oposição entre a conservação e a inovação, entre a dinâmica do setor imobiliário urbano (interesse privado) e a atuação do setor governamental (interesse público). Para Giovannoni (1995), a cidade é entendida como obra de arte coletiva, ela não é inteiramente velha mas também não é absolutamente nova. Assim, o planejamento da cidade está ligado às circunstâncias do presente, mas por conter uma sucessão de características urbanísticas e arquitetônicas de várias épocas, requer o estabelecimento de uma continuidade ambiental e relacional entre o que é antigo e o que é novo e uma adequação do antigo, entretanto destaca Giovannoni (1995) que tais questões “não podem ser resolvidas com uma solução única e com uma mesma medida. (...) mas a questão está no modo de realizá-la”.²

O modo de realizar uma intervenção, para efeito deste artigo, em planejamento culturalmente orientado tem suporte no paradigma de conservação

² Tradução do autor: “non potere esser risolti con una soluzione unica e con una stessa misura. (...) ma i quesiti stanno nel modo di attuarlo” (Giovannoni, 1995, pp. 158 e 167).

integrada.³ Essa abordagem é entendida como a que relaciona a cidade de ontem com a de amanhã, que privilegia as experiências objetivas e subjetivas; portanto, a cidade é entendida como uma obra de arte coletiva, isto é, como uma expressão cultural num contexto de diversidade, mudanças e conflitos.⁴

Apesar de essa abordagem ter sido aplicada em monumentos e sítios históricos a partir da Declaração de Amsterdã, de 1975, e do Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum (1991), de 1987, ela passa a ser aplicada à cidade e ao território, na perspectiva de manter um equilíbrio entre as mudanças e as permanências e de atender a demandas sociais, econômicas, políticas, ambientais e culturais.⁵ Portanto, o planejamento urbano assume a forma de um processo de gestão que trabalha o embate entre a permanência proveniente dos legados culturais e as mudanças requeridas pela dinâmica econômica e social.⁶

A prática da conservação integrada tem origem no urbanismo reformista italiano dos anos 1960/70, principalmente a partir da experiência de reabilitação do centro histórico da cidade de Bolonha, iniciada nos últimos anos da década de 1960, e conduzida por políticos, administradores, planejadores e arquitetos ligados ao Partido Comunista Italiano. Enquanto estratégia de ação pública, foi considerada a área de toda a cidade e não somente o seu centro histórico. A proposta de reabilitação propugnava a recuperação da estrutura física, econômica e social com a manutenção dos antigos moradores. Essa experiência foi disseminada em toda a Itália, especialmente nas cidades do norte,⁷ e em cidades espanholas, nos anos 1970 e 1980. Nos dois países, a conservação integrada serviu como argumento teórico e prático para as administrações municipais de esquerda, e suas realizações como bandeira para a construção de uma imagem política de eficiência administrativa, justiça social e participação popular nas decisões do planejamento urbano e regional.⁸

³ A noção de planejamento culturalmente orientado foi primeiramente trabalhada quando da realização do plano de tombamento e gestão da cidade de Piranhas, Alagoas, cuja equipe técnica foi composta de Zancheti (coordenador), Pontual, Carneiro, Silva e Furtado (2001). Posteriormente, em 2002, no III Seminário Internacional "Patrimônio e Cidade Contemporânea: políticas, práticas e novos protagonistas", foi apresentado um trabalho de autoria de Zancheti, Pontual e Carneiro. Outros trabalhos foram realizados com a mesma perspectiva quais sejam: as cidades do Baixo São Francisco, Istmo de Recife e Olinda, Pátio de São Pedro e o Plano Diretor do Conjunto Franciscano de Olinda.

⁴ Para saber sobre as mudanças da abordagem da conservação urbana, ver Zancheti (2003) e Pontual (2012)

⁵ Nos anos de 1970, dissemina-se a ideia de conservação do ambiente natural advinda do campo da ecologia. Tal ideia encontrara de pronto um eco nas dos conservacionistas dos monumentos e centros históricos edificados, tornando-se um documento de referência para as práticas de salvaguarda o "Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum", de 1987.

⁶ Cabe registrar ainda o entendimento de gestão como a capacidade de mediar e articular a diversidade, a mudança e os conflitos. Sobre gestão urbana, ver: Calame e Talmant (2001), Ferreira (2001) e Pontual (2002a e 2002b).

⁷ Modena, Reggio-Emilia, Imola, Ravenna e Ferrara.

⁸ Sobre a experiência na cidade de Bolonha, ver: Bandarin (1979), Cervellati; Scannavini (1973);

Apesar de a experiência na cidade de Bolonha ter-se tornado um paradigma de ação geral da ação pública, a conservação integrada alcançou seus melhores resultados em outras cidades do Norte da Itália, como foram os casos de Ferrara e Brescia.⁹

O caso de Ferrara é bastante importante, pois, se as primeiras ações efetivadas, ainda nos anos 1970, se concentraram no centro histórico de origem medieval, nos anos 1990, as ações com suporte na noção de conservação integrada foram estendidas para todo o território municipal, na busca de manter a paisagem da Emilia Romana (planície com o cultivo de frutas, grãos e vinhas e pecuária nobre para queijos), tentando diminuir o impacto da moderna indústria flexível e da agroindústria. O mais ousado programa de conservação recentemente levado a efeito foi a transformação da área estuarina do rio Pó, que é um parque nacional, em área histórica, Patrimônio Mundial, englobando áreas de conservação em macroescala, com uma rede complexa de cidades.

Brescia, localizada perto de Milão, diferentemente de Ferrara, é uma cidade industrial com grandes subúrbios residenciais que contornam a área histórica (anterior a 1870). O seu plano de conservação foi bastante similar ao de Ferrara, seguindo de perto os princípios da conservação integrada e quase o mesmo percurso de análise e intervenção utilizado na cidade Emiliana (LOMBARDI, 1989). Cabe ressaltar o notável sucesso na recuperação de conjuntos residenciais populares que foram construídos no início do século XX para os trabalhadores da indústria.

Nos anos 1990, com a emergência dos temas ambiental e cultural, o entendimento de conservação integrada foi ampliado, passando a ter como marcos teóricos: i) considerar a tensão entre as ações de manutenção e de transformação dos valores culturais exigidos pelos novos padrões urbanos; ii) tratar de todo o território municipal; iii) associar a questão ambiental à cultural; iv) ampliar as dimensões da realidade no planejamento, incluindo o suporte natural, o estoque residencial, as infraestruturas básicas, os espaços públicos, a expansão urbana e a infraestrutura econômica. A adoção desse referencial objetivou-se nas relações de complementaridade entre o urbano e o rural, o metropolitano e o municipal, o ambiente natural e o construído, a permanência do patrimônio histórico e os modos de vida.¹⁰

O modo de realização passa a ser considerado em diversos estudos e

Mattioli, et allí (1985) e Morisi, Passigli (1994).

⁹ Sobre a experiência nas cidades de Ferrara e Brescia, ver: Conti (1995), Gambino (1997), Gasparini (1994) e Lombardi (1989).

¹⁰ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), Jokilehto (2007), Muñoz Viñas (2003) e Declaração de Amsterdã (1975).

países, em especial na América Latina, com as políticas de descentralização das atribuições dos governos centrais para os locais, referencia-se nas abordagens do desenvolvimento local por meio dos Projetos de Desenvolvimento Urbano (PDU). Esses projetos são considerados como uma resposta às avaliações negativas daqueles realizados em áreas históricas nos anos 1970 e 1980, por estarem pautados em parcerias público-privadas, na gestão privada de fundos públicos e conterem forte componente de promoção imobiliária e de *marketing*.

Entretanto, o paradigma da conservação integrada é adotado em experiências, correlacionando abordagens com vista a minimizar os aspectos negativos das parcerias público-privadas e dar maior relevo às propostas de manutenção do padrão de ocupação herdado com as demandas econômicas atuais. A elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (1998) constituiu-se numa dessas experiências e, segundo Lacerda, Zancheti e Diniz (2000, p. 6), a diretriz fundamental adotada nesse plano foi “a requalificação do espaço urbano e natural, isto é, a agregação de valor àquilo que existe de específico, de irreprodutível, e que está vinculada à ideia de lugar e de suas qualidades”. Cabe ainda salientar que, naquele momento, os autores citados enunciaram que essa abordagem tratava “de um projeto, uma proposta dentro do contexto de discussão do desenvolvimento sustentável nas cidades”. E previram que causaria “grandes reações, pois vai contra toda uma prática de fazer a cidade, sedimentada desde a industrialização do século XIX e a mercantilização da prática do viver urbano” (LACERDA, ZANCHETI E DINIZ, 2000, p. 10).

Outra experiência realizada foi a elaboração do Plano Diretor de Olinda, aprovado em 2004, na qual foram associadas as abordagens da conservação integrada aos preceitos do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade foi instituído como resposta ao intenso processo de urbanização vivenciado pelo Brasil nos últimos cinquenta anos do século XX, e ao movimento pela reforma urbana, em especial ao longo da elaboração da Constituição Federal do Brasil de 1988. No artigo 182 § 2º, dessa Constituição, está preceituada a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes.¹¹

¹¹ O projeto de lei de institucionalização do Estatuto da Cidade foi proposto pelo então senador Pompeu de Souza do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB). Porém, apenas com a iniciativa do deputado Inácio Arruda do Partido Comunista do Brasil (PcdoB), ao assumir a presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, em 1999, o projeto tramitou, tendo sido aprovado em 2001, mais de doze anos depois. Esse instrumento jurídico e urbanístico estabelece que a política urbana é de responsabilidade do governo municipal e tem suporte na perspectiva de dotar a municipalidade de mecanismos que possibilitem o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, assim como em assegurar a participação popular nas decisões de interesse público.

Estudos têm sido realizados avaliando experiências de adoção dos princípios, diretrizes e instrumentos, nos quais são apontados os casos bem sucedidos e os limites e obstáculos encontrados. Dentre esses estudos, cabe destacar o de Cota (2010, p. 226), cujo objetivo foi compreender o instrumento de operação urbana contido no Estatuto da Cidade, mostrando os limites desse instrumento para promover o *direito à cidade*, e o estabelecimento de uma relação entre sociedade e Estado que pouco prioriza os interesses coletivos nos processos de produção da cidade. Entretanto, Cota (2010) reconhece que o Estatuto da Cidade pode ser compreendido como o “instrumento legal que congrega a totalização das discussões, negociações e coalizões em torno do ‘direito à cidade’”, e que confere ao governo municipal a capacidade de mediar os interesses de atores e instituições que atuam na cidade.

Dentre as experiências levadas a efeito e que adotaram como referencial principal o Estatuto da Cidade, cabe citar a do Plano Diretor de Olinda, de 2004. Porém, diversamente de outros, esse plano ainda conjuminou o Estatuto com a teoria da conservação integrada, daí seu diferencial.

O Plano Diretor de Olinda

O município de Olinda é conurbado à cidade do Recife, apresentando a distância entre seus centros apenas seis quilômetros. Essa proximidade e as ligações históricas que são mantidas têm colocado Olinda numa posição de cidade-dormitório. A configuração urbana dessa cidade, no momento da realização do Plano Diretor, caracterizava-se como um tecido urbano de alta densidade, onde, observadas as especificidades e potencialidades de cada área, grande parte da população apresentava significativos níveis de pobreza.

Segundo o censo demográfico de 2000, a população de Olinda era de 368.643 habitantes, o que representava 11,07% do total da população da Região Metropolitana do Recife (RMR), sendo o terceiro mais populoso município dessa região. A grande concentração populacional de Olinda era composta de moradores com média e baixa renda. Existiam 245.387 moradores com rendimento de até três salários-mínimos (SM), o que significava 67% do total de moradores. A faixa de renda média, isto é, de 3 a 5 SM, perfazia 90.397 moradores (22%), e a faixa de maior ingresso, de mais de 5 SM, contabilizava somente 76.870 moradores (21%).

Ao ser iniciada a elaboração do Plano Diretor, em 2003, constatava-se que, desde os anos de 1960, Olinda era a terceira maior economia na RMR, considerando-se os dados do PIB regional. A estrutura produtiva de Olinda

estava fortemente condicionada pela herança histórica de município “dormitório” do Recife, especialmente para grupos sociais de menor renda, ou seja, o desempenho da economia de Olinda está profundamente atrelado ao da RMR. Entretanto, a baixa diversidade de ramos e setores econômicos no município explicava, em parte, a baixa competitividade e integração da economia urbana local com a metropolitana e a regional. Dentre as características socioeconômicas do município de Olinda, então existentes, podem-se ainda elencar as seguintes: terceira maior economia na RMR, concentração de atividades econômicas no setor de serviços pessoais de baixo valor agregado, elevado número de pessoas morando em baixas condições de habitação e em situações de risco humano e ambiental.

A configuração urbana de Olinda é decorrente de processos históricos distintos, quais sejam: o primeiro diz respeito ao Sítio Histórico, hoje Patrimônio da Humanidade, com uma ocupação de matriz lusitana, respectiva ao período inicial da colonização, com a malha seguindo o relevo das colinas, as ruas tortuosas e estreitas, as igrejas e os conventos ocupando os locais mais visíveis, as praças e os largos criando a marcação dos monumentos religiosos e o casario alinhado à rua e sem recuos. A partir desse sítio, definiram-se três vetores de crescimento urbano, isto é, as vias litorâneas, a estrada norte-sul de ligação do município com as demais cidades metropolitanas (PE-15), e a via leste-oeste de articulação com a área rural do município (avenida Presidente Kennedy).

O segundo processo histórico reporta-se à planície, iniciado entre as décadas de 1940 e 1950, em especial na costeira, onde a ocupação se deu em malha geométrica, com ruas lineares, quadras e lotes regulares, retangulares em sua maioria, tipologias construtivas variadas, inclusive com edificações verticalizadas, escassos espaços públicos, como praças e largos, e usos habitacionais, comerciais e de serviços diversificados. Ainda como parte desse processo, tem-se a ocupação ao longo do eixo atual da rodovia PE-15, em decorrência dos movimentos que demandavam as cidades de Paulista e Goiana, na Zona da Mata Norte. A intensificação e a aceleração dessa ocupação, porém, deu-se somente a partir da década de 1970, em consequência da política habitacional vigente em todo o país, a qual buscou aliviar as pressões urbanas, deslocando grandes contingentes de população para as periferias urbanas.

A ocupação ao longo do eixo da atual avenida Pres. Kennedy data de um período bastante anterior aos dias atuais. De um lado, contribuíram como elemento indutor da ocupação as atividades do antigo Matadouro de

Peixinhos e, de outro lado, as atividades de extração de fosfato. Uma vez encerradas as atividades de extração de fosfato e desativado o Matadouro de Peixinhos, entre as décadas de 1960 e 1970, o processo de ocupação urbana dessa área intensificou-se, porém, marcado por níveis de pobreza alarmantes.

Na planície e no sítio histórico foram encontradas as áreas de maior dinamismo imobiliário, apresentando os imóveis maiores valores de mercado e, por decorrência, maior pressão por modificações na morfologia urbana e na tipologia das edificações.

Em 1968, o sítio histórico de Olinda foi tombado como patrimônio nacional pela notificação federal nº 100-04/68 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e em 1982 a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) lhe conferiu o estatuto de Patrimônio da Humanidade. Esse sítio histórico consiste num dos únicos ativos existentes com capacidade de impulsionar o desenvolvimento urbano do município. Entretanto, a ação incorreta e imediatista, como o desmatamento das colinas, a ocupação das encostas e dos quintais e o excessivo volume de tráfego, vinha provocando sérios danos e perdas ao patrimônio.

Um terceiro processo de efetivação da configuração urbana foi o dos conjuntos habitacionais populares, onde a malha se caracteriza pela geometrização e repetição do formato das ruas, quadras, lotes e edificações em casas térreas e em edificações de quatro pavimentos, assim como pela quase inexistência de espaços públicos.

Outro processo foi o dos morros, principalmente no oeste do território municipal que apresentava uma malha irregular, ruas tortuosas, seguindo o relevo acidentado. As quadras e lotes são irregulares e sem edificações precisas, a tipologia é de favelas e áreas pobres, predominando as edificações térreas. Eram escassos os espaços públicos, como praças e largos, o uso predominante era o habitacional, com comércio e serviço localizados nas vias de maior fluxo de transporte público de passageiros.

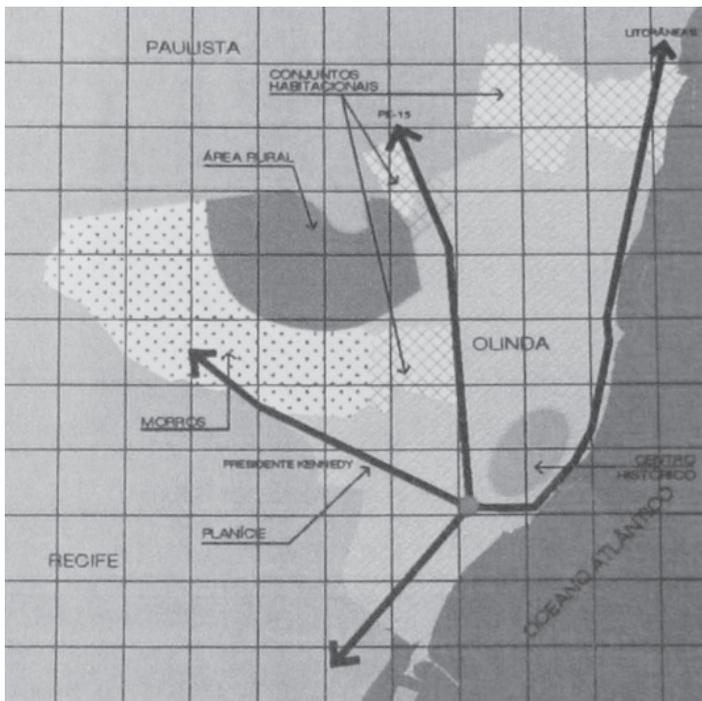
Distinto dos processos de estruturação da configuração urbana antes relatados, o da área rural deve ser pontuado como o seguinte: era onde estavam as reservas de mananciais, mas que corriam perigo em decorrência da ocupação urbana em curso. Dado que sua utilização para as atividades agrícolas tem sido de pequena rentabilidade, essa área vem sendo ocupada por meio de loteamentos clandestinos, sem respeito às exigências legais quanto ao parcelamento e à dotação de infraestrutura básica.

Esses distintos processos, em sua quase totalidade, não foram planejados e não têm sido controlados e monitorados. Resultam em ambientes cons-

truídos ao sabor do crescimento demográfico e das demandas imobiliárias, ocupando áreas inadequadas, sem articulação espacial, nem infraestrutura urbana. Apresentam deficiências diversas e são dependentes das potencialidades naturais e históricas do sítio tombado, da faixa de praia e dos eixos viários principais então existentes. Destaca-se que eram poucos e localizados os espaços públicos, como praças e largos, nos diversos ambientes de Olinda, mesmo que se considere o complexo de Salgadinho como um espaço público.

Constatou-se, ainda, que a ocupação do município de Olinda era decorrente de processos históricos distintos, resultando num esquema em forma de leque, em que o ponto nodal das faixas que se abrem era o centro histórico, isto é, dele partiam vetores de crescimento, correspondendo às vias arteriais existentes (Figura 1).¹² O sítio histórico e a faixa de planície da orla eram as áreas de maior dinamismo imobiliário, onde os imóveis apresentavam maiores valores de mercado e, por decorrência, sofriam uma maior pressão por modificações na configuração urbana e nas edificações.

Figura 1 – Olinda – Esquema do Processo de Ocupação



Fonte: Prefeitura Municipal de Olinda (2004)

¹² As vias arteriais existentes eram: as litorâneas, a rodovia PE-15 e a avenida Presidente Kennedy.

Esse esquema, formado por um centro e por faixas de ocupação, produziu uma forte dependência ao eixo que parte dos conjuntos habitacionais de Rio Doce, segue pelas vias litorâneas e entende-se até os morros, a oeste do território municipal. O movimento pendular daí resultante maximizava os problemas e minimizava as potencialidades.

Os estudos de morfologia urbana,¹³ integrando as redes infraestruturais e a ocupação físico-territorial identificaram onze padrões de ocupação do município de Olinda.¹⁴ Foi constatado ainda que, em geral, os gabaritos se mostram baixos, com marcante predominância de edificações de um e dois pisos, ficando a verticalização restrita aos bairros da orla marítima (Bairro Novo, Casa Caiada e Jardim Atlântico). Desse modo, foi identificado que os coeficientes de utilização oscilavam de 0,11 a 1,02.

De modo a cumprir os preceitos legais estabelecidos nos institutos federais, a Prefeita de Olinda Luciana Santos (PCdoB)¹⁵ inicia o Plano Diretor de Olinda, em 2003.¹⁶

Em obediência ao Estatuto da Cidade que preceitua a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação do plano diretor e, ainda, utilizando o governo municipal a estrutura de mobilização social montada para o Fórum da Agenda 21 e o Orçamento Participativo (OP),¹⁷ esse instrumento urbanístico foi elaborado. O processo de par-

¹³ Os estudos de morfologia urbana partiram da divisão territorial do município de Olinda em regiões político-administrativas realizadas pela municipalidade e adequadas ao estudo de identificação de padrões de ocupação segundo dois tipos de leitura: a qualitativa e a quantitativa. Ambas requereram levantamento de campo e processamento em escritório, com o apoio de plantas planimétricas da UNIBASE-FIDEM e cenas de imagens de satélite QUICKBIRD.

¹⁴ Os onze padrões identificados foram os seguintes: i) ocupação rural; ii) vazios com ocupação esparsa; iii) ocupação padrão irregular e urbanização precária margeando via; iv) ocupação padrão irregular e urbanização precária em alagados; v) ocupação padrão irregular e urbanização precária em morros; vi) ocupação padrão irregular e urbanização consolidada; vii) sítio histórico; viii) conjunto habitacional consolidado; ix) conjunto habitacional em transformação; x) loteamento padrão regular e urbanizado com predominância das edificações de até 4 pavimentos; xi) loteamento padrão regular e urbanizado com predominância das edificações com mais de 4 pavimentos.

¹⁵ A engenheira Luciana Santos é eleita prefeita em 2000, na coligação PCdoB e PT, num pleito acirrado no qual teve como concorrente a então prefeita Jacilda Urquiza pelo PMDB. Ela foi a primeira prefeita comunista do Brasil pela Cidade de Olinda, sendo reeleita em 2004, no primeiro turno, e exerceu o mandato até 2008.

¹⁶ Para a elaboração do Plano Diretor a Prefeitura Municipal de Olinda por meio da Secretaria de Planejamento, Transporte e Meio Ambiente (SEPLAMA) efetivou o convênio com o Centro de Estudos de Conservação Integrada (CECI) e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE). A realização desse Plano contou com o apoio do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e do Programa Habitar Brasil/BID – Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios.

¹⁷ Duchrow (2004, p. 101) cita palavras do Cloves Barbosa, Secretário Adjunto de Planejamento: "Começou-se a pensar no OP antes mesmo da campanha eleitoral, na elaboração do Plano de Governo. O OP acabou se tornando o "carro chefe" da campanha. Nessa época, a equipe do OP de Camaragibe (município vizinho com uma experiência satisfatória do OP) veio a Olinda expor sobre o funcionamento do OP e a experiência no município. Muita coisa foi aproveitada dessa experiência, como também da experiência de Porto Alegre."

ticipação contou com delegados desses dois canais de organização social, além de representantes dos setores imobiliário, comercial, bancário, das organizações não governamentais, das universidades, dos governos federal, estadual e municipal.

Foram realizadas duas oficinas específicas para a discussão do Plano Diretor, obedecendo à metodologia de exposição, trabalho em grupos por temática e objetos de intervenção do plano diretor e plenária de deliberação. A primeira foi realizada em 4 de novembro de 2003, com a participação de 78 representantes (dos quais 39 eram governamentais). Na ocasião, foram apresentados e discutidos os problemas e as potencialidades do município, tendo sido aprovados os princípios, as diretrizes e os objetivos da política urbana para Olinda.

A segunda oficina ocorreu nos dias 11 e 12 de dezembro de 2003, com o objetivo de discutir as propostas estratégicas e normativas da política urbana do município, tendo sido organizada em duas partes. A primeira constou de exposição das propostas relativas ao sistema de transporte público e ao padrão de ocupação, tendo como suporte e referências analíticas os estudos e projetos metropolitanos e municipais existentes, o Plano Diretor de Olinda de 1997 e os estudos realizados especificamente para o plano, então em elaboração. Esclarecimentos e discussões das propostas apresentadas foram efetivados por meio de trabalhos em grupo. Entretanto, divergências entre os participantes em torno da adoção e quantificação do número de pavimentos básicos e máximos e do solo criado levaram a que a plenária de consolidação ficasse inconclusa, ficando acertada a realização de outros estudos e simulações de índices e de reuniões com os segmentos sociais específicos, em especial com o setor imobiliário. Após entendimentos e ajustes, a plenária foi realizada, referendando as propostas a seguir apresentadas. Essa segunda oficina contou com a participação de 195 representantes (dos quais 64 eram representantes governamentais).

Para reverter as relações negativas decorrentes dos distintos processos históricos, do contexto socioeconômico e dos padrões de ocupação de urbanização precária e de atividades mal distribuídas, foi desenhada uma estratégia de desenvolvimento urbano que modificasse o esquema geral de ocupação, com a quebra do movimento pendular e a diversificação dos lugares de dinâmica imobiliária. Tal estratégia foi definida considerando-se não apenas a dimensão empírica do território estudado como a explicitação de uma política urbana e de princípios para serem seguidos, ambos referenciados nas teorias contemporâneas da conservação integrada¹⁸ e nos princípios e preceitos constantes do Estatuto da Cidade, tais como: i) a conservação do

¹⁸ Sobre as teorias contemporâneas da conservação integrada ver: Jokilehto (2007), Viñas (2003), Zancheti (2003) e Declaração de Amsterdã (1975).

tecido urbano consolidado ao longo da história da urbanização da cidade, em especial do sítio histórico; ii) o adensamento construtivo de forma gradual, no tempo e no território, respeitando-se a oferta e as perspectivas de provimento das infraestruturas urbanas, as características ambientais e do patrimônio cultural das áreas urbanas, iii) o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, de forma a garantir o bem-estar dos seus habitantes e o interesse público urbanístico.¹⁹

Para tanto, foi proposto um novo esquema que compreendia um eixo de atividades múltiplas empresariais, para o qual deveriam convergir os fluxos viários e a dinâmica econômica moderna, e dois centros: o atual, de caráter histórico-cultural, e outro de dinamização imobiliária.

A efetivação desse esquema requereria um conjunto de proposições complementares, focadas nos seguintes componentes: a estrutura do sistema viário, a estrutura de ocupação urbana, os instrumentos de indução e controle do desenvolvimento urbano e de gestão do Plano Diretor, a seguir especificadas.

1. Estrutura do sistema viário

O sistema pendular comunicava os setores mais densamente habitados do município, segundo os vetores de crescimento da ocupação urbana. O sistema proposto compõe-se de quinze vias arteriais e coletoras existentes e oito propostas; uma rede de dez ciclovias e terminais de integração. A estrutura assim proposta objetiva dotar o território municipal de um sistema viário que hierarquize e articule os deslocamentos, por meio da integração intermodal e de um esquema formal de modulação territorial, sob a forma de uma rede que alimenta de maneira homogênea todas as áreas do município (Figura 2).

2. Estrutura de ocupação do solo

A concepção da estrutura de ocupação urbana parte da ideia de que a cidade deve ser ocupada tendo por limites as características do ambiente natural, do relevo e da vegetação, a capacidade do sistema público de transporte, do abastecimento d'água, do esgotamento sanitário, dentre outros aspectos pensados como requisitos fundamentais para o adensamento das áreas.

¹⁹ Foram consideradas como atividades de interesse público urbanístico: o bem-estar coletivo, incluindo a habitação, o lazer, a diversão, a produção, o comércio de bens, a prestação de serviços e a circulação de pessoas e bens.

Figura 2 – Olinda – Sistema Viário Proposto (2004)



Fonte: Prefeitura Municipal de Olinda (2004)

A proposta para a estrutura de ocupação urbana está dividida em duas classes de tratamento: de manutenção do padrão atual e de transformação desse.²⁰ As duas classes subdividem-se em zonas específicas, cada qual com uma particularidade que deverá ser conservada, no caso de pertencer ao grupo de manutenção, ou transformada, segundo os padrões propostos.

O conjunto das áreas que se adaptam à manutenção está subdividido nas seguintes zonas: Zona de Consolidação da Ocupação (ZCO), Zona Es-

²⁰ Áreas de Manutenção – As áreas de manutenção são aquelas nas quais se deve manter o padrão de ocupação atual, embora possam ser realizadas melhorias nos espaços públicos e a modernização das infraestruturas. As áreas de transformação são aquelas que apresentam poucas restrições ao aumento de densidade construtiva, que podem ser complementadas e/ou substituídas, em parte ou no todo. Seu potencial para crescimento e verticalização se deve ao fato de que são alimentadas por infraestrutura capaz de comportar um aumento de fluxo viário, bem como fornecer água, energia elétrica e telefonia aos futuros usuários.

pecial de Proteção do Patrimônio Cultural (ZEPC), Zona de Proteção Ambiental Especial (ZPAE), Zona de Proteção Ambiental Recreativa (ZPAR), Zona Especial de Interesse Social (ZEIS),²¹ Zona de Grandes Equipamentos (ZGE) e Zona de Aterro Sanitário (ZAS). Enquanto isso, o conjunto das áreas que se adaptam à transformação está subdividido nas seguintes zonas específicas: ZVM – Zona de Verticalização Moderada, ZVE – Zona de Verticalização Elevada, ZIE – Zona de Interesse Estratégico, ZRF – Zona de Reserva Futura (Figura 3).

Nas zonas de verticalização moderada (ZVM)²² está proposta a compatibilização do crescimento urbano com a necessidade de conservação da qualidade ambiental da cidade, tendo em vista as limitações infraestruturais do município de Olinda. Desse modo, está proposto distribuir melhor o adensamento construtivo no município e criar novas dinâmicas de ocupação, com uma verticalização mais restrita que pode atingir até, no máximo, 10 pavimentos.

As zonas de verticalização elevada (ZVE)²³ são aquelas em que deve ser incrementado o desenvolvimento de atividades produtivas e criado um outro vetor de crescimento urbano, inclusive por meio do estímulo ao adensamento construtivo. Nas que constituem corredores de transporte público de passageiros, além de conterem nos lotes lindeiros localização de comércio e serviços diversificados, devendo ser otimizadas essas condições de ocupação com um adensamento construtivo, assim distribuído: i) nos eixos viários perpendiculares à orla marítima, o adensamento construtivo adotado foi de até 15 pavimentos;²⁴ ii) na orla marítima, a verticalização poderia atingir 20 ou 25 pavimentos de modo a permitir uma otimização da ocupação;²⁵ iii) nas áreas lindeiras aos eixos de atividades múltiplas empresariais, foi previsto o adensamento construtivo de até 15 pavimentos, compatível com a infraestrutura viária existente, à semelhança do eixo da avenida Agamenon Magalhães, no Recife;²⁶ iv) na área considerada estratégica para o desenvolvimento urbano de Olinda foram propostos 20 pavimentos.²⁷

²¹ As zonas especiais de interesse social (ZEIS) consistem na delimitação de áreas passíveis de urbanização e regularização fundiária. O princípio do respeito à tipicidade e às características dessas áreas foi levado em conta nos preceitos da Lei nº 5382, de 18/12/2003, Olinda.

²² As áreas localizam-se nos bairros de Peixinhos, Vila Popular, Bultrins e trechos de Sítio Novo, Bairro Novo, Fragoso, Jardim Atlântico e Rio Doce (orla).

²³ As áreas localizam-se ao longo da rodovia PE-15; avenidas Frederico Lundgren, Chico Science, Presidente Kennedy e Fagundes Varela; bairros de Casa Caiada e Salgadinho; Canal Rio Doce.

²⁴ Esse número de pavimentos poderia ser alcançado nas seguintes zonas: ZVE 1 e ZVE 2.

²⁵ Esse número de pavimentos poderia ser alcançado nas seguintes zonas: ZVE 3 (25 pav.), ZVE 4 (20 pav.).

²⁶ Esse número de pavimentos poderia ser alcançado nas seguintes zonas: ZVE 5 e ZVE 6 (15 pav.).

²⁷ Esse número de pavimentos poderia ser alcançado na ZVE 7, ou seja, no bairro de Salgadinho.

Figura 3 – Olinda – Ocupação Territorial Proposta (2004)



Fonte: Prefeitura Municipal de Olinda (2004)

A esse zoneamento foram associados os instrumentos urbanísticos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Para tanto, foram realizados estudos de avaliação de quais deles estariam adequados às estruturas ambientais e culturais, às redes infraestruturais e ao desenvolvimento econômico do município. Foram indicados os seguintes instrumentos: a edificação compulsória, a utilização compulsória, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação com títulos da dívida pública, a transferência do direito de construir, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir²⁸ e a operação urbana consorciada. Para uma melhor aplicabilidade

²⁸ O solo criado foi considerado como a área de construção que ultrapassa a permitida pelos coeficientes de aproveitamento básico das zonas urbanas. Entretanto, a quantidade de pavimentos da edificação, como solo criado, não poderia exceder a quantidade de pavimentos da zona onde

desses instrumentos, foram definidos como índices de regulação da ocupação do território: o coeficiente de aproveitamento básico e a quantidade máxima de pavimentos.²⁹

Cabe informar que, além dos preceitos urbanísticos e de incentivo ao desenvolvimento local, foi proposta a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, com sua composição e competências, a serem regulamentadas em lei específica.

A Prefeita Luciana Santos encaminhou à Câmara Municipal o anteprojeto do Plano Diretor de Olinda, momento em que foram realizadas algumas mudanças, como a dos índices de regulação da ocupação que passaram a ser: o coeficiente de aproveitamento máximo, a quantidade máxima de pavimentos e quantidade básica de pavimentos.³⁰ Segundo Miranda (2010, p. 3):

O Projeto de Lei seguiu para a câmara de vereadores em outubro de 2004 e foi aprovado pelos vereadores no início de novembro de 2004. No processo de tramitação, foram realizadas duas audiências públicas e poucos ajustes foram colocados, apenas algumas propostas de Entidades da Sociedade Civil, representando o campo popular/comunitário e ONGs, tornaram-se emendas parlamentares, mas sem representar mudanças significativas no Projeto de Lei (...).

Entretanto, a avaliação feita por Miranda (2010, p. 3) não é de todo otimista: “(...) o processo de discussão entre a Prefeitura e os atores sociais (...) poderia ter sido mais abrangente (...), o que poderia ampliar o pacto pelo desenvolvimento sustentável de Olinda”.

Após debates e entendimentos entre o executivo e o legislativo, o plano diretor foi aprovado como Lei Complementar nº 026/2004 (OLINDA, 2004). A implementação das leis complementares e regulamentações específicas foram avaliadas por Miranda (2010, p. 4) e apresentam o seguinte quadro: i) foram

se localiza a edificação. A outorga onerosa do direito de construir constituía o valor monetário correspondente ao solo criado.

²⁹ Conceituação de coeficiente de aproveitamento básico: aquele que corresponde a um índice definido por zona que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área máxima de construção permitida, determinando o potencial construtivo do terreno. Por quantidade máxima de pavimentos foi entendido como a quantidade de lajes de piso de uma edificação, contadas a partir do nível do solo natural até o último pavimento, excetuando a laje de piso da casa de máquinas.

³⁰ Consta na Lei Complementar nº 026/2004 (OLINDA), art.39 – O coeficiente de aproveitamento máximo corresponde a um índice definido por zona que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área máxima de construção permitida, determinando o potencial construtivo do terreno. E, no art. 40: A quantidade máxima de pavimentos é a quantidade de lajes de piso de uma edificação, contadas a partir do nível do solo natural até o último pavimento, excetuando a laje de piso da casa de máquinas. E mais, no art. 41: A quantidade básica de pavimentos, definida por zona no Anexo III desta lei, é a quantidade de lajes de piso de uma edificação contadas a partir do nível do solo natural até o último pavimento, excetuando a laje de piso da casa de máquinas.

elaborados: Projeto de Lei de Uso e Ocupação e Parcelamento do Solo do Município de Olinda; Projeto de Lei da Edificação ou utilização Compulsória, do IPTU Progressivo no tempo e da Desapropriação com pagamento em títulos; Projeto de Lei de implementação do instrumento Urbanístico da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do Solo Criado; Projeto de Lei do Zoneamento Econômico e Ecológico da Área Rural de Olinda; ii) estava em elaboração o Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável de Olinda.

Porém, a avaliação positiva quanto à pertinência e efetividade de busca de um planejamento culturalmente orientado pode ser mais bem aquilatada por meio das palavras de Miranda (2010, p. 8 e 11):

O Plano Diretor é um documento que é frequentemente citado. A sua implementação vem sendo acompanhada pelos representantes do Fórum Estadual de Reforma Urbana e de outras organizações populares municipais. (...). Em Olinda, a proposta técnica levada para a discussão com a sociedade apontou para algumas questões estratégicas do desenvolvimento do município (diversificação dos lugares de dinâmica imobiliária e compatibilização entre o adensamento construtivo e a disponibilidade de infraestruturas) o que facilitou a compreensão, discussão e pactuação em relação: à compreensão da realidade: problemas socioambientais, capacidade das infraestruturas instaladas, potencialidades; e às estratégias, diretrizes e propostas de zoneamento e de instrumentos de política urbana, com o objetivo de apontar para um desenvolvimento mais equilibrado, integrado e sustentável da cidade.

Essa experiência e tantas outras que têm sido realizadas, mediante a adoção da perspectiva da conservação integrada e do planejamento culturalmente orientado, constituem-se numa alternativa aos entendimentos dicotômicos presentes nos estudos do planejamento urbano e regional. Por já existirem experiências exitosas que têm suporte na perspectiva do planejamento culturalmente orientado, essa não pode ser considerada como uma utopia. Essa perspectiva busca minimizar os impactos das mudanças sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais, cabendo enfatizar a de controle dos interesses especulativos sobre a cidade. E mais, contém pressupostos e diretrizes operativos que privilegiam a interface disciplinar, a adaptabilidade do novo com o preexistente e o papel do Estado como promotor e regulador. Nem fórmula entusiasta, nem crítica imobilizante, apenas um modo de planejar alternativo às imposições cerceantes do mercado imobiliário.

Referências bibliográficas

- BANDARIN, F. The Bologna experience: planning and historic renovation in a communist city. In : APPELYARD, D. *The conservation of European cities*. Cambridge : MIT Press, 1979.
- CALAME, P., TALMANT, A. *A questão do Estado no coração do futuro*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- CERVELLATI, P. L.; SCANNAVINI, R. *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*. Bologna : Il Molino, 1973.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). *Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- CONTI, G. *La nueva cultura del recupero*. Bologna: Clueb, 1995.
- COTA, D. A. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.
- Declaração de Amsterdã, 1975. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=246>>.
- DUCHROW, A. A. *Participação Social no Planejamento e Gestão Urbana: O orçamento participativo de Olinda*. 2004. Dissertação (Mestrado) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, 2004.
- FERREIRA, J. S.W. Governança, um novo paradigma de gestão? Notas de uma palestra”. *Revista Pós-FAUUSP*, n. 9, 2001. Disponível em <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_governparadigma.pdf>
- GAMBINO, R. *Conservare – innovare: paesaggio, ambiente, território*. Torino: Utet, 1997.
- GASPARRINI C. *Lattualità dell'urbanistica*. Milano: Etaslibri, 1994.
- GIOVANNONI, G. *Vecchia città ed edilizia nuova: a cura di Francesco Ventura*. Milano: Città Studi Edizioni, 1995.
- HARVEY, D. *Espaços de esperança*. São Paulo : Edições, 2004.
- JOKILEHTO, J. International charters on urban conservation: some thoughts on the principles expressed in current international doctrine. In *Journal City & Time*. v. 3, n. 3, p. 23 – 42, 2007. Disponível em <<http://www.ct.ceci-br.org/novo/revista/viewissue.php?id=11>>.
- LACERDA, N.; ZANCHETTI, S.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. In: *EURE*. Santiago, v. 26, n. 79, 2000. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007900005&script=sci_arttext>.
- LOMBARDI G. *Brescia: il recupero urbano*. Brescia: Comune di Brescia / Grafo, 1989.
- MATTIOLI G et al. *Bologna: una città per gli anni 90*. Venezia: Marsilio, 1985.
- MIRANDA, L. *Relatório Rede de Avaliação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos: Estudo de Caso: Pernambuco, Olinda*. Brasília / Recife : Ministério das Cidades / Fase Pernambuco, 2010. Disponível em <http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/pe/PE_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Estudo_de_Caso_Olinda_abr_2010.pdf>.
- MORISI M.; PASSIGLI, S. *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*. Bologna: Il Molino, 1994.
- MUÑOZ VIÑAS, S. *Teoría contemporánea de la restauración*. Madri: Editorial Sintesis, 2003.

- PONTUAL, V. A gestão da conservação integrada. In: ZANCHETI, S. (org.) *Gestão do Patrimônio Cultural Integrado*. Recife: Ed. da UFPE, 2002 a.
- PONTUAL, V. A referência cultural e o planejamento da conservação integrada. In: ZANCHETI, S. (org.). *Gestão do Patrimônio Cultural Integrado*. Recife: Ed. da UFPE, 2002 b.
- PONTUAL, V. P.; ZANCHETI, S. M.; CARNEIRO, A. R. S.; FURTADO, R. C.; SILVA, A.A.M. Tombamento de Piranhas e Plano de Gestão. 2001.
- PONTUAL, V. Plano de Gestão da Conservação Integrada. In: LACERDA, N.; ZANCHETI, S. (org.) *Plano de Gestão da Conservação Urbana: conceitos e métodos*. Olinda: CECI, 2012.
- PONTUAL, V., CARNEIRO, A. R. S., ZANCHETI, S. *Piranhas*: proposta de tombamento e plano de gestão. Recife : L. Dantas da Silva Editor/CHESE, 2003.
- PONTUAL, V.; HARCHABOIS, M.; CABRAL, R.; MILFONT, M.; LORETTO, R. Divulgação e interpretação do patrimônio: o pátio de São Pedro no Recife. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONSERVADORES E RESTAURADORES DE BENS CULTURAIS, 13., 2009. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: ABRACOR, 2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA / Secretaria de Planejamento, Transporte e Meio Ambiente. *Plano Diretor de Olinda*. Olinda: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE / Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2004.
- ZANCHETI, S. (org.). *Gestão do Patrimônio Cultural Integrado*. Recife : Ed. da UFPE, 2002.
- ZANCHETI, S. Conservação integrada e planejamento urbano na atualidade. In *Espaço & Debates*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), v. 23, n. 43 – 44, jan / dez, p. 92 – 104, 2003.
- ZANCHETI, S. M., PONTUAL, V. P., CARNEIRO, A. R. S. «Management conservation plan for a small town: the case of Piranhas (Brazil)». In *Journal City & Time*, v.3, p. 25 – 40, 2007. Disponível em <<http://www.ceci-br.org/novo/revista/docs2008/CT-2008-114.pdf>>.
- ZANCHETI, S., PONTUAL, V., LORETTO, R., CARNEIRO, A.R.S. Identificando bens patrimoniais em cidades do baixo São Francisco. In: ARQUIMEMÓRIA 3 – ENCONTRO NACIONAL DE ARQUITETOS SOBRE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO EDIFICADO: FUNÇÃO SOCIAL, INTEGRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO. 2008. Salvador. *Anais...* Salvador: Departamento da Bahia do Instituto de Arquitetos do Brasil, 2008.

Elementos para pensar a questão ambiental urbana

Maria Lucia Refinetti Martins

O discurso e seu oculto

“Ambiental” é presentemente uma das palavras-chave mais constantes na literatura científica e especializada bem como na imprensa de um modo geral. Sua apreensão no entanto, é da maior diversidade, com significados e implicações radicalmente opostos e mesmo incompatíveis.

O que se observa hoje em São Paulo, assim como na maioria das cidades da América Latina, é que vem sendo atribuída a condição de questão ambiental a problemas sociais urbanos, particularmente a habitação precária em áreas ambientalmente sensíveis e de risco, a insalubridade, as enchentes e alagamentos.

Essa percepção poderia ser interpretada como um reconhecimento da correlação existente entre as condições urbanas e ambientais e o quadro econômico e social. Mas a realidade não tem se mostrado bem assim. Os desastres ambientais, na escala local e global, são percebidos como decorrência do modo inadequado de tratamento dado à natureza, mas pouco se destaca a conexão dessas condições com o modo de produção, o modelo de desenvolvimento, as condições sociais e o padrão pautado pela sociedade de consumo.

Num âmbito mais amplo, caberia perguntar se tais desastres ambientais teriam a potencialidade de colocar em xeque o modo de produção no e do espaço e, simultaneamente, o modo de apropriação da natureza (ainda que já totalmente transformada pelo homem), engendrados pelo atual estágio do capitalismo.

Essa questão pode ser examinada por diferentes abordagens teóricas e políticas, que se expressam em visões e discursos variados e em disputa sobre a questão ambiental. Numa extremidade se coloca a concepção em que o equacionamento da questão ambiental passa pela transformação radical do capitalismo, numa perspectiva socialista. Na outra, uma retórica verde que pode atribuir uma nova roupagem, uma face “amigável” a novas fases do desenvolvimento capitalista ou mesmo atribuir ao meio ambiente valores

monetários a serem contabilizados na economia e mesmo comercializados, como no caso dos créditos de carbono.

De qualquer forma, o que se tem observado é que a unificadora “questão ambiental” com as múltiplas apreensões que abrange, encobre debates de natureza política, econômica e cultural.

Esse encobrimento está presente em todas as escalas, expressando-se por exemplo, no meio rural – escala regional, no aparente conflito ruralistas x ambientalistas, que encobre um debate associado ao modelo de desenvolvimento, em que se confrontam: agronegócio/commodities x produção de alimentos; modelo exportador x mercado interno; eficiência pela escala, com seu quadro concentrador, em contraposição a alternativas distributivas e cooperativas.

Nessa ótica cabe argumentar da impossibilidade de se compreender a degradação ambiental sem vê-la como parte necessária do processo de produção capitalista. Não se trata somente da crítica ao crescimento, ao produtivismo e a constatação da finitude dos recursos naturais, mas das relações entre modo de produção e relações sociais de produção, inerentes à lógica da obtenção incessante do lucro sobre a exploração do trabalho e da natureza.

O ocultamento dessas relações se manifesta em algumas expressões comuns, de ampla circulação, que são efetivamente construções ideológicas que pouco correspondem à efetiva questão ou, como diz Galeano (2011), são “frases que fazem o nariz de Pinóquio crescer”: Somos todos culpados pela ruína do planeta; É verde aquilo que se pinta de verde; Entre o capital e o trabalho, a ecologia é neutra; A natureza está fora de nós.

Nesses termos é difícil pensar a questão ambiental de modo efetivo, sem retórica, fora de uma cosmovisão unificadora, que incorpore todos os seres vivos, de que é expressão o conceito de Pachamama¹ dos povos andinos, ou o Koru, dos maoris², ambos representados pela forma de espiral infinita.

¹ *La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia...* (art. 71 Constituição do Equador – 2008).

Para os povos que mantêm um vínculo consciente com a terra, a natureza – Pachamama representa a mãe de tudo que nela cresce, provedora que se respeita. Não é um objeto, senão um sujeito que interatua com o “eu”; a terra é parte do ser humano e vice-versa. Pachamama é um conceito, é o que sustenta a existência tanto no âmbito humano como no sagrado, é a espiral que simboliza a vida e a morte. Martínez (2010).

² O Koru, da tradição maori, é a forma espiral, que simboliza a renovação da vida, crescimento, força e paz. Sua forma mimetiza a idéia do perpétuo movimento e do retorno ao ponto de origem. A forma espiral é baseada no broto do Fern, samambaia natural da Nova Zelândia.

Te Ara – the Encyclopedia of New Zealand. New Zealand Ministry for Culture and Heritage / Te Manatū Taonga. (<http://www.TeAra.govt.nz/en/maori-creationtraditions/1/1>).

Acesso em 11 nov 2013:

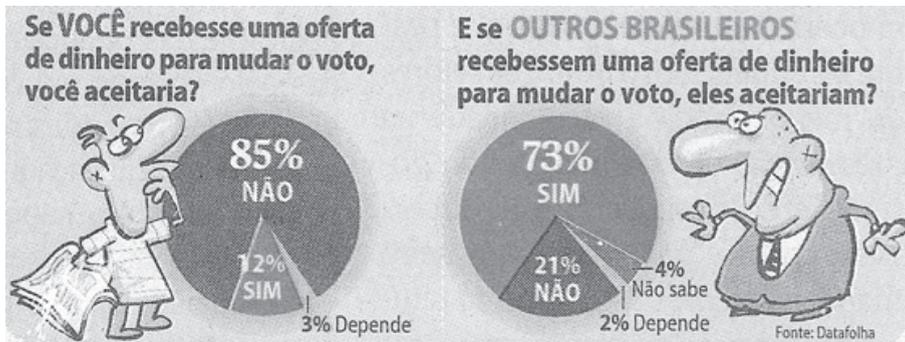
Fora dessa perspectiva, que vai além do socialismo materialista, é difícil pensar numa natureza desmercantilizada, que supere a dimensão de configurar-se como “Economia Verde”, por mais amigável que esta seja capaz de mostrar-se.

Mas o encobrimento vai além das relações sociais e se fixa inclusive no campo do indivíduo. Generaliza-se uma atribuição de responsabilidade sempre ao “outro”, encobrindo, eximindo, o “eu” como agente do estado das coisas. Reduzir a pressão sobre o meio ambiente implica necessariamente redução de consumo, abrir mão de parte dele.

É assumir-se como parte do processo, em que o “outro” e o “eu” compartilham responsabilidades.

E nesses termos a alma humana é muito mais generosa consigo mesma do que com o outro: cobra do outro atitudes que não adota, responsabilizando o outro pelos mal-feitos. A charge a seguir explicita bem essa questão do “outro”.

Figura 1 – Quem é o outro ?



Folha de São Paulo 26.07.2005, caderno A1

A questão ambiental urbana

Justaposto a esse quadro estrutural, é, no entanto, imperativo pensar a concretude do aqui e hoje e a especificidade das cidades em termos ambientais.

No caso brasileiro, como em outros contextos em que há grande desigualdade social, a dificuldade de acesso à cidade e à moradia social ocupa um lugar de centralidade na abordagem das cidades e metrópoles, especialmente pela amplitude da informalidade e irregularidade. Essa condição enfatiza a relevância de aprofundar-se no tratamento da interface meio ambiente-habitação.

Pensar a relação da cidade com a natureza passa necessariamente por considerar e realizar a crítica das atuais formas de produção do espaço

urbano, tanto periférico quanto em áreas dentro da mancha urbana, infra-estruturadas e que perdem população.

Nesses termos, considera-se que a questão ambiental urbana assume dois focos: um primeiro, em que se tem a tensão mais visível entre assentamentos urbanos e natureza, observado nas franjas urbanas e áreas ambientalmente sensíveis e, um segundo, onde se verifica conflito social dentro da mancha urbana e particularmente em suas áreas mais centrais.

Ambas situações se afinam num mesmo olhar – de que os processos que se dão respectivamente nas franjas periféricas e no centro se articulam e expressam uma mesma lógica de acumulação e exploração do homem e da natureza. Daí a especificidade da questão ambiental urbana.

A verticalização informal e sem condições técnicas e o aumento de moradores por domicílio é a realidade que hoje acolhe a demanda por assentamento do incremento populacional. Onde e como acomodar esse crescimento em condições urbano-ambientais adequadas é o grande desafio.

Figura 2 – Verticalização informal e risco



foto da autora

Sem dúvida é essencial ocupar e adensar áreas vazias ou subutilizadas em meio ao tecido urbano, como atualmente o Urbanismo vem retomando. Mas, ainda que uma política de repovoamento de áreas centrais seja bem sucedida, não desaparece o passivo ambiental das áreas periféricas.

A questão ambiental na periferia

À medida em que a tensão urbano-ambiental é mais evidente nos limites da cidade e junto a mananciais e corpos d' água em geral, é nessas áreas onde é vista como um confronto entre moradia e preservação ambiental. É particularmente nesses locais que a interface urbano-ambiental é atravessada, além das questões socioeconômicas, por um embate de valores presente no país, que é político, cultural e ideológico. E não é diverso daquele que ocorre em temas como a questão da violência e das drogas, ou da política perante a AIDS, em que se contrapõe políticas de repressão x políticas de mitigação e redução de danos e onde, sob o manto dos valores, a questão referente a quem ou que grupo social é diretamente impactado, fica sistematicamente escamoteada.

Do mesmo modo, se por um lado as políticas urbanas parecem incorporar a questão ambiental, por outro, o discurso ambiental vem sendo frequentemente utilizado pelos governos, empresas, instituições e mesmo pela opinião pública para sustentar práticas e projetos que mais têm acirrado os conflitos sociais e injustiças ambientais do que enfrentado adequadamente a questão ambiental.

Isso tem se mostrado particularmente nas áreas de proteção aos mananciais e em áreas protegidas de um modo geral, bem como em áreas de risco – assim como em áreas pauperizadas no interior da mancha urbana

Um exemplo disso ocorre em projetos de urbanização que privilegiam a implantação de infraestruturas, sob o argumento do saneamento ambiental – sem dúvida essencial – mas que não equacionam de forma socialmente justa a remoção ou relocação habitacional. Com isso, reproduz, em novos locais, um ciclo de ocupações irregulares de áreas sensíveis ambientalmente, estendendo os limites da área com assentamentos precários.

Os paradoxos da infraestrutura

A paisagem da autoconstrução de bairros inteiros presentes na Região Metropolitana de São Paulo revela a flagrante defasagem entre as demandas sociais e a ação do Estado no que se refere aos vários serviços e atividades urbanas, especialmente as infraestruturas,

O resultado no ambiente construído se expressa na desigualdade socioespacial e de qualidade ambiental, cada vez mais aguda, e que expõe principalmente a população de baixa renda ao risco físico, à “vulnerabilidade urbana” (instabilidade de posse de terra, acesso precário aos serviços públicos) num ciclo que aprofunda problemas e diferenças sociais.

Ainda que nos últimos anos o discurso ambiental tenha sido incorporado na formulação de políticas públicas urbanas, o resultado no espaço construído comumente não expressa uma unidade entre solução habitacional, infraestrutura, recuperação ambiental, além de equipamentos culturais e educacionais.

No município de São Paulo, na legislação da década de 1970, até os anos 1990, a implementação da infraestrutura em área de mananciais era restringida para inibir a ocupação. Com a nova lei específica (2009) é reconhecida como elemento necessário a recuperação dos mananciais.

A infraestrutura é elemento de disputa entre moradores, governos, políticos, movimentos organizados. Há posicionamentos divergentes quanto à sua implementação em áreas de proteção de mananciais.

Justamente pela irregularidade e informalidade e pelo passivo que os assentamentos representam, o modelo de provisão e complementação de infraestrutura – saneamento, drenagem, resíduos sólidos é fundamental

Porém, quando a infraestrutura é instalada, por meio de projetos de urbanização, promove diversos conflitos com a ocupação consolidada e nem sempre garante a melhoria ambiental.

A proposta de nossa pesquisa, ora em curso – Manejo de Águas Pluviais em Meio Urbano, que dá base ao presente texto é contribuir na reflexão sobre o caráter das “soluções urbanísticas e de recuperação ambiental”. A proposta assume a necessidade de adotar novos paradigmas que orientem uma prática voltada a conciliar a intervenção sobre o espaço com a qualidade ambiental, o que implica em abarcar as especificidades, contradições e conflitos do contexto social específico. E, propõe também o entendimento de que a infraestrutura, apesar de ser iminente uma questão técnica e complexa, não pode ter uma abordagem meramente técnica, uma vez que envolve o contexto social e político em sua implementação.

Nessa perspectiva, a construção de infraestruturas em assentamentos precários assume um papel central na requalificação dos ambientes urbanos. Podendo ir além da solução convencional de redes de abastecimento de água, coleta de esgotos, e drenagem, conforme se dê sua integração com a malha urbana. Pode, também, propiciar ganhos na qualidade urbana e ambiental, se os projetos pautarem-se pela necessária qualificação do espaço da moradia e dos espaços públicos.

Nessas áreas em que prevalece a precariedade de ocupação, devido a ausência das redes públicas de infraestrutura, além da autoconstrução da

moradia, verifica-se também a autoconstrução de infraestrutura, ou seja, a criação de estratégias – individuais e coletivas – para superar a ausência dessas redes, como a construção de poços individuais de água, fossas, canaletas de drenagem, cascalhamento de leitos de ruas, abertura de caminhos e construção de escadarias, além de outros tipos de soluções relativas aos espaços públicos e coletivos como a criação de praças.

Melhorias pontuais são negociadas com o poder público e representantes políticos locais, mas a qualidade urbana e ambiental permanece muito baixa – tanto para a população moradora quanto para os mananciais, que sofrem os impactos dessa ocupação – do aporte de poluição decorrente do esgotos lançados *in natura*, do assoreamento causado pelas vias sem pavimentação adequada, etc.

Infraestrutura urbana em áreas protegidas

Para estudar essas situações, é que se desenvolve o projeto Manejo de Águas Pluviais em Meio Urbano, pesquisa em rede, abrangendo dezesseis equipes de diferentes universidades, no âmbito da Chamada Pública MCT/MCIDADES/FINEP/Ação Transversal – Saneamento Ambiental e Habitação – 7/2009³

A contribuição específica dos arquitetos urbanistas nesse projeto, da área de engenharia hidráulica, é desenvolver alternativas urbanísticas que incorporem no próprio desenho urbano, técnicas compensatórias de gestão de água pluvial⁴, particularmente nos casos de regularização, buscando recuperação ambiental e melhoria dos espaços públicos.

O principal objetivo do projeto é desenvolver alternativas de recuperação urbana e ambiental e minimizar o impacto da ocupação urbana feita de modo informal, por autoconstrução, sem infraestrutura, sob risco físico, em áreas que formalmente são ambientalmente protegidas por lei.

³ A equipe da FAUUSP, coordenada por Maria Lucia Refinetti Martins é composta pelas professoras Maria de Lourdes Zuquim, Karina Leitão e pelos pesquisadores Luciana Nicolau Ferrara (doutora FAUUSP), Francisco Barros (doutorando IAU-USP), Paula Custódio de Oliveira (bolsista TT), Bruno Fukasawa e Rafael Bueno da Silva (bolsistas IC) e colaboradores: Profa Yvonne Mautner, Prof. Reginaldo Ronconi, Prof Fernando Nogueira (UFABC), Renata Moreira (mestre FAUUSP), Renato Tagnin (doutorando FAUUSP).

⁴ O sistema clássico (canalização de córregos, retificação de cursos de rios, canalização das águas pluviais), que visava o aumento da velocidade de escoamento e descarte da água à jusante, aplicado em muitas cidades ocidentais, mostrou-se ineficaz com o aumento da urbanização (BAPTISTA et al., 2005). A partir dos anos 70, novas formas de drenagem passam a ser concebidas pela engenharia, o que gerou uma diferenciação entre medidas estruturais e não estruturais, e tanto a contenção como a infiltração da água tornaram-se possibilidades de solução dos problemas. Surgiram então as técnicas compensatórias (alternativas) em contraposição aos preceitos do sistema clássico. São elementos do tipo: valas e poços de infiltração, trincheiras, jardim de chuva, pavimento permeável, bacias de retenção, entre outros.

É particularmente para esses casos que as técnicas compensatórias em drenagem podem ser aplicadas como complementação às redes convencionais, aumentando as possibilidades de projeto bem como melhorando a eficácia quanto à minimização do impacto ambiental da ocupação sobre os cursos d'água e ao ambiente de forma geral.

Ainda que a drenagem não tenha o mesmo peso emergencial nem formato de provisão e gestão dos serviços de água e esgoto, outro desafio da pesquisa é abordar o tratamento dessa infraestrutura como central no redesenho do espaço urbano e tratá-la como um serviço urbano, envolvendo assim novas formas de compreensão do conflito habitação, proteção ambiental e adoção de soluções pouco aplicadas, tanto junto a população como ao poder público.

Por outro lado, é preciso considerar que técnicas compensatórias frequentemente exigem condições sociais locais que garantam sua manutenção. Um dos aspectos a serem desenvolvidos na pesquisa é justamente que se aproveitem projetos a serem implantados como oportunidades para desenvolver alternativas de trabalho e renda e de fortalecimento do capital social das comunidades envolvidas.

Pesquisas precedentes já identificaram na bacia da represa Billings áreas com potencial para projetos piloto. Tratam-se de loteamentos que têm grande parte das moradias consolidadas, mas não possuem infraestrutura urbana. Nesse sentido, as alternativas relativas a drenagem visam ao mesmo tempo qualificar o espaço urbano e minimizar os impactos da ocupação sobre os corpos d'água. Na pesquisa atual, a primeira área de estudo é um conjunto de seis loteamentos contíguos (aproximadamente 1500 famílias) situados na área de proteção aos mananciais, no bairro do Alvarenga, bacia da represa Billings, no município de São Bernardo do Campo (SP), que integra a região metropolitana de São Paulo. A área foi objeto da pesquisa de doutorado da pesquisadora da equipe Luciana Nicolau Ferrara (2013).

Manejo de águas pluviais em meio urbano

A pesquisa, com esse título, iniciada no final de 2012 tem por tema a Recuperação ambiental e qualificação de assentamentos precários em áreas ambientalmente sensíveis – soluções urbanísticas de manejo de águas pluviais com uso de “técnicas compensatórias”. Tem o objetivo de articular soluções não convencionais de drenagem urbana à configuração física de assentamentos precários visando elaborar recomendações para regularização urbanística e ambiental.

Para tanto, desenvolveu ao longo de 2013 ampla pesquisa bibliográfica e de campo sobre Técnicas Compensatórias em drenagem e sobre tecnologias e execução de projetos de drenagem implantados em obras de urbanização e/ou regularização.

Atualmente trabalha no desenvolvimento de projetos que apliquem soluções técnicas alternativas em loteamentos, considerando a utilização de espaços coletivos e situações de risco ambiental associado a áreas de encosta e margem de córregos.

Essa etapa transcorre por meio de atividade de pesquisa-extensão e projeto junto a moradores locais. Metodologicamente oferece-se um curso e informações técnicas, promovendo a troca de conhecimentos com moradores sobre a história do bairro e da implantação da infraestrutura, parte dela autoconstruída.

Como atividade prática são trabalhados pequenos experimentos técnicos – como a construção de filtros de britas e areia, para compreensão do papel da drenagem e do processo de absorção da água pelo solo e assim, do fundamento das técnicas compensatórias. Por outro lado trabalha-se com o levantamento e identificação de espaços que os moradores considerem de qualidade, como referência para pensar a qualificação de espaços públicos de drenagem que se possa promover na região.

O desenvolvimento de canteiro escola, no próprio assentamento, no município de São Bernardo do Campo, deverá produzir, de modo didático, pequena obra, a ser definida entre diversas opções já estudadas na pesquisa e nas atividades do curso, a ser escolhida pelos participantes. A experiência permitirá, aos envolvidos, a compreensão de atividades de organização da produção, como a concepção, o projeto, a quantificação e definição de materiais, e da prática, como operação dos materiais de construção, das ferramentas, dos equipamentos de obra, da terra local (argila, silte, areia). Permitirá, assim, maior diálogo entre teoria e prática, uma alimentando a outra em sua própria constituição, deixando no bairro um testemunho concreto da experiência. O acompanhamento poderá ser feito pelos relatórios e por um blog que vem registrando as atividades.

No plano acadêmico, dentro da universidade, os trabalhos a serem desenvolvidos dialogam com os conteúdos das disciplinas da graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (AUP-0274 Desenho Urbano e Projeto dos Espaços da Cidade e AUP-0545 Habitação de Interesse Social).

No âmbito da pesquisa mais ampla, com as demais equipes do projeto, além do aprendizado técnico e acesso aos resultados da utilização de modelo, um diálogo particularmente interessante se desenvolve com as equipes das universidades federais de Pernambuco (PE) e de Santa Maria (RS), no tocante à interação entre técnica e sociedade.

Dentre as atividades preparatórias (curso e experimentação com modelos) e uma expedição fotográfica pela área, de professores, moradores e alunos interessados, resultou a identificação de várias situações potenciais para intervenção, que deverão ser estudadas e detalhadas.

Os resultados esperados da pesquisa são o conhecimento de tecnologia, desempenho, eficácia de um repertório de soluções não convencionais, a articulação entre soluções convencionais e não convencionais e o desenvolvimento de projetos replicáveis de redesenho urbano de áreas consolidadas articulando as soluções de drenagem com contenção de risco.

O propósito é desenvolver conceitos e práticas para melhoria da qualidade urbana e ambiental dos espaços de uso coletivo em áreas de proteção de mananciais e de corpos d' água em geral.

O canteiro-escola, com experimentação *in loco*, deverá propiciar o aprendizado dos moradores numa perspectiva de capacitação e alternativa para soluções locais e para geração de renda.

A região escolhida – do Baixo Alvarenga se mostra como um contexto adequado para a pesquisa por ser uma área de proteção aos mananciais, onde soluções de urbanização que minimizem o impacto da poluição sobre a qualidade da água são importantes, onde algumas soluções de drenagem melhorariam a qualidade dos bairros.

A equipe do LabHab (Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo) tem um histórico de trabalhos anteriores com moradores e a organização não-governamental Holos21 e de estudo das Ações Civas Públicas existentes nesse local. As cartografias comunitárias desenvolvidas por Luciana Ferrara (2013) em sua pesquisa de Doutorado reúnem riquíssimo conhecimento, que dá referências para a proposição de projetos para a área.

Dentre os produtos já desenvolvidos destacam-se: levantamento de soluções técnicas (compensatórias) e respectivas aplicações; levantamento de soluções de drenagem observadas como alternativas de intervenções para correção ou mitigação de riscos identificados por 52 Planos Municipais de Redução de Riscos – (PMRR); caracterização da área de estudo e seus principais

problemas e expectativas / comprometimento dos moradores; quatro meses de curso (uma sessão a cada quinze dias) com moradores, alunos da escola local e estudantes de Arquitetura e Urbanismo.

Figura 3 – Baixo Alvarenga



Acervo LABHAB – FAUUSP

Figura 4 – Área de estudo



Elaboração Luciana Nicolau Ferrara sobre base Google

Idéias iniciais de intervenção

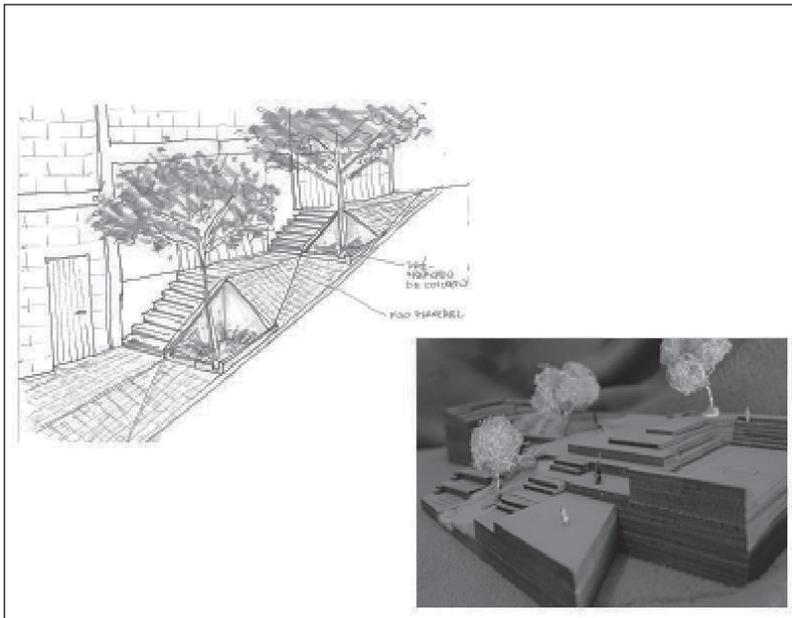
O trabalho de pesquisa técnica e em projeto vem se desenvolvendo em duas frentes. Por um lado, através de atividade de extensão junto à comunidade residente na área de estudo e, por outro, em simulações, exercícios e projetos didáticos de disciplina optativa de graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

Dentre os projetos desenvolvidos na disciplina configuraram-se algumas propostas, apresentadas a seguir.

Praça em patamares

- Projeto de módulos de passeios;
- Praça de conexão entre níveis com seus usos organizados e distribuídos ao longo de patamares: premissa no fluxo da água e no fluxo de pessoas;
- Sistema visível de coleta de água da chuva e leito em patamares reproduzindo traçado original de córrego que já não existe mais;
- Espaço de lazer e conexão com a questão ambiental local.

Figura 5 – Praça em patamares

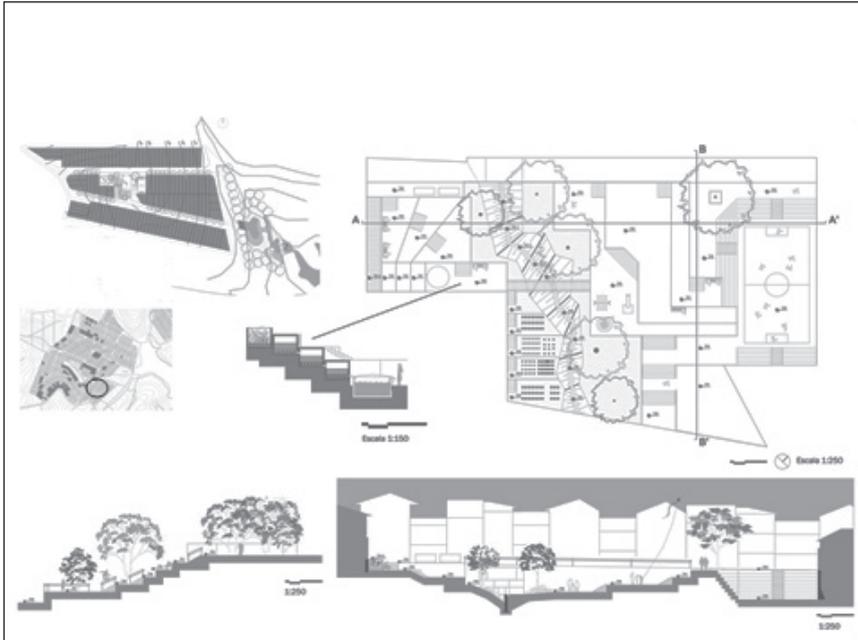


Acervo LABHAB – FAUUSP

Intervenção nas vias

- Estudo das condições físicas das vias e de suas funções;
- Estudo dos deslocamentos das águas superficiais e percepção de pontos críticos;
- Aplicação de tipologias de intervenção considerando função + condição física da via.

Figura 6 – Intervenção nas vias

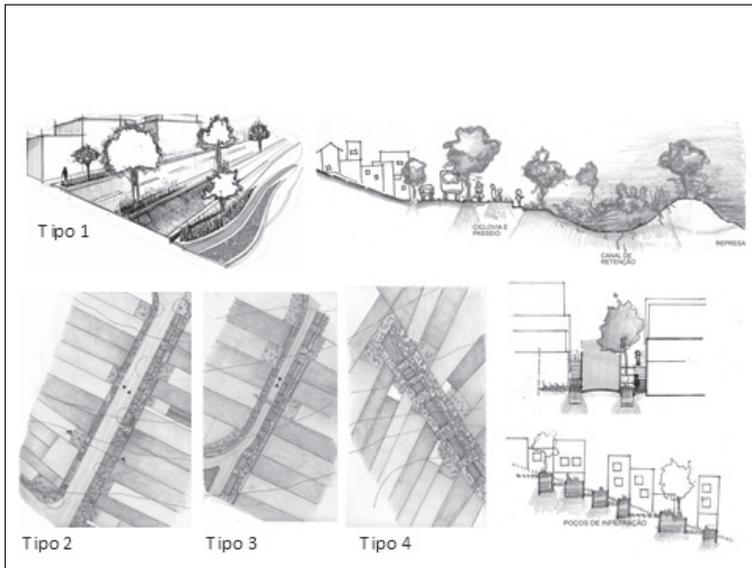


Acervo LABHAB – FAUUSP

Intervenção vazios/risco

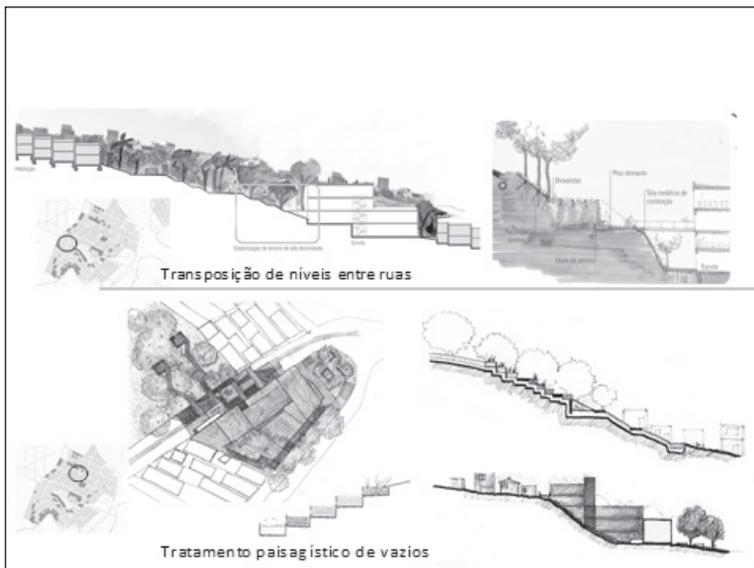
- Oportunidade de implantação de equipamentos públicos de conexão urbana;
- Organização do bairro e contenção do terreno através do equipamento público evitando que se torne área de risco;
- Inserido em um Sistema de Espaços Livres, tratamento das áreas verdes incorporando técnicas de drenagem: escadas e canteiros drenantes, jardins de chuva.

Figura 7 – Tipologias de intervenção em áreas de vazios/risco



Acervo LABHAB – FAUUSP

Figura 8 – (de cima para baixo) Transposição de níveis entre ruas e Tratamento paisagístico de vazios



Acervo LABHAB – FAUUSP

Intervenção nas grandes áreas vazias

- Estudo da chegada da água até a Represa;
- Proposta de aproximação do pedestre/morador com a Represa;
- Tratamento do espaço público através de valetas de retenção, trincheiras de infiltração, asfalto permeável e alagados transitáveis por meio de passarelas.

Figura 9 – visão de conjunto da área de intervenção



Acervo LABHAB – FAUUSP

Essas idéias iniciais foram submetidas ao grupo de moradores, docentes e estudantes da escola local e a estudantes universitários (aproximadamente cinquenta pessoas) envolvido na atividade canteiro escola no local – etapa preparatória, que incluiu, conforme anteriormente indicado, palestras e expedição fotográfica pela área. Dessas atividades resultou a identificação de várias situações potenciais para intervenção, que deverão ser estudadas e detalhadas. Destacam-se: ruas com erosão, erosão dentro dos lotes, acessos e pátio da escola do bairro, região alagada próxima à represa, potencial praça em área que sofreu deslizamento e teve obras de contenção. Estas áreas serão trabalhadas ao longo de 2014 e deverão resultar em pequenas obras demonstrativas.

A médio prazo a proposta é desenvolver tipologias replicáveis de intervenção em drenagem, adequadas à recuperação ambiental e regularização de assentamentos precários em áreas ambientalmente sensíveis, particularmente nas áreas de proteção aos mananciais ao sul da Região Metropolitana de São Paulo.

Referências bibliográficas

BAPTISTA, M.; NASCIMENTO, N.; BARRAUD, S. *Técnicas Compensatórias em Drenagem Urbana*. Porto Alegre: ABRH – Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2005.

FERRARA, L. N. *Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais sul da metrópole paulistana*. 2013. 384 p. Tese (Doutorado) – Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.

GALEANO, E. Quatro frases que fazem o nariz de Pinóquio crescer. *O Berro*, maio 2011. Disponível em <<http://serverlinux.revistaoberro.com.br/mailman/listinfo/cartaoberro>>. Acesso em 16/05/2011.

MARTÍNEZ, E. Pachamama y Sumak Kawsai. In: SIMPOSIO LATINOAMERICANO: Pachamama, Pueblo, Liberación y Sumak Kawsay. 2010, Quito, *Anais...*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 27-29 janeiro 2010. Disponível em <http://www.fundacionpuebloindio.org/index.php?option=com_content&view=article&id=74:ponencias-i-simposio&catid=66:encuentro-latinoamericano&Itemid=110> Acesso em 16.09.2013.

HELLER, L. (coord.) *Elementos conceituais para o saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v.1). Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_Vol_1.pdf> Acesso 06 de maio 2013.

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

Sites

LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos <<http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/index.html> >

Das "cidades na floresta" às "cidades da floresta"

espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr

A presente análise volta-se para a compreensão da relação cidade e região na Amazônia. Busca avançar em uma perspectiva em que a floresta esteja associada à particularidade regional, levando-se em conta a diversidade dos pequenos núcleos urbanos e sua forma de inserção no ambiente em seu entorno. Isso porque, em muitas situações, Amazônia e floresta parecem sinônimas, conforme já apontado por Marinho e Schor (2009).

Esses mesmos autores, apoiados em Harvey (2004), mostram que no mundo atual, cada vez mais, o entendimento das cidades deve estar associado aos sistemas socioecológicos, dentro dos quais devem ser compreendidas como habitats contemporâneos e com os quais estabelecem as mais diversas relações. Nossa intenção aqui é de caminhar nessa mesma direção. Discute-se, a partir de uma tipologia das pequenas cidades, a forma como as mesmas se situam e interagem com seus respectivos entornos geográficos, marcados pela presença/ausência da floresta:

El espacio así concebido se define como juego de las ausencias y de las presencias, representadas por la alternancia de las sombras y de las claridades, de lo luminoso y de lo nocturno. Los "objetos" en el espacio simulan la aparición y la desaparición más profundas de las presencias. Así, el tiempo se jalona por las presencias. Ritmado por ellas, también contiene los engaños de las cosas, las representaciones simulantes-disimulantes (LEFÈBVRE, 2006, p. 288).

Segundo a perspectiva metodológica que orienta a proposta de análise, a floresta é considerada como espaço socialmente produzido (LEFÈBVRE, 1974) e em suas múltiplas dimensões, dentre elas a ecológica, a econômica, a lúdica, a funcional e, também, a das representações simbólico-culturais, onde se fazem presentes valores e saberes que a tornam parte da vida urbana que a ela se vinculam.

Esse pressuposto possibilita discutir o perfil de três tipos de cidades pequenas (as cidades-empresa, as cidades rodoviárias e as cidades tradicionais) inseridas de maneira diferenciada no contexto regional. Entretanto, para além

de tratar da existência de realidades socioespaciais imutáveis e paradas no tempo, busca-se reconhecê-las dentro de contextos geográficos dinâmicos e sujeitos a constantes transformações.

Dessa forma, os diferentes tipos de cidades são particularizados através de suas configurações espaciais e de processos por meio dos quais a floresta e seus recursos (materiais e simbólicos) adquirem significados e importâncias também diferenciados; isso em razão da maior ou menor presença de frentes econômicas e migratórias e de lógicas de circulação e de reestruturações socioespaciais impostas à região amazônica em períodos mais recentes. É por meio dessa proposta de argumentação que se discute, inicialmente, a relação da cidade com a região, considerando-se, em seguida, as verticalidades e horizontalidades que configuram o espaço regional, para, finalmente, pensar uma tipologia das pequenas cidades, relacionando-a ao ambiente da floresta.

Interpretando a relação cidade e região na Amazônia

Nos últimos anos tem sido muito comum a identificação de cidades da Amazônia brasileira associada às representações e à imagem da floresta. A título de exemplo, Browder e Godfrey (1997) escreveram em coautoria um livro, resultado de pesquisa sobre a urbanização da Amazônia, chamando-o de *Rainforest Cities*; Oliveira (2000) também nomeou de “*Cidades na Selva*” sua tese de doutoramento; e mais recentemente, Castro (2008) organizou uma coletânea de artigos sobre cidades e urbanização na Amazônia intitulando-a de “*Cidades na floresta*”. Afora essas obras, outras que abordam a questão regional amazônica e que discutem direta ou indiretamente o seu processo de urbanização também estão bastante associadas à imagem da floresta, como é o caso de Smith (1982), em sua obra “*Rainforest Corridors*”, e Onis (1992), em seu livro “*The Green Cathedral*”.

Conforme salienta Lencioni (1999), muitas vezes o discurso geográfico se exprime por metáforas. Concordando com Berdoulay¹, considera essa autora que as metáforas se fazem presentes em ciências como a Geografia devido ao fato de esta repousar, em grande parte, em linguagem corrente; daí se constituir um esforço inútil desconsiderar as metáforas. Sugere, em vez disso, ser mais interessante retirar delas os sentidos que expressam.

É com esse propósito que nesta discussão as expressões “cidade da floresta” e “cidades na floresta” serão utilizadas. Busca-se, todavia, para além do

¹ BERDOULAY, V. La métaphore organiciste. Contribution à l'étude du langage des géographes. *Annales de Géographie*, Paris, n. 507, p. 573-586, set./out. 1982. apud LENCIONI (1999).

sentido metafórico que essas expressões possam sugerir, levantar uma preocupação de fundo: a de estabelecer a relação entre cidade e região em bases conceituais. Para isso remete-se a um empreendimento também de cunho teórico iniciado por Santos (1993, 1994) aquando da sistematização das tendências da urbanização brasileira. Naquele momento esse autor propunha, sob a ótica da modernização do território, pensar a cidade e o urbano no Brasil levando em conta a distinção entre “cidades do campo” e “cidades no campo”.

Tal proposição, de natureza conceitual, que estabelece o significado, a forma e o conteúdo da pequena cidade brasileira no passado e hoje, inspira-nos igualmente a propor, para o caso da Amazônia brasileira, a distinção entre as “cidades da floresta” e as “cidades na floresta”². Trata-se apenas de inspiração, posto que o sentido atribuído por aquele autor ao discutir o processo de modernização do território e sua relação com a dinâmica da urbanização brasileira não é transposto de maneira literal para a análise das pequenas cidades amazônicas aqui tratadas. Ao reconhecermos as “cidades da floresta”, busca-se estabelecer a diferenciação em face de outro tipo de cidade, as “cidades na floresta”, que passaram a compor, a partir do processo mais intenso de integração regional ao espaço brasileiro, a nova estrutura urbana e territorial da Amazônia, notadamente na sua porção oriental.

Tornou-se comum nos estudos sobre a Amazônia referir-se ao processo de urbanização na região mostrando-se a presença no ordenamento territorial de novos núcleos urbanos normalmente associados à difusão de atividades mais modernas e voltadas ao mercado externo. Trata-se, em sua maioria, de “cidades na floresta”, ou seja, aquelas cidades que tendem a se articular principalmente às demandas externas à região, fazendo do ecossistema florestal um elemento de pouca integração aos novos valores da vida urbana, sendo mesmo sua negação, e visto principalmente como espaço de exploração econômica (madeiras, minérios, fragrâncias, espécies animais e vegetais, turismo etc.).

As “cidades da floresta”, por seu turno, que eram predominantes na região até a década de 1960, normalmente apresentam características de pequenas cidades, associadas à circulação fluvial e com fortes elos em relação à dinâmica da natureza e à vida rural não moderna. Além disso, tais cidades sempre estabeleceram densas articulações com os seus respectivos entornos ou localidades relativamente próximas (vilas, povoados, comunidades ribeirinhas etc.). Ainda que muitas cidades venham perdendo essas características, consideradas rurais

² Um passo inicial a essa discussão foi dado através de artigo intitulado “Cidades na floresta: os ‘grandes objetos’ como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico” (TRINIDADE JR., 2010).

e associadas à vida da floresta, elas não desapareceram efetivamente, e ainda definem particularidades de algumas sub-regiões da Amazônia.

Ao se caracterizar este último tipo de cidade, não se pretende uma interpretação essencialista e atemporal do urbano na região, como se a realidade urbana estivesse congelada no tempo, mas sim de considerá-lo a partir de seus enraizamentos e ligações socioeconômicas e culturais com a escala geográfica local e regional. Tais enraizamentos se traduzem, portanto, na relação das mesmas com o ambiente da floresta, não apenas devido ao fato de estarem próximas a ela, mas por apresentarem interação funcional e simbólica com esse meio ecológico, não obstante as mudanças vivenciadas e a assimilação de novos valores socioculturais muito próprios do mundo globalizado.

Presentes na estrutura urbana regional em realidades que caracterizam dois extremos de cidades na Amazônia, “cidades da floresta” e “cidades na floresta” são apenas “tipos ideais”³ para se pensar a complexidade da vida urbana na região. Por esse motivo não se pode entendê-las como sendo excludentes e duais. Pelo contrário, a convivência de relações, de temporalidades, de espacialidades e de padrões territoriais, faz-nos reconhecer a complexidade do processo de urbanização na região, remetendo-nos à coexistência de diversas temporalidades e espacialidades, marcadas por uma e por outra, notadamente em realidades relativamente mais transformadas pelos novos processos.

Em função da pluralidade de relações, de temporalidades e de espacialidades que na região se apresentam, o espaço amazônico tende a se dinamizar em função de ser uma sociedade diversamente territorializada e que cada vez mais se caracteriza pela multiplicidade de apropriações, de acréscimos, de subtrações e também de resistências, sejam elas operárias, indígenas, caboclas ou camponesas.

Destarte, as realidades urbanas aí presentes não poderiam ser diferentes. Dizem respeito a formas espaciais, mas sobretudo a formações socioespaciais, que revelam diferentes maneiras de se expressar o urbano, desde aquelas que categoricamente propagam os valores da sociedade moderna, no sentido da difusão da “urbanização da sociedade” (LEFÈBVRE, 1999) ou da “urbanização extensiva” (MONTE-MÓR, 2004), até mesmo aquelas formas híbridas do espaço, de fortes conteúdos rurais, entremeados de valores urbanos do passado e do presente (SILVA; NOBRE JR., 2009).

É essa complexidade e diversidade da vida urbana na região que têm levado a proposições de diferentes teses para a leitura do urbano na Amazônia,

³ Para Max Weber, os “tipos ideais” não reproduzem ou refletem a realidade tal como ela é em si mesma; são apenas uma idealização, uma normatização da realidade e não a sua tradução objetiva, ou mesmo uma cópia da essência dos fenômenos (SELL, 2010).

algumas delas sintetizadas no quadro 1 e que podem sinalizar para importantes reflexões sobre a compreensão das "cidades na e da floresta".

Quadro 1 – Amazônia: diferentes proposições sobre o fenômeno urbano

AUTOR	TESE	PROPOSIÇÃO
Becker	"Selva urbanizada"	Fenômeno diretamente ligado à expansão da fronteira econômica, que já nasce urbana.
Browder & Godfrey	"Urbanização polimorfa e desarticulada"	Diferentes formas de interação socioespaciais e de formações microsociais híbridas como elementos marcantes da urbanização regional.
Hurtienne	"Urbanização estatisticamente descriteriosa"	Patamar de 20.000 habitantes para definir o que é rural e o que é urbano na Amazônia.
Machado	"Tendência à ruralização"	Presença de municípios de formação recente com uma tendência predominantemente rural.
Monte-Mór	"Urbanização extensiva"	Extensão do urbano para além das cidades, por meio de seus valores e de seus modos de vida.
Oliveira	"Difusão da sociedade urbana"	Difusão marcante do modo de vida urbano da região, mas não do domínio da cidade na paisagem.

Fontes: Browder e Godfrey (1997), Machado (2000), Oliveira (2000), Hurtienne (2001), Monte-Mór (2004), Becker (2004). Elaboração: Saint-Clair Trindade Jr.

Como parte dessa realidade, que sugere interpretações plurais, as pequenas cidades na rede urbana regional tendem a expressar a combinação de elementos e atributos originados em escalas diferenciadas, acompanhando em muito as dinâmicas das sub-regiões das quais fazem parte, e revelando, com isso, particularidades e perfis não necessariamente semelhantes à de outras regiões do País.

Análises mais acuradas na perspectiva geográfica sugerem-nos considerar sempre as formas espaciais urbanas como formas-conteúdos. Nessa linha teórico-metodológica, as cidades se apresentam como realidades impregnadas de histórias e que só podem ser compreendidas levando-se em conta os processos sociais que as constituem. Apesar de serem governadas pelo presente, tais formas-conteúdos contêm o passado; isso porque suas existências revelam contornos e finalidades que, para ser explicadas, precisam ser datadas e devidamente contextualizadas no tempo. É dessa maneira que se

pode conferir um significado a cada forma espacial (SANTOS, 1985).

Para além de suas externalizações como formas, todavia, há de se levar em conta suas formações. Essa premissa ganha relevância para a Amazônia, dada à sua condição de ser espaço reconhecidamente de fronteira econômica, para onde tendem a se reproduzir de maneira intensa e de forma impactante, relações associadas às novas lógicas de expansão do modo capitalista de produção. Isso não significa dizer que essa tendência não se coloque para outras realidades do mundo globalizado, mas é interessante destacar a forma como esses processos aí se manifestam:

Chama atenção... um aspecto particular de nossa realidade amazônica: a coexistência de formas diferentes de produção, que foram caracterizadas como sendo “tradicionais” e “modernas”... Os termos são ambíguos e sujeitos a crítica, mas suficientemente claros para entender-se do que se trata (...) Processa-se hoje, na Amazônia, o encontro ou, mesmo, o confronto de modos de produção diferentes... Esse fenômeno, entretanto, está ocorrendo diferentemente do processo que se verificou historicamente nos primeiros países industrializados. O confronto de formas de produção diferentes na Europa moderna, por exemplo, surgiu de dentro da própria sociedade; foi a partir da crise da sociedade feudal que emergiu o modo de produção capitalista, através de um processo de transformações técnicas, econômicas, sociais e políticas geradas internamente. Já o confronto que está se verificando hoje na Amazônia, entre formas sociais de produção, não se originou endogenamente: procedeu de fora, pela imposição, pela invasão, pela penetração violenta de um modo de produção que, por não ter sido gerado internamente, não reflete o estágio de avanço coletivo das forças produtivas da própria região. Daí seu caráter particularmente agressivo, destrutivo, física e culturalmente desarticulador, muitas vezes denunciado; daí, também, a necessidade de se pensar, de se analisar esses problemas em termos diferentes daqueles em que se tem refletido sobre a história da Europa ou da América do Norte (HÉBETTE, 1983, p. 169-170).

Essa lógica fez da Amazônia uma fronteira econômica de ação do capital e de controle político do Estado no processo de ordenamento do território brasileiro efetivamente desde a segunda metade do século XX. A região passou a ser vista, portanto, como um espaço em estruturação para onde as relações capitalistas de produção se expandem e se consolidam, alterando, sobremaneira, a organização socioespacial anterior (CORRÊA, 1987; BECKER, 1990a; MACHADO, 2000).

Dada a sua natureza de espaço socialmente produzido (LEFÈBVRE, 1974), sua dinâmica permite reconhecê-la dentro do território brasileiro em

uma perspectiva de expansão da fronteira que não se limita à dimensão econômica. É nesse sentido que essa fronteira assume também uma dimensão sociocultural, como bem sugere Martins (1997), ao considerá-la como espaço do conflito social, sendo, por isso, essencialmente, o lugar da alteridade e da diferença. À primeira vista, sustenta esse mesmo autor, ela é o lugar do encontro de sujeitos sociais que são diferentes entre si por razões distintas, mas ela é, por excelência, o espaço do conflito, da alteridade, tornando-a, a um só tempo, um lugar de descoberta do outro e também do desencontro.

Enquanto região, a produção social de seu espaço não reflete uma suposta linearidade histórica, não obstante a forte presença de processos hegemônicos exógenos que marcam sua dinâmica interna. Os conflitos decorrentes de diferentes concepções de vida e visões de mundo de cada um dos grupos humanos que aí se fazem presentes, conforme sustenta Martins (1997), pressupõe, em vez de uma linearidade história, o desencontro de temporalidades, pois cada um desses grupos está situado diversamente, e não linearmente, no tempo da história.

A diversidade, nesses termos, é produto de relações múltiplas, mas também de particularidades que são definidas pela forma com que se apresenta seu potencial natural, a exemplo da própria floresta. Esta deve ser vista não apenas como recurso, mas, igualmente, como parte de padrões culturais e de representações simbólicas que, de uma ou de outra forma, encontram-se mais ou menos presentes ou ausentes na configuração espacial das cidades.

A região, entre horizontalidades e verticalidades

Alguns elementos são apontados por Santos e Silveira (2001) para caracterizar a Amazônia em face da dinâmica de modernização do território, a saber: a) as baixas densidades demográficas e técnicas; b) a importância das novas redes técnicas, a exemplo das rodovias e das hidrovias; c) a fraca centralidade do transporte e da comunicação; d) o inventário de recursos a ser feito; e) a possibilidade do conhecimento de seus recursos e de suas potencialidades, fundada em modernos satélites e radares; f) a convivência de sistemas de movimentos modernos e rápidos com sistemas lentos e tradicionais; g) as conexões das cidades mais importantes, estabelecidas notadamente com espaços extralocais; h) as relações esgarçadas dessas mesmas cidades com suas respectivas hinterlândias; i) a presença de nexos de globalização em áreas produtivas voltadas para a exportação; j) a existência de cidades modernas como pontos de apoio à novas atividades econômicas.

Esse novo e complexo perfil regional, que confere novas características também à dinâmica da rede urbana regional e de suas cidades, tende a estabelecer um conjunto de relações que colocam em xeque a estrutura rígida da rede urbana tradicional, assentada, em grande medida, nas “cidades da floresta”. Nesse sentido, definem-se também conexões que configuram uma rede de “curtos-circuitos”, que prescindem da lógica da hierarquia urbana tradicional. Mais do que isso, são cidades que expressam, por excelência, elementos do meio técnico-científico informacional e da modernização do território (SANTOS, 1994 e 1996), que passa a se configurar especialmente a partir da década de 1960.

Trata-se, portanto, de novos objetos inseridos na nova dinâmica territorial, como as modernas plantas industriais; os recentes sistemas de circulação, estabelecidos pelas rodovias e ferrovias; as modernas redes de telecomunicações; os sofisticados sistemas portuários; a expansão da rede de energia elétrica, apoiada na instalação de modernas hidrelétricas; a presença dos grandes projetos econômicos e de infraestrutura, e, igualmente, suas franjas urbanas avançadas ou de fragmentos delas no interior da configuração urbana mais tradicional.

É lícito destacar, entretanto, que essas mudanças, relacionadas à modernização do território, não se deram ao longo das últimas décadas de forma homogênea nos diversos espaços intraurbanos e nem em todo o espaço regional. Há uma diferenciação intrarregional e também intraurbana a ser considerada, que referenda uma difusão não homogênea da modernidade do presente no território brasileiro, considerada também por Santos e Silveira (2001).

Ressalta-se, nesse sentido, que as mudanças mais recentes observadas no atual arranjo espacial das cidades amazônicas encontram ainda resistências para sua efetivação. Isso ocorre, sobretudo, pela permanência dos usos já estabelecidos, o que constitui uma forma de contradição entre o espaço que se concebe e o espaço que demarca vivências cotidianas (LEFÈBVRE, 1974). Esta parece ser uma questão que revela, ao mesmo tempo, um potencial para pensar as cidades amazônicas, considerando suas particularidades, como também um desafio para as políticas urbanas e regionais.

Diretamente atrelada a espaços externos de comandos, a Amazônia sugere respostas enquanto região, no plano do território, às necessidades do novo arranjo espacial no âmbito global e aos novos esquemas de relações nos quais se encontram circunscritas as demandas por seus recursos. Tende a apresentar, assim, uma configuração espacial formada por objetos definidos por um conjunto de ações cada vez mais estranhas aos lugares e às sub-regiões que compõem a sua diversidade territorial, sem, entretanto, anular de forma cabal configurações espaciais e relações até então existentes. É nesse sentido que:

(...) os arranjos espaciais, nessas condições, não se dão apenas como no passado, figuras formadas de pontos contínuos. Hoje, também, ao lado dessas manchas, ou por sobre essas manchas, há, também, constelações de pontos descontínuos, mas interligados, que definem um espaço de fluxos reguladores (SANTOS, 1994, p. 104).

Subjacente a essa proposição, está colocada a importância das noções de verticalidades e de horizontalidades tratadas pelo mesmo autor (SANTOS, 1994 e 1996). Tais noções tornam-se referências importantes para a presente discussão, posto que ajudam a interpretar a dinâmica e a natureza da reestruturação socioespacial que dinamiza o espaço amazônico nos dias atuais, ao mesmo tempo em que sugerem a existência de temporalidades diferenciadas para compreender a dinâmica de formações espaciais urbanas.

No caso amazônico, acompanhando a dinâmica de realidades cada vez mais inseridas em circuitos de natureza global, alguns atributos das espacialidades tornam-se menos rígidos do ponto de vista da continuidade e da contiguidade absoluta. Os nexos de energia passam a ser substituídos por nexos de informação, em que se definem além de recortes horizontais – espaços contínuos, formados de partes agregadas, condição e resultado das relações de produção propriamente dita –, também verticais – pontos separados uns dos outros que asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia, e que resultam das novas necessidades de intercâmbio e de regulação econômica e social (SANTOS, 1994, 1996).

Em outros termos, as “solidariedades organizacionais” de hoje tendem a substituir as “solidariedades orgânicas” de outrora (SANTOS, 1994, 1996). É essa lógica territorial, que combina horizontalidades e verticalidades, continuidades e descontinuidades, regulações e hierarquias, complementaridades e dominações, comandos e obediências, que implica, em consequência, novos papéis para os núcleos urbanos situados na diversidade territorial amazônica.

Pensando uma tipologia das pequenas cidades e suas relações com o ambiente

Para as pequenas cidades da região, considerando as premissas anteriormente expostas, três tipos principais podem ser, de imediato, reconhecidos: as cidades-empresa, as cidades rodoviárias e as cidades tradicionais.

Bases logísticas de grandes complexos econômicos, as cidades-empresa, “cidades na floresta” por excelência, foram implantadas como cidades modernas e bem equipadas, reforçando a difusão do meio técnico-científico

informacional (SANTOS, 1994, 1996) e os nexos da urbanização para o interior da região e, portanto, para fora das maiores cidades até então existentes. Dinamizadas por verticalidades e por “solidariedades organizacionais”, conforme os termos de Santos (1994, 1996), inserem a região em circuitos globais de produção e de acumulação de capital. Nesse sentido, tais cidades, sempre associadas a “grandes objetos” (SANTOS, 1995), indicam:

- a) a negação de um passado regional, considerado, no seu arranjo espacial, pouco adequado à difusão dos novos nexos da globalização, e afirmam-se por meio da retórica de construção de um meio técnico-científico informacional, mais adequado aos interesses das empresas;
- b) um processo de urbanização do território, possibilitando que a região na qual se encontram inseridas, principalmente na Amazônia Oriental, cresça mais que a respectiva metrópole regional; processo esse que acompanha a mesma tendência que se apresenta para o Brasil, mas que não está presente, por exemplo, na Amazônia Ocidental;
- c) um perfil de “cidades econômicas” e “corporativas” (SANTOS, 1993), controladas pelas corporações, que rompe com padrões tradicionais da vida urbana e valoriza a presença das empresas – com organização de trabalho e produção alinhada às novas demandas do mercado global – e de seus “*staffs*” para a dinâmica da vida política e social local, inclusive com a difusão de novas expressões de consumo;
- d) formas de articulação dos lugares em que predominam esquemas de comunicação e de dependência em relação ao externo, em que o peso das “solidariedades organizacionais” – que respeitam a hierarquia e a interdependência da organização empresarial – define muito mais verticalidades que horizontalidades;
- e) a inserção da Amazônia em nexos globais de produção e de informação no período técnico-científico informacional, reafirmando o papel dessa região na nova Divisão Territorial do Trabalho como “região do fazer”, ou região que obedece aos comandos definidos nas “regiões do mandar” (SANTOS, 1995).

A partir dessa primeira caracterização das pequenas cidades-empresa, três subtipos podem ser identificados (quadro 2):

Quadro 2 – Cidades-empresa: tipos segundo a relação com o entorno

TIPOS	PARTICULARIDADES	EXEMPLOS
Cidades Fechadas	Interdição, controle, vigilância, espaços residenciais voltados para atender a demanda das empresas.	Carajás – Projeto Carajás (Município de Parauapebas -PA).
Cidades Semiabertas	Menor controle, oferta de serviços, menos vigilância, oferta regular de alguns serviços para o entorno.	Vila Permanente de Tucuruí – Usina Hidrelétrica de Tucuruí (Município de Tucuruí-PA).
Cidades Abertas	Maior interação, sem guarita, aparentemente sem controle e interdição.	Vila dos Cabanos – Complexo Albras-Alunorte (Município de Barcarena-PA).

Elaboração: Saint-Clair Trindade Jr.

Esses três subtipos – fechadas, semiabertas, abertas – têm suas particularidades definidas em razão do controle exercido pelos empreendimentos nos quais as cidades se encontram inseridas, com maior ou menor possibilidade/facilidade de adquirir um lote ou unidade construída para fins de assentamento permanente (residenciais, comerciais etc.) por pessoas outras que não os funcionários das empresas; disponibilidade de oferta de atividades e serviços para as populações do entorno; assim como em relação a maior ou menor dificuldade para acessar o núcleo urbano, ali permanecer e/ou utilizar temporária ou permanentemente a infraestrutura existente.

Do ponto de vista da relação com o ambiente do entorno, é flagrante a negação da multidimensionalidade de elementos como o rio nessas cidades, a exemplo do que acontece com Vila dos Cabanos e Tucuruí, uma vez que este é visto principalmente como via de exportação e como espaço de contemplação e lazer. É o que acontece, por exemplo, com a pesca esportiva, agora bastante difundida no lago artificial do reservatório de Tucuruí e a presença do Festival do Tucunaré, voltado para lazer e entretenimento com assimilação de comportamentos distantes das práticas culturais locais, mas que atrai turistas e visitantes de várias partes da região e do país, que difundem valores da sociedade urbana moderna. Ademais, a própria construção da hidrelétrica e o processo de urbanização do entorno impactou na vida cotidiana local e se encarregou de subtrair antigas práticas socioespaciais articuladas ao rio e à floresta.

O mesmo aconteceu em relação ao complexo Albras-Alunorte, que transformou praias fluviais locais em espaços de recreação e lazer para os trabalhadores das empresas – dentre eles os que habitam Vila dos Cabanos; empresas essas que têm sido alvo de notícias e de denúncias relacionadas à poluição hídrica e aos impactos na vida ribeirinha no entorno do projeto e da cidade-empresa.

As cidades e os projetos ao quais se vinculam acabam por exercer também grande pressão sobre a floresta, uma vez que a lógica de implantação que as preside está associada à exploração dos recursos ligados aos circuitos globais, como a exploração de ferro, de bauxita e da água para a produção de energia elétrica. Essa lógica extrovertida e com vínculos de relações verticalizadas, estabelece pouca integração orgânica com o entorno e com a vida local próxima dos projetos e de suas cidades.

Implica, em consequência, num distanciamento dos novos comportamentos difundidos em relação aos saberes e valores da floresta, responsáveis, em grande parte, pela atitude de preservação da vida e do ecossistema ali presentes. Essa mesma forma de articular o local com o global, negando aquele primeiro e seus conteúdos mais enraizados, é responsável, igualmente, por caracterizar esses núcleos urbanos como cidades pequenas, mas não necessariamente como cidades locais, dada a pouca interação e respostas às necessidades e demandas do entorno.

Outro tipo de cidades pequenas que se diferenciam no conjunto regional amazônico são as cidades rodoviárias, associadas à presença de modernas atividades econômicas e locus de atividades urbanas diversas ligadas ao apoio de frentes de expansão, como a madeireira, a pecuarista e a agrícola. São assim definidas devido à grande influência da dinâmica das rodovias, da lógica intencional do Estado (MACHADO, 2000) e pela existência de uma mão de obra de forte mobilidade atraída para a região amazônica (BECKER, 1990a).

A presença de novos agentes econômicos e políticos, chegados com as frentes migratórias, passou a definir não apenas o controle da vida econômica local, pondo em xeque o poder das antigas oligarquias existentes, como também confere um novo perfil à vida política do lugar, com redefinições de antigas territorialidades e o estabelecimento de novos controles do espaço local e sub-regional. Essas mesmas redefinições induzem a fragmentação do território, responsável, a partir do surgimento de novos núcleos urbanos ou do crescimento e expansão de antigos povoados, pela formação de uma nova malha municipal em decorrência dos novos municípios que surgem, cuja principal força política local passa a ser formada por esses novos agentes. Nesse caso, pelo menos três tipos de cidades rodoviárias podem ser reconhecidas (quadro 3).

As cidades da colonização oficial, mais presentes na Amazônia oriental, foram originadas em decorrência da ação direta do Estado, por meio do INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária), que definiu uma espécie de urbanismo rural, concebendo uma hierarquia de cidades – agrovilas,

agrópolis e rurópolis – voltadas para a colonização agrária às margens das rodovias. Para essas cidades foi estimulada a vinda de pequenos produtores migrantes, aos quais se somaram outros agentes, como funcionários públicos, comerciantes, extrativistas, nativos, burocratas e fazendeiros, conforme destacou Becker (1990b).

Quadro 3 – Cidades rodoviárias: tipos e particularidades

CIDADES	SUB-REGIÃO	INICIATIVA	AGENTES	ORIGEM CULTURAL
Colonização Oficial	Amazônia Oriental	Ação direta do Estado (INCRA)	Colonos, funcionários, comerciantes, extrativistas, nativos, burocratas, fazendeiros, migrantes diversos.	Nordeste brasileiro principalmente
Colonização Particular	Amazônia Meridional	Companhias colonizadoras	Colonos, funcionários, comerciantes, investidores.	Centro-Sul principalmente
Espontâneas	Amazônia Centro Oriental	Ação indireta do Estado	Grupos econômicos, agentes individuais.	Diversa

Fonte: parcialmente inspirado em Becker (1990b). Elaboração: Saint-Clair Trindade Jr.

Com especial presença na Amazônia meridional, as cidades da colonização particular surgiram e cresceram a partir da iniciativa de companhias colonizadoras privadas e com uma concepção de urbanismo rural não muito distante da proposta oficial do Estado. A dinâmica dessas cidades, entretanto, é dada por colonos, normalmente com mais experiência no trato com a terra, funcionários das empresas, comerciantes, investidores etc.; agentes esses, em grande parte, originários do Centro-Sul do País (BECKER, 1990b).

Acompanhando esse processo de surgimento de cidades de forma mais induzida, pulverizaram-se por toda a Amazônia centro-oriental cidades que surgiram e cresceram de maneira mais espontânea, sempre acompanhando a expansão de frentes econômicas, induzidas pela presença indireta do Estado, seja através de políticas de créditos e incentivos fiscais, seja por meio de diferentes formas de atração de migrantes. De origem cultural diversa, a população dessas cidades é composta por diferentes agentes dispostos a vender sua força de trabalho ou a investir nas novas atividades que surgiram, assim como por grupos econômicos e investidores de diversas naturezas (BECKER, 1990b).

Responsáveis por difundir novas atividades e formas de exploração econômica, a dinâmica impressa por essas cidades estabelece uma relação nem

sempre muito orgânica com o ambiente do entorno, e que, de certa forma, tende a negar o ecossistema florestal. Normalmente os agentes aí presentes desenvolvem atividades associadas à exploração da madeira, à agricultura moderna e à pecuária, contribuindo para definir uma forte pressão sobre a floresta e seus recursos; prova disso é que um número relativamente significativo desse tipo de pequenos núcleos urbanos está inserido na faixa mais ocupada daquilo que se convencionou chamar de arco do desmatamento na região.

Da mesma forma, a cultura da rodovia implica na difusão de outros valores pouco associados à importância do rio visto na sua multidimensionalidade. Ainda que este seja considerado muitas vezes como fonte de recurso alimentar, tende a predominar a função mais lúdica e associada ao lazer e com pouca preocupação com a conservação do recurso hídrico. Por essa razão, não raro, os cursos fluviais que cortam ou banham essas cidades sofrem sérios problemas de poluição ambiental; problemas esses que também se expressam na atmosfera, causados pela derrubada ou queima da mata para o aproveitamento da madeira, para a formação de pastos e para a difusão da agricultura mais moderna, sempre voltados para uma nova forma de reprodução econômica articulada a outros mercados que não necessariamente os locais.

Não obstante a maior integração com o entorno, se comparadas às cidades-empresa, as cidades das rodovias passam a funcionar ligadas às novas demandas produtivas emanadas do campo (SANTOS, 1993). Ganham sentido através da difusão das novas lógicas e formas de produção ali presentes e, na maior parte das vezes, associadas à modernização de atividades, a exemplo dos agronegócios que conectam o lugar a escalas mais amplas do espaço; fato este que provoca o distanciamento das práticas socioespaciais relacionadas aos saberes e aos valores da floresta.

Ainda que possam ser vistas como cidades pequenas e locais, dada a forte relação com esse entorno do qual dependem, são núcleos urbanos relativamente instáveis. Normalmente dependem da lógica do mercado para um bom dinamismo econômico, e, a despeito da presença de novos fluxos e de relativa circulação de capitais, faz-se recorrente a presença de sérios problemas de infraestrutura, de saneamento básico e de oferta de serviços essenciais que assegurem um relativo padrão de vida a seus habitantes e do entorno. Por conta disso, é comum os habitantes, que chegaram como migrantes nessas cidades, saírem em busca de atendimento de saúde, educação etc. em capitais e cidades de melhor infraestrutura em seus estados de origem.

Se até aqui vimos a presença mais ou menos relevante de “cidades na floresta” na relação desses novos núcleos urbanos com a região, as cidades

situadas em regiões pouco ou apenas indiretamente impactadas pelas frentes econômicas tendem a estabelecer outras relações com o ambiente da floresta. São cidades tidas como tradicionais e consideradas pioneiras no processo de organização do território, posto que algumas surgiram ainda nos primeiros momentos da colonização. Tais núcleos urbanos são presididos por um tempo lento e dinamizados por atividades econômicas tradicionais, praticadas principalmente no seu entorno, mas que, internamente, imprimem-lhes dinamismo e particularidades, tal a relação entre as dimensões do rural e do urbano nelas existentes.

Mesmo não apresentando um perfil homogêneo (quadro 4), esses pequenos núcleos, diferentemente daquelas outros até aqui discutidos, não têm a figura do migrante como elemento marcante da dinâmica urbana. A população que neles se faz presente é, em grande maioria, de origem local, o que sugere, igualmente, um forte enraizamento cultural, e, em consequência, poucas propostas de fragmentação da malha municipal. Isso reforça a existência de uma forte coesão territorial e política que não foi abalada pela chegada de agentes provindos de outras regiões; bem diferente, portanto, das cidades-empresa e das cidades rodoviárias. Por outro lado, são cidades onde ainda é forte a influência dos “notáveis” (SANTOS, 1993), agentes de tradição local e com relativa força econômica e/ou simbólica ligados à história local, que dominam e controlam a cena política e social em âmbito municipal ou sub-regional.

Quadro 4 – Cidades tradicionais: tipos e particularidades

CIDADES	PADRÃO DE OCUPAÇÃO	POPULAÇÃO	VÍNCULOS CULTURAIS
Cidades Ribeirinhas	Várzea/rio floresta	Nativa	Fortes enraizamentos
Cidades de Colonização Agrária Antiga	Terra firme/ estrada/colônia agrícola	Migrantes do passado	Mesclagem cultural mais antiga
Cidades Híbridas	Padrão multiforme	Predomínio da população nativa	Mesclagem cultural mais recente

Elaboração: Saint-Clair Trindade Jr.

Diferentemente de cidades beira-rio, que reduziram a sua relação com o rio para uma ou outra de suas dimensões, as cidades ribeirinhas são as mais representativas das cidades tradicionais, dadas as intensas relações para com o rio. Este é visto em sua multidimensionalidade, como fonte de recursos e de

representações simbólicas, como via de circulação, como espaço de uso doméstico e de prática de atividades lúdicas, e, ainda, como elemento de lazer e de contemplação. Tais cidades desenvolveram um padrão de ocupação regional em que três elementos do ambiente – várzea, rio e floresta (PORTO-GONÇALVES, 2001) – se combinam de forma muito próxima. Com grande presença da população nativa, são aquelas com elementos culturais mais enraizados aos valores e saberes da floresta e do rio.

Além das ribeirinhas, há aquelas que não necessariamente estão ligadas à vida do rio, mas que guardam elementos de tradição nas suas formas e conteúdos espaciais com o ambiente do entorno. Referimo-nos às cidades que estão mais ligadas a um padrão de organização do espaço associado à colonização agrícola não recente, a exemplo daquelas da Zona Bragantina, no Nordeste Paraense – com padrão de ordenamento territorial que vincula a cidade à terra firme, à circulação ferroviária/rodoviária e à produção agrícola. São cidades que atraíram migrantes ainda na primeira metade do século XX e, por essa razão, reforçam vínculos culturais que mesclam elementos mais locais com outros provindos de suas regiões de origem, consolidados há certo tempo.

Por toda a região, é comum, entretanto, reconhecer a presença de cidades tradicionais, mas inseridas em diferentes processos de transformação que lhes conferem um caráter híbrido, em que permanências de formas e conteúdos se mesclam a elementos de mudanças mais recentes e onde há ainda certo predomínio de populações nativas da região.

Mesmo considerando, conforme afirmado anteriormente, que as cidades ribeirinhas são as que mais conservam valores e saberes da floresta e do rio, traduzindo-os para a sua dinâmica interna, em todos os tipos mencionados, entretanto, ainda são fortes a múltiplas dimensões de sua relação com o ambiente do entorno, seja de ordem mais funcional ou material, seja de natureza mais simbólica. A pouca presença de atividades e formas de exploração econômica ditas modernas, já que a dinâmica desses núcleos se liga principalmente às atividades de agrossubsistências, contribui para a pouca pressão sobre os elementos do ecossistema do entorno. Reforça-se, assim, uma maior integração com a sub-região em que se inserem, configurando laços de horizontalidades e “solidariedades orgânicas”, conforme a definição de Santos (1994, 1996).

Essa condição e a interessante projeção de saberes de populações tradicionais que veiculam valores e elementos da cultura ligados a um gênero de vida alicerçado na dinâmica da floresta e dos rios, faz reconhecermos esse núcleos urbanos como cidades verdadeiramente locais. Isso ocorre tal a

importância das mesmas como localidades centrais para as suas respectivas sub-regiões, assim como pela responsabilidade territorial (BITOUN, 2009) que a elas é atribuída, no sentido de atender ao entorno com a oferta de serviços e atividades consideradas essenciais.

Pensar a relação dessas pequenas cidades com a região, portanto, pressupõe considerar a diversidade de suas formas e a natureza de seus conteúdos. Mas, de qualquer maneira, do ponto de vista de suas inserções com os ambientes do entorno, notadamente aqui com o ecossistema da floresta, as cidades ditas tradicionais parecem nos apontar elementos interessantes para se pensar em políticas urbanas e territoriais que estejam sintonizadas com “solidariedades mais orgânicas” que com as “solidariedades organizacionais”, mencionadas por Santos (1994 e 1996).

Não obstante os problemas de infraestrutura e de carência que apresentam, são cidades com uma ecologia urbana pouco diversificada, que estabelecem forte relação com o espaço imediato em que se inserem, exercendo pouca pressão sobre os elementos do entorno e sobre os seus recursos. Ademais tendem a reforçar a densidade das horizontalidades estabelecidas para com o entorno, em razão dos vínculos culturais existentes e da base econômica provinda do ecossistema que lhe está próximo. Mesmo que estejam, de uma forma ou de outra, inseridas a lógicas globais, tendem a negar a exclusividade dessa mesma lógica na definição de práticas cotidianas plurais da vida urbana que nelas se animam.

Isso também lhes permite o atendimento de demandas sociais particulares, a manutenção de seu caráter local e a negação da estandardização de sua paisagem, mesmo que alguns elementos, do ponto de vista político, ainda se apresentem como desafios rumo a um novo modelo de desenvolvimento, como: a forte presença ainda dos “notáveis” no comando do poder local; a dificuldade de deslocamentos rápidos e de articulação política, muitas vezes em razão das distâncias e da mobilidade mais ligada a um tempo lento. Da mesma maneira, despertam a necessidade, em suas formas de planejamento e gestão, de adoção de instrumentos de participação e de gestão democrática mais associados às suas demandas híbridas, que as articulam organicamente com a floresta.

À guisa de conclusão: das coexistências à urbanodiversidade

Tornou-se comum referir-se à Amazônia associando-a às noções de biodiversidade – diversidade de sua vida animal e vegetal – e de sociodiversidade

– diversidade cultural e social de suas populações. Nossa preocupação aqui foi também contribuir no sentido de pensar a Amazônia como uma região não homogênea e, ao mesmo tempo, chamar atenção para formas e conteúdos diferenciados decorrentes de seu processo de urbanização atual, destacando a importância das pequenas cidades e a maneira como esses núcleos urbanos interagem com o seu entorno, metaforicamente identificado como o ambiente da floresta.

A urbanodiversidade assim entendida é revelada não somente por diversas formas de cidades e pela existência de múltiplos tipos de urbanização que decorrem normalmente de processos originados externamente à região, mas também por formas complexas de espaços que indicam a hibridização de relações definidas por contatos e resistências em face desses movimentos de diferentes naturezas que chegam à região.

A preocupação com essa diversidade territorial e urbana se coloca também como reflexão que possa estimular ações, no âmbito das políticas territoriais e urbanas, capazes de reconhecer a presença de “amazônias” (PORTO-GONÇALVES, 2001), plurais, portanto. No âmbito do planejamento e da gestão, os núcleos urbanos, também plurais, não podem ser concebidos a partir de referenciais tornados padrão para o diversificado conjunto de cidades brasileiras, mas sim por um conjunto de ações pautadas em diagnósticos e diretrizes que sejam permeáveis a essa realidade socioespacial que se apresenta diversa.

A partir da década de 1960, a riqueza da Amazônia é redimensionada do uso da floresta como matéria-prima extrativista para incluir também o uso do subsolo, do potencial hidrelétrico e da terra (CORRÊA, 1987). Nesse novo contexto, o sentido da floresta igualmente é redefinido substancialmente. Preocupado em compreender tais mudanças, Porto-Gonçalves (2001) propôs um esquema de entendimento assentado em padrões de ordenamento territorial. O primeiro deles está associado à gênese das primeiras cidades surgidas e daqueles núcleos urbanos criados antes do advento das rodovias na região. Trata-se de cidades que cumpriram um papel histórico na produção inicial do território sob a perspectiva do colonizador e que obedeciam a um tipo de ordenamento territorial nomeado por aquele autor como sendo o padrão “rio/várzea/floresta”. Difere-se, portanto, do mais recente, identificado como sendo o padrão “rodovia/terra-firme/subsolo” (PORTO-GONÇALVES, 2001).

Apenas parcialmente esclarecedores, esses padrões ajudam a explicar a ruptura mais expressiva para situar duas lógicas de ordenamento territorial na Amazônia. Tal observação se faz procedente, uma vez que, não raro, têm sido feitas proposições e abordagens que reduzem a complexidade das cidades

e da rede urbana amazônica a esses dois padrões ou a esquemas que deles se aproximam, como se os mesmos fossem capazes de configurar a diversidade regional anterior e posterior a década de 1960, assim como da vida urbana que se desenrolou na região nesses dois períodos.

Ressalta-se, com isso, a preocupação de não se reduzir a complexidade das cidades e da rede urbana a interpretações rígidas, a menos que as tomemos apenas como pontos de partida para incursões posteriores mais esclarecedoras. Nesse sentido, tem-se que lidar com temporalidades e espacialidades diversas que coexistem de forma tensa ou não dentro do ambiente da floresta.

É nesse sentido que os "tipos ideais" de "cidades na floresta" e "cidades da floresta" também devem ser tratados. Muito mais conviventes e coexistentes, que, propriamente, duais e excludentes, essas formas extremas de considerar a cidade e a vida urbana no contexto do ambiente da floresta tendem a se complexificar diante de distintas combinações de atributos decorrentes de processos que se originam em espaços mais próximos ou mais distantes, responsáveis pela configuração espacial regional. Tal é o propósito de se estabelecer "tipos ideais" para se refletir sobre essa complexidade (quadro 5).

Quadro 5 – "Tipos ideais" e atributos da forma urbana na amazônia

ATRIBUTOS	CIDADES NA FLORESTA	CIDADES DA FLORESTA
Circulação	Rodoviária, ferroviária, aeroviária	Fluvial, ferroviária
Tempo	Técnico-científico e informacional	Lento
Relações	Organizacionais	Orgânicas
Práticas Econômicas	Mercantis, corporativas	Tradicionais, de subsistência e solidárias
Inserção	Nacional, global	Local, regional
Valores	Estandarizados	Enraizados
Modo de Vida	Sociedade urbana	Sociedade rural
Natureza	Recurso, simulacro	Recurso, lazer, circulação, simbolismo
Entorno	Distanciamento	Proximidade
Ecossistema	Impactado	Potencializador

Elaboração: Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.

Os atributos aqui elencados se entrecruzam, definindo não apenas dois "tipos ideais", mas uma pluralidade de formas e de conteúdos socioespaciais que caracterizam muito mais espaços híbridos, que propriamente formas homogêneas de cidades. Não obstante, há uma tendência das políticas territoriais e urbanas para a Amazônia de reforçar padrões de urbanização que se aproximam cada vez mais de um perfil de cidade que se distancia dos valores, dos saberes e do ecossistema florestal predominante.

A leitura da diversidade urbana, considerando aqui a presença de cidades tradicionais, tidas como pobres, pouco desenvolvidas, mas com experiências de produção do espaço que valorizam a interação com floresta e com rio nas suas múltiplas dimensões, chama a atenção para a necessidade de apontar possibilidades de outras formas de desenvolvimento. Estas devem considerar a pluralidade de tempos e de espaços e, concomitantemente, fazer contraponto a um modelo único de políticas de desenvolvimento que neguem o ambiente da floresta em nome da edificação de cidades modernas e distantes das verdadeiras potencialidades ecológicas e culturais da região.

Da concepção de “cidade na floresta”, que domina as políticas territoriais e urbanas na Amazônia, cumpre atentarmos para as experiências de vidas urbanas presentes nas “cidades da floresta”. Estas últimas, que ainda assumem grande importância na estrutura da rede urbana regional, são normalmente invisibilizadas nas políticas oficiais, mesmo oferecendo possibilidades de reflexão que encaminham não só para a avaliação sobre a natureza da urbanização em curso, como também que estimulam outras formas de conceber e de “ordenar” os espaços urbanos na região de maneira menos formatada a padrões externos.

Essas mesmas possibilidades, portanto, sinalizam para a existência de potencialidades endógenas a ser consideradas; potencialidades estas sempre assentadas na vida cotidiana dessas populações urbanas e na forma como se articulam com o ecossistema do qual fazem parte. Esse exercício de leitura de uma região não homogênea, sugere pensar a urbanodiversidade amazônica e, ao mesmo tempo, o deslocamento de olhares, permitindo revelar a pluralidade de suas formas espaciais e de seus conteúdos urbanos, de maneira a alcançar a riqueza das práticas sociais aí presentes, mediadas pela ausência ou presença da floresta como elemento dominante, seja na paisagem, seja no imaginário social e cultural da região.

Referências bibliográficas

- BECKER, B. K. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1990a. (Série Princípios).
- _____. Fronteira e urbanização repensadas. In: BECKER, B.; MACHADO, L.; MIRANDA, M. *Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: UnB, 1990b. p. 131-144.
- _____. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BITOUN, J. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. In: BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Orgs.). *Desenvolvimento e cidades no Brasil: contribuições para o debate sobre as políticas territoriais*. Recife: FASE, 2009.
- BROWDER, J.; GODFREY, B. *Rainforest cities: urbanization, development and globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press, 1997.
- CASTRO, E. (Org.). *Cidades na floresta*. São Paulo: Annablume, 2008.

- CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 39-68, jul./set. 1987.
- HARVEY, D. *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell, 2004.
- HÉBETTE, J. Ciência e tecnologia para a Amazônia? *Cadernos NAEA*, n. 7, Belém, p.169-174, 1983.
- HURTIENNE, T. P. A dinâmica da ocupação da Amazônia: urna análise dos dados populacionais. In: COELHO, M. C. *et alii* (Orgs.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: Cejup, 2001. p. 216-283.
- LEFEBVRE, H. *La producción de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
- _____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- _____. *La presencia y la ausencia: contribución a la teoría de las representaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- LENCIONI, S. *Região e geografia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- MACHADO, L. O. Urbanisation et marché du travail en Amazonie brésilienne. In: DIAS, L. C.; RAUD, C. (Orgs.) *Villes et régions au Brésil*. Paris: L'Harmatan, 2000. p. 165-191.
- MARINHO, T. P.; SCHOR, T. Segregação socioespacial, dinâmica populacional e rede urbana na cidade de Parintins/ AM. *Geografares*, Universidade Federal do Espírito Santo, v. 7, p. 77-92, 2009.
- MARTINS, J. S. *Frenteira: degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MONTE-MOR, R. L. M. Urbanização e modernização na Amazônia contemporânea. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.). *Brasil, século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 112-122.
- OLIVEIRA, J. A. *Cidades na selva*. Manaus: Valer, 2000.
- ONIS, J. *The green cathedral: sustainable development of Amazonia*. Oxford: University Press, 1992.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. *Amazônia, amazônias*. São Paulo: Contexto, 2001.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985 (Col. Espaços).
- _____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- _____. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994. (Col. Geografia: Teoria e Realidade, 25).
- _____. Os grandes projetos: sistema de ação e dinâmica espacial. In: CASTRO, E.; MOURA, E.; MAIA, M. L. (Orgs.). *Industrialização e grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço*. Belém: Edufpa, 1995. p. 13-20.
- _____. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SELL, C. E. *Sociologia clássica: Marx, Durkheim e Weber*. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- SILVA, M. A.; NOBRE JR., B. *Uma especificidade da relação rural-urbano na Amazônia*. Macapá: UNIFAP, 2009. (mimeo.)
- SMITH, N. J. H. *Rainforest Corridors*. Los Angeles: University of California Press, 1982.
- TRINDADE JR., S-C. C. Cidades na floresta: os "grandes objetos" como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros, n. 51, p. 113-137, mar./set. 2010.

Sobre os autores

Ana Fani Alessandri Carlos

Professora Titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CNPq. Possui Doutorado (1987) e Livre-Docência (2000) em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Foi professora convidada na Universidade de Barcelona (Espanha) e na Universidade de Buenos Aires (Argentina). Coordena o Grupo de Estudos sobre São Paulo (GESP), e a FFLCH Edições. Membro do Núcleo de Apoio à Pesquisa da Universidade de São Paulo - USP “Urbanização e Mundialização” - NAPurb. Autora e organizadora de vários livros na área de Geografia Humana. O livro Espaço-tempo na metrópole recebeu Menção Honrosa do Prêmio Jabuti. Prêmio Geocrítica de 2012. Professora do Programa de Pós-graduação em Geografia Humana/ FFLCH-USP (Mestrado e Doutorado). Suas pesquisas e reflexões se voltam, principalmente, para os seguintes temas: espaço, cidade, cotidiano, metrópole, geografia urbana, teoria e método, com a perspectiva de construção de uma “Metageografia”.

Benny Schvartsberg

Professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Pesquisador do CNPq. Possui mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1989) e doutorado em Sociologia Urbana pela Universidade de Brasília (1993). 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 Antônio Brandão

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisador do CNPq. Cientista do Nosso Estado FAPERJ. Suas atividades se concentram na área do Planejamento Urbano e Regional. Possui Doutorado, Livre-Docência e Professor Titular em Economia Regional e Urbana pela UNICAMP. Pós-doutorado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coordenador do site www.interpretesdobrasil.org. Coordenador do Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Editor da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR).

Edna Maria Ramos de Castro

Possui doutorado em Ciências Sociais - Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris, 1983). Atualmente é professora Associada II da Universidade Federal do Pará, NAEA/UFPA. Professora Visitante da Universidade de Québec à Montreal (1996), Montréal, Canadá. Professora Visitante na Universidade de Brasília, UnB, Departamento de Sociologia (2004) e Professora Visitante na Université Le Havre, França (2009). Diretora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/NAEA, da UFPA, nos períodos de 1997-2000 e 2005-2009. Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional/ANPUR (2007-2009). Diretora da ANPOCS (1986-1988 - 1994-1996). Diretora da Sociedade Brasileira de Sociologia (2009-2011). Experiência na área de Sociologia, com ênfase em sociologia do desenvolvimento, sociologias política e urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, trabalho, identidade, populações tradicionais, desenvolvimento e meio ambiente.

Ester Limonad

Professor Associado IV da Universidade Federal Fluminense, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Geografia. Pesquisadora do CNPq. Laureada em 2007 com o III Prêmio Milton Santos da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Cátedra Ruy Barbosa em Estudos Brasileiros da Universidade de Leiden (2014), Pós-Doutorado em Geografia Humana pela Universidad de Barcelona (2006), Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1996). Membro do Conselho Fiscal (2009-2011), Secretária-Executiva Nacional (05-12/2011) e Presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (12/2011 07/2013). Representante da ANPUR junto ao Global Planning Education Network (GPEAN). Consultora Ad Hoc de diversos órgãos de fomento (CNPq, CAPES, FAPESP, etc.) e de periódicos científicos nacionais e internacionais. Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia (2008-2010). Autora de diversos trabalhos e artigos. Tem experiência na área de Geografia Humana e Regional, com ênfase em Análise Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: urbanização, dispersão territorial, reestruturação produtiva, redes, Rio de Janeiro e lugar.

Hipólita Siqueira

Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) (2014-2016). Doutora em Desenvolvimento Econômico (2009). Pesquisadora das temáticas do Desenvolvimento Socioeconômico com ênfase nas áreas de Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas e Planejamento Urbano e Regional. Líder do Grupo de Pesquisas do Diretório CNPq “Território e Desenvolvimento”.

Iana Ludermir Bernardino

Mestre em Desenvolvimento Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE com dissertação sobre as condições de habitabilidade em imóveis históricos em áreas urbanas centrais. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (Auxiliar I).

Jeroen Klink

Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2000). Atua principalmente nos seguintes temas: Planejamento urbano-metropolitano; governança metropolitana; reestruturação econômica e as metrópoles. Acumulou experiência profissional em países como Holanda, Espanha, Turquia, Alemanha, Índia, África do Sul e Brasil. Trabalhou como parecerista-especialista para várias organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD), e a Organização Internacional de Trabalho (OIT). Na Holanda foi Professor Associado no Institute for Housing and Urban Development Studies (Universidade de Erasmus - Roterdã). Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André e Diretor Suplente na Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Desde 2005 é professor na Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordenador do programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território (Mestrado e Doutorado). É autor de diversas publicações nacionais e internacionais.

Jorge Luiz Barbosa

Professor Associado II da Universidade Federal Fluminense, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Geografia. Pesquisador do CNPq Diretor do Observatório de Favelas. Doutorado em Geografia pela Universidade de São Paulo (2002) e Pós-Doutorado em Geografia Humana pela Universidade de Barcelona – Espanha. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: paisagem, política e cultura.

Jupira Gomes de Mendonça

Professora Associado II da Universidade Federal de Minas Gerais, no Departamento de Urbanismo e no Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura. Pesquisadora do CNPq. Possui doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002), com Bolsa Sanduiche na Columbia University, NY/USA. Concluiu Estágio Pós-Doutoral na University of Toronto, em julho de 2007, onde desenvolveu pesquisa sobre governança metropolitana. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Metropolitano, atuando principalmente nos seguintes temas: política urbana, plano diretor, questão metropolitana, legislação urbanística, desigualdades socioespaciais, mobilidade residencial e dinâmica imobiliária. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da UFMG e Coordenadora do Colegiado dos Cursos de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG.

Maria Lúcia Refinetti Martins

É Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CNPq. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da USP de março 2009 a junho de 2013. Coordenou o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - FAUUSP de 2003 a 2009. Ex-conselheira no Conselho de Habitação do Município de São Paulo (2003-2007); membro da Red Iberoamericana de Investigadores Sobre Globalización y Territorio, desde 1998; membro da diretoria da ANPUR (2009-2011). Desenvolve projetos de pesquisa nas áreas de: Meio Ambiente e Assentamentos Humanos, Legislação Urbanística e Ambiental, Políticas Habitacionais no Brasil e na América Latina. Atua na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Política Urbana, incluindo aspectos de: Habitação de Interesse Social, Gestão Municipal, Direito Urbanístico e Ambiental, Meio Ambiente Urbano, Regularização Urbanística e Fundiária, Metrôpoles.

Norma Lacerda

Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui doutorado em Géographie Aménagement et Urbanisme - Université Paris III (Sorbonne-Nouvelle) (1993). Pesquisadora do CNPq. É representante da Área de Planejamento Urbano e Regional junto ao CNPq (2012-2015). Foi Presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - Anpur (1997-1999), Editora da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (1999-2002) e representante adjunta na CAPES (2006-2008) na área de Planejamento Urbano/Regional e Demografia. Foi Diretora Geral de Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura do Recife (2001-2003) e Prefeita da Cidade Universitária - UFPE (2004-2009). Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Teoria do Planejamento Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado imobiliário, planejamento urbano, conservação urbana, patrimônio histórico e dinâmica territorial.

Rainer Randolph

Possui doutorado em Ciências Econômicas e Sociais da Universidade Erlangen-Nuremberg/RFA (1978). Professor Titular aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Professor Colaborador Voluntário no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ); Diretor do IPPUR/UFRJ (2012-14; 2000-02; 1987-89); Pesquisador do CNPq. Cientista do Nosso Estado da FAPERJ (2009-2012); Coordenador da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (2008-11; 2011-14); Representante das Ciências Sociais Aplicadas no Conselho Técnico-Científico (CTC) da CAPES (2008-11) e membro da Comissão de Avaliação da Área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da CAPES (2005-07); Diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) de (1989-1991; 2001-2003); membro titular no Conselho de Pós-Graduação e Pesquisa (CEPEG) e no Conselho Universitário da UFRJ; é coordenador do Laboratório Oficina Redes e Espaço LabORE e membro do Núcleo de Estudos Regionais - NER - do IPPUR; parecerista ad hoc do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), colaborador do Consejo Latino-Americano de Ciencias Sociales (CLACSO), parecerista ad hoc da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e de Fundações de Amparo à Pesquisa estaduais. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Fundamentos do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: expansão metropolitana; urbanização em áreas peri-metropolitanas e relações urbano-rurais; segregação e mobilidade sócio-espacial em escala regional; novas formas de participação na gestão urbana e regional e planejamento subversivo; redes sócio-técnicas, tecnologias de informação e comunicação e reorganização territorial.

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr

Doutorou-se em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (1998) e realizou Pós-Doutorado em Políticas Urbanas no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (Université Paris III/Sorbonne Nouvelle), França (2006-2007). Desde 1989 é docente efetivo da Universidade Federal do Pará, sendo atualmente Professor Associado IV vinculado ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Pesquisador do CNPq. É também membro do Instituto Histórico e Geográfico do Pará, ocupando a cadeira de número 21. Atua como docente, pesquisador, consultor e orienta trabalhos acadêmicos na área de planejamento e estudos urbano-regionais, voltados principalmente para os seguintes temas: cidades, urbanização e urbanodiversidade na Amazônia; desenvolvimento urbano e regional; planejamento e gestão urbanos; direito urbanístico e ordenamento territorial.

Silvio Zanchetti

Doutor em Planejamento Urbano pela USP (1989). Pós-doutorado junto ao ICCROM (1995/96) e Docente da Getty Conservation (2009). Aposentou-se como professor titular em 2012, pela Universidade Federal de Pernambuco, onde lecionou e pesquisou no Programa de Desenvolvimento Urbano por mais de trinta anos. Ocupou a cátedra da Unesco de Conservação Urbana. Fundador e presidente do Centro de Estudos de Conservação Integarda (CECI). Atuou em diversos planos de revitalização e conservação urbana. Sua experiência docente compreende programas de treinamento para a conservação urbana no ICCROM, atuação junto ao African Heritage Fund em Moçambique e à Universidad Javeriana em Bogotá (Colômbia). Foi consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial. Editou oito livros e publicou mais de oitenta artigos em periódicos científicos sobre a teoria da conservação urbana, história

urbana e restauração de patrimônio. Editor-chefe de City & Time e membro do comitê editorial do Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development

Virginia Pitta Pontual

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui pós-doutorado na Universidade de Lille1, França, e na FAUUSP (2009-2010) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1998). Presidente da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (2013-2015), Diretora (2007-2009) e Conselheira Fiscal (2001-2003), Membro Titular do ConCidades (2014-2015). Coordenadora do XV ENANPUR (2013), Membro do Júri VII Prêmio Brasileiro de Política e Planejamento Urbano e Regional, categoria doutorado. Líder do grupo pesquisa CNPq/UFPE: Conservação Urbana e Territorial. Pesquisadora da rede de Pesquisa: Urbanismo no Brasil. Membro da Rede Internacional Lebret-Irfed. Conselheira Científica do Centro de Estudos Avançados em Conservação Integrada (CECI). Membro do Conselho Editorial do Journal City&Time. Colaborador da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais e da Revista Oculum Ensaios. Membro do Conselho de Colaboradores da Revista Econômica do Nordeste do Banco do Nordeste (2003-2005). Pesquisadora do CNPq. Assessora ad-hoc CNPq, CAPES. Coordenadora do X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (2008). Presidente do Conselho de Administração do Centro de Estudos Avançados em Conservação Integrada (CECI, 2011-13). Coordenadora no Brasil do Colóquio Internacional Interdisciplinar Pontes & Idéias: Louis-Léger Vauthier, um engenheiro francês no Brasil (certificado pelo Comitê Francês do ano da França no Brasil, 2009). Membro Titular do Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda (2011-2013). Possui diversos artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais, assim como livros e capítulos de livros. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em História Urbana, atuando principalmente nos temas: práticas urbanísticas, trajetórias profissionais, urbanismo, cidade, conservação urbana e patrimônio cultural.

Esta coletânea está organizada em três partes. Os ensaios da primeira parte, Reflexões críticas e perspectivas possíveis: Estado, planejamento e as revoltas populares, exploram a relação Estado e sociedade e os dilemas do planejamento contemporâneo frente à erupção dos movimentos sociais de junho e julho de 2013.

A segunda parte, Espaços metropolitanos, desigualdades e mobilidade urbana, reúne ensaios que abordam a problemática da governabilidade, do planejamento e outras questões candentes que tem por referência as regiões metropolitanas e desigualdades espaciais no Brasil.

Na terceira parte, Planejamento integrado, experiências práticas e insumos conceituais, os autores resgatam leituras do espaço social e experiências participativas e integradas que dialogam entre si e trazem insumos para novas práticas de planejamento.



ISBN 978-85-7785-288-8



9 788577 852888