

ISSN 1517-2422 (versão impressa)
ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole
águas urbanas

Cadernos Metrópole
v. 17, n. 33, pp. 1-300
maio 2015

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3300>

Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitoria Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos.
I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrópoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrópoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO e na Library of Congress – Washington

Cadernos Metrópole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrópoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrópoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Caixa Postal 60022 – CEP 05033-970

São Paulo – SP – Brasil

Telefax: (55-11) 3578.0594

cadernosmetropole@terra.com.br

<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira





metrópole

águas urbanas



PUC-SP

Reitora

Anna Maria Marques Cintra

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

Miguel Wady Chaia

Conselho Editorial

Anna Maria Marques Cintra (*Presidente*), Cibele Isaac Saad Rodrigues, Ladislau Dowbor,
Mary Jane Paris Spink, Maura Pardini Bicudo Vêras, Miguel Wady Chaia, Norval Baitello Junior,
Oswaldo Henrique Duek Marques, Rosa Maria B. B. de Andrade Nery, Sonia Barbosa Camargo Igliori

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Eveline Bouteiller

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16
05014-901 São Paulo - SP - Brasil
Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085
educ@pucsp.br
www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Luciana Teixeira Andrade** (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Júnior** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Sérgio de Azevedo** (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) **Suzana Pasternak** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Aldo Paviani** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Alfonso Xavier Iracheta** (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) **Ana Cristina Fernandes** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ana Fani Alessandri Carlos** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ana Lucia Nogueira de P. Britto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Ana Maria Fernandes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Andrea Claudia Catenazzi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) **Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Arlete Moyses Rodrigues** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Brasilmar Ferreira Nunes** (Universidade Federal Fluminense, Niterói/Rio de Janeiro, Brasil) **Carlos Antonio de Mattos** (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) **Carlos José Cândido G. Fortuna** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Claudino Ferreira** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Cristina López Villanueva** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Edna Maria Ramos de Castro** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Eleanor Gomes da Silva Palhano** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Erminia Teresinha M. Maricato** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Félix Ramon Ruiz Sánchez** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Fernando Nunes da Silva** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **Frederico Rosa Borges de Holanda** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Geraldo Magela Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Gilda Collet Bruna** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Gustavo de Oliveira Coelho de Souza** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heliana Comin Vargas** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heloísa Soares de Moura Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Jesus Leal** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **José Alberto Vieira Rio Fernandes** (Universidade do Porto, Porto/Portugal) **José Antônio F. Alonso** (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) **José Machado Pais** (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Marcos Pinto da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **José Maria Carvalho Ferreira** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Tavares Correia Lira** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Leila Christina Duarte Dias** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luís Antonio Machado da Silva** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luis Renato Bezerra Pequeno** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Márcio Moraes Valença** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marco Aurélio A. de F. Gomes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Maria Cristina da Silva Leme** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Maria do Livramento M. Clementino** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marília Steinberger** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Marta Domínguez Pérez** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **Nadia Somekh** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Nelson Baltrusis** (Universidade Católica do Salvador, Salvador/Bahia/Brasil) **Norma Lacerda** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ralfo Edmundo da Silva Matos** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ricardo Toledo Silva** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Roberto Luís de Melo Monte-Mór** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Rosa Maria Moura da Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Rosana Baeninger** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Sarah Feldman** (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) **Tamara Benakouche** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Vera Lucia Michalany Chaia** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Wrana Maria Panizzi** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)



sumário

9 Apresentação

dossiê: águas urbanas

From mud to chaos: an estuary called
Guanabara Bay

15

Da lama ao caos: um estuário chamado
Baía de Guanabara
Maria Angélica Maciel Costa

Belém, in the State of Pará: city and water

41

Belém do Pará: cidade e água
Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Water governance and innovation
in the policy of water resources
recovery in the city of São Paulo

61

Governança da água e inovação na política
de recuperação de recursos hídricos
na cidade de São Paulo
Pedro Roberto Jacobi
Ana Paula Fracalanza
Solange Silva-Sánchez

Water urgency: urban interventions
in watershed areas

83

A urgência das águas: intervenções urbanas
em áreas de mananciais
Angélica Tanus Benatti Alvim
Volia Regina Costa Kato
Jeane Rombi de Godoy Rosin

Water management and sustainability:
global challenges and local responses
from the case study of Seropédica,
Metropolitan Region of Rio de Janeiro

109

Gestão das águas e sustentabilidade:
desafios globais e respostas locais
a partir do caso de Seropédica na Região
Metropolitana do Rio de Janeiro
Denise de Alcântara
Adriana Soares de Schueler

Artigos complementares

- | | | |
|---|------------|---|
| The Program <i>Minha Casa Minha Vida</i> in the metropolitan regions of São Paulo and Campinas: socio-spatial aspects and segregation | 127 | O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação
Raquel Rolnik et al. |
| Gentrification of the modernistic city: Brasília | 155 | Gentrificação da cidade modernista: Brasília
William Lauriano |
| The (in)visible faces of urban regeneration: Riachuelo Street and the production of a gentrified scenario | 179 | As faces (in)visíveis da regeneração urbana: rua Riachuelo e a produção de um cenário gentrificado
Andrei Mikhail Zaiatz Crestani |
| The technical-political construction of metropolitan governance | 201 | Construção técnico-política de governança metropolitana
Maria do Livramento M. Clementino
Lindijane de Souza B. Almeida |
| The place of opinion. The city and the spaces for social production of public opinion | 225 | O lugar da opinião. A cidade e os espaços de produção social da opinião pública
Maria da Penha Smarzaro Siqueira
Gilton Luis Ferreira |
| Fragmentation of a precarization scale. References to conventional urban structuring | 243 | Fragmentación de escala y precarización. Referentes de la estructuración urbana convencional
Rafael Monroy |
| The trajectory of the world's economy: from recovery in the post-war period to the contemporary challenges | 265 | A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos
Ricardo Carlos Gaspar |
| | 297 | Instruções aos autores |

Apresentação

O número 33 do *Cadernos Metrópole* reúne na sua primeira parte um conjunto de artigos sobre a gestão das águas nas metrópoles. As águas, nas suas diferentes formas, são elementos de fundamental importância das cidades. Discutir o tema da gestão das águas nas cidades evoca tanto problemas como oportunidades. Problemas quando pensamos nas questões relativas à escassez e à desigualdade no acesso à água que hoje afeta parte das cidades brasileiras; nas pressões sobre os recursos hídricos e sua poluição nos contextos urbanos; às inundações urbanas. Oportunidades quando se trata de reconciliar a cidade e suas águas, através de projetos de busca a criação de novas paisagens, que possam ser usufruídas por todos, que tragam maior conforto ambiental e climático, em uma perspectiva de maior qualidade urbana e ambiental. As relações multifacetadas entre planejamento urbano e gestão das águas se manifestam na discussão do que passou a ser designado como gestão integrada das águas, que abrange tanto a gestão de recursos hídricos quanto a gestão de serviços de saneamento. Enquanto a primeira se refere às atividades de aproveitamento, conservação, proteção e recuperação da água bruta, em quantidade e qualidade, a segunda concerne os serviços de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos, drenagem pluvial e coleta e disposição final de resíduos sólido. Esses são dois sistemas distintos em termos legais, políticos e institucionais, sendo o setor de saneamento ambiental um usuário da água bruta. No entanto, quando se trata de regiões densamente urbanizadas esses dois sistemas de gestão passam a ser estreitamente inter-relacionados, pois o principal uso de recursos hídricos é o abastecimento urbano que passa a demandar cada vez mais água em quantidade e qualidade e, ao mesmo tempo, constitui seu principal problema (lançamento de efluentes sem tratamento nos corpos hídricos e ocupação de área de proteção dos mananciais).

Nas áreas metropolitanas, a necessidade de pensar de maneira articulada esses dois sistemas se coloca de forma mais evidente a partir do processo de intenso crescimento urbano e do agravamento de problemas relacionados à ameaça de escassez ou diminuição da disponibilidade de água, sobretudo nos cenários atuais de maior vulnerabilidade urbana associada à intensificação de eventos hidrológicos extremos, com destaque para as inundações e as secas e/ou estiagem. Novos e velhos conflitos socioambientais envolvendo a gestão das águas urbanas se manifestam nesse contexto.

Se a escassez decorrente das mudanças climáticas é hoje uma ameaça real, ela precisa ser enfrentada junto com o desafio de universalizar o acesso aos serviços de saneamento: abastecimento de água e esgotamento sanitário são direitos básicos de cidadania e devem estar acessíveis a todos. Para as parcelas mais pobres da população urbana, sobretudo nas periferias metropolitanas, esses serviços ainda são escassos ou precários, com reflexos na saúde humana, e na qualidade do meio ambiente. O estudo Panorama do Saneamento Básico, que subsidia o PLANSAB, Plano Nacional de Saneamento Básico, estimou que nas áreas urbanas existam 3,3 milhões de habitantes com abastecimento de água precário, reconhecendo que a insuficiência na qualidade e quantidade de água distribuída se constitui em formas desse acesso precário. Indicar caminhos para o acesso universal a serviços com qualidade é uma questão central no planejamento de cidades mais justas.

Por outro lado, as relações entre planejamento e gestão das águas aparecem também no planejamento da paisagem. Mesmo sendo elementos estruturadores da paisagem das cidades, ao longo do desenvolvimento urbano muitos rios foram canalizados e cobertos, desaparecendo da paisagem visível, e, aos poucos, da memória dos habitantes do Rio de Janeiro. Revitalizar rios urbanos, e planejar adequadamente o uso das suas margens, através de estratégias de projeto que sejam sensíveis à água e reduzam a vulnerabilidade às inundações e democratizem uma paisagem urbana como qualidade é um tema central no planejamento contemporâneo das cidades.

Este número dos *Cadernos Metrópole* traz na sua primeira parte cinco artigos que evocam esses temas. No artigo *Da lama ao caos: um estuário chamado Baía de Guanabara*, Maria Angélica Maciel Costa examina o histórico de desenvolvimento desse território, enfocando as políticas públicas que incidem sobre ele. Como assinala a autora, estuário Baía de Guanabara encontra-se encravado no centro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo uma marca da paisagem metropolitana e um elemento de fundamental importância para o desenvolvimento socioeconômico do território. A área foi e é objeto de diferentes políticas públicas, com objetivos amplos e diferenciados. Temos as políticas visando a recuperação da qualidade das águas dos corpos hídricos que desagüam na Baía, que se encontram em situação de degradação ambiental extrema, como o programa de despoluição da Baía de Guanabara, negociado ainda em 1992 e ainda em andamento, mas com resultados pouco expressivos, reativado a partir das demandas decorrentes dos Jogos Olímpicos. Temos também políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, como aquelas relacionadas à economia do petróleo. A autora examina os impasses enfrentados por essas políticas públicas, em

perspectiva que elege a água como um fio condutor, a partir do qual busca revelar relações sociais e conflitos que perpassam processos espaciais de diferentes ordens que ocorrem nesse território.

No texto *Belém do Pará: cidade e água*, Juliano Pamplona Ximenes Ponte também tem a água como fio condutor, abordando as relações historicamente construídas entre a cidade de Belém, Pará e suas águas, examinando o desenvolvimento urbano e aproveitamento da rede hídrica regional, identificando diferentes dimensões da água na cidade: água como paisagem, veículo, substância e recurso. A partir dessa análise, o autor discute as dificuldades da construção de políticas públicas de aproximação e integração da cidades às suas águas, em uma perspectiva que seja socialmente inclusiva e democrática.

O terceiro e o quarto texto abordam as águas da maior região metropolitana do país, São Paulo. Em *Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo*, Pedro Roberto Jacobi, Ana Paula Fracalanza e Solange Silva-Sanchez examinam os fluxos das águas na metrópole paulista, enfocando as diferentes políticas públicas visando a recuperação ambiental de córregos urbanos da cidade de São Paulo, como novo paradigma na gestão dos recursos hídricos, e a complexa articulação entre elas. Na contextualização do estudo realizado o texto recupera o processo histórico de urbanização da cidade de São Paulo, que resultou na degradação de seus recursos hídricos, e as políticas públicas voltadas para a sua gestão. Em um contexto atual de córregos contaminados, várzeas ocupadas por favelas, ausência de rede coletora e de tratamento de esgotos, é ressaltado o papel das políticas recentes que incidem sobre a recuperação ambiental da rede hídrica no sentido de transformar esses córregos em importantes prestadores de serviços ecossistêmicos. O texto traz uma análise dos impasses relacionados à implementação dessas políticas, ressaltando sua baixa efetividade decorrente da baixa capacidade do poder público para constituir mecanismos eficazes de planejamento e gestão, notadamente para elaboração de políticas de longo prazo, como são as políticas ambientais, e o ainda frágil espaço dado à participação da sociedade, como marcas do processo de governança das águas na cidade de São Paulo.

Angélica Tanus Benatti Alvim, Volia Regina Costa Kato e Jeane Rombi de Godoy Rosin, no texto *A urgência das águas: intervenções urbanas nas áreas de mananciais*, discutem outra dimensão das gestão das águas na Região Metropolitana de São Paulo, abordando as políticas públicas que incidem sobre as áreas de mananciais da bacia hidrográfica do reservatório Billings. Na Região Metropolitana de São Paulo, as ocupações urbanas, precárias, em áreas de proteção de mananciais vêm ocorrendo de forma crescente e adensada, comprometendo os recursos hídricos necessários ao abastecimento humano, em termos de quantidade e qualidade. Os desafios para a recuperação das áreas de mananciais vão além da instituição dos marcos legais; dependem de estratégias de intervenção inovadoras que envolvem a sociedade civil e que podem sinalizar uma real transformação da realidade das bacias hidrográficas protegidas. O trabalho traz uma análise do caso de São Bernardo do Campo, examinando as interfaces e os conflitos entre os instrumentos ambientais, representados pela legislação de proteção e recuperação dos mananciais e urbanos representados pelo Plano Diretor que incidem sobre as áreas de mananciais.

O quinto texto *Gestão das águas e sustentabilidade: desafios globais e respostas locais a partir do caso de Seropédica na RMRJ*, de Denise de Alcântara e Adriana Soares de Schueler, trata do desenvolvimento territorial e a questão hídrica da região abrangida pela Bacia Sedimentar de Sepetiba, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nesse território correm as águas do Rio Guandu, principal fonte de abastecimento da Metrópole; em seu subsolo encontra-se o Aquífero Piranema. Os municípios aí localizados, Itaguaí e Seropédica, serão fortemente impactados pelas atividades decorrentes da instalação do Complexo Portuário de Itaguaí; da inserção do Arco Metropolitano, junto com o complexo portuário, catalisam e impulsionam o crescimento das atividades industriais, retro portuárias e imobiliárias na região. A partir de investigação transescalar e tipomorfológica da paisagem, o texto enfatiza os riscos para os recursos hídricos em função da previsível expansão urbana/industrial, bem como pela infraestrutura urbana precária, especialmente sistemas de saneamento e drenagem pluvial. São apresentados na escala regional dados qualitativos e quantitativos sobre as potencialidades e fragilidades do território e, na escala local, propostas intervenções para mitigação dos efeitos dos problemas hídricos verificados em áreas urbanas.

A segunda parte deste número do *Cadernos Metrópole* traz textos que abordam diferentes aspectos da temática metropolitana. Um primeiro conjunto de textos aborda o temas da segregação e da gentrificação.

Raquel Rolnik, Alvaro Luis dos Santos Pereira, Fernanda Accioly Moreira, Luciana de Oliveira Royer, Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini e Vitor Coelho Nisida trazem uma análise contundente do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) mostrando que, embora o tema da habitação tenha alçado uma posição de destaque na agenda do Governo Federal, o padrão de inserção urbana de seus empreendimentos reafirma a predominância de um modelo de urbanização excludente e precário na maior parte das cidades do país, especialmente nas principais regiões metropolitanas. O texto traz uma análise dos padrões de inserção urbana dos empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV entre 2009 e 2012 nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, buscando mostrar como essa política habitacional vem contribuindo para reiterar o fenômeno da segregação de classes sociais.

No artigo sobre Brasília, William Lauriano aborda diferentes dimensões da gentrificação em Brasília. O autor discute como a intervenção do Estado, através da regulação urbanística e do monopólio de público do mercado formal fundiário, defendidos sob um discurso de preservação arquitetônica, ambiental e da qualidade de vida, restringe intencionalmente a oferta habitacional na capital do país. Esse modelo impõe um conjunto de requisitos normativos que erguem uma barreira institucional para a provisão de habitações para os setores populares da sociedade na capital, induzindo esses a buscar alternativas irregulares. Em outro artigo, Andrei Mikhail Zaiatz Crestani aborda os projetos de recuperação de centros analisando o projeto "Novo Centro" de Curitiba com o enfoque específico de suas propostas para a Rua Riachuelo que, desde 2009, passa por uma incisiva transformação socioespacial. O autor discute a presença de gentrificação, tida como estratégia de uma política urbana que subsidia a remodelagem socioespacial, cultural e econômica da região.

Discutindo aspectos teóricos da questão metropolitana, Maria do Livramento Miranda Clementino e Lindijane de Souza Bento Almeida trazem o tema da construção técnico-política de governança metropolitana. As autoras buscam contribuir para o debate sobre o tema a partir de uma concepção que tem como base de sustentação o conceito de ação coletiva, elaborado a partir da sistematização da literatura recente sobre o tema. Também em uma perspectiva de construção teórico conceitual, o artigo de Maria da Penha Smarzaró Siqueira e Gilton Luis Ferreira aborda a cidade e os espaços de produção social da opinião pública, trazendo uma análise histórica dos espaços que serviram de palco para desenvolvimento das discussões e afirmação das ideias coletivas nas cidades.

Os dois últimos textos tratam de diferentes aspectos da temática da globalização e cidades na contemporaneidade. Rafael Monroy discute como medidas econômicas relacionadas ao circuito global de capital geram desequilíbrios sistêmicos no nível local examinando o caso mexicano, um movimento que o autor denomina globalização da precariedade. Ricardo Carlos Gaspar traz uma interpretação de caráter ensaístico dos múltiplos fenômenos que caracterizaram as transformações na ordem social, partindo do período pós-guerra, passando pelos anos 1970 e chegando à atualidade. A abordagem é multidisciplinar, com ênfase para dimensão econômico dessas transformações.

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto
Organizadora





Da lama ao caos: um estuário chamado Baía de Guanabara

From mud to chaos:
an estuary called Guanabara Bay

Maria Angélica Maciel Costa

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os “fluxos da água” na metrópole fluminense, as relações desiguais de poder envolvidas na gestão bem como a consequência dessa situação em áreas periféricas. Para tanto, lançamos mão de revisão bibliográfica, entrevista com gestores, usuários de água e representantes da sociedade civil; além de uma análise do “Cadastro de Usuários de Água”, disponibilizado pelo órgão gestor. Verifica-se que no contexto de mutações sociais e espaciais ligadas à industrialização e aos investimentos vultosos para uma (nova) despoluição da Baía de Guanabara, a garantia de acesso à água, bem como o tratamento dado aos usuários, continua a variar de forma expressiva na metrópole fluminense.

Palavras-chave: usos múltiplos da água; ecologia política da água; Baía de Guanabara; gestão metropolitana de águas; fluxos de água.

Abstract

This paper aims to analyze the “water flow” in the city of Rio de Janeiro, the unequal power relations involved in its management, and the consequence of this situation in peripheral areas. To this end, we carried out a literature review, interviews with managers, water users and civil society representatives, and analyzed the Water User Registration provided by the governing body. We verified that in the context of social and spatial mutations linked to industrialization and to huge investments for a (new) cleaning-up of Guanabara Bay, the guarantee of access to water, as well as the treatment given to users, continues to vary significantly in Rio de Janeiro.

Keywords: multiple uses of water; political ecology of water; Guanabara Bay; metropolitan water management; water flows.

Introdução

Nas metrópoles ao redor do mundo, é comum a água passar por uma série de transformações até chegar ao usuário final. Trata-se de modificações não apenas em termos de características físico/químicas, mas também em termos de suas peculiaridades sociais e seus significados simbólicos e culturais. Nas cidades capitalistas, ou pelo menos nas cidades onde as relações de mercado são a forma dominante de troca, a circulação de água também é parte integrante da circulação de dinheiro e capital (Swyngedouw, 2004). Assim como acontece com outros bens e serviços urbanos, a circulação de água (ou os serviços que envolvem o saneamento ambiental) está diretamente imbricada com a economia política e os sistemas de poder, que dão estrutura e coerência ao tecido urbano (ibid.).

Neste artigo, o intuito é analisar os problemas relacionados à “questão da água” na Região Hidrográfica da Baía de Guanabara.¹ Pretende-se refletir sobre os “fluxos da água” na metrópole fluminense e as relações de poder envolvidas nesse campo. A relevância deste tema se deve ao fato de o estuário Baía de Guanabara encontrar-se encravado no centro da segunda Região Metropolitana (RM) mais importante deste país, cujos corpos hídricos se encontram em situação de degradação ambiental extrema, onde existem fortes desigualdades de poder político e econômico entre os usuários de água e entre os municípios que fazem parte deste território. Essa centralidade espacial contribuiu sobremaneira para que ali fosse realizada uma sucessão de projetos políticos de desenvolvimento econômico, um exemplo notório de “território usado”,² tal qual apresentado por Santos e Silveira (2001).

Em que pese o fato da poluição e industrialização crescente da Baía serem assuntos de interesse da mídia e população fluminense, o surgimento de novos investimentos na metrópole – principalmente aqueles ligados à realização de provas Olímpicas e à expansão da indústria do petróleo e petroquímica na RMRJ – colocam o estuário ainda mais no centro das atenções desde o início da década de 2010. Toda essa conjuntura tem fortes reflexos nas demandas e usos e direcionamento dos fluxos das águas na metrópole.

Acompanhamos boa parte desses projetos, pois as análises aqui empreendidas foram iniciadas no ano de 2008, no âmbito do projeto “Valoração da Água e Instituições Sociais: Subsídios para a Gestão de Bacias Hidrográficas na Baixada Fluminense, RJ”.³ Nos anos de 2009 a 2013, a autora deste artigo também se dedicou a essa temática em sua tese de doutorado, desenvolvida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur-UFRJ), também sob orientação desses professores.

Foi a partir dessas experiências que pudemos entender melhor a dinâmica do campo de gestão de águas no RJ. Começamos a frequentar reuniões do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara) e visitar localidades com histórico de enchentes e falta de água, localizadas na Baixada Fluminense e que receberiam investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para saneamento básico. Além das conversas (não gravadas) com população residente em beira de curso d’água, fizemos entrevistas (gravadas) com ambientalistas, gestores públicos, participantes do CBH Guanabara e outros. Entre 2008 e 2009, realizamos um total de 39 entrevistas.

A segunda etapa dos trabalhos de campo foi iniciada em 2011, com foco nas análises etnográficas institucionais do CBH Guanabara. Entre 2012 e início de 2013, outras seis entrevistas foram realizadas, dessa vez apenas com membros titulares do Comitê. Participamos de reuniões do CBH Guanabara, seus subcomitês e câmaras técnicas; fizemos visitas técnicas na Área de Proteção Ambiental (APA) Guapimirim e na Estação de Tratamento de Águas (ETA) Alegria; participamos de eventos ligados ao campo estadual de gestão de águas e, por fim, fizemos visitas ao órgão gestor ambiental estadual, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), para coletar dados e tirar dúvidas.

Outro documento importante analisado foi o Cadastro Nacional de Usuários de Águas (CNAUH)⁴ da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, cedido pelo INEA, referente aos anos de 2008 e 2012. Desse modo, foi possível extrair dados interessantes relativos tanto à extração de água, quanto aos lançamentos realizados por setores distintos de usuários de recursos hídricos. Essas informações foram dispostas em tabelas (item "Usos e usuários de água na metrópole fluminense" deste trabalho) para melhor ilustrar os "fluxos de água" na metrópole, e foram analisadas com o apoio dos argumentos de autores ligados à Ecologia Política.⁵

Adotamos essa perspectiva de análise pois temos como interesse contribuir para o debate sobre o futuro da gestão de recursos hídricos em áreas metropolitanas – uma questão que, a nosso ver, tem sido abordada, prioritariamente, de forma técnica e operacional. Aqui cabe acrescentar que para Santos (2003, p. 118), "a vida não é um produto da Técnica, mas da Política, a ação que dá sentido

à materialidade".⁶ Encontramos em Santos (2003) outras observações pertinentes à questão em debate. Para ele, na contemporaneidade, a tecnologia se pôs a serviço de uma produção em escala planetária, na qual nem os limites dos Estados, nem os dos recursos, nem os dos direitos humanos são levados em conta. "Nada é levado em conta, exceto a busca desenfreada do lucro, onde quer que se encontrem os elementos capazes de permiti-lo" (Santos, 2003, p. 118).

Neste caso, refletir sobre o "ciclo hidrosocial"⁷ da água no contexto de uma grande metrópole, como a do Rio de Janeiro (RJ), envolve um olhar atento sobre os processos de urbanização e políticas de desenvolvimento adotadas. Assim, é necessário compreendê-los como um processo político ecológico, cujo o elemento água serve como ponto de partida para uma discussão que abarca outras questões. Para Ioris (2010), a ecologia política dos recursos hídricos lida com as contradições socioambientais relacionadas ao uso e à conservação da água sob a esfera de influência direta ou indireta dos processos de circulação e acumulação de capital, assim como das alternativas para sua superação em contextos históricos e culturais específicos. Uma análise responsável dos problemas de gestão de recursos hídricos deve, então, identificar responsabilidades coletivas, mas profundamente diferenciadas, entre os grupos sociais que interagem em um dado território (Ioris, 2010, p. 81).

Além do mais, à medida que as cidades crescem, tornam-se mais complexos os fluxos das águas urbanas, sejam elas destinadas ao abastecimento da população, à diluição de efluentes, ao escoamento das águas pluviais, ao uso industrial, dentre outras situações.

No caso específico da metrópole fluminense, observa-se que a dinâmica urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) sofre influência direta dos problemas relacionados tanto aos alagamentos recorrentes nos meses de verão quanto da escassez hídrica – já que são poucos os mananciais de água existentes para abastecer a metrópole, sendo o principal deles o Guandu, que depende fortemente das águas transpostas do rio Paraíba do Sul para operar (Costa, 2013).

Por fim, é visível que a Baía de Guanabara é mais do que uma região hidrográfica cortada por rios e pequenos córregos; e vai muito além de um simples estuário retratado em “cartões postais”. Séculos atrás, o principal ecossistema ali existente era o mangue; já nas últimas décadas sua configuração é o resultado de diferentes formas de apropriação dos territórios, da consolidação e sobreposição de políticas públicas variadas (cada uma com sua própria “institucionalidade”) que regulamentam os usos da água ali empreendidos. Sendo assim, será com um olhar sobre a história desse território, que iniciaremos nossas análises.

Baía de Guanabara: aspectos históricos e projetos da atualidade

As primeiras memórias do Rio de Janeiro, no século XVI, são impregnadas de observações sobre a bela, exótica e perigosa natureza da Baía de Guanabara e tribos indígenas, seus habitantes originais. A colonização das margens da Baía e de suas bacias hidrográficas, pelos europeus, seguiu uma marcha ininterrupta

através de florestas, pântanos e morros. Essa foi uma grande vantagem para a ocupação inicial do Rio: a disponibilidade, na retaguarda, de planícies cultiváveis (zona de produção de alimentos e materiais de exportação) e de fácil acesso por hidrovias (Lessa, 2000).

Convém ressaltar que o início da colonização foi também o começo da incessante exploração dos recursos naturais da Baía de Guanabara, não somente das matas existentes nas ilhas, mas também de todo seu recôncavo e mangue. Além da extração de pau-brasil, as florestas próximas da costa transformaram-se em um reservatório de madeiras e lenha combustível para uma série de atividades: desde caieiras, para a produção de cal, passando por armações para a pesca de baleia, olarias, fazendas para produção de farinha de mandioca e engenhos de açúcar (Coelho, 2007).

No século XVII, foi marcante o impulso ao desenvolvimento econômico do estado e crescimento demográfico alcançado, principalmente em função do apogeu do ciclo da cana-de-açúcar.⁸ Característica relevante, e que trouxe sérias consequências para os corpos hídricos locais, ainda durante o período colonial, foi o fato de a cidade ter se desenvolvido “apertada” entre os morros, lagoas e o mar. Na busca de espaço para implantação da cidade, neste que demonstrava ser um ambiente hostil ao urbanismo, iniciava-se a luta do homem contra as áreas úmidas, tais como brejos, pântanos e lagoas, em um processo de aterramento que duraria mais de três séculos (Coelho, 2007). Toda a zona central do Rio de Janeiro, do cais do Porto⁹ até a atual Avenida Beira-Mar, e da Praça VX até a Praça Tiradentes, por exemplo, está assentada sobre uma área de alagadiço aterrado. Nesses termos, pode-se afirmar que a terra

no Rio de Janeiro não foi apenas conquistada, mas também construída (Lessa, 2000).

Silva (2005) acrescenta que o advento da atividade mineradora direcionou a dinâmica econômica da Colônia do Nordeste para o Sudeste brasileiro, tornando imprescindível o planejamento logístico e a melhoria da infraestrutura existente, com vistas ao desenvolvimento e à fiscalização da produção. Esse cenário esclarece, em grande parte, as motivações que ensejaram a transferência da capital administrativa da Colônia de Salvador (BA) para a cidade do Rio de Janeiro, em 1763. Nessa época, o território fluminense já havia se consolidado como importante região portuária para abastecimento dos navios que faziam a defesa do litoral Sul da Colônia (Silva, 2005).

Contudo, mesmo com a ascendência que a capital fluminense galgava no fim do século XVIII, início do século XIX, ainda era notória a precariedade da cidade nos quesitos saneamento básico e abastecimento de água, no período colonial. O ambiente insalubre, somado à falta de condições de higiene em que vivia a população fluminense, produzia um meio propício à propagação de doenças e a problemas de saúde pública (Carvalho, 1996).

A vinda da corte portuguesa, em 1808, marcaria profundamente a paisagem e os hábitos da cidade, então convertida no centro de decisão do Império Português. Segundo Cano (2002, p. 50), a transferência da corte sinalizou para o Brasil a antecipação do “processo de independência: a liberalização dos portos e a liberdade de comércio e da indústria praticamente liquidavam o estatuto colonial”.

Outros importantes foram a Proclamação da República (1889) e o novo ciclo de urbanização do Rio de Janeiro, implementado

pelo período de gestão do prefeito Pereira Passos (1902-1906).¹⁰ Foi a partir daí que as desigualdades espaciais e sociais, tanto da capital quanto da Baía de Guanabara, se acentuaram e se sobrepuseram ainda mais (Carvalho, 1996).

Nesse contexto, Chiavari (1985) lembra que, se o saneamento foi um problema recorrente nas grandes cidades, em uma dada fase de seu desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em especial, esse problema assumiu grandes proporções, pois, além de ser uma “praga” que ameaçava a sobrevivência e reprodução da mão-de-obra, gerava o cancelamento de chegada de navios nos portos, algo que deveria ser combatido por uma cidade que ambicionava um papel de protagonista no cenário do comércio internacional.

Um século depois, especificamente na década de 1950,¹¹ ocorre o momento auge do processo de poluição e degradação da Baía, coincidindo com o processo de desenvolvimento urbano-industrial da RMRJ. Britto (2003) lembra que os aterros que acompanharam a abertura da Avenida Brasil, conjugados à expansão das indústrias poluidoras, principalmente químicas, farmacêuticas e de refinaria, e ainda o espetacular crescimento populacional e a expansão urbana, conduziram a uma alteração radical na qualidade das águas, flora, fauna e balneabilidade das praias, e ao declínio da pesca. Os efluentes industriais, cada vez em maior escala, passaram a contaminar as águas com óleo, metais pesados, substâncias tóxicas e carga orgânica. A expansão urbana e populacional, sem o acompanhamento de serviços adequados de esgotamento sanitário, passou a responder, por sua vez, pela poluição provocada pelo esgoto doméstico não tratado, o qual, gradualmente, foi tornando as

praias do interior da Baía impróprias para o banho (Britto, 2003).

Na história do estuário da Baía de Guanabara, cabe pontuar que foi relevante no século XX, início da década de 1990, o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, financiado pelo Banco Mundial e pelo Japan Bank for International Cooperation (JIBIC). Britto (2003) lembra que esse foi apresentado como um dos maiores conjuntos de obras de saneamento no Estado do Rio de Janeiro, tendo por objetivos gerais recuperar os ecossistemas ainda presentes no entorno da Baía de Guanabara e resgatar, gradativamente, a qualidade das águas e dos rios que nela desaguam, através da construção de sistemas de saneamento adequados. Contudo, esse programa foi um grande fracasso, pois teve uma efetividade muito baixa, sobretudo se analisado sob o viés do volume de recursos investidos pelos agentes financiadores externos (Britto, 2003; Sanches, 2000; Vieira, 2009).

A seguir, iremos nos deter em aspectos relevantes deste início de década de 2010.

A Baía de Guanabara Olímpica e a Baía da "Petrobrás"

Neste início de século XXI, há dois grandes projetos se sobrepondo na Baía de Guanabara, o primeiro deles diz respeito ao "uso olímpico esportivo" de suas águas e, o segundo, refere-se ao "uso industrial". E é à análise desses, que este tópico se deterá.

No início dos anos 1990, com o agravamento da crise de endividamento do Estado brasileiro e o colapso do planejamento urbano estatal, as iniciativas de planejamento urbano

subsequentes a esse contexto passaram por um período de descrédito e desvalorização (Pires, 2010). Em 1993, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) resolveu, inspirada no modelo de planejamento urbano de Barcelona, firmar um acordo com a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e Federação das Indústrias (Firjan), para promoverem juntas o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Assim, esse documento foi elaborado apostando que essa estratégia contribuiria para reverter o quadro de agravamento da crise urbana e a perda de investimentos,¹² recolocando a Cidade em termos globais, inserindo-a em termos competitivos, em condições de atrair investimentos públicos e privados (Pires, 2010).

Desse modo, estavam dadas as condições para que se estabelecessem com toda a força, na cidade do Rio de Janeiro, os pressupostos do modelo neoliberal de planejamento, a fim de que fosse reforçada a "vocação olímpica" da cidade e criados investimentos visando à atração de megaeventos. Para tanto, os consultores internacionais de planejamento estratégico de cidades indicam que sediar megaeventos   uma eficiente a  o de marketing urbano internacional e atração de investimentos públicos. Sobre isso, o próprio prefeito carioca, Eduardo Paes, confirma:

Tudo o que a gente faz como se fosse coisa da Olimpíada, de olímpico não tem nada. Os dois maiores eventos esportivos do mundo servirão, assim, de pretexto para realizar intervenções urbanísticas num curto espaço de tempo, numa escala comparável somente   gestão de Pereira Passos, o prefeito do início do século passado, que alçou o Rio   condição de Cidade Maravilhosa. (A Lição..., 2013, p. 40)

Nessa mesma reportagem, o RJ é apresentado como um exemplo a ser seguido pelas outras metrópoles do país, e enaltecido por ser a cidade, capital de estado, que mais recebe investimentos em todo mundo.

Assim, com relação ao primeiro projeto citado, despoluir a Baía de Guanabara – chamada de “Baía Olímpica” por representantes do poder público e usuários de água durante eventos e reuniões, esse é um dos objetivos que compõem o chamado legado ambiental dos Jogos Olímpicos. O que se observa, então, é que o alardeado modelo “bem-sucedido” de Planejamento Estratégico de Cidades tem relação direta com os aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos da capital. O “otimismo fluminense” se deve, fundamentalmente, ao fato de a cidade ter sido uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol em 2014, e de receber também os Jogos Olímpicos, no ano de 2016.

Diante da grande expectativa a respeito dos “legados” que deixarão na cidade, para além dos dias de realização dos megaeventos, bem como do montante de dinheiro investido na RMRJ nesses anos, fica mais fácil visualizar “os jogos de poder e o poder dos jogos” (Oliveira, 2012). Tamanha é a força política desse megaevento esportivo que, sob a alegação de tornar a Baía adequada para realização de esportes náuticos, o Estado conseguiu retomar antigos projetos de despoluição, inclusive alguns dos que foram duramente criticados, como o PDBG. Sobre isso, o secretário estadual do ambiente, Carlos Minc, afirmou no ano de 2013: “o PDBG estava tão queimado que o programa mudou de nome para *Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM)*”. (Em 20 anos..., 2012).

Sobre isto, temos as palavras do presidente da Cedae, Wagner Vítter (*Rio Vai...*, 2013):

O presidente da Cedae explicou que o antigo Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), iniciado ainda nos anos 80 e que consumiu bilhões de dólares em recursos, com resultados tímidos, já foi superado pelas ações atuais. “O PDBG original tinha um conjunto de obras com um nível de tratamento não tão profundo como o atual. As estações tinham um nível de tratamento primário só de 40% da carga orgânica. Hoje temos estações com nível secundário, que processam até 98% da carga orgânica. Em 2016, nós vamos entregar à população, aos turistas e aos atletas uma Baía de Guanabara muito mais limpa. (*Rio Vai...*, 2013)

Em que pesem o fracasso e o desperdício de dinheiro público que o PDBG logrou, sob o discurso de uso “Olímpico” das águas da Baía, uma série de novos investimentos econômicos e políticos está sendo retomada para o território. Assim como no PDBG, novamente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concede empréstimo ao Governo do Estado para despoluição da Baía, dessa vez são US\$452 milhões. O próprio diretor do BID, ao ser questionado sobre isso em entrevista à BBC Brasil, admite que houve falhas em projetos financiados pela instituição, mas diz apenas que “nenhum projeto é perfeito, e que o banco também aprende com os fracassos”.

Segundo o *site* institucional da Secretaria Estadual do Ambiente (SEA), faz parte dos compromissos olímpicos assumidos pelo Governo do Estado com o Comitê Olímpico Internacional (COI) para a realização das Olimpíadas do Rio a meta de se alcançar o saneamento de 80%

da Baía de Guanabara até 2016. Sendo assim, é possível ver que a realização das Olimpíadas serviu de “pretexto” para uma série de projetos, já que agora o Rio de Janeiro é mais do que uma cidade qualquer, é sim o “Rio Olímpico”, tal qual pretende apresentar o folder abaixo.

Assim, a Baía de Guanabara apresenta-se como a região-chave para a implementação da política pública estruturante da SEA denominada “Pacto pelo Saneamento” – que contempla o “Plano Guanabara Limpa” e o “Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara” (PSAM). Em maio de 2013, os investimentos previstos no Guanabara Limpa somavam pelo menos R\$6 bilhões, incluindo desde obras de saneamento até restauração florestal nos rios que compõem a bacia hidrográfica. Contudo, a partir de meados de 2014, diversas foram as notícias veiculadas na grande mídia acerca das dificuldades para alcançar a “meta olímpica” de despoluir a Baía de Guanabara.

Com relação ao outro importante uso da água na Baía de Guanabara, seu uso industrial, ressaltamos a forte presença de empreendimentos relacionados à indústria do petróleo e petroquímica, no entorno e espelho d’água, principalmente, e também à indústria naval, estaleiros e portos. Cabe lembrar que, nas últimas duas décadas, o litoral do estado do Rio de Janeiro se tornou a região petrolífera mais importante do país, e uma das mais importantes do mundo; mais precisamente uma faixa do oceano atlântico, defronte à costa do norte fluminense, entre a cidade de Cabo Frio e a foz do rio Paraíba do Sul (Sevá, 2013). Na RMRJ, especificamente, ficam a Refinaria de Duque de Caxias (Reduc), da Petrobrás, e a Refinaria de Mangueiras, de capital privado. Nas ilhas do interior da Baía de Guanabara, a Ilha Redonda, a Ilha d’Água e a Ilha do Governador, localizam-se terminais de carga-descarga de produtos petrolíferos e parques de tanques com grande capacidade de armazenamento, ligados

Figura 1 – Folder campanha “Água Limpa para o Rio Olímpico”



Fonte: Secretaria de Agricultura e Pecuária, RJ. 2013.

à refinaria Reduc. Desses terminais, saem dutovias recentemente construídas sob o mar da Baía, para ligar com a refinaria Reduc e com o novo Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) (ibid.).¹³

Sobre o Comperj, esse será o maior complexo industrial da América Latina, que ocupará uma área de 45 milhões de metros quadrados, localizada no município de Itaboraí, na RMRJ. Trata-se de um complexo de atividades petroquímicas voltadas, prioritariamente, à produção de resinas termoplásticas, a partir do refino do petróleo.¹⁴ Para escoar sua produção, está prevista a construção do “Arco Metropolitano do Rio de Janeiro”, uma rodovia que ligará esse empreendimento ao porto de Itaguaí, contornando o fundo da Baía de Guanabara, ambos, Arco e Porto, impactando diretamente o planejamento urbano e regional da metrópole fluminense.

Com a entrada em operação do Comperj, a população do Leste da Baía de Guanabara deverá atingir um patamar da ordem de três milhões de habitantes, até o ano de 2030 (Coppetec, 2013), impactando diretamente a prestação de uma série de serviços urbanos. Para o suprimento da demanda futura de água, por exemplo, serão necessárias alternativas de abastecimento em caráter emergencial, visando complementar os mananciais atuais, principalmente porque sua principal fonte de abastecimento, o Sistema Imunama Laranjal, produz a vazão de 5.500 l/s, enquanto a demanda atual é de 7.700 l/s, ou seja, já trabalha com déficit (ibid.).

Analisando esses dois poderosos projetos – megaprojetos e indústria do petróleo – percebemos que um ponto de convergência entre eles é a força política de que estão

instituídos. Nesse caso, é notório o esforço político e financeiro para despoluir a Baía de Guanabara e, assim, honrar o compromisso assumido com o Comitê Olímpico Internacional (COI), de um lado. E por outro, é perceptível um empenho similar para consolidar ainda mais essa região hidrográfica como um polo da indústria do petróleo. Em muitos momentos, esses dois projetos governamentais, em princípio contraditórios (despoluir *versus* “industrializar”), confluem politicamente. Um exemplo concreto são os recursos financeiros de medidas compensatórias do Comperj, investidos na despoluição da Baía, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da Reduc, assinado em 2011, que prevê investimentos na ordem de um bilhão de reais em ações que contribuirão para sanear a Baía de Guanabara, dentre outros.

Porém, se na atualidade o uso industrial é marcante, há algumas décadas era a pesca artesanal e industrial que marcava a paisagem e a economia da parte interna da Baía de Guanabara. Nos seus vários manguezais, que ainda não haviam sido aterrados, muitos moradores viviam de caçar caranguejos e siris e de extrair ostras e mexilhões (Sevá, 2013). Os grupos de pescadores artesanais que ainda resistem nessa atividade, na Baía de Guanabara, vivem em conflito permanente contra a apropriação privada e a poluição dos bens de uso comum que a indústria do petróleo e petroquímica gera nesse território (Pinto, 2013; Soares, 2012; Chaves, 2011).

Desse modo, convém reforçar que não são apenas os governantes e grandes empresários que têm interesses no território da Baía de Guanabara, existem outros grupos sociais que interagem nesse campo, interessados em perpetuar os usos habituais que ocorrem ali. Contudo,

esses "outros" atores, muitas vezes, encontram-se em condições de desvantagem por não terem os capitais¹⁵ necessários para disputá-la em igualdade de condições. Para ilustrar essa informação, citaremos dois exemplos.

O primeiro episódio selecionado será a audiência pública do Comperj, realizada no Ministério Público Estadual do RJ, no dia 6/8/2012. Nesse evento, a sociedade civil organizada de Maricá, que luta para que o esgoto industrial do Comperj não seja lançado nos corpos hídricos desse município, recebeu como resposta do Inea que a empresa cumpre, de forma rigorosa, o que determina a norma da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) n. 357, e que por isso o Estado autorizou o licenciamento ambiental da empresa. Em contrapartida, as lideranças sociais e os pescadores presentes contra-argumentaram dizendo que essa resolução do Conama não levava em consideração aspectos subjetivos, que somente quem vivencia e trabalha naquele território conhece – tais como o poder das marés em dispersar os contaminantes na região, bem como as rotas dos cardumes de peixe que serão atingidas. Alertaram ainda que, caso a obra do emissário para lançamento de esgotos fosse ali realizada, a poluição alcançaria inúmeras praias do lado leste da Baía de Guanabara, dentre outros impactos.

Sobre esse ponto, ficou notório que os discursos e argumentos dos profissionais que detêm o conhecimento técnico são baseados exclusivamente na lei em vigor, e que quando há o cumprimento das determinações técnicas legais, não cabe espaço para quaisquer outros tipos de questionamentos. Em contrapartida, os atores sociais que têm o conhecimento tradicional falam em nome dos

saberes adquiridos na experiência diária com os recursos da natureza e insistem na relevância de seus argumentos, pois temem uma tragédia ambiental na região. Contudo, neste caso específico (emissário submarino para lançamento de efluentes industriais em Maricá), observamos que os pescadores podem "até reclamar", têm o direito de falar e expor sua opinião em eventos destinados ao debate público, mas não têm poder suficiente para alterar um projeto tão importante para o Estado quanto é o Comperj. Nessa audiência pública, vimos ainda o Estado defendendo os interesses das indústrias em detrimento dos anseios dos outros grupos sociais ali representados.

Outro exemplo são os pescadores artesanais da Baía de Guanabara, um grupo que sofre diretamente os efeitos da industrialização nesse território e que tem sido alvo de ameaças e atentados por contestar e tentar impedir os projetos que inviabilizam a pesca nessas águas. A essa categoria tem sido dado o papel de denunciar a apropriação privada desse território e lutar pela garantia das condições que permitam a reprodutibilidade de suas práticas sociais. O principal grupo organizado de resistência à supremacia da indústria de petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara é a Associação de Homens e Mulheres do Mar (Ahomar). Apesar de esse grupo reclamar e participar de diversas reuniões e audiências públicas, o "constrangimento político" que eles criam não tem poder suficiente para modificar o projeto em curso na metrópole. Pelo contrário, muitos membros já sofreram atentados de morte, pescadores foram brutalmente assassinados e sua principal liderança necessita de escolta armada diariamente.



No próximo item deste artigo, com base na análise dos dados do Cadastro de Usuários de Água, refletiremos sobre a intensificação dos usos de suas águas na RMRJ.

Usos e usuários de água na metrópole fluminense

Toda a efervescência de projetos e investimentos supracitados tem influência direta na direção que os fluxos da água na metrópole tomam. Ainda mais quando pensamos na situação atual de estresse hídrico vivido na RMRJ (Coppetec, 2013). Nesse contexto, cabe refletir sobre quais são as regiões beneficiadas, bem como quem são os atores que detêm o poder de decisão sobre o fluxo que a água toma na RMRJ.

Para iniciar uma reflexão sobre desigualdades ambientais relacionadas com a água na RMRJ, cabe um olhar mais atento sobre a Baixada Fluminense (lado oeste da RMRJ), um exemplo marcante de inserção da água em processos de controle político e circulação de capital, influenciados diretamente por relações desiguais de poder de decisão em termos de acesso e uso da água. Além do mais, no caso da água, as condições desiguais de apropriação não só acentuam as dificuldades de uso por uma parte da população, como também resultam em situações de maiores riscos associados ao uso do território para fins de moradia (Fracalanza et al., 2013).

Na Baixada Fluminense localizam-se cursos d'água intensamente poluídos, que desaguam na Baía de Guanabara (bacia hidrográfica dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí), fruto

da presença de um parque industrial bastante complexo e da ausência de políticas efetivas de saneamento básico, ambos os fatos contribuindo de forma significativa para a poluição do estuário. Há ainda, nessa região, um problema histórico de "falta de água", em razão do abastecimento de água intermitente em muitos bairros e de "excesso de água", devido às recorrentes enchentes durante os meses chuvosos do verão.

Assim, neste tópico, os "fluxos da água" servirão como fio condutor para uma análise das situações tidas como de injustiça ambiental, vividas pelos moradores da região. Para tanto, realizaremos uma analogia entre as direções dos fluxos de pessoas e o fluxo de água que cruza o lado oeste da RMRJ.

Em um primeiro momento, destacamos a situação de dependência econômica da Baixada Fluminense em relação ao Rio de Janeiro e seu papel de fornecedora de mão de obra barata para a capital, uma vez que a fraca economia local obriga grande parte de seus moradores a realizar longos deslocamentos em busca de emprego e renda (Simões, 2006). Aqui cabe ressaltar que a cidade do Rio de Janeiro tem características especiais no contexto metropolitano devido à centralidade econômica e política que exerce diante dos demais municípios (Lago, 2009). Nesse caso, são os moradores da Baixada que sofrem o ônus de ter que se deslocar para trabalhar em locais distantes de sua residência, encontrando dificuldades diversas nesse deslocamento de casa para o trabalho devido, principalmente, à precariedade do sistema de transporte público intermunicipal e engarrafamentos no trânsito em quase toda a RMRJ (fatos esses rotineiramente divulgados na própria grande mídia).

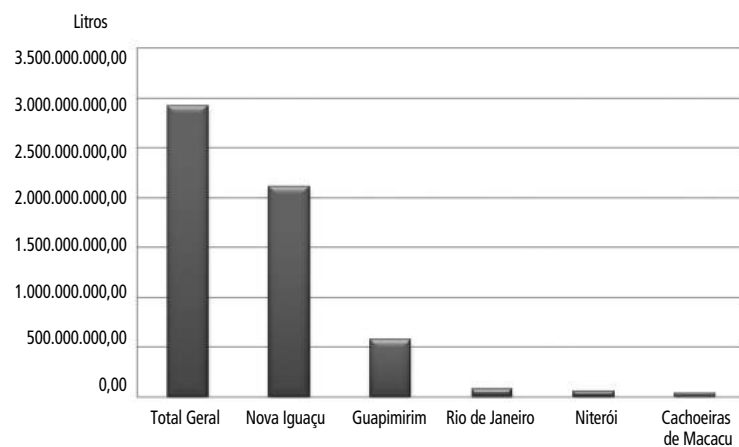
Por outro lado, quando observamos o deslocamento da água para abastecimento doméstico na região, o fluxo se inverte. Isso porque a população da Baixada está situada geograficamente nas proximidades do principal manancial de água da RMRJ, o Sistema Guandu,¹⁶ mas não se beneficia dessa situação, uma vez que inúmeros bairros da Baixada Fluminense sofrem escassez crônica dos serviços de abastecimento de água (Porto, 2001; Ioris e Costa, 2008). Enquanto isso, nos bairros da zona norte, centro e sul da cidade do RJ, área considerada mais “nobre”, cujos bairros são chamados de “fim de linha” pela Cedae, por estarem distantes geograficamente das fontes de água bruta da Estação de Tratamento de Água Guandu (ETA Guandu), dificilmente falta água (Costa e Ioris, 2010). Desse modo, a proximidade geográfica do principal sistema de abastecimento não é garantia de que a água chegará de maneira regular e com qualidade confiável nas residências.

Esse exemplo nos mostra que é através das práticas de apropriação do mundo material, historicamente constituídas, que se configuram os processos de diferenciação social

dos indivíduos, através da distribuição, acesso, posse e controle de território, fontes, fluxos e estoques de recursos materiais (Acselrad, 2004). Pode-se assim afirmar que os sujeitos, ou agentes sociais, são constituídos em função das relações que estabelecem no espaço social (Bourdieu, 1999).

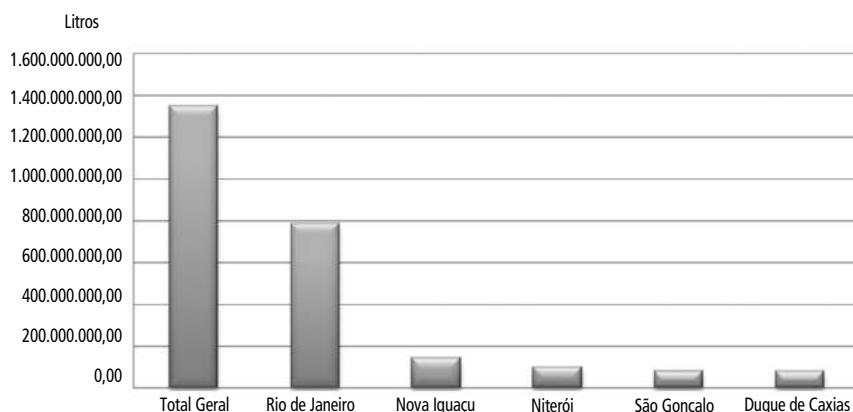
As tabelas abaixo confirmam esta situação: grande parte da água que abastece a Região Hidrográfica V (RMRJ) é captada em municípios da Baixada, mas o município que mais realiza lançamentos é o RJ. Ou seja, a água, que é pesada e requer uma logística complicada para se deslocar, captada na Baixada, serve para fomentar o protagonismo econômico da capital no contexto nacional e internacional. Aqui, vale reforçar que a zona oeste do Rio de Janeiro não é “produtora” de água, uma vez que o Sistema Guandu, localizado no município de Nova Iguaçu, é beneficiado com uma transposição de água do rio Paraíba do Sul. De todo modo, mesmo que artificial, é a Baixada Fluminense que abriga o principal manancial de água da metrópole. A próxima figura mostra a carga total de lançamento de efluentes dos principais municípios usuários de água.

Figura 2 – Os cinco municípios com maior vazão de captação de água (litros/hora)



Fonte: Inea (2013); elaboração do autor.

Figura 3 – Os cinco municípios com maior vazão de lançamento de efluentes (litros/hora)



Fonte: Inea (2013); elaboração do autor.

Observando as Figuras 2 e 3, conclui-se que a água proveniente dos municípios periféricos (Nova Iguaçu e Guapimirim, principalmente) é usada e descartada na capital, o Rio de Janeiro. Mesmo considerando que a capital tem mais habitantes, se comparada aos municípios periféricos, ainda assim é possível comprovar o argumento dos autores ligados à “Ecologia Política da Água”, de que tanto a distribuição dos serviços que envolvem o saneamento básico, quanto as obras de infraestrutura em uma cidade podem sinalizar (e fomentar) diferenciação social e de classe. Tal pressuposto confirma a necessidade de observação do quadro social, pois, de acordo com a abordagem aqui adotada, o fluxo de água no contexto urbano expressa diretamente fluxos de poder entre grupos sociais e fluxos de recursos financeiros, através da ocupação desigual do espaço e da decisão a respeito de investimentos públicos (Swyngedouw, 2004).

Nesses termos, é preciso levar em conta que, quando se trata de analisar os problemas ambientais no meio urbano, é preciso ter em mente que as responsabilidades são parcialmente coletivas. Isso porque, certos agentes se encontram em posição privilegiada para interferir na dinâmica territorial, de forma mais atuante e com mais poderes do que outros. Por ser “base da produção da diferenciação social dos indivíduos, a desigual distribuição de poder sobre os recursos configura assim as diversas formas sociais de apropriação do mundo material” (Acsegrad, 2004a, p. 15). De forma complementar, “o futuro das cidades dependerá, em grande parte, dos conceitos constituintes do projeto de futuro dos agentes relevantes na produção do espaço urbano” (Acsegrad, 2009, p. 47).

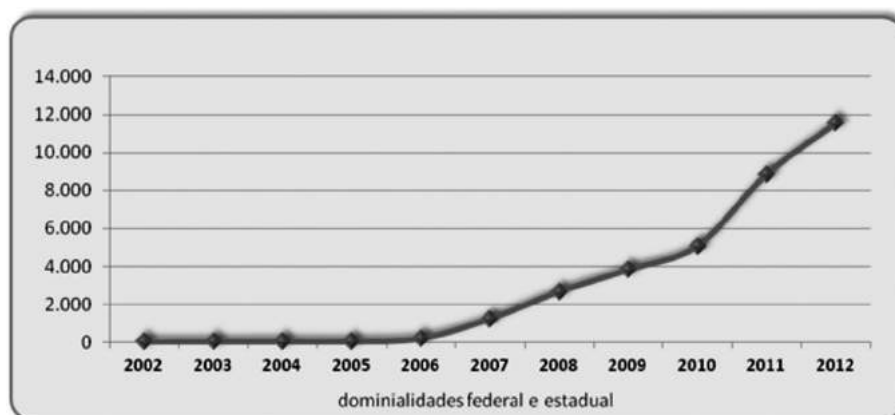
E é justamente sobre os “agentes relevantes”, ou seja, aqueles que detêm o poder de decidir para onde vai a água disponível, qual direção será tomada por seus fluxos na metrópole, o eixo condutor das discussões realizadas no próximo tópico.

O protagonismo da Cedae na RMRJ

Vale reforçar que, em decorrência da “efervescência olímpica” e econômica da cidade, novas empresas surgem e o mercado de trabalho torna-se bastante aquecido, fato esse que potencializa a migração de profissionais de diversas áreas para a capital fluminense, principalmente, e demais municípios da RMRJ. Consequentemente, o mercado imobiliário também entra em franca expansão, com o lançamento de centenas de novos empreendimentos, majoritariamente localizados na região da Barra da Tijuca, área nobre que concentra grande parte dos equipamentos olímpicos. Tudo isto impacta diretamente a demanda e distribuição de água na RMRJ. Nesse momento, é relevante recordar que sob o ponto de vista da Ecologia Política da Água, o fluxo de água no contexto urbano expressa diretamente fluxos de poder entre grupos sociais, assim como fluxos de recursos financeiros (Swyngedouw, 2004).

Para confirmar o aumento da demanda por água, o gráfico abaixo apresenta o aumento do número de empreendimentos que compõem o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH), ou seja, usuários que solicitaram a outorga de uso da água para fins de licenciamento ambiental, ou apenas regularizaram sua solicitação junto ao Inea.

Figura 4 – Evolução do CNARH no estado do Rio de Janeiro
(número de usuários cadastrados por ano)

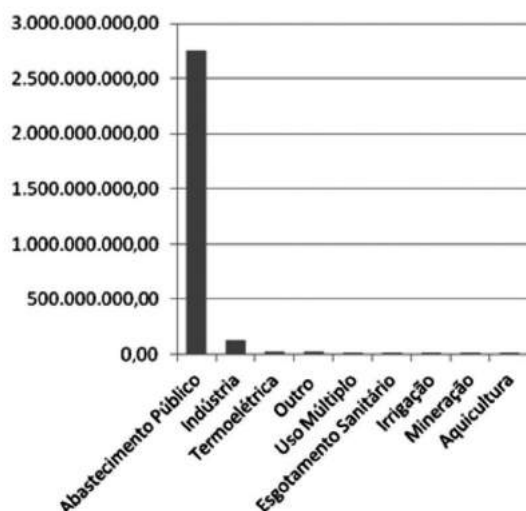


Fonte: Inea (2013).

Cabe aqui reforçar que a pressão sobre a rede fluvial (descarte de esgotos e efluentes industriais) e a demanda pela produção de água potável como insumo, provavelmente, irão gerar conflitos de uso, uma vez que, dificilmente, será possível atender a todos os demandantes. Isso porque, conforme nos lembra Castro (2010), a vazão do rio Guandu continua a mesma, e tais projetos, com investimentos públicos e privados, demandam enormes volumes de água. Historicamente, a transposição das águas do Paraíba do Sul para o Guandu significou a possibilidade de sobrevivência e expansão da cidade. No entanto, o quadro atual é incerto quanto à capacidade de suporte do atual sistema de abastecimento, em relação às possíveis demandas de água, e à diminuição da vulnerabilidade social quanto ao saneamento básico, vide a grave crise de abastecimento de água existente em São Paulo desde o final do ano de 2013.

Então, se o cenário não é favorável para garantir a demanda de água necessária para atender a toda a população e a todos os projetos em execução, com o agravante de que a metrópole paulista também sofre estresse hídrico, necessitando lançar mão das águas do Paraíba do Sul, cabe refletir sobre a segunda parte da questão proposta no início deste tópico. Assim, se não há água disponível para atender a todos os demandantes da metrópole fluminense, quem são os atores com o poder de decidir quais áreas geográficas serão contempladas ou quais serão os projetos contemplados? Para tentar responder a essa questão, utilizaremos novamente dados do cadastro de usuários de água, disponibilizado pelo Inea, para melhor visualizar quais são os principais setores usuários de água na RMRJ e como é a circulação dos fluxos da água na metrópole.

Figura 5 – Vazão de captação (m³) por tipo de uso da água na RHBG



Fonte: Inea (2013); elaboração do autor.

À primeira vista, foi notória a superioridade do setor “saneamento básico”, diante dos demais usuários, conforme Figura 5.

Ao verificar o nome das empresas cadastradas, percebemos que é a Cedae – prestadora de serviços de abastecimento público e esgotamento sanitário, quem domina fortemente as operações de captação e lançamento de águas na RHBG. Sediada na cidade do Rio de Janeiro, a Cedae é uma sociedade anônima de economia mista e capital aberto, sem ações listadas em Bolsa de Valores, cujo acionista majoritário é o Estado do Rio de Janeiro, responsável pela gestão da Companhia e detentor de 99% do capital votante e de 99% do capital total. O restante do capital é pulverizado entre 648 acionistas privados, em sua maioria pessoas

físicas (Cedae, 2011). A Cedae garante o abastecimento de água a uma população de cerca de 13 milhões de pessoas, atende a 64 dos 92 municípios do Estado com abastecimento de água e obteve, em 2011, um faturamento médio mensal de R\$293 milhões (Cedae, 2011).

Desse modo, podemos afirmar que é a Cedae quem define, em grande parte, os sentidos dos fluxos de água na metrópole. Ou seja, essa empresa, por sua atividade e grandeza, tem determinado, na prática, as maiores finalidades do uso da água. Segundo dados da própria Cedae (2011), a empresa afirma atender com abastecimento de água 86,3% da população (residentes nos municípios contratantes do serviço); e com relação ao esgotamento sanitário, declara que 52,1% dos

usuários estão conectados à rede de esgoto. Ainda segundo dados fornecidos pela própria empresa, o índice de perdas de águas é da ordem de 31,2% (Cedae, 2011). As perdas físicas de água na rede paulista, por exemplo, chegam a absurdos 45%, em pelo menos metade da sua região metropolitana. Para Castro (2010), essas perdas são um crime ambiental; já Lutti (2014) declara que os administradores dessas empresas públicas de abastecimento – ou de economia mista, como é o caso da Sabesp – e outros agentes políticos deveriam ser pessoalmente responsabilizados por seus atos temerários, cujos resultados afetam a sociedade e o dinheiro público.

No caso da Cedae, foi possível verificar, em nossos trabalhos de campo, a insatisfação da população dos bairros da periferia da Baixada Fluminense, com relação a essa empresa. Cabe mencionar a falta de transparência e dificuldade de diálogo na relação entre Cedae e consumidores residenciais. Muitos moradores, mesmo pagando a conta de água, não recebem água nas suas casas. A Cedae só atende às reclamações (isto não significa que ela solucione os problemas) daqueles moradores que estão com suas contas de água em dia. Os inadimplentes não podem nem sequer fazer uma queixa relacionada a um cano estourado, à falta de água ou a qualquer outro problema (Ioris e Costa, 2009; Costa e Ioris, 2011). Muitos moradores mencionaram que por diversas vezes se organizaram em protestos e contrataram ônibus para levar as pessoas à sede da Cedae no Rio de Janeiro. Em uma ocasião, eles receberam como recomendação dos funcionários: "orar para chover, que é o melhor que vocês podem fazer..." (entrevista com os residentes em Duque de Caxias, 6/7/2008).

No caso específico das periferias da RMRJ, o resultado de tanto descompasso e descontinuidade nas políticas públicas de saneamento básico metropolitano é a cena, ainda muito comum, de moradores saindo de sua casa com uma sacolinha plástica de supermercado amarrada aos pés para proteger os sapatos, evitando assim chegar ao trabalho ou à escola com os pés sujos por lama. Em entrevista com o Secretário Municipal de Participação Social da Prefeitura de Nova Iguaçu,¹⁷ por exemplo, esse afirmou que na Baixada Fluminense o conceito de cidadania ainda está muito associado ao fato de o morador não ter lama na porta de sua casa.

Considerações finais

As análises realizadas apontam que os fluxos de águas que serpenteiam a Região Hidrográfica da Baía de Guanabara foram, e continuam sendo, apropriados como parte de uma estratégia que privilegia a produção capitalista do espaço. Tendo como base incentivos e políticas de Estado que fomentam a continuidade da grande exploração territorial direcionada à inserção brasileira na economia global. Contudo, críticas vêm sendo apontadas referentes aos poucos espaços políticos abertos para o debate sobre esses investimentos, apesar da existência de inúmeros arranjos políticos ditos participativos, criados nas décadas de 1990 e 2000.

O projeto (dito) de desenvolvimento em curso na metrópole envolve fomentar a industrialização na Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e inviabilizar outros tipos de usos e usuários de água, tais como os pescadores artesanais que se mostram presentes.

No depoimento do pescador Alexandre Anderson, líder da Ahomar, realizado na OAB em agosto de 2012, esse reforçou o papel exercido pela atual “coalizão de poder”, composta pelos governos federal, estadual, municipal e grandes empresários, no contexto da política desenvolvimentista em curso na RMRJ. Lembrou ainda que a industrialização do entorno da Baía de Guanabara sofreu grande impulso na última década e vem minando a possibilidade de realização de outros tipos de uso da água na Baía.

Os desafios desse sistema de gestão de águas implementados a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos, baseado numa gestão que se pretende democrática e descentralizada, são de difícil solução no curto prazo e extrapolam a escala da metrópole, bem como a capacidade das instituições “hídricas” em resolvê-los, tais como os Comitês de Bacia Hidrográfica. Envolvem, antes de tudo, uma escala supranacional, cujo contexto tem se mostrado impregnado com os ideais das políticas econômicas neoliberais. É relevante salientar que mesmo uma política de águas bem-sucedida não é capaz de interferir naqueles setores colocados pela estrutura do Estado como fora da esfera decisória participativa. Na Baía de Guanabara, por exemplo, há múltiplas institucionalidades e diversas políticas públicas nela incidentes.

De forma geral, a busca por uma melhor ‘governança’ (noção fundamental do aparato de regulação e gestão de recursos hídricos, como se pode verificar no texto da Lei 9433/1997) produziu uma significativa mudança de discurso nos últimos anos, mas sem que se identifiquem oportunidades concretas para

democratizar o poder de decisão e vontade do Estado em compartilhá-lo, vide a falta de protagonismo do CBH Guanabara no campo de gestão de águas (Costa, 2013).

A insustentabilidade da água é, portanto, não apenas relacionada com o mau estado dos sistemas hídricos e a precariedade dos serviços públicos metropolitanos, mas está profundamente enraizada nos padrões de uso e conservação da água em um contexto de forte desigualdade de poder entre usuários de água – vide o protagonismo exercido pela Cedae – e os formuladores de políticas públicas.

Ademais, observa-se que o fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos (Brasil, 1997) que diz que, em um contexto de escassez, o uso prioritário da água deverá ser o abastecimento humano e a dessedentação de animais não é cumprida – já que dificilmente há falta de água para as indústrias. Já o cidadão comum, que necessita da água para sobrevivência diária, é nomeado pelas empresas de saneamento básico por “usuário” e deverá se encaixar em uma categoria preestabelecida - usuário residencial, comercial ou industrial, e pagar pelo seu uso, conseqüentemente. Observa-se assim que, com as reformas liberalizantes, a cidadania foi ressignificada e os direitos transformam-se em uma ficção retórica; em lugar de sujeitos de direitos surge a figura do usuário de serviços (Telles, 1999). Assim, a excessiva burocratização e racionalização formal do direito, do Estado, da administração pública, dentre outros, implica uma adaptação do modo de vida e de trabalho aos pressupostos econômicos e sociais gerais da economia capitalista, gerando assim um desprezo cada vez maior pela

essência qualitativa das coisas e das pessoas (Lukács, 1974). Nesse contexto, o objetivo de despoluir a Baía de Guanabara não deveria ser tratado com uma "meta olímpica", e, sim, uma "meta cidadã".

Sem identificar a politização dos problemas relacionados aos "fluxos da água na metrópole", a discussão e a formulação de respostas ficam circunscritas a temas superficiais e que não conduzem a soluções efetivas.

Maria Angélica Maciel Costa

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Turismo, Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza. Seropédica/RJ, Brasil.
mangelicamc@hotmail.com

Notas

- (1) É importante aqui explicar que neste trabalho o recorte espacial selecionado não se limita apenas ao espelho d'água da Baía de Guanabara, e, sim, à sua Região Hidrográfica. O Instituto Estadual do Ambiente (Inea), órgão gestor responsável pela política ambiental em nível estadual do Rio de Janeiro (RJ), em 2006, dividiu o estado do RJ em 11 Regiões Hidrográficas. Nomeou de Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (RHBG) a área que inclui, além da própria Baía (espelho d'água), 17 municípios (total ou parcialmente) e oito bacias hidrográficas. Observando os contornos dado à RHBG, uma primeira questão a ser levantada envolve a escala de gestão, ou seja, refere-se ao fato de que a RHBG corresponde à, praticamente, aos mesmos contornos geográficos da RMRJ.
- (2) Para os autores, o "território usado" seria o próprio meio técnico-científico informacional que, em contextos metropolitanos, ganha dimensão e vitalidade devido aos múltiplos usos e, sobretudo, à disputa de usos.
- (3) Com apoio parcial do CNPq, edital CT-Hidro, sob orientação dos professores Henri Acseirad e Antônio Ioris.
- (4) O CNARH foi desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA), em parceria com autoridades estaduais gestoras de recursos hídricos. O objetivo principal é permitir conhecer o universo dos usuários das águas superficiais e subterrâneas em uma determinada área, bacia ou mesmo em âmbito nacional. O conteúdo do CNARH inclui informações sobre a vazão utilizada, local de captação, denominação e localização do curso d'água, empreendimento do usuário, sua atividade ou a intervenção que pretende realizar, como derivação, captação e lançamento de efluentes. O preenchimento do cadastro é obrigatório para pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, que sejam usuárias de recursos hídricos, sujeitas ou não à outorga (ANA, 2003).

- (5) Ao não dissociar 'natureza e sociedade', e 'tempo e espaço', a Ecologia Política nos auxilia a visualizar melhor a clara manifestação dos interesses dos detentores de poder econômico em se apropriar cada vez mais dos bens naturais tidos, segundo certas concepções, como capital natural (Bordalo, 2008).
- (6) Apesar da "vida não ser um produto da técnica", tal qual afirmou Milton Santos, são inúmeros os exemplos onde o conhecimento técnico subjugou os modos de vida de populações rurais ou tradicionais no Brasil. Zhouri et al. (2011), por exemplo, citou o caso das comunidades a jusante da represa de Irapé, em Minas Gerais, que tiveram o seu modo de vida alterado após o barramento das águas. Durante os embates de resistência ao empreendimento, opiniões diversas se confrontaram. De um lado, a população argumentava que a água piorou de qualidade após a construção da barragem, porque apresentava cheiro ruim, gosto ruim (tanto que "nem os animais bebiam", era o que diziam os entrevistados), e que o represamento da água alterou o ciclo natural das cheias e das vazantes, sendo este primordial para viabilizar a agricultura familiar. Do outro lado, os técnicos responsáveis contra argumentavam dizendo que as mudanças foram apenas estéticas, pois a água continuava a mesma de sempre, Classe 2, segundo parâmetros técnicos definidos pelo Conama, e, sendo assim, não havia motivos para reclamar.
- Para Zhouri et al. (2011), a resposta estritamente técnica desconsiderou, desprezou o sofrimento diário das pessoas. Além do mais, a obra trouxe, sim, graves consequências sociais e econômicas, pois o represamento da água suprimiu as referências temporais e espaciais comunitárias, já que "a seca e a cheia" do rio organizavam o trabalho comunitário segundo as estações climáticas anuais. Por outro lado, da nova paisagem criada, onde a empresa abre as comportas à sua revelia, nada se sabe. Perdem-se, assim, conhecimentos situados, fatores sensoriais e corpóreos, podendo levar à extinção as experiências de manejos comunitários, ainda existentes naquela região (Zhouri et al., 2011).
- (7) Swyngedouw (2004) elegeu a água como um fio condutor, a partir do qual seria possível revelar uma série de relações sociais que perpassam processos espaciais de diferentes ordens. O simples movimento de uma gota de água que é engarrafada para ser vendida como mercadoria, por exemplo, pode demonstrar a complexidade do Ciclo Hidrossocial – uma vez que a interferência humana, os usos realizados e as relações sociais (de poder) são partes fundamentais desta trajetória.
- (8) Na época, funcionavam aproximadamente 120 engenhos no entorno da Baía, os quais contribuíram para o processo de alteração dos ecossistemas da região, já que as matas litorâneas foram sistematicamente dizimadas para o plantio dos canaviais e abastecimento das fazendas (Coelho, 2007).
- (9) É preciso citar também o importante papel exercido pela Baía de Guanabara de "porto colonial", local onde se praticavam as grandes transações comerciais, responsáveis pela expansão mercantil e agrária do Rio de Janeiro. Os portos passaram a possuir ter grande relevância, principalmente a partir do ciclo do ouro, com a descoberta dos minérios preciosos da região das Gerais, em 1695. Sendo assim, foi relevante o papel geopolítico desempenhado pela Baía de Guanabara: enquanto a navegação era a base do sistema de transporte, a Guanabara era o seu escoadouro natural, a planície que, após vencida a Serra do Mar, possibilitava a conexão com o ouro das Minas Gerais (Lessa, 2000).

- (10) Para melhorar a imagem da cidade no contexto internacional, o Plano de 1903, conhecido por “Reforma Passos”, serviu de base à remodelação do Rio de Janeiro. Inspirada na Paris de Haussmann, a Reforma Passos surgiu, sobretudo, “como uma autêntica ação “civilizatória” sobre os trópicos, capaz de abrir ao país as vias da modernidade” (Carvalho, 1996, p. 167). No trecho abaixo, a autora ressalta o caráter secundário que a natureza, bem como a Baía de Guanabara, representou neste momento.
- (11) Também em meados do século XX, não podemos deixar de citar que um fato político relevante foi a transferência do governo federal do Rio de Janeiro para Brasília, quando então o antigo Distrito Federal tornou-se estado da Guanabara. Anos mais tarde, em 1975, a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro criou o novo estado do Rio de Janeiro e um novo município capital, a cidade do Rio de Janeiro, que passou a conviver com a escassez de recursos para os encargos assumidos. Trata-se de uma situação muito diferente do que acontecia antes, pois, como Distrito Federal e depois estado da Guanabara, o Rio dispunha de uma quantidade razoável de recursos federais e estaduais. Além de perder funções administrativas em 1960, em 1975 a cidade perdeu os recursos de estado.
- (12) Aqui convém lembrar que foi um “golpe duro” quando na década de 1950 a cidade do RJ deixa de ser a capital brasileira, que foi transferida para Brasília.
- (13) Para Sevá (2013), a atividade petrolífera é marcante na paisagem da Baía de Guanabara, devido à presença dos vários estaleiros, navios e plataformas. Menos visíveis, mas igualmente relevantes para a indústria petrolífera, são os gasodutos e canalizações das empresas Comgás e GasRio, que distribuem gás natural para consumidores comerciais, coletividades e residências em muitos bairros do Rio, e para as mais importantes indústrias da RMRJ. Lembra ainda que, na capital carioca, estão sediados alguns órgãos que compõem o “cérebro” dessa indústria no país, tal como a Agência Nacional do Petróleo (ANP), além das sedes da Petrobras e da sua subsidiária de transportes, a Transpetro, e a sua subsidiária de comercialização, a BR Distribuidora.
- (14) Convém aqui lembrar que, dentre todas as atividades envolvidas na cadeia produtiva do petróleo brasileiro, a etapa do refino do óleo é uma das que possuem têm tecnologia mais defasada. Esse fato assumiu dimensão catastrófica no ambiente e junto à opinião pública quando do acidente da Refinaria de Duque de Caxias, em 2000, o mais grave já ocorrido na baía de Guanabara, em decorrência do desgaste de oleodutos com manutenção precária (Sevá, 2013).
- (15) Bourdieu (1997) afirma que a capacidade de dominar o espaço, principalmente apropriando-se (material ou simbolicamente) de bens raros (públicos ou privados) que se encontram desigualmente distribuídos, depende do capital acumulado (econômico, cultural, social, e outros) que cada ator tem.
- (16) A Estação de Tratamentos de Águas do Guandu, localizada no município de Nova Iguaçu (lado oeste da RMRJ), é uma transposição de águas do Paraíba do Sul e abastece grande parte da metrópole.
- (17) Entrevista realizada no ano de 2008.

Referências

- ACSELRAD, H. (2004a). "As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais". In: ACSELRAD, H. (org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- _____. (2004b). "Justiça ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas". In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S. e PÁDUA, J. A. (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- _____. (2009). "Sentidos da Sustentabilidade Urbana". In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, Lamparina.
- AGÊNCIA BRASIL (2013). *Rio vai investir R\$ 2 bilhões para despoluir praias, lagoas e a Baía de Guanabara até as Olimpíadas*. Brasília, 4 de junho. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-04/rio-vai-investir-r-2-bilhoes-para-despoluir-praias-lagoas-e-baia-de-guanabara-ate-olimpiadas>. Acesso em: 5 jun 2013.
- A LIÇÃO que vem do Rio. Revista Época. Editora Globo. Edição especial. Rio de Janeiro, 9/3/2013. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Brasil/Especial/noticia/2013/03/licao-que-vem-do-rio.html>. Acesso em: 30 jun 2013.
- AMADOR, E. S. (1992). "Baía de Guanabara: um balanço histórico". In: ABREU, M. de A. (org.). *Natureza e sociedade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, SMCTE/Divisão.
- ANA (2003). *Resolução n. 317*, de 26 de agosto, que instituiu o Cadastro Nacional de Usuários de Águas (CNARH).
- _____. (2007). *GEO Brasil: recursos hídricos: resumo executivo*. Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília, MMA; ANA.
- BORDALO, C. A. L. (2008). A gestão dos recursos hídricos a luz da ecologia política: um debate sobre o controle público versus o controle privado da água no Brasil. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, n. 17.
- BOURDIEU, P. (1997). "Compreender". In: BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis/RJ, Vozes.
- BRASIL (1997). *Lei 9.433. Política Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, Secretaria de Recursos Hídricos, Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
- BRITTO, A. L. (2003). Implantação de infra-estrutura de saneamento na região metropolitana do Rio de Janeiro: uma avaliação das ações do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1.
- CANO, W. (2002). *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas, Ed. Unicamp.
- CARVALHO, A. M. F. M. (1996). A Baía de Guanabara: os itinerários da memória. *Revista USP*. São Paulo, n. 30, pp. 156-169.
- CARVALHO, C. M. D. de (1990). *História da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura/Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. Biblioteca Carioca.
- CASTRO, C. (2010). *Águas do Rio de Janeiro: da metrópole com riscos à metrópole dos riscos*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CASTRO, C. M. e FERREIRINHA, M. M. (2013). A problemática ambiental na Bacia Hidrográfica do Rio Guandu: desafios para a gestão dos recursos hídricos. *Anuário do Instituto de Geociências – UFRJ*.

- CASTRO, J. E. (2007). Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente & Sociedade*, v. X, pp. 97-118.
- CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos (2011). *Relatório da Administração do Exercício de 2011*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.cedae.com.br/ri/Relat%C3%B3rio_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_2011.pdf. Acesso em: 5 jan 2013.
- CHAVES, C. M. S. R. S. (2011). *Mapeamento participativo da pesca artesanal da Baía de Guanabara*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CHIAVARI, M. P. (1985). “As transformações urbanas do século XIX”. In: DEL BRENNA, G. R. (org.). *O Rio de Janeiro de Pereira Passos*. Rio de Janeiro, Index.
- CNI (2012). *Avanços da indústria brasileira rumo ao desenvolvimento sustentável: síntese dos fascículos setoriais*. Brasília, CNI.
- CNRH (2000). Resolução n. 5, de 10 de abril. *Diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas*.
- COELHO, V. M. B. (2007). *Baía de Guanabara: uma história de agressão ambiental*. Rio de Janeiro, Casa da Palavra.
- COOPETEC (2013). *Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro. R4 – Relatório Gestão de Recursos Hídricos*. Coppe/UFRJ, Laboratório de Hidrologia.
- CORREIA, R. L. (1986). *Região e organização espacial*. São Paulo, Ática.
- COSTA, M. A. M. (2013). *Os fluxos de água na metrópole: usos múltiplos e gestão participativa na Baía de Guanabara*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- COSTA, M. A. M. e IORIS, A. A. R. (2010). Até a Última Gota: Complexidade Hidro Social e Ecologia Política da Água na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro, Brasil. *Anais Conferência Waterlat*. São Paulo.
- _____. (2011). A distância entre teoria e prática: barreiras para um regime de gestão de águas participativo na Baixada Fluminense – RJ. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Rio de Janeiro.
- ECOLOGUS (2005). *Plano Diretor de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara*. Rio de Janeiro.
- FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M. e ECA, R. F. (2013). Environmental justice and water resources governance practices: re-introducing issues of equality to the agenda. *Ambient. soc.* [on line]
- INEA (2012). *Cadastro dos Usuários de Água da RMRJ do ano de 2012*. Dados fornecidos em 2013.
- IORIS, A. A. R. R. (2010). “Da Foz às Nascentes”. In: ALMEIDA, A. W. B. et al. (orgs.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Lamparina.
- IORIS, A. A. R. e COSTA, M. A. M. (2008). Valoração da água e instituições sociais: subsídios para a gestão de águas na Baixada Fluminense. *Anais Semana IPPUR*.
- _____. (2009). The challenge to revert unsustainable trends: uneven development and water degradation in the Rio de Janeiro Metropolitan Area. *Sustainability*, v. 1, n. 2, pp. 133-160.

- JORNAL ESTADÃO (2012). *Em 20 anos despoluição da Baía de Guanabara vira esgoto*. São Paulo, 21 fev. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,em-20-anos-despoluicao-da-baia-de-guanabara-vira-esgoto,851258,0.htm>. Acesso em: 30 jun 2013.
- LAGO, L. C. (org.) (2009). *Como anda o Rio de Janeiro?* Rio de Janeiro, Letra Capital/Coleção Observatório das Metrópoles.
- LEME, M. C. S.; FERNANDES, A. e GOMES, M. A. F. (orgs.) (1999). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo, Studio Nobel/FAUUSP/Fupam.
- LESSA, C. (2000). *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima*. Rio de Janeiro, Record.
- LITTLE, P. E. (2006). Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 12, n. 25, pp. 85-103.
- LUKÁCS, G. (1974). *História e consciência de classe: estudos de dialética marxista*. Rio de Janeiro, Porto, Portugal, Elfos Ed./Publicações Escorpião.
- LUTTI, J. E. I. (2014). Crise de abastecimento era uma tragédia anunciada. *Revista Le Monde Diplomatique*. Edição especial gestão de águas.
- MMA (2006). *Plano Nacional de Recursos Hídricos. Síntese Executiva – português*. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos.
- OLIVEIRA, N. G. (2012). *O poder dos jogos e os jogos de poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- PINTO, R. G. (2013). “Pesca artesanal e conflito ambiental na Baía de Guanabara”. In: *50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil*. Organização: Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-sal. Fundação Heinrich Boll, Rio de Janeiro.
- PIRES, H. F. (2010). Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do plano estratégico e sua inspiração catalã. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, v. XV, n. 895 (13). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-895/b3w-895-13.htm>. Acesso em: 8 mar 2013.
- RESENDE, V. F. (2002). “Planos e regulação urbanística: a dimensão narrativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro”. In: OLIVEIRA, L. L. (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- RIO DE JANEIRO (1999). Lei n. 3239, de 2 de agosto. *Institui a política estadual de Recursos Hídricos; cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos*.
- RIO VAI investir R\$2 bilhões para despoluir praias, lagoas e a Baía de Guanabara até as Olimpíadas. Agência Brasil. Brasília, 4/6/2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-04/rio-vai-investir-r-2-bilhoes-para-despoluir-praias-lagoas-e-baia-de-guanabara-ate-olimpiadas>. Acesso em: 5 jun 2013.
- SANCHES, M. (2000). Elites globais e cidadãos locais: quem ganha com a despoluição da Baía de Guanabara? In: CONGRESSO LASA. *Anais*.

- SANTOS, M. (1994). *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2003). *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record.
- SECRETARIA DO AMBIENTE e Petrobrás fazem campanha sobre sustentabilidade ambiental. Site INEA. Rio de Janeiro, RJ. Publicado em 09/07/2013. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/noticias/noticia_dinamica1.asp?id_noticia=2295. Acesso em: 19 jul 2013.
- SEVÁ, O. (2013). "Riscos e prejuízos sociais e ambientais da indústria petrolífera. Uma introdução sobre o panorama do Brasil até 201". In: *50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil*. Organização: Fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía de Guanabara conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-sal. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- SILVA, J. R. (2002). *Os Esgotos do Rio de Janeiro – História do Sistema de Esgotos Sanitários da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Corbã.
- SILVA, M. O. (2005). *Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro, Senac.
- SILVA, R. D. (2007). Território e desenvolvimento: as raízes da centralidade do Rio de Janeiro na economia nacional. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 40.
- SILVA, R. T. (2004). "A regulação e o controle público da infraestrutura e dos serviços urbanos no Brasil". In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.
- SIMÕES, M. R. (2006). *A cidade estilhaçada: reestruturação econômica e emancipações municipais na Baixada Fluminense*. Tese de Doutorado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- SWYNGEDOUW, E. (2004). Social power and the urbanization of water: flows of power. *Oxford Geographical and Environmental Studies*. Oxford.
- TELLES, V. da S. (1999). *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte, UFMG.
- VIEIRA, M. V. (2009). O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Entraves Institucionais e Impactos Territoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ZHOURI, A. et al. (2011). A supressão da vazante e o início do vazio: água e "insegurança administrada" no Vale do Jequitinhonha – MG. *Anuário Antropológico*, pp. 23-53

Texto recebido em 25/jul/2014
Texto aprovado em 6/dez/2014



Belém do Pará: cidade e água

Belém, in the State of Pará: city and water

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Resumo

O artigo aborda o caso de Belém, Pará, Norte do Brasil, cidade onde a rede hidrográfica é um importante condicionante e definidor da morfologia urbana, dos usos do solo e dos atributos das atividades econômicas dispostas territorialmente. A partir de casos históricos, e de fenômenos contemporâneos de urbanização nas proximidades da água (rios, baía, estuário), nota-se sua dimensão enquanto como paisagem, veículo, substância e recurso; em paralelo, fenômenos como os *waterfronts*, os portos modernizados, a engenharia ambiental e a gestão de águas representam casos de materialização, e aprofundamento, de vetos no acesso à água e ao ambiente urbano em geral, apesar das diretrizes da política ambiental atual.

Palavras-chave: urbanização; recursos hídricos; planejamento ambiental.

Abstract

This paper deals with Belém, in the State of Pará, Northern Brazil, a city where hydrography has been conditioning and defining the urban morphology, land uses, and the attributes of economic activities arranged territorially. Studying historical cases and contemporary urbanization phenomena close to water bodies (rivers, a bay, an estuary), it is possible to notice the dimension of water as landscape, vehicle, substance and resource. At the same time, waterfronts, hub ports, environmental engineering and water management represent cases of materialization and deepening of vetoes on the access to water and to the urban environment in general, in spite of the directives of the current environmental policy.

Keywords: urbanization; water resources; environmental planning.

Introdução

Situada dentre as cidades brasileiras de implantação costeira ou estuarina, com razões nitidamente vinculadas à defesa da Colônia e às possibilidades de troca comercial (Santos, 2001; Moraes, 1999a), Belém, Pará, apresentou várias fases de seu desenvolvimento urbano na relação com sua extensa e capilarizada hidrografia. Longe de qualquer determinismo ambiental, na verdade a história da estruturação urbana de Belém e de sua região demonstra como a presença dos cursos d'água na paisagem e no ambiente regional condicionou formas de aproveitamento econômico e soluções de territorialização, no Norte do país e em assentamentos urbanos costeiros em geral. Pretende-se, neste trabalho, abordar aspectos da urbanização de Belém, Pará, em sua relação com tais condicionantes ligados à proximidade e formas de apropriação da água em assentamentos urbanos, a partir de casos históricos, de fenômenos contemporâneos e de algum recurso a conceituações.

Este texto está estruturado, basicamente, em duas partes. Inicialmente são comentadas formas históricas de uso, de apropriação e de abordagens da água na cidade de Belém. Essas abordagens denotariam atividades econômicas, mas também soluções de desenho urbano e dimensões funcionais da cidade, relacionadas a essas abordagens da água. Em sequência, são brevemente abordados alguns fenômenos empíricos em que tais abordagens e formas se materializam, para comprovar e discutir essas categorias e apresentar, em retorno à formulação, a dimensão concreta da problemática.

Belém do Pará e abordagens históricas da água

O empreendimento colonial fez de Belém uma base militar e administrativa, com uma pequena praça comercial; um forte, sucessivamente reformado e fragilizado tanto pela precariedade construtiva quanto pelas intempéries e as correntes fluviais, foi implantado estrategicamente para a defesa da região da foz do Amazonas e do estuário em torno da Baía do Guajará (Moreira, 1989). Aquela Belém, entre o século XVII e o início do século XVIII, era na verdade um povoado, com população pequena e, no século XVII, poucos civis (Cruz, 1973). Era um ponto de observação e de controle do acesso no sistema fluvial do estuário da Baía do Guajará, permeado de bancos de areia e rios de baixo calado (Penteado, 1973). A pequena cidade, então, era composta basicamente por dois assentamentos, a *Cidade* e a *Campina*, separados por um rio e um pântano, o *Alagadiço do Piri* que foi drenado apenas no início do século XIX, integrando as duas diferentes parcelas da cidade (Cruz, 1973; Baena, 2004). Essa foi uma fase de aproveitamento da água na cidade de Belém que denotava observação e extensão; controle e monitoramento do território (Deleuze e Guattari, 1997) e produção de solo, por meio dos acrescidos de terras e da ocupação do território artificializado e drenado. Essa fase, de abordagem da água na cidade como observação e extensão, corresponderia ao período entre o início do século XVII e a primeira metade do século XVIII.

Figura 1 – A Doca da feira do Ver-O-Peso, registrada nos anos 1960, era um ponto de desembocadura do igarapé do Piri, divisor territorial da cidade nos séculos XVII e XVIII



Fonte: Penteadó (1968, v. 1, p. 47).

Figura 2 – Embora em registro dos anos 1960, a Doca do Reduto (nas imediações da zona central de Belém) já era, há tempos, um exemplo de desembocadura de rio com intensa atividade comercial e fluxo naval



Fonte: Penteadó (1968, v. 1, p. 139).

A Belém da segunda metade do século XVIII até o final do século XIX, em suas formas predominantes de aproveitamento e abordagem da água, é uma cidade comercial, um entreposto. É na troca comercial, sobretudo portuária, de equivalentes de especiarias asiáticas e africanas, e produtos regionais tidos como exóticos pelos europeus, que consiste a dinâmica econômica predominante daquele período, além das receitas públicas (Baena, 2004); grãos, ervas aromáticas e comestíveis, óleos, castanhas, têxteis e fibras, alimentos, madeiras, couros, pescado, frutas, artefatos em geral. A navegação, estruturando uma rede de trocas na Região Amazônica (assim denominada no século XIX), pontuava a formação e a consolidação de numerosas cidades ribeirinhas e portuárias, envolvidas em fluxos comerciais intensos na Bacia Amazônica (Baena, *ibid.*; Corrêa, 1987). Nesse período são estruturados portos, alguns públicos, em igarapés que penetram a cidade, e numerosos portos privados, ocupando lotes estreitos de suas margens fluviais, estendendo-se para terras então periféricas – fenômeno que seria, já em finais do século XIX, registrado como problemático pela chegada de um mercado formal de terras e pela formação de preços do solo urbano em termos modernos, em Belém (Penteado, 1968). Essa cidade, ainda intimamente vinculada em suas atividades econômicas, em seus equipamentos públicos, em suas formas de territorialização e economia, à hidrografia, era portanto um entreposto, onde a navegação e a troca denotavam usos de extensão e conexão em relação à água. A conexão ocorria, portanto, a partir da instalação das estruturas portuárias, interface entre a terra estendida ou não e a água, produzindo relações (funcionais, econômicas, culturais).

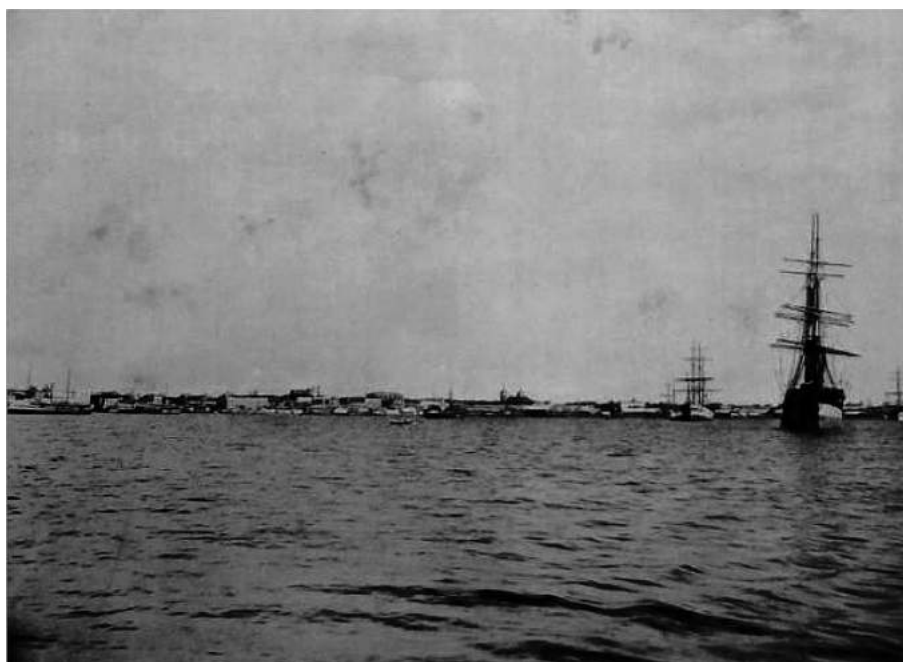
Essa característica comercial perdura até os dias atuais, obviamente com modificações, mas a persistência do caráter mercantil na economia regional repercute tanto em antagonismos entre as elites econômicas e os trabalhadores e pobres urbanos quanto nas definições contemporâneas sobre quem tem direito ao usufruto dos espaços diferenciados da beira da água (Moraes, 1999b).

A partir do final do século XIX, a cidade de Belém e sua região recebem traços próprios do processo de modernização capitalista da época. A adaptação das soluções de infraestrutura (até então incipientes, como era próprio daquele tempo e do estágio da economia local) e serviços urbanos para as exigências da cidade e do tempo capitalista implicam racionalização, retificação, esquadrinhamento e domínio geométrico do espaço urbano. É muito clara a influência do ideário da renovação urbana burguesa da virada dos séculos XIX e XX (Hall, 1995; Choay, 1997); a cidade precisava funcionar, e a massificação da habitação – ainda que em soluções precárias, registradas até mesmo na década de 1940 por Penteado (1968) – e das redes e serviços urbanos então nascentes combinava uma estratégia de consumo de produtos europeus e norte-americanos (bonde, iluminação pública a gás, telefone e telégrafo, mobiliário urbano, tubulações, blocos pré-fabricados, usinas e máquinas), ou seja, uma ampliação de mercado, a uma remodelação urbanística significativa. O estudo de Sarges (2002) aponta o caráter autoritário da administração municipal da época, imbuído do positivismo típico de seu tempo, e de uma lógica higienista própria da renovação urbana brasileira (Andrade, 1992), para as operações materiais de demolição de logradouros e edificações, implantação

de infraestrutura e urbanização em geral, em moldes festejados pela elite e permeados pela busca da salubridade, ou pelo combate ao miasma. Nesse sentido, intervenções legislativas disciplinavam o escoamento das águas de chuva das coberturas das edificações para que não fossem dispostas no leito das vias; diques e contenções em alvenaria de pedra ou blocos eram construídos para que se limitasse o

avanço das águas; aterros e acrescidos (extensão, portanto) produziam solo para que estruturas portuárias viessem a surgir, suprimindo bancos de areia e, portanto, praias; iniciava-se, em termos práticos, um período de racionalização do traçado e supressão de meandros de leitos de igarapés ou pequenos rios urbanos, de modo a acelerar seu escoamento e afastar os dejetos da paisagem (Sarges, 2002).

Figura 3 – Vista geral do Porto de Belém, a partir da Baía do Guajará; o projeto de modernização e formalização do Porto, datado de concepções do final do século XIX, assinala a racionalização das águas na cidade



Fonte: Pará (1899, p. 53).

Figura 4 – A Avenida Visconde (“Doca”) de Souza Franco, atualmente área nobre da cidade, foi uma área de assentamento precário (ou uma “baixada”) até os anos 1970, período deste registro fotográfico



Fonte: *Blog da FAU* (2 maio 2012).

O controle e a administração da paisagem, comenta Cauquelin (2007), são operações artísticas/técnicas modernas, executadas a partir da segunda metade do século XIX, para que se produzam mundos e, portanto, para que a paisagem seja, ela própria, o disciplinamento do mundo. Nessa Belém da virada do século XIX para o século XX, as águas passaram a ser águas técnicas, progressivamente; o Porto de Belém se instala no início do século XX, extinguindo a praia e o banco de areia e lodo que existia nas imediações da feira e dos mercados do Ver-O-Peso (Penteado, 1973); alguns canais passam a receber retificação de traçado e taludes impermeáveis em blocos; surgem as artes urbanas no espaço público da cidade, em praças com pequenos canais e sistemas integrados de escoamento; são construídas redes de infraestrutura, aterradas áreas sujeitas a alagamentos sazonais, e os casebres são identificados e sistematicamente remodelados ou

removidos de alguns locais centrais da cidade (Sarges, 2002). Essas águas são veículo e são substância, e logo se tornam paisagem, para que mercadorias, serviços, dejetos, reações físico-químicas e diferenciais de valor do solo urbano a elas relacionados surjam.

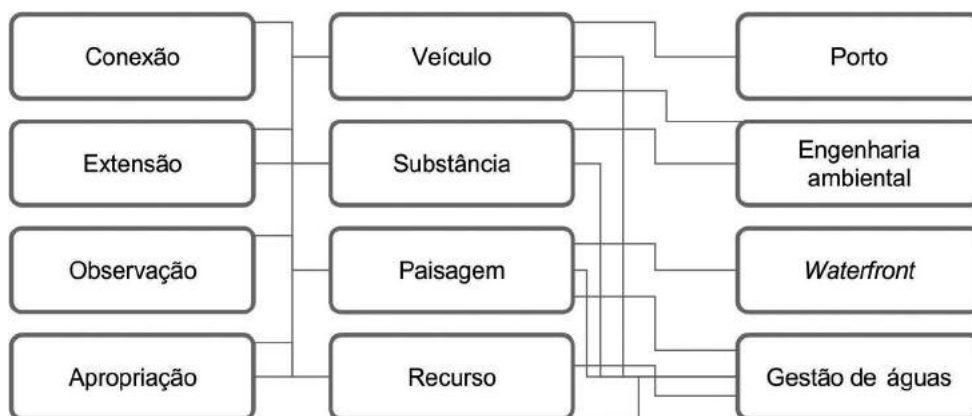
O século XX demarca não apenas a acen-tuação do caráter das águas técnicas, como processo de racionalização do ambiente, do território e da paisagem urbana, mas também o aprofundamento do caráter da água como veículo (de dejetos, de matéria, inclusive mer-cadorias), como substância (para produzir rea-ções, de limpeza, sulfactação, diluição) e, então, como recurso (econômico, como ativo). De-marca, ainda, que as operações da água como extensão, conexão e observação incorporem, também, a apropriação material. A captação de água e a expansão dos sistemas de abas-tecimento, bem como a tomada de água como insumo, são procedimentos da cidade moderna

que geram rejeitos, e cria-se uma espécie de dialética técnica no espaço urbano; o curso d'água é útil e maldito; ele é sujo, mas é um canal, não mais um rio; passa a ser, por isto mesmo, um veículo de limpeza e escoamento, através de uma substância codificada pelo saber aplicado moderno. As redes de abastecimento de água, já em franca implantação desde o século XIX, e representando evidente descompasso diante do enorme passivo da falta de cobertura de saneamento na cidade (Pereira, 2006), avançam no século XX com sucessivas reformas administrativas e alterações tecnológicas. Aquela "água técnica" do saneamento básico moderno é tributária dessa lógica, em que o rejeito tem, na maneira de abordar a água na cidade e na região, caráter muito próximo ao da navegação.

Porto, *waterfront*, engenharia ambiental, gestão de águas

As formas de territorialização da água na cidade de Belém corresponderiam, assim, a usos e a abordagens. A partir da empiria utilizada, quatro fenômenos podem ser identificados com diferentes usos e abordagens da água na cidade. A partir dos usos de conexão, extensão, observação e apropriação, identificou-se abordagens da água como veículo, substância, paisagem e recurso. Essas abordagens, contudo, não se colocam como diretamente respectivas aos usos da água na cidade listados neste texto. Na verdade, há recombinações desses usos e das abordagens, de modo que, nos fenômenos estudados, há associações entre dois ou mais desses elementos.

Figura 5 – Um diagrama esquemático pode demonstrar relações entre usos, abordagens e formas territoriais, presentes na pesquisa, na relação entre cidade e água



Usos da água no território (portanto, no espaço politicamente delimitado, ainda que não formalmente, com conteúdos históricos, culturais, econômicos, técnicos, sociais) seriam elementos básicos dessa tipologia e dessa tentativa de conceituação. Esses usos, que sugerimos ser estruturais, resultam em abordagens modernas da água no território (urbano, principalmente). Falamos em abordagens modernas, porque elas derivam de utilizações mais complexas em comparação com aquelas presentes em outros tempos históricos (pré-capitalistas, por exemplo). Novas funcionalidades e equipamentos técnicos dispostos territorialmente – portos, fábricas, ferrovias, estradas, estaleiros, mercados (Jacobs, 1970) – representam diferentes modos de tratamento da água na cidade; diferentes abordagens. Falar em recurso, portanto, remeteria a um dado momento histórico, capitalista, e já identificaria uma abordagem contemporânea da água na cidade. A política de gestão de recursos hídricos (que optamos por denominar como gestão de águas, o que é igualmente comum e identifica o mesmo fenômeno e a mesma política de Estado), conforme ilustrado esquematicamente no diagrama, é absolutamente transversal a todas as abordagens, dizendo-lhes respeito igualmente. Essa concentração em torno da gestão de águas ocorre porque se identificou que seu modo de analisar, de exercer poder e de intervir sobre a água no território é, de modo análogo, pretensamente universal, relativo a todos os usos que se possa praticar a respeito do recurso. O efeito da gestão de águas é transversal, difuso e generalizado, temporal e espacialmente. Justamente por isso, em textos institucionais da política de

gestão de águas no Brasil (MMA, 2004), por exemplo, bem como em outros locais, como na Europa, mesmo com seus diferentes níveis de escassez e de estrutura institucional (Barraque, 1992), fala-se no princípio de usos múltiplos da água como virtude – embora esse princípio não contenha, necessariamente, um modelo político de compartilhamento, ou uma relação necessária entre o recorte territorial técnico da bacia hidrográfica e os usos concretamente estabelecidos nas economias materializadas no território. A água é, assim, recurso porque pode representar fator de produção, insumo, diferencial na renda da terra, atributo valorável de localização.

Os portos seriam formas territoriais de abordagem da água como veículo. Sua lógica de desenho urbano e sua configuração denotam usos de extensão e conexão, sobretudo. Nesse sentido, nota-se que, historicamente, nos assentamentos urbanos há abordagens da água na paisagem que, para produzir solo, para garantir acréscimos de território na penetração diante do território da água, estendem o território. Essas abordagens podem ser notadas em aterros, em diques, píeres, mas também em embarcações. Podem ser observadas nas tecnologias de moldagem do terreno, no disciplinamento dos fluxos de drenagem e percolação, por exemplo, bem como na criação de terrenos emersos, quando se precisa, social e economicamente, desses. O inverso também ocorre; quando se cria canais e entradas da água no território urbanizado. A ideia de conexão se refere às estruturas (o equipamento portuário, por exemplo) em que se deseja produzir a relação entre a estabilidade ou o território alterado e o veículo.

Secundariamente, portos usam a água na cidade através de observação e de apropriação. Obviamente, usos militares, por exemplo, teriam importância de usos de observação tão relevantes quanto os próprios usos de conexão, no caso de estruturas portuárias, mas esses consistem em casos excepcionais; tratamos aqui de portos de natureza civil, comercial, principalmente, por esses estruturarem núcleos urbanos antigos – no caso

dos portos abrigados da virada dos séculos XIX e XX (Doumenge, 1967) – e mesmo por representarem fatores de indução de novas centralidades econômicas, segregadas e em enclaves, em estruturas portuárias contemporâneas como o hub port (Baudouin, 1999). Nota-se, portanto, que mais de um uso da água na cidade e mais de uma abordagem podem corresponder, central ou periféricamente, a determinada forma territorial.

Figura 6 – O Porto de Belém, em operação desde o início do século XX, e em processo de discussão sobre sua viabilidade funcional e administrativo-econômica



Fonte: CDP (2014).

Figura 7 – A Estação das Docas, espaço turístico com modelo de gestão e padrão de projeto típicos do *waterfront* em curso no mundo



Fonte: Foto do autor (dez. 2003).

No caso de Belém, o Porto, que compreende uma zona portuária ampliada, contendo um terminal de carga a granel, o cais acostável para embarcações de carga e passageiros, terminais militares e um terminal de combustíveis (CDP, 2014), está em nítido processo de discussão de sua viabilidade técnica e gerencial. O Porto de Belém, estuarino, é configurado como estrutura tida, hoje, com alto nível de obsolescência (Baudouin, 1999), diante do modelo do *hub port* e seus impactos territoriais, ambientais e logísticos. A localização histórica do Porto, central, era a mais adequada para o período do início do século XX; atualmente, discute-se o conflito em torno das cargas em contêineres e a relação entre exportação, importação, passageiros e cargas, além do conflito funcional com o Centro Histórico de Belém e suas atividades.

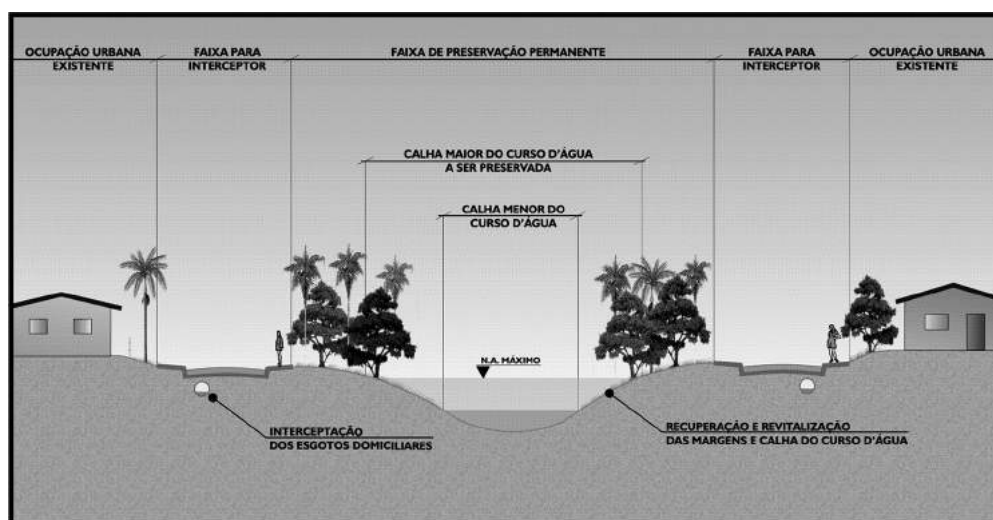
Os chamados *waterfronts* representam, no plano da História, a contraface dos portos, antigos ou modernizados. Na verdade, um *waterfront* em geral deriva de uma zona portuária cujo padrão tecnológico, situação fisiográfica e modo de operação passaram a ser considerados obsoletos (Baudouin, op. cit.) Processos de reestruturação produtiva e de privatização de serviços e do comércio na cidade criaram um modelo de negócios que se utiliza das cascas históricas dessas estruturas portuárias para nelas produzir locais de consumo visual, de padrões diferenciados (Zukin, 2000; Harvey, 1996; 2000). Os *waterfronts*, assim, são formas territoriais de abordagem da água como paisagem. Sua lógica de desenho urbano denota usos de observação; subsidiariamente, resta a ideia de conexão como referência histórica,

mas frequentemente sem qualquer concretude funcional. Zukin (op. cit.) apresenta a ideia de consumo visual e de paisagens liminares para identificar que, nesses locais, ocorre um novo tipo de relação econômica, contemporânea, em que a espacialidade do lugar é parte dos elementos que redefinem a abordagem da água na cidade.

Em Belém, o exemplo de *waterfronts* representa a aplicação das parcerias público-privado e a requalificação das cascas históricas

das antigas zonas portuárias; o “empreendimento” Estação das Docas, inaugurado em 2000, subsidiado pelo Governo do Estado do Pará, é um exemplo. Nesse caso, a água como paisagem denota os valores do solo urbano articulados a uma dimensão da chamada economia da cultura, e a uma relação das novas atividades do terciário urbano com o aproveitamento das antigas estruturas (Jameson, 2001); a dimensão paisagística da água, assim, adquire notável materialidade, fundiária inclusive.

Figura 8 – Uma das seções de canais de drenagem de obra de macrodrenagem da bacia hidrográfica mais densa de toda a Região Metropolitana de Belém, a Bacia da Estrada Nova, à época da divulgação do seu projeto básico, exibia então esboços de tecnologias de drenagem urbana não-estrutural



Fonte: Belém (2006).

Em sentido ambiental mais diretamente, a vertente da Engenharia Ambiental aplicada no Urbanismo e nas obras de infraestrutura urbana vem, desde pelo menos os anos 1980, praticando variantes de projetos com pretensão de intervenções de baixo impacto físico-ambiental. Principalmente ligadas ao Paisagismo, à Drenagem Urbana e à Geotecnia, essas intervenções de uma Engenharia Ambiental urbana compreensiva remontam a aplicações da Ecologia ao Urbanismo, ao Planejamento Ambiental, ao Planejamento Regional e ao Paisagismo (Spirn, 1984; McHarg, 1971). A substituição de lógicas de impermeabilização de terreno, grandes movimentações de terra e obras de arte de infraestrutura por soluções que favorecem dinâmicas naturais de escoamento, percolação e retenção, contenção de margens e encostas, representa uma mudança significativa no tratamento técnico da paisagem e do ambiente. Essa abordagem da água na cidade se identifica com a água como substância e como veículo, sendo usada como conexão e extensão, na produção e supressão de terrenos, na modelagem do sítio e nas estruturas de interligação entre a terra e a água. Adicionalmente, e em sintonia com a concepção dos waterfronts, a água é aqui também abordada como paisagem, já que esses espaços tratados de modo ambientalmente compreensivos têm se tornado locais de frequência das classes médias urbanas e espaços de conflito entre direitos de ocupação, risco ambiental urbano e direito à moradia.

Na cidade, o projeto de macrodrenagem da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, área de numerosos assentamentos precários, com 940 ha de área e 300 mil habitantes, apresentou curiosa inflexão em seus padrões de projeto. Inicialmente a concepção (ilustrativa, mais do

que técnica) desse projeto parecia incorporar soluções não-estruturais de drenagem urbana. Ao longo da execução da obra civil, e em função da fragilidade técnica do “projeto”, nota-se a materialização de soluções conservadoras, convencionais e mineralizadas – nos termos de Mello (2006) – de modo que se pode falar em um retrocesso, não apenas técnico, mas em termos urbanísticos, posto que em Belém a drenagem (e, portanto, o alagamento) constitui o principal fator de risco ambiental urbano. O projeto de macrodrenagem da Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, área mais densa de toda a Região Metropolitana de Belém (RMB), é caracterizado pela intervenção em uma área de cota altimétrica baixa, frequentemente até a cota 6,0 m, acima do nível do mar. O alagamento, sazonal, periódico ou excepcional, se mostra induzido pela deficiência de saneamento básico, pela ocupação do solo e aterros tecnicamente críticos e irregulares, e potencializado pela pobreza dos moradores. Essa situação provoca, anualmente, perdas materiais, adoecimento e mesmo perdas humanas. Sua “mensurabilidade” não estaria, portanto, na capacidade de uma classe de peritos, que identificaria suas “causas” e atuaria sobre elas (Valencio, 2010), mas em uma conjunção de política habitacional deficiente, baixíssima renda domiciliar, sítio físico alagável e alta contiguidade do ambiente construído.

Em paralelo a esse fator, a implantação de equipamentos públicos urbanos como o “parque naturalístico” Mangal das Garças parece não apenas tentar criar um ambiente naturalizado na cidade, mas também compor, como um termo entre o waterfront e a Engenharia Ambiental, a aplicação das abordagens da água na cidade como paisagem e como

veículo, ao mesmo tempo, ou como uma espécie de articulação, inclusive pela proximidade, com o projeto de macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova. A criação de espaços de sociabilidade, relativamente elitizados e com contraditórios apelos ambientais, pela porção de artificialidade que têm, sugere a vinculação entre a produção da paisagem nessa abordagem da

água na cidade e seus potenciais de clivagem, de veto. Esse veto pode ocorrer tanto pelos mecanismos de consumo triviais, quanto pelo acesso às terras com os atributos da conexão e da observação em relação à água, e também quanto à possibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos a ela relacionados – incluindo o saneamento básico.

Figura 9 – O Parque Naturalístico Mangal das Garças, em Belém-PA, é um dos exemplos de intervenções de cunho ambiental e de baixo impacto praticadas recentemente, embora apresente, como é comum na Engenharia Ambiental, contradições estruturais, como sua grande área aterrada e supressão de vegetação de restinga



Fonte: Foto do autor (set 2009).

Por fim, a gestão de águas, abordando um conjunto de atividades de aproveitamento da água no território, tem caráter transversal, difuso e abrangente nesse cenário. A ideia de uma gestão da paisagem, inserida em uma lógica ao mesmo tempo contábil e gerencial (Cauquelin, 2007), é imediatamente a da abordagem da água como recurso do território. Em paralelo, contudo, as outras abordagens circulam. Na gestão por bacia, aborda-se a

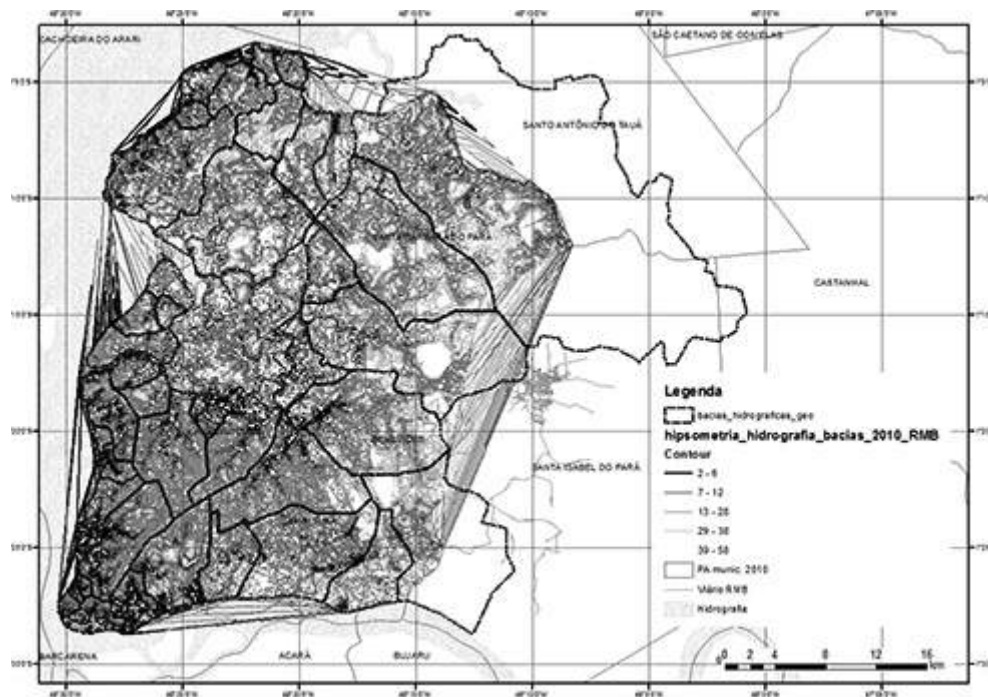
água como veículo e substância; em sua dimensão cultural, considerada dentro do chamado princípio dos usos múltiplos (MMA, 2004) na divisão de estoques do recurso surgem usos de apropriação; no gerenciamento desse estoque diante das intervenções ao longo da bacia, as intervenções são casos de extensão, conexão; a própria operação de monitoramento do uso do recurso se revela, em síntese, uso de observação da água no território (Figura 10).

Figura 10 – A definição espacial recente do Estado do Pará em regiões hidrográficas é o princípio da formalização de uma política de gestão de águas na Região



Fonte: Sema (2012).

Figura 11 – A Região Metropolitana de Belém em sua parcela de maior densidade de urbanização, com delimitação de Bacias Hidrográficas



Considerações finais

A intenção da pesquisa que gerou este texto era, inicialmente, a de buscar pontos de convergência entre quatro frentes de discussão do fenômeno socioambiental relacionando o processo de urbanização e a água no território. A relação entre cidade e água, na verdade, não é essencialista, nem diz respeito a narrativas esotéricas e místicas entre o lugar, ou seus atributos naturais, e as atividades humanas nele inscritas. A empiria, no caso de Belém, Pará, remete a quatro fenômenos, ou formas, territoriais, que ilustram pontos de uma problemática de acesso ao recurso, ou à paisagem, ao veículo

ou à água cientificamente tratada como substância – destituída, supostamente, de qualquer carga política. Nesse sentido, estender o território; conectar funções e atributos da água; apropriar-se materialmente dela ou monitorá-la são atividades, inscritas materialmente por meio de equipamentos e estruturas urbanas, próprias de cidades costeiras, ribeirinhas, lacustres. Esses fenômenos, então, articulam um problema único. Estes quatro fenômenos são:

- a urbanização de frentes de água urbanas, tomada a partir de antigas estruturas e espaços públicos de equipamentos de logística portuária, segundo modelos do empresariamento urbano (Harvey, 1996), usualmente chamada de *waterfront*;

- a correspondente discussão técnica e gerencial sobre a modernização portuária (Baudouin, 1999), inclusive no Brasil, gerando novos impactos territoriais com a desativação de antigas zonas portuárias (frequentemente do início do século XX) e a reorganização gerencial advinda da legislação nacional de regulação do setor (Brasil, 1993; 2013).

- a incorporação crescente de tecnologias da engenharia ambiental, de caráter compreensivo (Araujo, Almeida e Guerra, 2008; Spirn, 1984), diante dos impactos ambientais considerados negativos, principalmente relacionados a medidas estruturais de drenagem urbana, com forte caráter artificializado e dependente de estruturas integradas sistemicamente, mas não relacionadas ao gerenciamento de bacia hidrográfica;

- a implantação progressiva, no Brasil e no Estado do Pará (através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente), de uma política de gestão de recursos hídricos (Sema, 2012), baseada em diagnósticos ainda incipientes por região hidrográfica do Estado, e baseadas na discussão, assumidamente em processo de amadurecimento, sobre a implantação de mecanismos de cobrança por uso e exploração de recursos hídricos no Estado, diante de diferentes potenciais de acesso físico à água e, portanto, diferentes níveis de escassez e abundância, de acordo com as diferentes regiões do Estado do Pará.

A análise desses fenômenos, em princípio desarticulados, permite uma integração da temática da água na cidade. Notou-se que:

- a incorporação da água como paisagem no fenômeno do *waterfront* remete a um momento novo, da economia da cultura

(Jameson, 2001) nas economias urbanas, e da incorporação da paisagem como elemento derivado do acúmulo de capital previamente imobilizado no território, criando usos do novo terciário urbano, não mais relacionados à produção industrial, manufatureira ou ao comércio, ou mesmo às atividades primárias, típicas da economia urbana amazônica; a paisagem torna-se um ativo econômico, associando os valores da cultura do antigo à criação de uma suposta identidade regional, ribeirinha ou amazônica, vinculada ao rio;

- como contraface desse processo, a modernização de portos trata a água na cidade como veículo; sendo uma “água técnica”, esse elemento pertence à ordem dos fenômenos racionalizados pela lógica do cálculo e, ao mesmo tempo, pela eficiência dos modelos logísticos contemporâneos. A água como veículo é, portanto, destituída em grande parte de seus atributos culturais e paisagísticos, em uma apreciação mais imediata, dizendo respeito a uma economia mais pragmática e, sobretudo, relacionada ao controle do tempo e às medidas de eficiência do espaço portuário;

- na incorporação de uma lógica da Ecologia como ciência, no processo de urbanização e implantação de redes e sistemas de infraestrutura, a engenharia ambiental aborda a água na cidade como substância, como veículo, mas também permite sua apropriação como paisagem; sua dimensão econômica é nitidamente integradora. As intervenções de margens de rio e canais urbanos no mundo inteiro vêm se tornando polêmicas experiências de, simultaneamente, recuperação ambiental, elitização do perfil socioeconômico de moradores e discussão sobre os efeitos físico-ambientais das

novas estruturas. Com uso intensivo de vegetação, materiais bio-degradáveis e superfícies permeáveis, a engenharia ambiental revela uma luta pela legitimidade e pelos direitos ao ambiente urbano saudável. Tendencialmente, as intervenções vêm justificando amplos processos de remoção populacional e a impossibilidade de extensão dos benefícios das tecnologias compreensivas para a urbanização de favelas, ponto crítico da drenagem urbana no Brasil.

- a gestão de águas, por sua vez, aprofunda a dimensão integradora da engenharia ambiental. Pode ser afirmado que a gestão de recursos hídricos sintetiza as quatro abordagens estudadas da água na cidade. Ao adotar uma postura gerencial sobre o ambiente, essa dimensão da política ambiental se propõe a organizar a paisagem (Cauquelin, 2007); ao gerenciar o ambiente a respeito desse elemento específico, a gestão de águas sintetiza e aprofunda a dimensão difusa do controle político sobre o ambiente, incorporando a água como paisagem, veículo, substância e tornando-a, de modo mais evidente, mercadoria.

O caso de Belém, Pará, pode ser pensado como ilustrativo de uma problemática urbana de acesso à água, amplamente falando. Por ser uma cidade onde a localização e os atributos fisiográficos e hidrográficos do sítio se revelaram, historicamente, decisivos, o caso de Belém contém, com alguma variedade, questões generalizáveis. Como cidade portuária, da época dos portos estuarinos, e como praça comercial, ainda que relativamente estagnada no padrão brasileiro, Belém atravessa discussão pública acerca da "sobrevida" de seu Porto central, ligada a projetos culturais

pensados como obrigatoriamente rentáveis, convivendo com propostas ambiciosas e não-urbanas de *hub-ports* distantes. Como local de urbanização precária e alagável, com alto índice de irregularidade fundiária e urbanística, Belém recebe, há alguns séculos, sucessivas propostas de racionalização (e, como visto, até mesmo de "compreensão" técnica, embora abortada) de sua drenagem natural e de produção da paisagem. Situada em um estado do Brasil com nível significativo de disponibilidade de água doce superficial, e na região expandida de desembocadura de um importante rio da América do Sul, a cidade, e o estado do Pará, enfrentam o debate em torno do perfil "amazônico" de uma política de gestão de águas, em que compensações financeiras conservadoras são postas na mesa em paralelo ao risco iminente de subjugar a informalidade urbanas, e as economias populares e de subsistência.

Em síntese, o planejamento ambiental urbano se observa de um ponto de vista de discussão de seus parâmetros teóricos e instrumentos de aplicação. Fortemente influenciados pela economia neoclássica, os modelos de planejamento ambiental vêm usando concepções de eficiência econômica e custo marginal supostamente capazes de prever e mitigar eventuais impactos negativos, ou externalidades, advindos da produção territorial da cidade e seu ambiente (Acsegrad, 2001). Nesse sentido, a dimensão classista do controle político, embora difuso, sobre o ambiente, é evidente e quase total. Faz-se necessária, portanto, outra lógica, cooperativa, de política ambiental urbana, capaz de articular níveis de governo, não promovendo competição entre agentes, mas

criando dinâmicas de leitura, compreensão técnica e projetos progressistas para a aplicação de tecnologias de recuperação ambiental que corram em paralelo a projetos de desenvolvimento social e econômico. A dimensão pública e coletiva da água na cidade, portanto,

não passa apenas pela discussão da ampliação do acesso e das opções tecnológicas, mas pelas opções políticas de garantia de acesso e viabilização dos custos para vencer o passivo das áreas classificadas como subnormais, no Brasil, por exemplo.

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
Belém/PA, Brasil.
jximenes@ufpa.br

Referências

- ACSELRAD, H. (2001). "Sentidos da sustentabilidade urbana". In: ACSELRAD, H. (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A. (Coleção Espaços do Desenvolvimento.)
- ANA (Agência Nacional de Águas; Ministério do Meio Ambiente). Hidroweb. (2001). *Sistema de informações hidrológicas*. Brasília, ANA; MMA. Disponível em: <http://hidroweb.ana.gov.br/HidroWeb.asp?Tocltem=4100>. Acesso em: 2 fev 2014.
- ANDRADE, C. R. M. de (1992). "De Viena a Santos: Camillo Sitte e Saturnino de Brito". In: SITTE, C. *A construção das cidades segundo seus princípios artísticos*. São Paulo, Ática.
- ARAUJO, G. H. de S.; ALMEIDA, J. R. de e GUERRA, A. J. T. (2008). *Gestão ambiental de áreas degradadas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BAENA, A. L. M. (2004). *Ensaio corográfico sobre a Província do Pará*. Brasília, Senado Federal. (Edições do Senado Federal, 30)
- BARRAQUE, B. (1992). A gestão da água em alguns países europeus. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 35, pp. 35-45.
- BAUDOUIN, T. (1999). "A cidade portuária na mundialização". In: SILVA, G. e COCCO, G. (orgs.). *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro, DP&A. (Coleção Espaços do Desenvolvimento).
- BELÉM, Prefeitura Municipal. (2006). *Portal da Amazônia. Urbanização da bacia da Estrada Nova e orla do Rio Guamá*. Belém, Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Urbanismo. Roteiro de apresentação e discussão de audiência pública na Universidade Federal do Pará. [Textos, imagens, gráficos eletrônicos.] CD-ROM.

- BLOG DA FAU (2 maio 2012). *Doca de Souza Franco na década de 1970*. Belém, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará. Disponível em: <http://fauufpa.org/2012/05/02/doca-de-souza-franco-decada-de-1970/>. Acesso em: 8 ago 2014.
- BRASIL, Presidência da República; Subchefia para assuntos jurídicos. (1993). *Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Brasília, 25 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8630.htm>. Acesso em: 10 jan 2010.
- _____. (2013). *Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013*. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm. Acesso em: 23 dez 2013.
- CAUQUELIN, A. (2007). *A invenção da paisagem*. São Paulo, Martins. (Coleção Todas as Artes)
- CDP (Companhia Docas do Pará; Autoridade Portuária; Ministério dos Transportes) (2014). *Porto de Belém*. Belém, CDP. Disponível em: <http://www.cdp.com.br/porto-de-belem>. Acesso em: 24 mar 2014.
- CHOAY, F. (1997). *O urbanismo. Utopias e realidades – uma antologia*. São Paulo, Perspectiva. (Coleção Estudos, 67)
- CORRÊA, R. L. (1987). A periodização da rede urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, pp. 39-68.
- CRUZ, E. (1973). *História de Belém*. Belém, Ed. UFPA.
- DELEUZE, G. e GUATTARI, F. (1997). “1440. O liso e o estriado”. In: DELEUZE, G. e GUATTARI, F. *Mil platôs. Capitalismo e esquizofrenia*. Rio de Janeiro, Editora 34.
- DOUMENGE, F. (1967). *Geografia dos mares*. Lisboa, Difel. (Coleção Terras e Povos).
- HALL, P. (1995). *Cidades do amanhã. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo, Perspectiva.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 39, pp. 48-64.
- _____. (2000). *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- JACOBS, J. (1970). *The economy of cities*. Nova York, Vintage Books.
- JAMESON, F. (2001). “O tijolo e o balão: arquitetura, idealismo e especulação imobiliária”. In: JAMESON, F. *A cultura do dinheiro. Ensaio sobre a globalização*. Petrópolis, Vozes. (Coleção Zero à Esquerda)
- McHARG, I. L. (1971). *Design with nature*. Nova York, Doubleday/National History Press.
- MELLO, S. S. de (2006). A experiência francesa de intervenção em espaços urbanos de beira-rio: um paralelo para a reflexão sobre as áreas de preservação permanente (APP). *Oculum ensaios. Revista de Arquitetura e Urbanismo*. Campinas-SP, n. 6, pp. 18-33.

- MMA (Ministério do Meio Ambiente); Secretaria de Recursos Hídricos. (2004). *Resumo do processo de elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, MMA. Disponível em: www.mma.gov.br. Acesso em: 18 set 2007.
- MORAES, A. C. R. (1999a). *Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no "longo" século XVI*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (1999b). *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. São Paulo, Hucitec/Edusp.
- MOREIRA, E. (1989). "Belém e sua expressão geográfica". In: MOREIRA, E. *Obras reunidas de Eidorfe Moreira*. Belém, CEJUP.
- PARÁ, Governo do Estado. (1899). *Álbum do Pará em 1899*. Na administração do Governo de Sua Excia. o Senr. Dr. José Paes de Carvalho. Parte descritiva do Dr. Henrique Santa Rosa. Photographias e composição de F. A. Fidanza. Belém, Governo do Estado.
- PENTEADO, A. R. (1968). *Belém: estudo de geografia urbana*. Belém, Ed. UFPA (Coleção Amazônica, Série José Veríssimo)
- _____. (1973). *O sistema portuário de Belém*. Belém, Ed. UFPA. (Coleção Amazônica, Série José Veríssimo)
- PEREIRA, J. A. R. (org.) (2006). *Plano diretor do sistema de abastecimento de água da Região Metropolitana de Belém. Síntese do plano diretor*. Belém, Cosanpa; GPHS-UFPA.
- SANTOS, P. F. (2001). *Formação de cidades no Brasil colonial*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ.
- SARGES, M. de N. (2002). *Belém: riquezas produzindo a Belle-Époque (1870-1912)*. Belém, Paka-Tatu. (Série Açai)
- SEMA (Secretaria de Estado de Meio Ambiente; Governo do Estado do Pará) (2012). *Política de gestão de recursos hídricos do Estado do Pará*. Belém, Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Disponível em: http://www.sema.pa.gov.br/download/POLITICA_DE_RECURSOS_HIDRICOS_DO_ESTADO_DO_PARA.pdf. Acesso em: 24 mar 2014.
- SPIRN, A. W. (1984). *The granite garden. Urban nature and human design*. La Verne/TN (EUA), Basic Books.
- VALENCIO, N. (2010). Desastres, ordem social e planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, n. 4, v. 19, pp. 748-762.
- ZUKIN, S. (2000). "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder". In: ARANTES, A. A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papirus.

Texto recebido em 8/ago/2014
Texto aprovado em 6/nov/2014

Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo

Water governance and innovation in the policy of water resources recovery in the city of São Paulo

Pedro Roberto Jacobi
Ana Paula Fracalanza
Solange Silva-Sánchez

Resumo

A degradação ambiental de rios e córregos urbanos nas grandes cidades tem suscitado a formulação de diferentes políticas públicas. Este artigo analisa políticas públicas visando a recuperação ambiental de córregos urbanos, como novo paradigma na gestão dos recursos hídricos. O texto aborda o padrão de urbanização da cidade de São Paulo que resultou na degradação de seus recursos hídricos e o alcance das políticas públicas voltadas à sua recuperação. Em um contexto de córregos contaminados, várzeas ocupadas por favelas, ausência de rede coletora e de tratamento de esgotos, políticas de recuperação ambiental da rede hídrica podem transformar esses córregos em importantes prestadores de serviços ecossistêmicos. As políticas de recuperação de rios e córregos urbanos têm um potencial reconhecidamente inovador e podem contribuir para a construção de uma cidade mais sustentável.

Palavras-chave: município de São Paulo; governança da água; degradação ambiental; recuperação recursos hídricos; parques lineares.

Abstract

The degradation of urban rivers and creeks in large cities has stimulated the proposition of different public policies. This article analyzes public policies targeted at the environmental recovery of urban creeks as a new paradigm in the governance of water resources. The text approaches the urbanization pattern of the city of São Paulo, which has produced the degradation of its water resources, and the reach of public policies that aim at their recovery. In a context of contaminated creeks, floodplains occupied by squatter settlements, and lack of collection and treatment of sewage, policies for the environmental recovery of the water network can transform these creeks into important providers of ecosystemic services. Policies of recovery of urban rivers and creeks have a recognized innovative potential and can contribute to build a more sustainable city.

Keywords: municipality of São Paulo; water governance; environmental degradation; recovery of water resources; linear parks.

Introdução

A cidade de São Paulo é o maior município da Região Metropolitana de São Paulo, com mais de onze milhões de habitantes. Sua estrutura hidrográfica é formada por 82 bacias contidas integralmente em seu território e outras 21, contidas apenas parcialmente no município. Os principais cursos d'água totalizam mais de cem afluições dos rios Tietê, Pinheiros, Tamandua-teí, além das bacias que drenam as represas Guarapiranga e Billings, na região sul do município (São Paulo, 2012).

O padrão de estruturação urbana que se estabeleceu no município provocou uma significativa degradação de seus recursos hídricos, com a ocupação intensiva e irregular de áreas de mananciais e fundos de vale. Além de ter resultado em uma elevada impermeabilização do solo urbano e na contaminação dos cursos d'água em razão da ausência de uma rede adequada de coleta e tratamento de esgotos, a ocupação dessas áreas ambientalmente frágeis colocou em situação de risco aqueles que ocupam as margens dos córregos da cidade (Rolnik e Nakano, 2000).

O crescimento da cidade e os sucessivos planos e programas de intervenção urbana, como o "Plano de Melhoramentos do Rio Tietê", de 1922 e "Plano de Avenidas" de Prestes Maia, de 1930, resultaram em grandes modificações da rede hídrica original, com a canalização e retificação de cursos d'água e aterramento de várzeas. As várzeas dos rios Tietê, Pinheiros e Anhangabaú, que até a década de 1920 ainda se constituíam em grandes vazios urbanos, foram aterradas e urbanizadas. As obras de retificação do Rio Pinheiros previam

o aproveitamento hidrelétrico, com a transposição de suas águas e construção das barragens dos rios Grande e Guarapiranga; a retificação do Tietê possibilitou a construção das vias marginais ligando o centro aos novos bairros que surgiam (São Paulo, 2004a). A paisagem natural, caracterizada pelos meandros dos rios, pelas extensas áreas de várzea foi sendo substituída por canais retilíneos, vias de fundo de vale, como é o caso da Avenida Nove de Julho.¹ Modificações no ambiente, tais como a impermeabilização do solo, a alteração nos leitos e nas margens dos rios e a diminuição da cobertura vegetal nas cidades, são fatores que podem provocar alterações no ciclo da água. Uma situação exemplar desse fenômeno é a dimensão assumida pela transformação das enchentes em inundações, problema esse decorrente de alterações no espaço geográfico urbano.

A abordagem aqui desenvolvida tem como foco analítico o conceito de governança, que se baseia na premissa de ser resultado da ação de múltiplos atores, dentre os quais o Estado que, sem dúvida, é o mais importante. Configura-se assim o exercício deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas cujo foco analítico está na noção de poder social que media as relações entre estado, sociedade civil e agentes econômicos, e que podem ampliar os mecanismos de democracia participativa. O tema "governança" insere-se nas novas tendências da administração pública e de gestão de políticas públicas, principalmente quando se considera a possibilidade de incluir novos atores sociais no processo decisório no intuito de promover melhoria na gestão e avançar na democratização desses processos. Adota-se,

portanto, uma visão que identifica todos os esforços relacionados com a construção social para articular teorias, agendas, sujeitos e potencialidades, construção de alianças e cooperação, além de acumular energia para romper com as abordagens verticais e estanques das atividades humanas e transcender aquelas que se baseiam na supremacia do mercado (Jacobi, 2012). Desse modo, configura-se um processo no qual se torna implícita a disseminação de alguns dos poderes centrais para instâncias do setor público, mais próximas da escala local decisória, e menos hierarquizadas, o que determina a inclusão de novos agentes, instituições e estruturas no processo decisório. Portanto, criam-se as condições para uma participação concertada entre vários representantes da sociedade civil na condução política e tomada decisória, em oposição à tradicional perspectiva *top-down* da administração centralizada.

A abordagem da governança ambiental tem uma história recente, ganha impulso a partir de meados da década de 1980 e refere-se a formas de governar os recursos naturais envolvendo diferentes atores – governo, empresariado e o espectro ampliado da sociedade civil. Abre-se um estimulante espaço para repensar as formas inovadoras de gestão, na medida em que fazem parte do sistema de governança: o elemento político, que consiste em balancear os vários interesses e realidades políticas; o fator credibilidade, instrumentos que apoiem as políticas, que façam com que a população identifique nas ações e decisões políticas a solução de seus problemas; e a dimensão ambiental.

O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições,

inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação, expressando aspectos de interesse de coletividades, com ênfase na prevalência do bem comum (Jacobi, 2012).

A literatura sobre o tema enfatiza a governança da água, como a realizada por meio da participação, envolvimento e negociação de multiatores (*multi-stakeholders*), da descentralização, transferindo poder para o governo local (*empowerment*), da unidade de gestão por bacia hidrográfica, por exemplo, e de mecanismos para resolução dos conflitos (Solanes e Jouralev, 2006; Castro, 2007).

Ao utilizar o conceito de governança, associam-se à implementação socialmente aceitável de políticas públicas, novos atores sociais na construção de agendas participativas, de modo que a gestão passa a considerar novas relações entre sociedade, estado, agentes econômicos, direito, instituições, políticas e ações governamentais.

No Brasil, as diferentes engenharias institucionais e transformações em curso nos organismos colegiados mostram que a implantação efetiva dos diversos instrumentos de participação pode mudar os padrões de governança, estabelecendo novas mediações entre estado e organizações da sociedade civil, baseadas no aprimoramento de suas relações democráticas. Poderão representar uma possibilidade efetiva de transformação da lógica de gestão da administração pública, abrindo um espaço de interlocução muito mais complexo, que amplia o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão pública.

As águas na cidade de São Paulo: de 1890 a 2014

Até o final do século XIX, São Paulo era um pacato vilarejo no planalto da Serra do Mar. Impulsionada pelo ciclo econômico do café, a cidade começa a se urbanizar, e diferentes atividades e serviços como bancos, estradas de ferro, eletricidade, comércio, indústria se desenvolvem (Araújo, 1992). A cidade, que tinha uma população de 50 mil habitantes em 1875, apresenta um crescimento populacional de 269% entre os anos de 1890 e 1900, e de 141% entre os anos de 1900 e 1920. Assim, começa-se a sentir os efeitos da ocupação humana, e as terras perdem sua vegetação, as águas se tornam vias transportadoras de esgotos, efluentes industriais e resíduos de todo tipo (Rutkowski et al., 2010). A demanda por água aumenta de forma continuada, e os aguadeiros são substituídos pelos chafarizes em praças públicas por onde as águas das nascentes jorram.

A capital da Província se moderniza, e em 1877, um grupo de empresários constituiu a Companhia Cantareira de Águas e Esgotos para distribuir água; entretanto, essa não consegue acompanhar o crescimento vertiginoso da cidade de São Paulo.

A indústria ocupava um papel de destaque nesse crescimento, principalmente em princípios do século XX e após a crise da economia cafeeira. Nesse sentido, passa-se a requerer ampliações significativas nos sistemas de água e esgotos, ensejando o surgimento dos primeiros serviços prestados diretamente pelo setor público.

É interessante observar que, já em 1883, apresentavam-se estudos sobre intervenções

para o saneamento do rio Tietê, cujas águas já se encontravam poluídas (Nóbrega, 1981).

Em 1893, o Governo do Estado rescindiu o contrato de concessão que havia firmado com a Companhia Cantareira e criou a Reparação de Águas e Esgotos da Capital – RAE, subordinada à Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

A construção da barragem em Santana de Parnaíba para a usina hidrelétrica Edgard de Souza, em 1900, e a grande estiagem de 1903 levam à construção da represa de Guarapiranga, em 1906, para regularizar a vazão do rio Tietê. A grande seca de 1910 leva a Reparação de Águas e Esgotos – RAE a reconhecer um déficit no abastecimento de água potável de 43% das edificações abastecidas. Em 1917, é ampliada a capacidade de adução com captação de água no Rio Cotia e, em 1925, a RAE retira água no Rio Claro, na Serra do Mar. A seca de 1924 deixa um déficit no abastecimento de água potável da ordem de 56% na cidade de São Paulo. Em 1929, já se retirava água da represa do Guarapiranga, construída pela Light and Power, e nesse ano, é firmado o primeiro acordo entre o Governo do Estado e a Light, para regularizar o abastecimento de água da cidade de São Paulo (Rutkowski et al., 2010). Em 1928, a Light permite o uso de 4m³/s das águas do reservatório Guarapiranga para o abastecimento público de água.

Em 1940, São Paulo editou a primeira legislação específica contra a poluição das águas e, em 1951, seu código de normas sanitárias. Em 1941, a cidade então com uma população superior a 1,3 milhão de habitantes, recebia água de cinco sistemas, num total de quase 470 milhões de litros diários.

O Conselho Estadual de Controle da Poluição das Águas classifica, em 1954, as águas da bacia do Guarapiranga como destinadas ao abastecimento público proibindo o lançamento de esgotos em sua bacia (Rutkowski et al., 2010). Problemas crescentes no abastecimento público de água provocam a ampliação da adução do sistema Guarapiranga e o aproveitamento de um braço do rio Grande, da represa Billings, para abastecer a região do ABC, enquanto o município de São Paulo proíbe o loteamento de terrenos que não tenham serviço público de água potável. Em 1947, é elaborado o 1o Plano Conjunto de Águas e Esgotos para a Capital e, em 1950, foi criado o Departamento de Obras Sanitárias. Três anos mais tarde, diante da expansão da metrópole paulistana, é extinta a RAE e criado o Departamento de Águas e Esgotos – DAE, responsável pela administração direta dos serviços de água e esgotos da capital e dos municípios vizinhos Osasco, São Caetano, Santo André e São Bernardo do Campo.

No final da década de 1950, o município de São Paulo torna obrigatória a canalização de córregos e o saneamento das bacias e vales para loteamentos. Entretanto, os instrumentos legais criados não têm o resultado esperado e a falta de um sistema de coleta de esgotos adequado reforça a multiplicação de doenças de veiculação hídrica, resultando em elevados índices de morbi-mortalidade infantil em São Paulo.

A expansão das periferias da cidade e as políticas viárias priorizam a retificação de canais e o aterramento de várzeas, ampliando a impermeabilização do solo e, conseqüentemente, aumentando o volume de inundações. Isso configura uma situação na qual a partir da

segunda metade do século XX, as necessidades da capital não podem mais ser tratadas dentro de seus limites municipais. Assim, em 1964, é contratado, pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo – DAEE, o primeiro plano diretor de usos múltiplos da bacia do Alto Tietê. No ano seguinte, define-se um cinturão verde para a cidade de São Paulo e o lançamento de resíduos industriais em cursos d'água paulistas é normatizado. Uma obra que mudaria a realidade hídrica da cidade de São Paulo e das áreas conurbadas inicia-se com a reversão da bacia do rio Piracicaba para o Sistema Cantareira em 1967.

Nessa época, o país promove forte centralização do processo decisório e cria, em âmbito nacional, órgãos encarregados de formular e gerir políticas urbanas, inclusive a de saneamento, implementando as diretrizes do setor de saneamento através da instituição do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS, vinculado ao Banco Nacional de Habitação – BNH e do Plano Nacional de Saneamento – Planasa.

Implantado a partir de 1971, o Planasa, apoiou-se na concentração dos serviços de saneamento em empresas estaduais, em detrimento da gestão municipal, dando origem à criação das 27 companhias estaduais de saneamento existentes no País (Jacobi, 1989), e, no estado de São Paulo, essa política refletiu na criação de várias companhias e órgãos estaduais que centralizavam regionalmente os serviços e os investimentos.

Em 1968, a Companhia Metropolitana de Água de São Paulo – Comasp é criada para captar, tratar e vender água potável no atacado para a Grande São Paulo e recebe o Sistema Cantareira. Em 1969, é criada a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, e com

a expansão demográfica ao longo dos anos 1970, sua população chega a 12.588.725 habitantes, dos quais quase 70% residentes na cidade de São Paulo.

São criados, em 1970, a Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo – Sanesp para interceptar, tratar e proceder a disposição final dos esgotos da RMSP, e o Fomento Estadual de Saneamento Básico – Fesb para levantar fontes internas e externas de recursos necessários para a execução de programas de saneamento. Em 1973, o processo de centralização dos serviços de saneamento culmina com a criação da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, que entra em operação em 1974, incorporando as atividades da Comasp, Sanesp e DAE. São criados, no decorrer da década, diversos órgãos públicos e normas de abrangência metropolitana com o intuito de minimizar os problemas advindos da poluição dos corpos d'água paulistanos, destacando-se a legislação que instituiu as áreas de proteção aos mananciais e demais recursos hídricos de interesse da RMSP.²

A estratégia adotada pela Sabesp de agilidade no retorno dos investimentos priorizou ações para abastecimento de água potável em detrimento do tratamento dos esgotos sanitários, deteriorando mais rapidamente os caudais d'água das grandes cidades (Rutkowski et al., 2010). Atualmente, a Sabesp é responsável pelos serviços de água e esgotos da capital e de mais 365 municípios, e distribui água tratada para cerca de 22 milhões de pessoas.

Cabe considerar que a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP é abastecida, em sua maior parte, por três grandes sistemas produtores de água: Sistema Cantareira, Sistema Guarapiranga-Billings e Sistema Alto Tietê.

A RMSP praticamente coincide com o território da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, que tem uma área de 5.900 km² e é integrada por 35 municípios. Seus regimes hidráulico e hidrológico são extremamente complexos; em virtude das profundas alterações geradas pelas obras hidráulicas e pelo impacto de uma urbanização pouco regulada, que ocupa 37% do território.

Nessa bacia hidrográfica, o índice de coleta de esgotos, segundo os dados da Sabesp, é de 86% e o de tratamento de 65% (Sabesp, 2013). A Sabesp opera oito usinas de tratamento de esgoto na RMSP, o que representa 72% das águas residuais tratadas em todo o Estado de São Paulo; entretanto, há municípios que não são operados pela Sabesp, cujo sistema de coleta e tratamento é ainda muito insuficiente, o que prejudica a qualidade das águas que atravessam o município de São Paulo. Cabe ainda incluir no quadro de poluição das águas o fato de que, apesar de a RMSP ter níveis bastante adequados de coleta e descarte de resíduos sólidos domésticos, o montante não coletado ou descartado inadequadamente ainda é significativo, atingindo parcialmente os rios e córregos da região³ (Silva-Sanchez e Jacobi, 2012).

Avalia-se que 30% da carga poluidora total é lançada diretamente nos corpos d'água das bacias dos rios Tietê e Tamanduateí e do canal Pinheiros, todos classificados⁴ na classe 4, como águas que só podem ser destinadas à navegação e à harmonia paisagística. Já os mananciais do Sistema Cantareira e Alto Coitia são considerados como classe especial, ou seja, são águas destinadas ao abastecimento para consumo humano (com desinfecção), à preservação do equilíbrio natural das comunidades aquáticas e dos ambientes aquáticos em

unidades de conservação de proteção integral (Rutkowski et al., 2010).

Do ponto de vista ambiental, a situação dos cursos d'água é considerada crítica, resultado de um conjunto de fatores que envolvem desde o parcelamento indiscriminado do solo nas periferias urbanas, a precariedade dos serviços prestados e até a omissão do poder público ao longo de décadas, seja em razão da ausência de planos eficazes, seja em decorrência de uma ação fiscalizadora quase sempre inadequada e impotente. A reversão desse quadro de degradação urbano-ambiental é bastante complexa e demanda o fortalecimento de ações relacionadas à construção social para articular teorias, agendas, sujeitos e potencialidades em torno de alianças e cooperação.

Diante desse quadro de degradação, uma mudança importante na gestão das águas no Estado de São Paulo ocorre em 1991, quando foi promulgada a Lei Paulista de Recursos Hídricos (Lei n. 7.663), depois de alguns anos de debate. Ela trazia uma proposta bastante inovadora, priorizando o uso da água para o abastecimento público, e tendo como princípios uma gestão descentralizada, participativa e integrada desses recursos. Essa lei criou ainda o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos de São Paulo e implementou os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH como instâncias regionais de gestão.

O primeiro CBH criado a partir dessa Lei foi o Comitê das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em 1993, que vem sendo considerado como modelo organizacional para os comitês que surgiram depois. O processo de constituição do CBH-PCJ foi gradual e bastante negociado, devido à sua estrutura tripartite e pioneira, e também por

implicar uma alteração das relações de poder existentes e das formas de resolução dos problemas hídricos da região.

Deve-se ressaltar que a criação do comitê foi resultado da mobilização regional pela falta d'água eminente devido à reversão das águas da Bacia do rio Piracicaba e afluentes para o Sistema Cantareira e ao volume de esgotos lançado, poluindo grande parte das águas desses rios. Esse processo inicia-se no final da década de 1960, quando a degradação dos recursos hídricos nas bacias PCJ gerou uma reação da população, impulsionada pela mortandade de peixes na região, causada pelo lançamento de vinhoto ou restilo nos rios e, mais tarde, de esgoto industrial e doméstico. Essa mobilização intensificou-se na década de 1970 com a intensa poluição dos rios, em virtude do crescimento demográfico e industrial ocorrido nessas bacias e com a reversão das águas através do Sistema Cantareira. As campanhas de mobilização foram fundamentais para a criação do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos rios Piracicaba e Capivari em 1989, no qual se associaram onze municípios, por intermédio de seus prefeitos. A ideia principal que sustentou a fundação do Consórcio foi a de constituir uma organização que pudesse complementar a atuação das entidades tradicionalmente responsáveis pela execução de políticas públicas de saneamento e preservação do meio ambiente.

Após a criação do Comitês das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí os Comitês de Bacia do Alto Tietê e da Baixada Santista foram instalados em 1994 e 1995, respectivamente. Os Planos Zero dos três comitês tiveram como prioridade o aumento da disponibilidade hídrica e, consequentemente, o tratamento de esgotos. O uso racional da água

é um valor, mas ainda não um objetivo prioritário, já que o futuro imediato não prioriza novas maneiras de utilizar e consumir esse bem natural, recurso fundamental para todas as atividades urbanas, que minimize seu uso e evite seu desperdício (Rutkowski e De Oliveira, 1999).

No caso específico de áreas de proteção aos mananciais, que correspondem a cerca de 36% do território do município de São Paulo, a legislação de proteção ambiental, datada de 1976, impôs intensas restrições ao uso e ocupação do solo, provocando uma desvalorização no preço da terra que acabou por induzir uma ocupação desordenada da região, sobretudo no entorno das represas Billings e Guarapiranga. Falhas muito significativas na fiscalização, assim como a ausência de incentivo para os proprietários das terras, resultaram em intenso desmatamento de 1986 a 2000, quando a vegetação foi substituída por ocupação urbana ao longo de diversos cursos d'água dentro da microbacia do córrego Cabuçu de Baixo (Rares e Brandimarte, 2014).

Em 1997, foi aprovada uma nova legislação estadual⁵ para proteção aos mananciais, que busca compatibilizar as ações de proteção e preservação dos mananciais com a proteção ambiental, o uso e a ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico das áreas protegidas, pelo estabelecimento de diretrizes gerais para as áreas de proteção e recuperação que devem ser regulamentadas em todas as áreas de mananciais. Assim, nos últimos anos essas áreas têm sido protegidas dentro do que se define como áreas do município de São Paulo que se localiza na face sul do Parque da Serra da Cantareira e no extremo sul do município.

Diante do exposto, considera-se que a possibilidade de superar o padrão urbanístico

prevalente e minimizar o quadro de degradação dos córregos urbanos, estabelecendo uma nova e eficiente gestão dos recursos hídricos, sob o paradigma da governança ambiental, pressupõe que se considerem os rios como espaços nos quais qualquer intervenção visando sua recuperação deve ser multiobjetiva, congregando objetivos de desenvolvimento econômico, de proteção ambiental, de promoção cultural e de construção de uma rede social dos atores envolvidos. Como prestadores de serviços ecossistêmicos, as intervenções em rios e córregos urbanos devem considerar a inter-relação dos aspectos físicos, bióticos e humanos. A sinergia das ações e da gestão das instituições públicas constitui outro princípio fundamental sob esse novo paradigma. Esses princípios têm como pressuposto que rios e córregos urbanos são elementos centrais para garantir a sustentabilidade das cidades (Silva-Sanchez e Jacobi, 2012).

O município de São Paulo: dinâmica de ocupação do solo e degradação das fontes hídricas

Em 2014, o município de São Paulo conta com uma população de 11.453.996 de habitantes,⁶ distribuída em uma área de 1.521 km², que deverá ultrapassar doze milhões de habitantes em 2025. São Paulo caracteriza-se como o principal polo industrial do Brasil, com um Produto Interno Bruto de US\$210 milhões em 2011.⁷ O orçamento do município em 2014 foi de US\$ 22 bilhões.⁸

O processo de urbanização, intensificado, sobretudo, a partir da primeira metade do século XX, expandiu-se rumo às áreas periféricas da cidade, carentes de infraestrutura e serviços básicos, com características naturais desfavoráveis à ocupação, como solos frágeis, áreas mais suscetíveis à erosão e acentuada declividade.

O padrão de urbanização periférico criou uma cidade dividida. As favelas e os assentamentos precários foram se consolidando em áreas que não interessavam ao mercado imobiliário formal, sobretudo áreas com sérias restrições ambientais ou que não eram passíveis de urbanização, pois se localizavam em terrenos frágeis, encostas íngremes, várzeas inundáveis, margens de córregos ou áreas de mananciais.

Esse padrão de estruturação urbana que se estabeleceu ao longo dos anos resultou na total degradação dos recursos hídricos. A situação de degradação atinge desde grandes rios, como o Tietê e Pinheiros, como os pequenos córregos que formam a rede hidrográfica "capilar" do município. (Silva-Sánchez e Jacobi, 2012). Ressalte-se que os principais cursos d'água da cidade totalizam mais de cem afluentes dos rios Tietê, Pinheiros, Tamanduaí, Juqueri e Capivari (São Paulo, 2014).

A ocupação irregular de áreas de preservação ambiental ocasiona a constituição de áreas de risco, erosão das margens dos rios e córregos e no assoreamento dos cursos d'água, perda das matas ciliares, alterações na topografia e impermeabilidade do solo, o que resulta em riscos socioambientais para a população que vive nessas áreas, assim como são acen tuados os problemas de inundação na cidade. A produção de solo urbano, ao promover a impermeabilização do solo, canalização e retificação de cursos d'água, reduz a capacidade

de infiltração e retenção das águas de chuva. Considera-se que 37% das terras da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê estão impermeabilizadas. Entretanto, o alargamento e aprofundamento da calha do rio Tietê, como medidas de minimização das enchentes e revitalização que ocorrem na cidade, apenas começaram no início dos anos 1990, embora a dragagem ocorresse desde os anos 1970, promovidas pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE dentro da área metropolitana.

Além do problema da impermeabilização do solo, a poluição das águas é outro aspecto a ser enfrentado. Nas últimas décadas, o setor industrial tem avançado quanto ao cumprimento da legislação, no que se refere ao tratamento de efluentes, e isso tem reduzido a poluição de origem industrial nas águas na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Por outro lado, os esgotos domésticos continuam sendo os maiores responsáveis pela poluição da água da Região Metropolitana de São Paulo. O maior desafio é conectar mais de 200 mil domicílios à rede de esgoto, o que significa atender mais de 1,5 milhão de pessoas, além de elevar os índices de tratamento de esgoto.

Um dos principais sistemas de abastecimento da região metropolitana, o sistema Guarapiranga, responsável por fornecer água para cerca de 30% da população paulistana, encontra-se em situação crítica (São Paulo, 2004a; Beyruth, 2006; Baltrusis e Ancona, 2006; Martins, 2011). Assim como no caso do Reservatório do Guarapiranga, o passivo ambiental representado pela contaminação das águas dos principais reservatórios da cidade de São Paulo, resultado do insuficiente investimento nos sistemas de coleta, transporte e tratamento de esgoto, somente na década de 1990 começou

a ser enfrentado por políticas públicas efetivas, em parte financiadas por recursos do Banco Mundial.

Esse é o caso do Projeto Tietê, um dos maiores programas de saneamento ambiental do Brasil. Iniciado em 1992, já está na sua terceira fase, tendo consumido mais de US\$ 2 bilhões, contado com recursos do Banco Mundial, do BID e de Bancos Japoneses. Na RMSP, o Projeto Tietê ampliou a rede coletora de esgotos de 70% para 84% e o índice de tratamento de 24% para 70%.⁹

Outro aspecto a considerar está associado com as tecnologias de construção da cidade, que priorizaram o tamponamento dos córregos e a construção de avenidas de fundo de vale como soluções (Bartalini, 2006; Rolnik e Klink, 2011). Ao longo de décadas predominou uma abordagem setorizada, com predomínio de projetos localizados que não levaram em consideração as características ambientais da bacia hidrográfica, privilegiando obras de canalização, que, além de representarem altos custos para o poder público, aumentam mais do que reduzem os problemas que pretendem resolver (Tucci, 2008).

Desse modo, ademais da contaminação dos cursos d'água, por décadas predominaram na cidade de São Paulo políticas públicas que confinaram os rios e córregos em canais retilíneos, enterrando-os e para abrir ao longo deles grandes eixos viários. Mesmo quando as questões ambientais já tinham passado a integrar a agenda política internacional, a municipalidade adotava soluções pautadas na canalização de córregos ou em alternativas "tecnocráticas", como a construção de reservatórios para controle de cheias, popularmente conhecidos como piscinões (Silva-Sánchez e

Jacobi, 2012), que funcionam para retenção ou retenção de água e têm a finalidade de reduzir o efeito das enchentes. Nos anos 1980 e 1990, inúmeros córregos na cidade de São Paulo foram canalizados para a construção de avenidas de fundo de vale, implicando o reassentamento de milhares de famílias (Brocanelli e Stuermer, 2008).

Nessa perspectiva foi criado, em 1998, o Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, objetivando combater as enchentes da RMSP por meio da construção de piscinões, rebaixamento da calha do rio Tietê, canalização de afluentes e construção de barragens. Os reservatórios de controle de cheias, os piscinões, alteram a forma de projetar o manejo das águas pluviais, buscando retardar o escoamento das águas durante os episódios de chuvas intensas (Rutkowski et al., 2010).

Muitos córregos que não se tornaram avenidas tiveram suas margens ocupadas por favelas, configurando áreas de risco. Estudos indicam que os domicílios localizados próximos a cursos d'água em geral são residências de famílias mais pobres e com piores níveis de renda e educação, configurando uma situação de "alta vulnerabilidade socioambiental" (Alves e Torres, 2006).

Diversas pesquisas desenvolvidas com moradores residentes próximos a córregos e rios urbanos na cidade de São Paulo indicaram que, de modo geral, não se atribui a esses corpos hídricos atributos positivos; muitos moradores ainda consideram que a melhor intervenção seria sua canalização e resistem em conferir credibilidade a uma nova forma de tratar a água urbana (Bartalini, 2006; Jacobi e Giorgetti, 2009; Silva-Sánchez, 2011).

Entretanto, a proteção e recuperação dos córregos e rios urbanos constituem preocupação de uma parcela significativa da população paulistana, conforme pesquisa de opinião pública conduzida pela prefeitura de São Paulo em 2011.¹⁰

A possibilidade de superar o padrão urbanístico prevalecente e o quadro de degradação da água urbana, estabelecendo uma efetiva gestão dos recursos hídricos na cidade, associa-se à requalificação de seus rios e córregos. No âmbito nacional, o Plano Nacional de Recursos Hídricos reconhece a importância da efetiva inserção dos municípios na gestão dos recursos hídricos, "particularmente em razão dos impactos sobre as águas, derivados do uso e ocupação do solo" (MMA, 2006).

No caso do município de São Paulo, em 2002, o Plano Diretor Estratégico criou o Programa de Recuperação Ambiental de Cursos d'Água e Fundos de Vale, estabelecendo uma série de ações e intervenções urbanas com o objetivo de recuperar os córregos da cidade. O sistema de rios e córregos foi concebido no plano diretor como um dos elementos de estruturação do território, para o qual se estabeleceram medidas de recuperação urbano-ambiental (São Paulo, 2004b; Travassos, 2010). Esse programa foi mantido no novo Plano Diretor Estratégico,¹¹ aprovado em julho de 2014, sendo os parques lineares um de seus componentes principais. De acordo como o novo Plano Diretor, os projetos dos parques lineares deverão ser elaborados de forma participativa, e sua plena implantação pressupõe a articulação de ações de saneamento, drenagem, sistema de mobilidade, urbanização de interesse social, conservação ambiental e paisagismo. O Plano Diretor, que estabelece diretrizes para um

horizonte de doze anos, prevê a criação de 43 novos parques lineares na cidade.

Convém mencionar que o novo Plano Diretor Estratégico¹² recriou a zona rural no município de São Paulo em setores onde se pretende conter o crescimento urbano e garantir a preservação dos ecossistemas naturais, notadamente a área de mananciais, na porção sul do município e a borda da serra da Cantareira, no extremo norte da cidade. Para atingir esse objetivo, o novo Plano Diretor regulamentou, entre outros instrumentos, o pagamento por serviços ambientais, que visa remunerar os proprietários de terras localizadas nas áreas classificadas como de proteção ambiental que, entre outras ações, recuperem nascentes, matas ciliares e demais áreas de preservação permanente.

A recuperação da rede hídrica municipal também envolve uma ação da Sabesp em parceria com a Prefeitura de São Paulo, para implementação do Programa Córrego Limpo. Enquanto a Sabesp executa obras para ampliar as redes existentes, eliminar os lançamentos clandestinos de esgotos nos córregos e galerias de águas pluviais e também melhorar os sistemas de envio de esgotos às estações de tratamento, aumentando o número de residências conectadas às redes da Sabesp com a implantação de coletores-tronco, a Prefeitura executa a manutenção das margens e dos leitos dos córregos, reassenta as famílias residentes nos fundos de vale que vivem em situação de risco.

A parceria prevê uma ação conjunta e articulada de despoluição dos cursos d'água e implantação de parques lineares, reconhecendo a importância da intervenção na escala dos pequenos córregos e microbacias da cidade para garantir o sucesso de outros programas de

escala metropolitana como o Projeto Tietê e o programa de proteção aos mananciais.¹³

O Programa Córrego Limpo vem sendo executado há oito anos e está na sua quarta fase, que se encerra em dezembro de 2014. Até o momento, 146 córregos foram despoluídos, de um universo de cerca de 1.700 córregos (Sabesp, 2012). A Sabesp monitora mensalmente os córregos, que passam a ser considerados "despoluídos" quando atingem um valor igual ou menor que 30 DBO.¹⁴ A implementação do Programa se dá por sub-bacias, sendo realizada a despoluição de um córrego principal e depois de seus afluentes (por exemplo, o córrego Ipiranga, na região sul da cidade, com mais de dez quilômetros de extensão e cerca de 40 afluentes). O sucesso na despoluição dessas sub-bacias terá um efeito considerável na despoluição dos grandes rios como o Tietê e Pinheiros.

Em 2010, estado e município de São Paulo celebraram um convênio acordando implementar ações de forma associada com o objetivo de viabilizar a universalização do oferecimento universal e adequado dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital com prazo de trinta anos. A Sabesp ficou com a exclusividade de prestação desses serviços e a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp ficou responsável pelas funções de regulação, inclusive tarifária, controle e fiscalização dos serviços. Note-se que embora seja uma concessão do município, a revisão tarifária da Sabesp é de competência Arsesp.

Como empresa que explora os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município, a Sabesp está obrigada por lei¹⁵ a investir 7,5% sobre a receita bruta

obtida a partir da exploração dos referidos serviços, no Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura e outros 13% em ações de saneamento básico e ambiental de interesse do município.¹⁶

O Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura tem por função a destinação de recursos para diversas atividades relacionadas ao saneamento tais como intervenções em áreas ocupadas por população de baixa renda, visando a regularização urbanística e fundiária, limpeza, despoluição e canalização de córregos, melhoria do sistema viário, provisão habitacional para atendimento de famílias em assentamentos precários e implantação de parques visando a proteção das condições naturais e de produção de água no Município. Até 2014, a Sabesp investiu R\$100.409.000,48 (coletores tronco) e a prefeitura, R\$340.471.00,69 (incluindo remoção de favelas em córregos e construção de unidades habitacionais).¹⁷

Paralelamente às ações de intervenção na rede de esgotamento, a parceria entre Sabesp e Prefeitura de São Paulo prevê o desenvolvimento de um programa de educação ambiental junto às comunidades residentes no entorno dos córregos, com foco na redução da poluição difusa, associada ao abandono de lixo nas margens dos cursos d'água e na correta utilização da rede de esgotos, de modo a evitar rompimentos, entupimentos ou mesmo lançamento irregular de águas pluviais na rede de esgotos.

Embora o Programa Córrego Limpo tenha sido desenhado de modo a articular ações de saneamento, urbanização e requalificação dos córregos urbanos, com a implantação de parques lineares pelo poder público municipal, essa articulação não ocorreu de forma efetiva.

Ademais, um dos principais entraves para a efetiva implementação do Programa Córrego Limpo é a dificuldade de fazer convergir diferentes políticas setoriais, em particular os programas habitacionais e os parques lineares.

Com efeito, grande parte dos córregos ao longo dos quais foram implantados parques lineares não foi contemplada pelo programa "Córrego Limpo". Até 2012, dos dezessete parques lineares implantados na cidade de São Paulo, apenas quatro tiveram seus córregos despoluídos pelo programa dentro da abrangência do município de São Paulo (Silva-Sánchez e Jacobi, 2014).

Essa dificuldade em coordenar as intervenções, aliada às dificuldades operacionais, como falta de espaço físico para a passagem dos coletores-tronco em razão das ocupações irregulares às margens dos cursos d'água ou mesmo a falta de adesão da população ao programa, já que a conexão à rede coletora implica um aumento no valor da conta a ser paga, explicam em grande medida o retorno a uma situação de degradação e contaminação dos córregos que foram contemplados pelo programa (*O Estado de S.Paulo*, 17/9/2012).¹⁸

A efetiva implantação de parques lineares pode contribuir para reverter essa situação, pois representa uma verdadeira transformação da paisagem urbana, ao promover a requalificação de espaços públicos, valorizando e integrando novamente os córregos à cidade, à paisagem urbana. As ações empreendidas pelo poder público municipal no âmbito do programa de recuperação de fundos de vale (Travassos, 2010), em particular com a implantação de parques lineares, em que pese uma série de problemas ainda não resolvidos, já se mostrou positiva e goza de legitimação social. O desafio

é superar a forma fragmentada que historicamente caracteriza as ações do poder público, estabelecendo intervenções convergentes e uma gestão integrada das políticas públicas.

Inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo

A temática da reabilitação ou recuperação dos córregos e rios urbanos integrou-se à pauta das políticas e do debate públicos contemporâneos de uma maneira que já não se restringe ao campo específico da engenharia civil, hidráulica ou de saneamento básico. Com efeito, a abordagem pressupõe uma visão complexa, multidimensional e multidisciplinar, que considere os rios como sistemas socioambientais prestadores de serviços ecossistêmicos, fonte de abastecimento, objeto de recuperação paisagística e elemento da memória coletiva e elemento central para garantir a sustentabilidade das cidades (Rodrigues, 2009; Reynoso, 2010; Silva-Sánchez e Jacobi, 2012; Travassos, 2010).

A reversão desse quadro é bastante complexa e depende da formulação e implementação de políticas públicas que articulem a gestão da água à gestão ambiental e de uso e ocupação do solo, integrando políticas setoriais.

A requalificação de rios urbanos apresenta uma nova abordagem na qual as iniciativas se propõem mais abrangentes do que as ações de saneamento que marcaram a recuperação de grandes rios (Saenz, 2010). Para além do objetivo exclusivo de melhorar a qualidade da

água, há uma preocupação de reinserir rios e córregos na paisagem urbana, recuperar a memória sobre esses corpos hídricos, conectar espaços públicos, valorizar os serviços ambientais prestados à cidade pelos rios, sem desconsiderar a promoção da participação pública (Silva-Sánchez e Jacobi, 2012).

Na cidade de São Paulo, a implementação de uma política de recuperação de córregos e fundos de vale tem colocado desafios de diversas ordens ao poder público municipal. Além de superar os inúmeros constrangimentos burocráticos particulares a cada órgão, de modo que a necessária sinergia das ações públicas ocorra tanto internamente às instituições como entre diferentes esferas de governo, o poder público municipal precisa contemplar a diversidade de interesses e perspectivas no desenvolvimento e implementação dos projetos, promovendo o debate público e a participação social (Silva-Sánchez e Jacobi, 2012).

Em pouco mais de uma década após a criação do programa municipal de recuperação de córregos e fundos de vale, 17 parques lineares foram concluídos na cidade de São Paulo, uma parcela ínfima considerando que o Plano Diretor de 2002 previa mais de 30 parques lineares a serem criados. Ademais, vários parques lineares foram implantados de forma parcial, outros apresentam sérios problemas de conservação ou não foram desenvolvidos de modo a integrar políticas setoriais complementares. Da mesma forma, os processos de participação pública, quando existem, variam em cada caso, já que não há um desenho institucional de participação predefinido.

O parque linear, como intervenção urbano-ambiental, se adequadamente implementado, pode significar uma verdadeira

transformação da paisagem urbana, promovendo a requalificação de espaços públicos, a recuperação da qualidade da água e integrando novamente os córregos à cidade como sistemas socioambientais prestadores de importantes serviços ecossistêmicos (Silva-Sánchez e Jacobi, 2012).

Como elemento de qualificação da paisagem urbana, o parque linear inter-relaciona aspectos de drenagem, infraestrutura urbana e áreas verdes, podendo desempenhar funções ecológicas, estéticas, recreacionais, educacionais e de sociabilidade. O parque linear é caracterizado por múltiplas funções, como a manutenção da qualidade ambiental dos espaços urbanos, ampliação das áreas permeáveis e de cobertura vegetal, regulação de enchentes, manutenção da qualidade dos solos, conservação da água (superficial e subterrânea), regulação microclimática, ampliação das áreas de lazer, promovendo bem-estar e convívio social, além de constituir um espaço privilegiado para práticas de educação ambiental. O parque linear representa um conceito de uso multifuncional de um córrego e de suas margens que privilegia a conservação dos recursos hídricos e a qualidade ambiental, em contraste com as formas estabelecidas de uso, nas quais os córregos são tratados seja como obstáculos ao desenvolvimento, seja como meio de diluição e afastamento de esgotos, e suas margens como áreas aproveitáveis para implantação de vias de tráfego.

Dada a complexidade dos problemas a serem considerados nos projetos de parques lineares, uma ação intersetorial é condição para que sua implementação ocorra sob uma sinergia de ações e gestão das instituições públicas (Saenz, 2010). No âmbito do município, essas

ações são empreendidas por diferentes secretarias, departamentos, e mesmo outros níveis de governo, e quase sempre implicam remoção de favelas em área de risco, construção de moradias populares, obras de controle de erosão, a própria despoluição do corpo hídrico e instalação de coletores-tronco de esgoto, desenvolvimento do projeto paisagístico associado a áreas de lazer, além de trabalhos de educação ambiental, configurando um alto nível de complexidade institucional.

A estrutura organizacional da administração municipal, ainda fortemente centralizada, seja em relação à tomada de decisão seja em relação aos recursos financeiros, agrava ainda mais o problema. As subprefeituras, representação política local da administração municipal, não dispõem de estrutura e autonomia suficientes para cumprir seu papel efetivo de agente indutor do desenvolvimento local, conforme preconiza a legislação. Uma descentralização mais efetiva da administração pública, em uma cidade com as dimensões de São Paulo, poderia conferir mais agilidade à implantação de certas intervenções urbanísticas como é o caso dos parques lineares (Silva-Sánchez e Manetti, 2007).

Além disso, a multiplicidade de atores envolvidos no processo de implantação de parques lineares constitui um desafio ao poder público, atores esses com culturas e procedimentos diferentes, como é o caso de organizações da sociedade civil, da população moradora no entorno, até representantes do mercado imobiliário. As interações sociais e os diferentes papéis exercidos por esses atores tornam esse processo um espaço de negociação política, que pode envolver um amplo aprendizado social (Mostert et al., 2007; Petts, 2006; Jacobi, 2011).

Não obstante os problemas verificados, que poderiam até anular, pelo menos em parte, os benefícios urbano-ambientais esperados com a criação dos parques lineares, a receptividade e a apropriação desses espaços recuperá-los pela população, têm sido bastante positivas (Silva-Sánchez e Jacobi, 2014). A percepção da população que mora ou trabalha nos locais onde os parques lineares foram implantados foi positivamente modificada em relação ao córrego e às áreas públicas associadas, ainda que se reconheça a permanência de vários problemas preexistentes e a incompletude das intervenções, no sentido de que questões fundamentais, entre as quais a despoluição dos córregos, não foram resolvidos. Ao parque linear foi associada a possibilidade de que seja promovida maior sociabilidade na vizinhança.

Em áreas carentes, marcadas pelo acúmulo de deficiências de várias ordens, como a precariedade de acesso a bens e serviços, a segurança e a um padrão de habitação satisfatório, os efeitos urbanísticos e ambientais decorrentes da criação dos parques lineares foram ainda mais relevantes (Silva-Sánchez e Jacobi, 2014).

O novo Plano Diretor do município de São Paulo¹⁹ prevê que os projetos dos parques lineares deverão ser elaborados de forma participativa, e sua plena implantação pressupõe a articulação de ações de saneamento, drenagem, sistema de mobilidade, urbanização de interesse social, conservação ambiental e paisagismo.

A recuperação de córregos e rios urbanos na cidade de São Paulo ainda tem baixa efetividade, que decorre da baixa capacidade do poder público para constituir mecanismos eficazes de planejamento e gestão, notadamente

para elaboração de políticas de longo prazo, como são as políticas ambientais. Ainda é muito pequeno o espaço dado à participação da sociedade, pois não há procedimentos previamente definidos, tampouco instâncias destacadas para conduzir esses processos participativos, o que inclui até mesmo a fase pós-implantação, quando se coloca a questão da manutenção desses parques.

Um dos principais desafios é de estruturar as diversas fases do processo participativo, a exemplo de experiências internacionais, na qual se prevê um momento inicial de compartilhamento de informação, avançando para uma participação efetiva nos processos de tomada de decisão, que considere as expectativas e interesses dos atores envolvidos, de modo a fortalecer uma ação colaborativa e pactuada, visando a construção coletiva de conhecimento, fundamental para o compartilhamento das responsabilidades (Petts, 2006; Saenz, 2010; Pahl-Wostl et al., 2007; Jacobi e Franco, 2011).

Conclusões

A resolução do passivo ambiental associado à degradação das fontes hídricas na cidade de São Paulo, pela sua complexidade, demanda uma nova governança da água. A ênfase tem de se centrar na coordenação das intervenções, o que implica estabelecer novos parâmetros de ação, articulando tanto a dimensão gerencial pautada pela eficiência e efetividade governamentais quanto a visão democrática e participativa. Para tanto, torna-se necessário avançar no fortalecimento de canais de participação e parcerias, que contribuem para a criação de condições de governabilidade e para a garantia

de uma governança participativa como referência de redefinição e rearticulação das relações entre Estado e sociedade.

As políticas de recuperação de rios e córregos urbanos e a própria gestão da água urbana inscrevem-se em um contexto em que a política e os instrumentos legais se confrontam com uma lógica de pouca articulação e intersectorialidade da gestão municipal para implantação de respostas efetivas e duradouras. No caso da implantação dos parques lineares na cidade de São Paulo, observam-se as dificuldades de implantar políticas públicas e ações integradas de modo a romper com a lógica na qual prevalece uma visão setorial. O modelo de descentralização com transferência do poder para as subprefeituras para atuar de forma intersetorial e mais próxima ao cidadão foi desmontado por gestões entre 2005 e 2012 e não tem se concretizado, reduzindo significativamente sua autonomia administrativa e financeira. Assim, as subprefeituras, que poderiam exercer um papel articulador das diferentes políticas que mantêm interface com a implantação dos parques lineares, particularmente as políticas de habitação, drenagem e saneamento, não avançam nessa direção. A prevalência das políticas setoriais reduz a potencialidade de mudanças em direção a uma nova governança da água na cidade de São Paulo. Isso mostra as dificuldades existentes para implementar políticas que se contrapõem ao paradigma existente, e a complexidade de superar visões tradicionais de gestão, como é o caso das políticas de recuperação de rios e córregos urbanos.

A análise dos processos que relacionam o poder político em geral à implantação das mais diferentes políticas públicas explica porque certas políticas e instrumentos legais parecem ser

mais avançados do que a própria capacidade do poder público para implementá-los, notadamente aqueles relacionados à questão ambiental. As políticas de recuperação de rios e córregos urbanos e a própria gestão da água urbana se inscrevem nesse contexto. A dificuldade de planejar e executar políticas inovadoras no longo prazo não podem prescindir de um agente público que articule as ações e facilite esse diálogo. Esse novo paradigma na gestão dos

recursos hídricos na cidade, como é a recuperação de córregos e fundos de vale, abre uma possibilidade de compartilhamento de informação, avançando para uma participação efetiva nos processos de tomada de decisão, que considere as expectativas e interesses dos atores envolvidos, de modo a fortalecer uma ação colaborativa e pactuada, visando à construção coletiva de conhecimento, fundamental para o compartilhamento das responsabilidades.

Pedro Roberto Jacobi

Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. São Paulo/SP, Brasil.
prjacobi@gmail.com

Ana Paula Fracalanza

Universidade de São Paulo, Instituto de Artes, Ciências e Humanidades e Instituto de Energia e Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. São Paulo/SP, Brasil.
fracalan@usp.br

Solange Silva-Sánchez

Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. São Paulo/SP, Brasil
solss@usp.br

Notas

- (1) Construída sobre o rio Saracura, a Avenida 23 de Maio, implantada sobre o rio Anhangabaú e a Avenida dos Estados, sobre o rio Tamanduateí.
- (2) Lei Estadual 1.172/76.
- (3) Cf.: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/D93B6379CD08A597832579CB00043E5C/\\$File/RelatorioAdministracao.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/D93B6379CD08A597832579CB00043E5C/$File/RelatorioAdministracao.pdf)
- (4) Os níveis de qualidade das águas para todo o país foram estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, por meio da Resolução Conama 357/05, relativa às águas superficiais doces, salinas e salobras e da Resolução Conama 396/08, relativa às águas subterrâneas.

- (5) Lei Estadual 9.866/97 (Lei de Proteção aos Mananciais).
- (6) Cf.: <http://www.ibge.gov.br/cidades>
- (7) Cf. : <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>
- (8) Lei nº 15.950, de 30 de dezembro de 2013.
- (9) <http://www.projetotiete.com.br/>
- (10) Pesquisa realizada pela prefeitura do município de São Paulo, com mais de 25 mil questionários aplicados, dos quais 54% por meios eletrônicos, visando subsidiar a elaboração do chamado Plano SP 2040.
- (11) Lei Municipal 16.050 de 31 de julho de 2014.
- (12) Lei no. 16.050/2014.
- (13) O Programa Mananciais articula recursos dos governos federal, estadual e de alguns municípios da RMSP, entre os quais o município de São Paulo e conta com recursos do BIRD. Concentra-se na urbanização e saneamento de moradias e loteamentos irregulares instalados nas áreas de mananciais, em particular da região das represas Billings e Guarapiranga.
- (14) Relativo à Demanda Bioquímica de Oxigênio (que corresponde à quantidade de oxigênio necessária para ocorrer a oxidação da matéria orgânica biodegradável sob condições aeróbicas).
- (15) Lei municipal 14.934/2009.
- (16) Em 20 de agosto de 2014, a Câmara Municipal de São Paulo instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI com o objetivo de investigar o contrato de concessão firmado entre Prefeitura e Sabesp em 2010.
- (17) Comunicação pessoal Gilmar Massone, Coordenador técnico do programa de despoluição de córregos no Município de São Paulo – Programa Córrego Limpo, em 3/9/2014.
- (18) OESP, 17 de setembro de 2012, Poluição volta a córregos recuperados, p. C 34.
- (19) Lei Municipal 16.050 de 31 de julho de 2014.

Referências

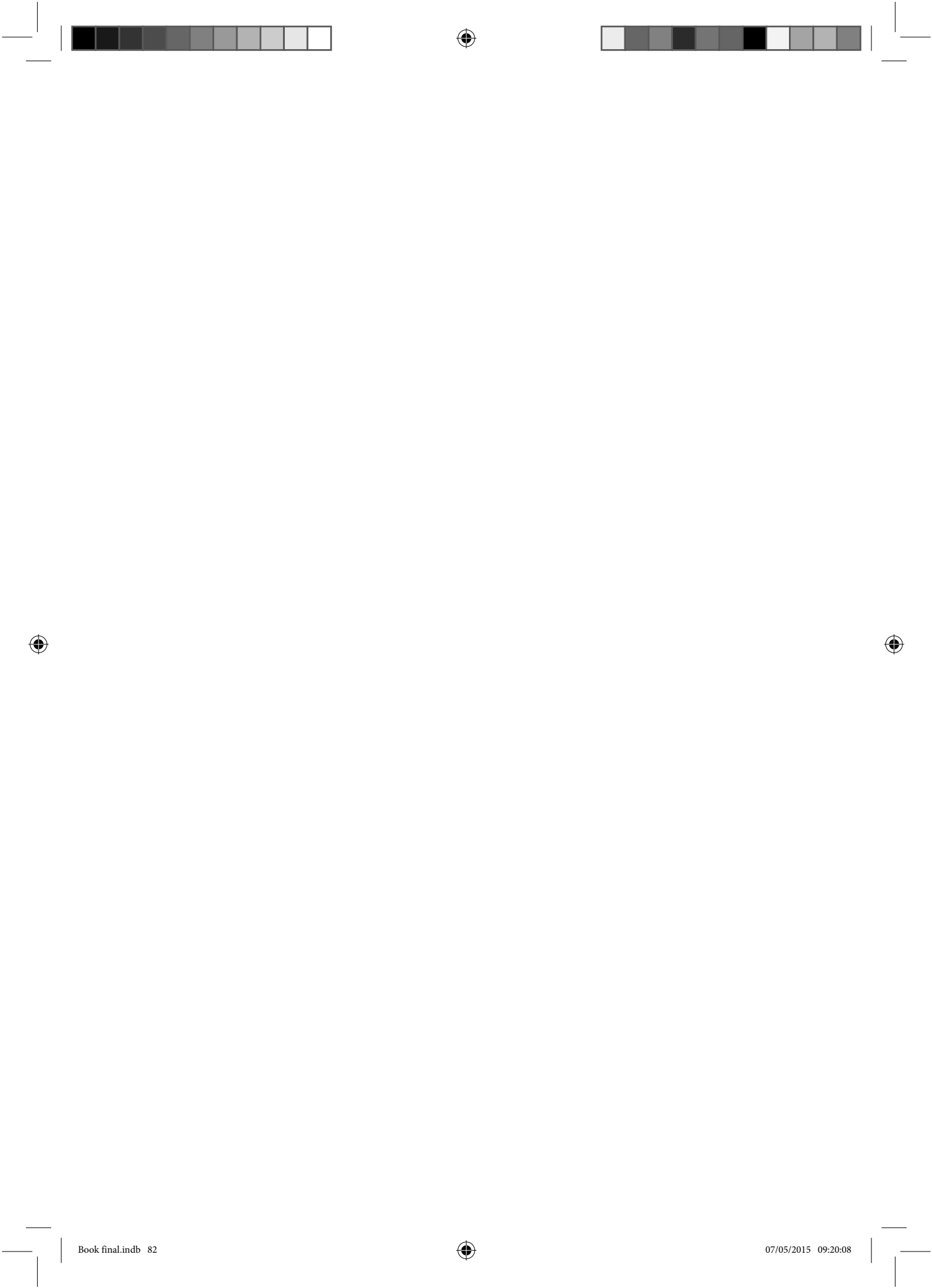
- ALVES, H. P. F. e TORRES, H. G. (2006). Vulnerabilidade socioambiental na cidade de São Paulo: uma análise de famílias e domicílios em situação de pobreza e risco ambiental. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 20, n. 1, pp. 44-60.
- ARAÚJO, M. F. I. (1992). “Os cem últimos anos na história da cidade e a formação da grande São Paulo”. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Fundação Seade. *Cenários da urbanização paulista: a região administrativa da Grande São Paulo*. São Paulo, Fundação Seade, pp. 15-51.
- BALTRUSIS, N. e ANCONA, A. L. (2006). Recuperação Ambiental e Saúde Pública. O programa Guarapiranga. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 15, n. 1.

- BARTALINI, V. (2006). A trama capilar das águas na visão cotidiana da paisagem. *Revista USP*. São Paulo, n. 70, pp. 88-97.
- BEYRUTH, Z. (2006). Aprendendo sobre qualidade de vida com as águas poluídas da cidade de São Paulo. *Revista USP*. São Paulo, n. 70, pp. 46-63.
- BROCANELI, P. F. e STUERNER, M. M. (2008). Renaturalização de rios e córregos no município de São Paulo. *Exacta*. São Paulo, v. 6, n. 1, pp. 147-156.
- CASTRO, J. E. (2007). Water governance in the twentieth-first century. *Ambient. soc.* Campinas, v. 10, n. 2.
- JACOBI, P. R. (1989). *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo, Cortez.
- _____. (2011). "Aprendizagem social e governança da água". In: JACOBI, P. (coord.). *Aprendizagem social*. In: JACOBI, P. R. (coord.). *Diálogos e ferramentas participativas: aprender juntos para cuidar da água*. São Paulo, IEE/Procam.
- _____. (2012). "Governança ambiental, participação social e educação para a sustentabilidade". In: PHILIPPI, A. et al. (eds.). *Gestão da natureza pública e sustentabilidade*. São Paulo, Manole.
- JACOBI, P. R. e FRANCO, M. I. G. C. (2011). "Sustentabilidade, participação, aprendizagem social". In: JACOBI, P. R. (coord.). *Aprendizagem social*. In: JACOBI, P. R. (coord.). *Diálogos e ferramentas participativas: aprender juntos para cuidar da água*. São Paulo, IEE/Procam.
- JACOBI, P. R. e GIORGETTI, C. (2009). "Os moradores e a água na bacia do rio Pirajuçara na Região Metropolitana de São Paulo: percepções e atitudes num contexto crítico de degradação de fonte hídricas". In: JACOBI, P. R. (org.). *Atores e processos na governança da água no Estado de São Paulo*. São Paulo, Annablume.
- KIBEL, P. S. (org.) (2007). *Rivertown. Rethinking urban rivers*. Cambridge/Massachusetts, The MIT Press.
- MARQUES, E. e REQUENA, C. (2013). O centro voltou a crescer? Trajetória demográfica diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 95, pp. 17-37.
- MARTINS, M. L. R. (2011). São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 25, n. 71.
- MMA-Ministério do Meio Ambiente (2006). Secretaria de Recursos Hídricos. *Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Diretrizes, v. 3, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. Brasília, MMA, 4 v.
- MOSTERT, E. et al. (2007). Social learning in European river-basin management: barriers and fostering mechanisms from 10 river basins. *Ecology and Society*, v. 12, n. 1, p. 19.
- NAKAMURA, K. e TOCKNER, K. (2004). River and Wetland Restoration in Japan. *3rd European Conference on River Restoration*. Zagreb, Croácia. Disponível em: <http://www.pwri.go.jp/eng/activity/pdf/reports/nakamura-tockner040517.pdf>. Acesso em: 8 jun 2014.
- NÓBREGA, M. (1981). *História do Rio Tietê*. Belo Horizonte/São Paulo, Itatiaia/Edusp. (Trabalho original publicado em 1948).
- PAHL-WOSTL, C. M. et al. (2007). Social learning and water resources management. *Ecology and Society*. Wolfville, Canadá, v. 12, n. 2, p. 5.

- PETTS, J. (2006). Managing public engagement to optimize learning: reflections from urban river restoration. *Human Ecology Review*. Canberra, Australia, v. 13, n. 2, pp.172-181.
- _____. (2007). Learning about learning: lessons from public engagement and deliberation on urban river restoration. *The Geographical Journal*. Wales, v. 173, n. 4, pp. 300-311.
- RARES, C. S. e BRANDIMARTE, A. L. (2014). O desafio da conservação de ambientes aquáticos e manutenção de serviços ambientais em áreas verdes urbanas: o caso do Parque Estadual da Cantareira. *Ambient. soc.* [online], v.17, n. 2 [cited 2014-12-07], pp. 111-128. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000200008&lng=en&nrm=iso
- REYNOSO, A. E. G. et al. (2010). *Rescate de ríos urbanos. Propuestas conceptuales y metodológicas para la restauración y rehabilitación de ríos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. México.
- RHOADS, B. L.; WILSON, D.; URBAN, M. e HERRICKS, E. E. (1999). Interaction between scientists and nonscientists in community-based watershed management: emergence of the concept of stream naturalization. *Environmental Management*. Berlin, v. 24, n. 3, pp. 297-308.
- RODRIGUES, M. A. (2009). *Avaliação dos benefícios da reabilitação de rios: potencial para aplicação da transferência de benefícios*. Dissertação de Mestrado. Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- ROLNIK, R. e KLINK, J. (2011). Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos estudos - Cebap*. São Paulo, n. 89.
- ROLNIK, R. e NAKANO, K. (2000). "Cidade e políticas urbanas no Brasil: velhas questões e novos desafios". In: RATTNER, H. (org.). *Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma cidade sustentável*. São Paulo, Edusp.
- RUTKOWSKI, E. W.; JACOBI, P. R.; SOUZA, R. M. G. e TAGNIN, R. (2010). "As águas metropolitanizadas do Alto Tietê". In: SALDIVA, P. (org.). *Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles*. São Paulo, Ex-Libris Comunicação Integrada.
- RUTKOWSKI, E. W. e DE OLIVEIRA, E. G. (1999). "A gestão das águas paulistanas". In: RUTKOWSKI, E. *Bacia Hidrográfica e Bacia Ambiental*. São Paulo, Sabesp.
- SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (2012). *A universalização do saneamento no Estado de São Paulo*. Governo do Estado de São Paulo, Sabesp.
- _____. (2013). *Relatório de Sustentabilidade 2013*.
- SAENZ, I. Z. (2010). "Algunos principios en el rescate de ríos urbanos". In: *Rescate de ríos urbanos. Propuestas conceptuales y metodológicas para la restauración y rehabilitación de ríos*. Mexico, Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- SÃO PAULO (Município) (2004a). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente–SVMA. Atlas Ambiental do Município de São Paulo – O verde, o território o ser humano: Diagnóstico e bases para definição de políticas públicas para as áreas verdes do município de São Paulo. Coordenação Patrícia Marra Sepe e HarumiTakiya, SVMA, 257 pp.
- _____. (2004b). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: 2002-2012*. São Paulo, Senac, Prefeitura Municipal.

- SÃO PAULO (Município) (2008). Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo / Patrícia Marra Sepe, Sandra Gomes. São Paulo, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente/Centro de Estudos da Metrópole.
- _____. (2012). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Manual de drenagem e manejo de águas pluviais: gerenciamento do sistema de drenagem urbana*. São Paulo, SMDU.
- _____. (2014). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: 2014-2024*. São Paulo, Prefeitura Municipal.
- SILVA-SÁNCHEZ, S. (2011). Requalificação de córregos urbanos, participação pública e aprendizado social: um estudo de caso no município de São Paulo. In: 3º ENCONTRO INTERNACIONAL DA GOVERNANÇA DA ÁGUA. DESAFIOS INTERDISCIPLINARES. *Anais*. São Paulo, USP/ PROCAMIEA.
- _____. (2014). Implementation of riverside parks in the city of São Paulo – progress and constraints. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13549839.2014.922060>
- SILVA-SÁNCHEZ, S. e JACOBI, P. R. (2012). Políticas de recuperação de rios urbanos na cidade de São Paulo: possibilidades e desafios. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, n. 14.2, pp. 145-161.
- _____. (2014). Implementation of riverside parks in the city of São Paulo – progress and constraints. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13549839.2014.922060>
- SILVA-SÁNCHEZ, S. e MANETTI, C. (2007). Experiência de reconversão urbana e ambiental da bacia do córrego Água Podre. Parque Linear Água Podre. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO-APPURBANA. *Anais*. São Paulo.
- SOLANES, M. e JOURALEV, A. (2006). *Water governance for development and sustainability*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- TRAVASSOS, L. R. F. C. (2010). *Revelando rios. Novos paradigmas para a intervenção em fundos de vale na cidade de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- WATHELY, M. e CUNHA, P. M. (2006). *Guarapiranga 2005: como e por que São Paulo está perdendo este manancial: resultados do diagnóstico socioambiental participativo da bacia hidrográfica da Guarapiranga*. São Paulo, Instituto Socioambiental.
- WORLD BANK (2007). *Project performance assessment report Brazil water quality and pollution control project*. World Bank. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2007/10/10/000020953_20071010094544/Rendered/PDF/396890BR.pdf

Texto recebido em 10/ago/2014
 Texto aprovado em 16/nov/2014



A urgência das águas: intervenções urbanas em áreas de mananciais

Water urgency: urban interventions in watershed areas

Angélica Tanus Benatti Alvim
Volia Regina Costa Kato
Jeane Rombi de Godoy Rosin

Resumo

As relações entre políticas urbanas e ambientais representam grandes desafios para a formulação de respostas às pressões urbanas versus a preservação ambiental. Nas áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, os desafios são significativos, sobretudo porque as políticas ambientais e urbanas se confrontam com processos de ocupação espontâneos e precários em áreas protegidas. Este artigo situa o panorama da institucionalização das políticas públicas ambientais e urbanas na área de mananciais da bacia hidrográfica do reservatório Billings, aprofundando o caso do município de São Bernardo do Campo, com destaque para a implementação dos instrumentos urbanísticos que integram habitação e meio ambiente. Os desafios para a recuperação das áreas de mananciais vão além da instituição dos marcos legais. Dependem de estratégias de intervenção inovadoras que envolvem a sociedade civil e que podem sinalizar uma real transformação da realidade das bacias hidrográficas protegidas.

Palavras-chave: mananciais; políticas urbana e ambiental; projeto de recuperação socioambiental; Represa Billings; Região Metropolitana de São Paulo.

Abstract

The relations between urban and environmental policies represent a great challenge to the formulation of answers to urban pressures versus environmental preservation. In watershed areas of the Metropolitan Region of São Paulo, the dimension of this challenge is particularly significant, mainly because the environmental and urban policies face spontaneous and precarious occupation processes in protected areas. This article sets the panorama of the institutionalization of public policies – urban and environmental – in the watershed area of the Billings reservoir, and investigates the case of the city of São Bernardo do Campo, emphasizing the implementation of urban planning tools that integrate housing and environment. It is possible to conclude that the challenges to the recovery of watershed areas go beyond the imposition of legal landmarks. They primordially depend on innovative intervention strategies that involve the civil society and may signal a real transformation of the reality faced by protected drainage basins.

Keywords: watershed area; urban and environmental policies; socio-environmental recovery project; Billings Reservoir; São Paulo's Metropolitan Area.

Introdução

Os processos de produção social do espaço urbano das cidades brasileiras, dissociados de políticas públicas e projetos urbanos articulados e incluídos, têm potencializado os desastres, as catástrofes, os riscos e as vulnerabilidades no meio urbano. Nesse sentido, a associação entre riscos e vulnerabilidade, quando enfocados na perspectiva da instalação precária de moradias em áreas de proteção ambiental, principalmente sobre as que abrigam os mananciais de abastecimento de água, em que o comprometimento dos recursos hídricos se alia a situações de risco social, é uma situação recorrente e crítica.

Segundo Mendonça e Leitão (2008), a intensa urbanização produz impactos no meio físico que podem ser observados direta e indiretamente. O crescimento desordenado das cidades gera inúmeros problemas com sérias consequências para a sociedade, tais como impermeabilização do solo, alterações na drenagem urbana, enchentes, deslizamentos, desastres provocados pela alteração no escoamento natural das águas pluviais, alteração de clima, entre outros.

O enfrentamento desses problemas, considerando sua natureza complexa, vem exigindo a convergência das políticas urbanas e ambientais, tanto em termos de instrumentos legais que abram horizontes de integração, quanto no plano das intervenções efetivas onde se inserem agentes institucionais e escalas de governo diversos. Reconhece-se que as relações necessárias das políticas públicas, sobretudo nas interfaces entre cidade e meio ambiente, se inserem num campo de forças

complexo e conflituoso na medida em que os desafios dos problemas contemporâneos a serem enfrentados questionam os traços setoriais dessas políticas, engendrados há longo tempo.

Apesar do avançado arcabouço legal que hoje o Brasil tem, em termos de políticas urbana e ambiental, evidencia-se ainda, uma enorme lacuna nas ações de planejamento e gestão de áreas protegidas, considerando tanto seus atributos ambientais, de forma a preservá-los, quanto suas dinâmicas sociais e preexistências urbanas. Assim, planos e projetos urbanos desenvolvem-se, na maioria das vezes, de forma não convergente, desarticulados, ou fundados na instabilidade de acordos políticos de curto e médio prazos.

Em áreas de proteção de mananciais, a dimensão desses desafios é especialmente significativa, pois ocupações urbanas, precárias, vêm ocorrendo de forma crescente e adensada, comprometendo os recursos hídricos necessários ao abastecimento humano, em termos de quantidade e qualidade, numa escala que ultrapassa as demandas locais.

Na atualidade, a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP – se encontra à beira de um colapso urbano e ambiental, decorrente da ausência de chuvas e, consequentemente, da drástica redução de água para abastecimento. Trata-se da maior seca em 84 anos, em uma região que hoje abriga a maior população do Brasil, aproximadamente 20 milhões de habitantes.

Para o poder público estadual, a responsabilidade dos preocupantes índices que hoje assolam a falta de água em São Paulo, particularmente nas represas que compõem o Sistema Cantareira (responsável por 45% do fornecimento de água para aproximadamente

9 milhões de habitantes da RMSP), é o “clima”, com destaque para a falta de chuvas. Toledo Silva (2014) enfatiza que o processo histórico de crescimento descontrolado dos núcleos urbanos, ao longo dos anos degradou o ambiente, contribuindo para o atual cenário crítico. Para o autor, o desmatamento, a impermeabilização do solo, a ocupação de zonas ribeirinhas, entre outros, criou ilhas de calor e afetou em muito a precipitação de chuvas. Parte de um “círculo vicioso”, são acrescidos outros fatores importantes que contribuem para agravar tal situação: perdas físicas no sistema de abastecimento de água, ausência de tratamento integrado de esgotos, assoreamento dos cursos d’água, não reflorestamento de cabeceiras, e principalmente ausência de políticas públicas integradas.

Nesse contexto, evidencia-se que o desenvolvimento urbano tem forte interface com a gestão dos recursos hídricos, particularmente com a gestão das águas urbanas – que incluem abastecimento de água e saneamento, setores que por sua natureza histórica e político-institucional não foram tratados de forma integradas.

Se por um lado a gestão dos recursos hídricos no Brasil é realizada por bacias hidrográficas, e o domínio é federal ou estadual, por outro, a gestão urbana é responsabilidade do município.

Nas áreas de proteção dos mananciais da metrópole de São Paulo, as políticas públicas voltadas para a preservação, conservação e recuperação das bacias hidrográficas que abrigam os principais reservatórios hídricos da metrópole, têm sido pouco efetivas. Fundadas na instabilidade de acordos de médio e longo prazos, deparam-se com conflitos históricos político-institucionais e de gestão, envolvendo

legislações, regulamentos e ingerências de instâncias diferenciadas em várias esferas do Poder Público – federal, estadual e municipal.

A instituição da legislação de proteção e recuperação dos mananciais em 1997 (Lei Estadual n. 9.866) tem como desafio implementar possibilidades de regulação e de intervenção nas bacias protegidas da RMSP, reconhecendo, ao mesmo tempo, os atributos ambientais e as preexistências de ocupação urbana, num processo paulatino e crescente de avanço sobre as áreas de mananciais. A publicação das leis específicas no âmbito das bacias hidrográficas das represas Guarapiranga e Billings em 2006 e 2009, respectivamente, fez emergir um novo quadro normativo que visa a regulamentação do uso e ocupação do solo nessas áreas e a definição de instrumentos de recuperação e de regularização da ocupação irregular, com vistas a melhorar sua condição ambiental e com isso ampliar a disponibilidade do recurso água para o abastecimento público. Parte de um processo de médio e longo prazos, as diretrizes e normas contidas nessas legislações têm forte interdependência com as políticas urbanas relacionadas a legislação de usos e ocupação do solo, regularização fundiária, projetos urbanos e políticas de provisão habitacional, entre outras que deveriam ser implementadas de forma integrada com as legislações de proteção das áreas de mananciais, contribuindo a médio e longo prazo para minimizar os conflitos que incidem sobre a disponibilidade da água.

Fruto de pesquisa em andamento,¹ este artigo busca apresentar as interfaces e os conflitos entre os instrumentos ambientais e urbanos que incidem sobre as áreas de mananciais, tendo como estudo de caso o município de São Bernardo do Campo, situado na

bacia hidrográfica do reservatório Billings. As análises realizadas permitem identificar um avanço importante no processo de formulação da política urbana de São Bernardo do Campo articulados à implementação de projetos de recuperação de habitação de interesse social na bacia hidrográfica Billings. Ao mesmo tempo, expõe os conflitos entre os instrumentos urbanos, representados pelo Plano Diretor, e os ambientais, representado pela legislação de proteção e recuperação dos mananciais.

Apesar de a nova política de mananciais incorporar instrumentos urbanísticos visando a recuperação das áreas degradadas e manutenção da habitação em áreas preservadas, o caso de São Bernardo do Campo ilustra que os desafios vão além da instituição dos marcos legais. Dependem fundamentalmente de um processo de negociação entre os organismos estaduais e os municípios, envolvendo um diálogo permanente e, sobretudo da implementação de Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS) em áreas precárias com projetos que aliam as agendas ambiental e urbana de forma integrada e inovadora, sinalizando uma real transformação da realidade das bacias hidrográficas protegidas.

Bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão

O debate sobre a escassez da água não é recente. Insere-se no amplo debate sobre recursos naturais renováveis e não renováveis. Para Fracalanza (2002), a escassez da água, na atualidade, deve ser considerada sob dois

prismas distintos, porém interligados: o primeiro diz respeito à quantidade de água necessária à execução das atividades humanas no território, e o segundo relaciona-se à qualidade da água a ser utilizada nessas atividades. Além de levar em conta esses dois prismas, o potencial de renovabilidade desse recurso, num dado território, deve ser também considerado como um importante definidor de sua escassez ou abundância.

Em diversos trabalhos (Alvim, 2003; 2010), enfatizamos que a futura escassez da água impõe a busca de novos modelos de planejamento e gestão que visam conciliar os recursos hídricos, o território e a sociedade no âmbito da bacia hidrográfica.

As virtudes e os defeitos dos cursos d'água, de acordo com Saraiva (1999), são, nada mais, que os reflexos das ações antrópicas diretas ou indiretas sobre a bacia hidrográfica, sua área de influência se estendendo por onde permeia seu escoamento. Sob o ponto de vista do ciclo hidrológico, a lógica territorial da bacia hidrográfica é determinante, tendo em conta a capacidade de renovação e manutenção desse recurso em quantidade e qualidade que permitam sua utilização pelos seres vivos, sendo muitas vezes subordinada aos processos de planejamento e gestão que privilegiam outras lógicas setoriais.

Em Alvim (2003), afirmamos que o planejamento e a gestão integrada dos recursos hídricos são essenciais para o desenvolvimento da sociedade humana e fator de manutenção dos ecossistemas. Esse modelo deve levar em conta as interações com os sistemas naturais e socioeconômicos, no âmbito das bacias hidrográficas, significando que a gestão de todo o território que integra determinada bacia deve

ser integrada de forma a minimizar os conflitos em torno deste recurso.

Dourojeanny (1993) afirma que a gestão integrada da bacia hidrográfica visa conciliar políticas setoriais de gestão do território e políticas setoriais de gerenciamento dos recursos hídricos no âmbito da bacia, além de integrar equitativamente os usuários (instituições, empresários e sociedade civil) em relação ao planejamento e aproveitamento dos recursos hídricos e dos demais recursos. Para o autor, o modelo de gestão integrada da bacia hidrográfica prioriza o potencial hídrico e as necessidades de manejo dos recursos naturais em uma forma ambientalmente sustentável, sendo a água considerada o principal eixo de articulação para coordenar as ações de crescimento econômico e equidade.

No entanto, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão deve considerar sua relação com outros sistemas e instituições que funcionam com limites distintos, sobretudo os limites político-administrativos, pois esses são bases das políticas territoriais, principalmente as que incidem no meio urbano.

No Brasil, a Constituição Federal de 1998 reforçou lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, das políticas territoriais e ambientais. Enquanto as políticas urbanas e regionais orientam-se pelos critérios político-administrativos num dado território, as políticas de meio ambiente e dos recursos hídricos estão sujeitas, predominantemente, aos aspectos ambientais que não se restringem aos limites político-administrativos. A descentralização político-administrativa propiciada pela Constituição Federal ampliou a competência dos municípios, dando-lhes maior autonomia política, fiscal e

financeira, reconhecendo a posição estratégica das cidades e principalmente no que se refere ao meio urbano. Em seu artigo 182, a Constituição Federal delega ao município a responsabilidade da política urbana, definindo o Plano Diretor municipal como o principal instrumento de desenvolvimento urbano; no artigo 25, define que o Estado é responsável pela organização regional, atribuindo-lhe a competência de definir áreas metropolitana, aglomeração urbana e microrregião e, consequentemente as políticas de caráter intermunicipal. Já em seus artigos 21 e 225, detalha as especificidades das políticas hídricas e ambientais, respectivamente, ressaltando que ambas são competências comuns dos três níveis de governo. Desse modo sempre que houver a necessidade de planejamento e gestão de rios, bacias hidrográficas ou outras unidades ambientais que extrapole os limites político-administrativos de um município, há que considerar o nível de governo hierarquicamente superior.

Martins (2006) aponta que, enquanto os municípios, ou mesmo os Estados, muitas vezes são limitados pelo eixo de um rio, todas as atividades que se referem à água – como o abastecimento, esgotamento sanitário, drenagem, etc. – exigem outro tipo de critério de organização espacial, em geral, as bacias ou microbacias hidrográficas, podendo vir a extrapolar limites político-administrativos municipais ou mesmo, estaduais. Essas atividades, consideradas essenciais ao desenvolvimento urbano de um determinado município, ao obedecer a uma lógica setorial e espacial distinta, exigem atuação de outros níveis político-administrativos. Tais padrões tendem a se contrapor, uma vez que essas políticas estão em instâncias distintas de governo e, muitas vezes, encontram-se

em campos de conflitos interinstitucionais, e ao mesmo tempo, o cumprimento dos dispositivos constitucionais depende de uma ação conjunta, negociada entre os poderes públicos federal, estadual e municipal.

Toledo Silva (2002, p. 464) afirma que o modelo de gestão das bacias hidrográficas, ainda que com ênfase nos recursos hídricos, aliado a possibilidade de articulação às instâncias instituídas pela Constituição Federal – regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – pode vir a configurar um caminho alternativo à organização regional, com uma trajetória diferente das regionalizações anteriores. Para o autor, a gestão integrada das bacias hidrográficas evoca a articulação inter-setorial, institucional e partilhada desses territórios. Assim, esse modelo difere do planejamento setorial e visa, sobretudo a uma “visão-horizontal, inter-setorial e multidisciplinar”. Como parte dos principais desafios, devem ser propostos modelos integrados de planejamento e gestão que considerem, dentre os componentes ambientais na tomada de decisão nos vários níveis de intervenção (Estado e municípios), a participação da comunidade envolvida.

Políticas ambientais e urbanas nos mananciais – sul da RMSP: marcos legais e conflitos políticos institucionais

A Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo – Lei n. 7.663/1991 – e a Lei Estadual de Proteção dos Mananciais – Lei n. 9.866/1997 – incidem sobre os recursos

hídricos e sobre as áreas que protegem os mananciais estaduais de abastecimento de água, incorporando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, gestão e intervenção.

A instituição da Política Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo – Lei n. 7.663/1991 – foi pioneira no Brasil, ao adotar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e definir Comitês de Bacia como organismos responsáveis pela gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos. Essa lei, além de inspirar a Política Nacional de Recursos Hídricos instituída pela Lei 9.433/1991, orientou a revisão, em 1997, da Legislação de Proteção dos Mananciais do Estado de São Paulo (LPM), instituída em meados da década de 1970 e considerada ultrapassada e ineficaz.²

A aprovação da lei estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais (Lei Estadual n. 9.866/1997) abriu uma nova perspectiva de recuperação ambiental das áreas de mananciais, da metrópole, em seus trechos degradados, envolvendo todos os atores em busca de uma gestão integrada principalmente entre Estado, municípios e sociedade civil organizada. De acordo com ela, no âmbito de cada bacia ou sub-bacia hidrográfica do Estado de São Paulo que têm Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais (APRM), devem ser definidas e detalhadas leis específicas que estabelecem diretrizes e instrumentos levando em conta as seguintes áreas de intervenção: 1) Área de Restrição à Ocupação (ARO) – aquelas de especial interesse para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais da bacia devendo ser prioritariamente destinadas à produção de água, mediante a realização de investimentos e a aplicação dos instrumentos

econômicos e de compensação previstos; 2) Área de Ocupação Dirigida (AOD) – aquelas que buscam uma sustentabilidade entre questões sociais, econômicas e ambientais por meio da consolidação ou implantação de usos urbanos ou rurais, que atendam certos requisitos necessários a manter a qualidade e a quantidade de produção de água; 3) Área de Recuperação Ambiental (ARA), são ocorrências localizadas de usos ou ocupações que estejam comprometendo a quantidade e a qualidade das águas, exigindo intervenções urgentes de caráter corretivo e que podem ser consideradas transitórias.

Cada APRM deve ser dotada de um sistema de gestão próprio, segundo os princípios de gerenciamento participativo e descentralizado da Política Estadual de Recursos Hídricos – Lei 7.633/1991, vinculado ao Comitê de Bacia. Esse sistema é composto de três instâncias – órgão colegiado; órgão técnico e órgãos da administração pública – que buscam garantir participação, estrutura de apoio ao desenvolvimento de trabalhos técnicos e envolvimento dos órgãos setoriais do Estado e instâncias municipais.

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e a Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais

A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, região que abriga 34 dos municípios da RMSP e cerca de 90% de sua população total, é uma bacia localizada na cabeceira de seu maior rio, o Tietê, cuja vazão média é de apenas 90 m³/segundo. Desde sua nascente até a Barragem de Pirapora (Pirapora do Bom Jesus), suas águas

apresentam um quadro crítico de poluição. Sua disponibilidade hídrica, em condições normais, é de apenas 200 metros³/habitante ao ano, índice considerado muito abaixo do recomendado pela ONU.³

Nas três últimas décadas do século XX, a expansão da metrópole de São Paulo dirigiu-se prioritariamente para as regiões leste e sul, e na última década intensificou-se para o norte. A região sul está inserida na área de proteção dos mananciais das sub-bacias Guarapiranga e Billings e ao norte a sub-bacia Juqueri-Cantareira,⁴ onde se localiza o sistema Cantareira, principal manancial de abastecimento de água.

De um modo geral, tal expansão urbana é horizontal e descontínua, com altas taxas de desmatamento, poluição e degradação de recursos hídricos. Trata-se de um padrão predatório que associa a falta de sincronia entre a escala da urbanização precária local e a ausência de instalação de sistemas de infraestrutura de saneamento ambiental na escala regional. Dados do último Censo Demográfico do IBGE de 2010 apontam que a população total dos principais mananciais da RMSP se distribuía da seguinte maneira: 1) sub-bacia Guarapiranga – 863 mil habitantes, sendo responsável pelo abastecimento de 3,5 milhões de habitantes da RMSP (cerca de 20% da sua população); 2) sub-bacia Billings – 895 mil pessoas, sendo o braço Rio Grande do reservatório o responsável pelo abastecimento de cerca de 1,6 milhões de habitantes; 3) sub-bacia Juqueri-Cantareira – 79.105 mil pessoas, que apesar de sua população ser muito inferior às demais sub-bacias, o subsistema Cantareira é responsável pelo abastecimento de aproximadamente 8,1 milhões de pessoas da RMSP.

Associados ou não aos processos de expansão urbana, os processos de desmatamento ocorridos nas Áreas de Proteção aos Mananciais da RMSP nos últimos anos significativos como apontam Oliveira e Alves (2006). Os autores indicam que as APMs ocupam 40,3% do território da metrópole e respondem por 63,8% da sua cobertura florestal, (60,4 mil hectares). Entre 1991 e 2000, década em que realizaram extensa pesquisa, houve perda de cobertura florestal de 8,6 mil hectares, representando uma expressiva taxa de desmatamento de 12,4% (ou 5,9% em relação ao seu território). De um total de 13,4 mil hectares desmatados na RMSP entre 1991 e 2000, 70,2% ocorreram no interior de áreas ambientalmente protegidas, sendo 64% no interior das APMs.

A partir de 1994, com a instituição do fórum de gestão da água, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, e de suas instâncias descentralizadas – os cinco subcomitês de bacia (Cotia-Guarapiranga; Billings-Tamanduateí; Tietê-Cabeceiras; Juqueri-Cantareira e Pinheiros-Pirapora) – possibilitou aproximar a atuação dos principais organismos setoriais do Estado à dos municípios que estão em área de proteção dos mananciais na busca de uma solução conjunta para seus principais problemas. Principalmente a partir de 1997, com a aprovação da “nova Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais”, novos instrumentos de planejamento e gestão começaram a ser construídos para equacionar os problemas relativos não somente à degradação dos mananciais, mas também à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes (Alvim, Kato e Bruna, 2008).

Até 2013, apenas as duas sub-bacias – Guarapiranga e Billings – que integram a Bacia do Alto Tietê, têm leis específicas. A sub-

-bacia Guarapiranga, ou Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Guarapiranga – APRM-G, foi pioneira com a aprovação da Lei Estadual n. 12.233 /2006; regulamentada pelo Decreto n. 51.686 de 2007; seguida pela sub-bacia Billings, ou APRM-B, cuja Lei Estadual n. 13.579 foi aprovada em 2009 e regulamentada pelo Decreto Estadual n. 55.342/ 2010. O processo de elaboração da lei específica da APRM – Alto Juqueri-Cantareira deflagrado pelo subcomitê Juqueri-Cantareira em 2009 foi encaminhado pelo Executivo Estadual como Projeto de Lei 272 a Assembleia Estadual, até o final da pesquisa encontrava-se em discussão.

Nessas sub-bacias, as novas legislações procuram, de maneiras distintas, equacionar os problemas relativos à degradação dos mananciais e às ocupações irregulares. As duas legislações definem áreas de intervenção conforme as características de uso e ocupação do solo das sub-bacias, buscando orientar os planos diretores municipais que devem ser compatíveis com os parâmetros urbanísticos por elas definidos. Em ambas as legislações preveem-se formas de licenciamento do uso e ocupação do solo e de regularização em casos que estejam em desconformidade com os parâmetros urbanísticos e normas estabelecidos pelas respectivas leis, ou mesmo pelas legislações municipais, desde que sejam implementadas medidas de compensação de natureza urbanística, sanitária ou ambiental (Alvim, 2010).

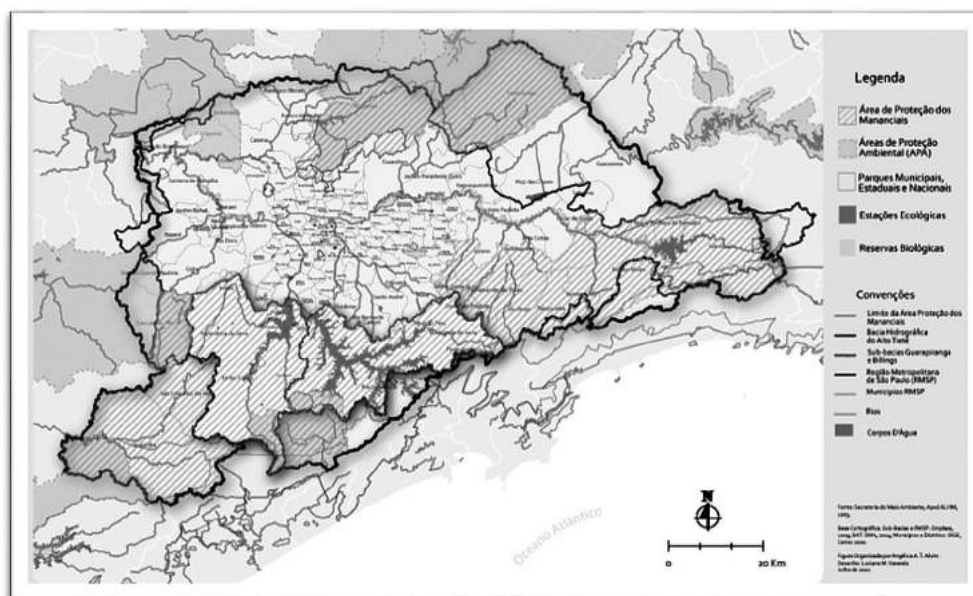
O mapa de Áreas de Intervenção definido em cada sub-bacia é o instrumento norteador para a aprovação de novos empreendimentos, bem como para a regularização de moradias no âmbito municipal. Tais áreas devem ser utilizadas pelos municípios como

uma base para revisão de seus Planos Diretores a fim de tornar seu ordenamento territorial compatível com os parâmetros definidos nas leis específicas. A Figura 1 apresenta as áreas protegidas da RMSP (53% do território metropolitano) e da Bacia do Alto Tietê, destacando

as duas sub-bacias que possuíam até a finalização da pesquisa suas legislações específicas de proteção e recuperação dos mananciais.

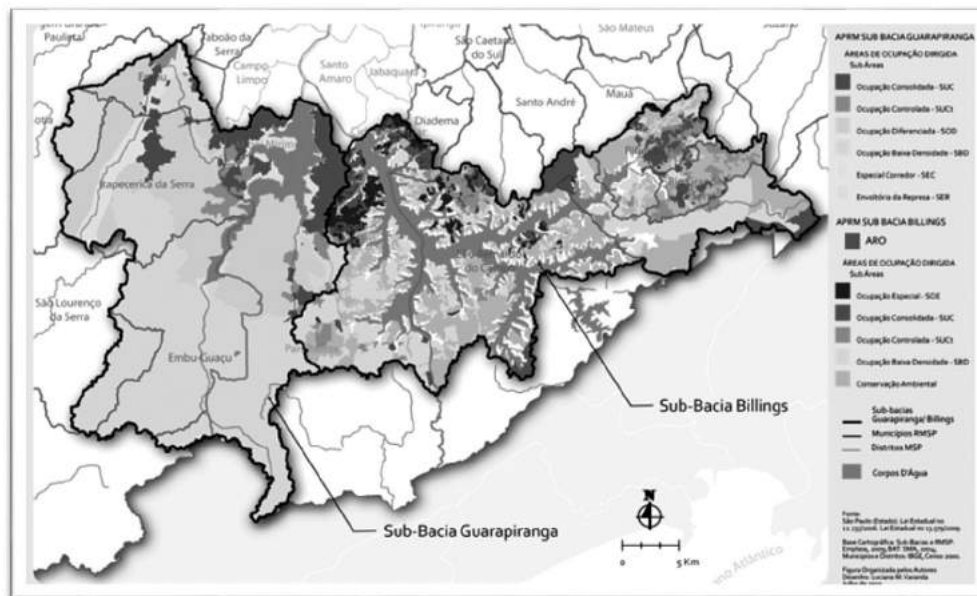
A Figura 2 apresenta, de forma conjunta, a espacialização das áreas de intervenção previstas nas leis específicas das duas APRMs.

Figura 1 – RMSP: áreas legalmente protegidas



Fonte: Alvim (2010). Mapa elaborado a partir de dados obtidos na Emplasa.

Figura 2 – Espacialização das áreas de intervenção de duas APRM



Fonte: Alvim (2010). Mapa elaborado a partir das bases da Lei Específica das APRM-Guarapiranga.

De forma diferenciada, essas legislações procuram apontar possibilidades de projetos de intervenção em áreas precárias, considerando essas uma importante realidade a ser equacionada e, ao mesmo tempo, orientar os planos diretores municipais a redefinirem seus instrumentos em consonância com as diretrizes ambientais. O Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS é um instrumento ambiental e simultaneamente urbanístico fundamental a ser utilizado em áreas degradadas, particularmente em ARA 1, conforme determina a lei específica.

Do ponto de vista das políticas urbanas, observa-se que os municípios da sub-bacia Guarapiranga desencadearam um processo de

busca de adequação e integração dos Planos Diretores e das leis de uso e ocupação do solo com a legislação ambiental específica em vigor. Entre 2006 e 2012, todos os municípios revisaram seus planos diretores municipais tendo como meta essa compatibilização. Em artigo anterior (Alvim, Kato, Bruna, 2012), apontamos os inúmeros conflitos que ainda persistem, os quais incidiram, inclusive, na necessidade de revisão da lei específica dessa sub-bacia.

Na mesma direção, a lei específica da APRM-Billings deflagrou, desde 2010, o processo de revisão dos planos diretores dos municípios localizados naquele sub-bacia. Entre 2011 e 2013, os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e Ribeirão Pires revisaram

seus planos diretores, aprovando-os como leis municipais. Nesse contexto, o município de São Bernardo implementou um processo de revisão participativo amparado por um estudo que já pontuava os conflitos entre a lei ambiental e a realidade do território. A promulgação em 2011 do novo Plano Diretor de São Bernardo do Campo, apesar de buscar a compatibilização com a lei específica, sinaliza a importância de que esse processo não deve ser visto como algo unilateral em que apenas a política urbana deve adequar-se à ambiental e, sim, destaca a necessidade de revisão do próprio instrumento ambiental em articulação às propostas do plano diretor, no âmbito de um diálogo permanente de gestão das áreas de mananciais. A síntese da política habitacional ilustra a implementação do instrumento PRIS – Programa de Recuperação de Interesse Social, definido na lei específica de mananciais, envolvendo projetos inovadores nessa municipalidade que buscam articular a moradia e a preservação ambiental.

São Bernardo do Campo: política urbana e legislação dos mananciais

O município de São Bernardo do Campo, localizado na sub-região sudeste da RMSP, pertence à microrregião do ABCD formada por Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A localização geográfica de São Bernardo do Campo é estratégica: localiza-se entre a capital, principal ponto de aglomeração do estado de São Paulo, e o Porto de Santos,

importante área de exportação do país; único município interceptado pelas rodovias Anchieta e Imigrantes; no sentido leste-oeste é cortado pelo Rodoanel Mario Covas, via expressa, de ligação metropolitana.

Com uma área total de 407,1 km², no alto da Serra do Mar, do planalto Atlântico, São Bernardo do Campo⁵ tem 52% de seu território classificado como Área de Proteção dos Mananciais Billings (APRM-B), e 18,6% de sua área total é ocupada pela represa Billings (PMSBC, 2006). O avanço histórico da ocupação urbana sobre áreas de mananciais da sub-bacia Billings se expressa em São Bernardo do Campo de maneira expressiva, acompanhando as tendências da urbanização espraiada da metrópole, sobretudo a partir da década de 1970.

Em São Bernardo do Campo, os conflitos entre urbanização e meio ambiente são especialmente muito expressivos, confrontando o crescimento demográfico com as contenções institucionais de crescimento da mancha urbana, uma vez que metade do território do município se insere nas reservas de proteção dos mananciais e da Serra do Mar.

O novo Plano Diretor Municipal de São Bernardo do Campo de 2011

O interesse na compatibilização da legislação municipal sempre se fez presente no âmbito dos processos de gestão municipal de São Bernardo do Campo, com destaque para o momento de elaboração da lei específica quando o município teve importante participação no

subcomitê Billings-Tamanduateí. O Plano Diretor de 2006,⁶ ainda que anterior à Lei Específica da APRM-B, já considerou em suas diretrizes os conceitos de preservação, conservação e recuperação das áreas de mananciais e definindo instrumentos adequados às características de cada região.

Durante o ano de 2010, o Plano Diretor de SBC de 2006 foi revisto buscando garantir a função social da cidade e compatibilizar suas diretrizes e parâmetros às normas ambientais e índices urbanísticos de interesse para a preservação, conservação e recuperação dos mananciais da Lei Estadual n. 13.579/2009, ciente que essa revisão e sua posterior aprovação condicionariam a municipalização das atividades de licenciamento e de regularização.

No recorte temporal definido pela pesquisa, a compatibilização do Plano Diretor encontrava-se em processo de aprovação junto à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. Enquanto não for concluída a referida adequação, os terrenos localizados na APRM – Billings deverão atender aos requisitos da legislação estadual no que se refere à ocupação do solo, bem como submeter-se ao licenciamento ambiental estadual (PMSBC, 2011)

O novo Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, instituído pela Lei nº 6.184 em 21 de dezembro de 2011, foi fruto de um amplo processo de discussão pública ao longo de um ano de trabalho, envolvendo os diferentes segmentos sociais da população, suas organizações e a instância colegiada do Conselho da Cidade e do Meio Ambiente do município.

O Plano Diretor de 2006, aprovado anteriormente a Lei Específica, apesar de inovador, apresentava diversas incompatibilidades com a Lei da APRM-Billings, seja pelos índices inadequados reafirmados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2007, seja pela inobservância dos aspectos da realidade de ocupação do território municipal contida na legislação ambiental.

Reafirma-se, no Plano Diretor de 2011, a incorporação de diretrizes ambientais na política urbana ao lado das considerações sociais mais amplas de qualidade de vida, delimitada em seus princípios fundamentais (Capítulo II, Art. 4) nos quais se enfatizam o desenvolvimento sustentável e a função social da cidade. Especificamente no artigo 8, o PDSBC dispõe sobre os objetivos gerais da política urbano-ambiental que trata da prioridade da preservação das áreas ambientalmente sensíveis, especialmente a APRM-B, da ordenação e controle do uso e ocupação do solo urbano, sem que haja incompatibilidades de usos e efeitos negativos sobre o meio ambiente; da utilização dos instrumentos urbanísticos para garantir a função social da propriedade, a busca pela diminuição da desigualdade social garantindo o acesso à rede de infraestrutura, mobilidade, e o direito à moradia digna, elevando a qualidade de vida da população. Esse artigo também trata de uma questão bastante pertinente que é a emergência de articulação entre a esfera local às demais esferas de governo, com vista de um desenvolvimento integrado.

Observa-se a intenção expressa de compatibilização entre políticas urbanas e ambientais acatando as ações socioeconômicas na sub-bacia Billings, no sentido de preservar

e recuperar as áreas de mananciais, mencionando a importância do controle e fiscalização sobre agentes impactantes além da importância do fomento ao uso sustentáveis das águas no município.

Ainda do ponto de vista da integração e compatibilização de políticas no plano municipal, destacam-se os pressupostos sociais presentes no Estatuto da Cidade (2001) referendando nas diretrizes da Política Habitacional, a importância da universalização dos direitos à moradia digna, a promoção da urbanização e regularização fundiária em áreas precárias propiciando sua inserção urbana de forma sustentável. Especificamente, o artigo 18 apresenta o PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social) como instrumento de implementação da Política Habitacional no Município. Através desse instrumento, pretende-se gerar um diagnóstico da situação/precariedade dos assentamentos, auxiliando, dessa forma, o poder público a caracterizá-los e priorizar as estratégias de intervenção. O artigo 19 trata do Plano Municipal de Saneamento Básico que deverá estar em conformidade com a Política Nacional de Saneamento Básico instituída pela Lei Federal n. 11.445/2007.

O ordenamento territorial estabelecido pelo Plano Diretor de 2011, constitui, de acordo com os posicionamentos desta pesquisa, o aspecto central da compatibilização entre regulações urbanas e ambientais em escalas múltiplas, pois não apenas direciona as formas de ocupação como instrui possibilidades de reversão de processos ambientalmente problemáticos relacionados ao crescimento demográfico e ao desenvolvimento econômico do município.

Compatibilização do PDSBC à lei específica e os conflitos indicados

Em estudo realizado pela PMSBC entre os anos de 2010 e 2011, intitulado "Compatibilização do Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo à Lei Estadual n. 13.579, de 13 de julho de 2009" (PMSBC, 2012a), os parâmetros estabelecidos pela Lei específica, bem como a delimitação das áreas e subáreas, foram objeto de análise pormenorizada, dando subsídios ao novo Plano Diretor bem como apontando problemas relacionados à lei específica.

O resultado dessa análise foi a observação de diversos conflitos por compartimento ambiental da Billings entre o que preconiza a lei ambiental e a realidade de ocupação da região. Os conflitos identificados ora apontam problemas relacionados à pouca restrição da lei específica, pois incidem em áreas ainda preservadas, ora apontam para problemas relacionados à descon sideração de loteamentos e favelas existentes.

O novo Plano Diretor de SBC, tendo por base esse documento, procurou se adequar à realidade de ocupação da sub-bacia, assumindo que os conflitos delineados no âmbito da lei específica deveriam ser alvo de um processo de negociação entre Estado e município, indicando inclusive a revisão da lei ambiental.

A pesquisa que dá origem a este artigo procurou aprofundar a discussão, analisando os instrumentos definidos pelo PDSBC em comparação com os indicados pela Lei Específica. A análise comparativa selecionou nas duas legislações os índices urbanísticos relativos ao

Lote mínimo, Coeficiente de Aproveitamento (CA), Taxa de permeabilidade e Índice de área vegetada. Esses índices são considerados básicos para a determinação do grau de compatibilidade entre as leis e a sinalização de uma nova postura institucional de criação de instrumentos comuns que possam subsidiar ações compartilhadas (Alvim et al., 2014).

O Zoneamento proposto pelo Plano Diretor considera as áreas de forma homogênea, enquanto a Lei Específica propõe uma subdivisão do território em porções menores levando em consideração os compartimentos ambientais definidos a partir da geomorfologia do reservatório Billings. Ou seja, uma área apontada no PDSBC corresponde a várias áreas na Lei específica da APRM-B, constatando-se que os critérios de diferenciação geomorfológica das áreas de proximidade dos corpos d'água são priorizados na legislação estadual. Tal fato vai incidir no conflito entre realidade de ocupação e parâmetros definidos pela lei específica, como será destacado a seguir.

O lote mínimo já configurava-se, desde 2006, como o principal ponto de conflito entre a Lei específica e o PDSBC, e em 2011, é um dos aspectos polêmicos entre ambas as legislações. Verifica-se que o Plano Diretor adotou, em algumas porções do território, índices mais restritivos do que os definidos pela Lei Específica como lote mínimo principalmente nas áreas mais ao sul da sub-bacia onde identificam-se áreas ainda preservadas. Em outros trechos ao norte, principalmente ao longo do Rodoanel Mario Covas, o lote mínimo é menos restritivo.

Em relação ao Coeficiente de Aproveitamento (CA), o estudo realizado pela PMSBC (2012) levantou as dimensões (m²) das áreas e subáreas de intervenção em cada um dos

compartimentos ambientais definidos pela lei específica e pelo proposto no PDSBC. Esse valor em m² foi multiplicado pelo CA, constante na lei específica e na proposta municipal, e resultou na metragem referente ao quanto pode ser construído em cada um dos compartimentos pela lei específica e pela proposta municipal. Considerou-se também que a lei específica não mapeou as áreas de recuperação ambiental, bem como as áreas vazias destinadas a projetos habitacionais. O estudo identificou ainda que o Rodoanel e as principais rodovias localizam-se no Corpo Central 1, onde está a área de ocupação urbana mais antiga e consolidada dos mananciais de SBC e sugeriu uma alteração do limite de APRM-B aliada a uma estratégia de aumentar a área ocupada ao máximo da capacidade de suporte e articular o potencial dessa via ao desenvolvimento econômico municipal.

Todo estudo realizado pela PMSBC indica, por um lado, a supressão de áreas verdes e de baixa densidade de alguns trechos, mas, por outro, promove a compensação com a criação de outras áreas de preservação no mesmo compartimento com acréscimos em m² de áreas verdes. Ou seja, o zoneamento proposto ultrapassa em todos os compartimentos a proporção de áreas permeáveis e vegetadas nos compartimentos, mesmo considerando a existência de ARA 1 em alguns compartimentos que não foram previstos na lei específica.

Por fim, os procedimentos visando a recuperação ambiental foram analisados de forma integrada e intersetorial entre as equipes de planejamento urbano e habitação. Para tanto, foram identificadas as ARA tipo 1 e 2, conforme determina a lei específica, ambas caracterizadas pela ocorrência de usos e ocupações

que comprometem a quantidade e a qualidade da água, exigindo intervenções de caráter corretivo, da seguinte forma: a) Área de Recuperação Ambiental-1 (ARA-1), formada por assentamentos precários desprovidos, total ou parcialmente, de infraestrutura e saneamento básico, sendo objeto de Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS, que atenderá todas as famílias dos assentamentos habitacionais precários e irregulares identificados no Plano Local de Habitação de Interesse Social; b) Área de Recuperação Ambiental-2 (ARA-2), ocorrências de degradação ambiental que exigem recuperação imediata do dano ambiental, por meio de Projeto de Recuperação Ambiental – PRAM.

Como a lei específica permite a regularização de lotes de 125 m² nas Sub-área de Ocupação Espacial (SOE) e Sub-área de Ocupação Consolidada (SUC) (em todos os compartimentos) e na Sub-área de Ocupação Controlada (SUCt), nos compartimentos Corpo Central 1, Corpo Central 2 e Itaquaquetuba-Bororé (em casos de ocupação existente até a data de aprovação da Lei), a Secretaria Municipal de Habitação de SBC elaborou um mapeamento detalhado dos assentamentos precários do município, favelas e loteamentos irregulares, identificando onde seriam os focos de regularização que foram grafadas como ARAS 1 e implementação do PRIS – Programa de Recuperação de Interesse Social.

Um aspecto importante a ser destacado é o fato de a política urbana e habitacional de SBC ter incorporado o PRIS como um importante instrumento urbanístico e de caráter simultaneamente ambiental a ser utilizado nas ARA 1, conforme determina a lei específica. As ARA 1 foram grafadas no território da sub-bacia e coincidem

com a proposição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, definidas pelo PDSBC.

Segundo estudo da PMSBC (2012), o mapeamento dos loteamentos precários e/ou irregulares foi instrumento fundamental para a revisão da delimitação das ZEIS,⁷ no Plano Diretor em articulação com as demarcações de ARA e a definição PRIS e outros instrumentos que garantam a regularização fundiária e o direito à moradia. O estudo concluiu que a distribuição da demanda por habitação de interesse social em SBC se dá 65% fora dos mananciais e 35% dentro dos mananciais. Da necessidade de terra grafada como ZEIS em APRM-B para implantação de novos programas habitacionais, 85% se encontra entre o divisor das sub-bacias do rio Tamanduateí e do reservatório Billings e do sistema viário Rodoanel, ao norte. Nesse nível, a definição de instrumentos de ação buscam enquadrar as preexistências urbanas e as fortes demandas habitacionais a objetivos ambientais de recuperação das áreas afetadas.

Num balizamento mais amplo, apesar do novo Plano Diretor de São Bernardo do Campo de 2011 ter como propósito a adequação de seus parâmetros e instrumentos à lei estadual que define a área de proteção e recuperação dos mananciais do reservatório Billings, o estudo de compatibilização realizado pela prefeitura indicou diversos conflitos entre a lei estadual e a realidade de ocupação do território, recomendando inclusive ajustes de suas subáreas. O estudo, encaminhado para a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA) no final de 2012, não foi aceito, conforme entrevista realizada com técnicos da Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional

de São Bernardo do Campo, realizada em março de 2014. Durante os anos de 2013 e 2014, o debate entre Estado e Município prosseguiu, culminando na adequação dos instrumentos municipais (Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Zonas Especiais de Interesse Social) às diretrizes e parâmetros da Lei específica da APRM-B.

Paralelamente, a Secretaria Municipal de Habitação, atendendo as diretrizes do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PMSBC, 2012b), vem implementando um conjunto de intervenções, nas quais se destacam os projetos de recuperação de interesse social. Nesses projetos as ações propositivas elencadas se dão em diferentes escalas de planejamento e gestão, em que o projeto urbanístico assume caráter diferenciado.

Projetos habitacionais em áreas de PRIS em São Bernardo do Campo

A Lei Específica da Billings n.13.579/2009, ao possibilitar processos de intervenção urbanística em assentamentos precários por meio das novas premissas e estratégias que norteiam e justificam sua edição, apresenta, dentre os novos instrumentos disponibilizados, o Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS, configurando possibilidades inovadoras de atuação, por meio de novos arranjos políticos e institucionais.

Os PRIS grafados em ARA 1 devem indicar parâmetros que permitem ao Poder Público municipal atuar em áreas degradadas a fim de recuperá-las. A lei específica da Billings

define que a elaboração e a implantação do PRIS, além de ser responsabilidade do Poder Público, deve ser compartilhada “com as comunidades residentes no local, organizadas em associação de moradores ou outras associações civis, bem como com o responsável pelo parcelamento e/ou proprietário da área” (Art. 33). Para a obtenção do licenciamento do PRIS, o organismo competente deve apresentar um Plano de Urbanização (Art. 79) que contenha projeto de parcelamento do solo, para fins de urbanização específica, em seu perímetro. Ou seja, a exigência de um plano pressupõe o detalhamento de um projeto que garanta a qualidade urbano-ambiental da área. De modo geral, são previstos ações de regularização dos parcelamentos do solo, empreendimentos, edificações e atividades, desde que comprovadas as preexistências até 2009. Particularmente em relação à regularização dos assentamentos habitacionais em ARA 1, a lei da Billings dedica uma seção inteira para tratar do assunto. A Seção III (arts. 77 e 83), que trata “Da Regularização de Assentamentos Habitacionais de Interesse Social – ARA 1”, dispõe que os “assentamentos habitacionais de interesse social enquadrados como ARA 1”, implantados até 2006, serão objeto de PRIS e são passíveis de regularização. O processo de regularização fundiária pode ter início concomitante à execução das obras e ações urbanísticas ambientais; seu término “está condicionado à comprovação de que as condições de saneamento ambiental estabelecidas pelo PRIS sejam efetivamente mantidas durante um prazo mínimo de dois anos, contados a partir do término das intervenções, com a participação da população local beneficiada” (Art. 82). Enfim, embora o Poder público municipal seja o responsável pela proposição,

elaboração, implementação e gestão do PRIS, o licenciamento e a regularização fundiária são concedidos pelo órgão responsável no sistema de gestão; no caso, o Estado, por meio da SMA e Cetesb.

Em conformidade com discussões anteriormente realizadas, a Lei Específica da Billings traz componentes significativos para responder às externalidades intrínsecas ao processo de planejamento voltado aos propósitos da recuperação da área ocupada inadequadamente e à definição de mecanismos e estratégias aptas em frear a ocupação de novas áreas, considerando a importância da qualificação dos assentamentos precários por meio da implantação de infraestrutura física, social e ambiental, para além de criar uma cultura diferenciada, ao compreender a necessidade de elaboração de projetos urbanos pautados por concepções inovadoras, fundamentados em tecnologias avançadas e orientados pelos princípios do urbanismo sustentável.

Essa visão permite uma abordagem em que a diversidade de proposições urbanísticas encontra um campo fecundo, de modo a possibilitar que suas ações sejam caracterizadas pela capacidade de articulação e incorporação das diferentes dimensões e temporalidades específicas de cada produto do processo de planejamento, como o plano de saneamento ambiental, de habitação, de desenvolvimento territorial, dentre outros essenciais ao processo de construção da sustentabilidade. Para Muñoz (2000), a condição da sustentabilidade é própria ao conceito de desenvolvimento e só é passível de se tornar realidade quando associada à equidade social decorrente de um processo distributivo de uma economia ativa, porém implementada em observância com a

capacidade de suporte dos ecossistemas. Dessa forma, faz-se necessário que a concepção de um processo de planejamento e gestão, ao incorporar mecanismos adequados à nova realidade urbana, possibilite aos agentes políticos e sociais a escolha de alternativas-soluções que tenham como objetivo principal alcançar o desenvolvimento econômico, a equidade e a sustentabilidade ambiental da bacia hidrográfica.

Apesar de previstos pelas legislações específicas, os Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS) se esbarravam com a falta de procedimentos claros por parte do órgão técnico, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Essa lacuna foi resolvida posteriormente, com a instituição da Resolução SMA n. 25 de abril de 2013 que estabelece critérios específicos de licenciamento ambiental dos PRIS no âmbito das bacias hidrográficas dos Reservatórios Billings e Guarapiranga. O processo de implementação de um PRIS dependerá de um conjunto de procedimentos que se encontram no âmbito da emissão das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, todas de responsabilidade do agente promotor (na maioria das vezes a municipalidade) e que devem ser analisadas pela Cetesb, órgão técnico responsável pelo licenciamento do empreendimento. Apesar dessa medida estabelecer os procedimentos para a viabilização dos PRIS, a exigência de averbação dos títulos de propriedade dos imóveis por ele abrangidos, quando implementados em áreas privadas, vem sendo alvo de críticas pelos agentes promotores. Destaca-se que a dominialidade das propriedades é uma dificuldade no âmbito do cadastro municipal, visto que a maioria das áreas degradadas encontra-se em loteamentos irregulares ou é área invadida, cuja titularidade

é incerta e demandaria procedimentos urbanísticos de regularização fundiária, no geral complexos e de longo prazo. Essa dificuldade indica o quão longe está a possibilidade de uma articulação profícua entre as agendas ambientais e urbanas.

A prefeitura de São Bernardo do Campo vem buscando implementar uma articulação entre instrumentos ambientais e urbanos, ou seja, um conjunto de PRIS a partir das delimitações de ZEIS em áreas de mananciais. O enfoque das experiências em PRIS em São Bernardo do Campo pauta-se em referenciais

conceituais que visam enfrentar o desafio de articular as legislações ambiental e urbana, bem como a realidade, reafirmando o papel da intersectorialidade das políticas públicas.

O Plano Habitacional de Interesse Social – PHLIS (São Bernardo, 2011) aponta um número significativo de assentamentos precários em área de proteção dos mananciais nesse município: 83 loteamentos irregulares, 68 núcleos de favelas, com uma taxa de remoção que alcança 40% do total de famílias, conformando um quadro de futuros desafios para a administração local.

Figura 3 – Tipologias de PRIS em São Bernardo do Campo



Fonte: Regino, Tassia, Apresentação no Banco Mundial. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1351801841279/ApresTassia_Seminario_.pdf. Acesso em: 11 abril 2014.



As experiências em curso permitem observar de que maneira a legislação específica e as normas ambientais recentes são materializadas em projetos de urbanização, e ainda, de que forma os sistemas de infraestrutura de saneamento ambiental são contemplados e integrados no processo de urbanização desses núcleos. A Figura 3 localiza os tipos de PRIS em andamento em São Bernardo do Campo.

Os Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS em São Bernardo do Campo, além de definir instrumentos voltados à proteção e recuperação de áreas de preservação permanente (APP), com intuito de garantir a produção de água em patamares qualitativos e quantitativos aos mais diversos usos, atuam sobre as preexistências urbanas. Os projetos atualmente em curso envolvem diversas ações que demandam continuidade e esforços significativos que contribuam para sua efetividade. Uma ação fundamental refere-se ao sistema de esgotamento sanitário; sabe-se que a exportação de efluentes para fora da bacia, visando a recuperação de suas águas, é uma condição estratégica que deve ser melhor conduzida, inclusive com o tratamento de esgotos em sua totalidade.

A implementação dos PRIS em áreas de mananciais tem natureza multiescalar envolvendo diversas dimensões – sociais, ambientais e econômicas – e, necessariamente, enfrenta diversos desafios em que se confrontam as preexistências e a necessidade de remoção da população localizada em áreas de risco. O enfrentamento dos problemas urbanos e ambientais em áreas de mananciais tenta implementar soluções inovadoras com vistas à proteção e recuperação de mananciais nessa sub-bacia.

Considerações finais

O processo intenso e desordenado de ocupação do território metropolitano ocorrido ao longo das últimas décadas impactou decisivamente as áreas produtoras de água. Se, por um lado, a escassez da água é severa na atualidade, colocando em risco a sustentabilidade do próprio desenvolvimento socioeconômico, por outro, a escassez e o preço do solo em áreas propícias à urbanização, aliados à ausência de políticas públicas, particularmente habitacionais e de infraestrutura voltadas para a população mais pobre, acabaram por induzir a ocupação irregular em áreas protegidas, contribuindo para acirrar os conflitos entre a preservação ambiental e o direito à moradia.

No contexto recente, no âmbito das áreas de proteção dos mananciais da RMSP, a instituição de novos instrumentos urbanos e ambientais vem introduzindo um processo de planejamento e gestão das bacias hidrográficas que tem como princípio fundamental a integração sistêmica e o envolvimento de um processo negociado e compartilhado entre os principais atores e instituições. Trata-se da implementação de um novo olhar sobre as bacias hidrográficas, o qual busca aliar ações de preservação e de recuperação ambiental e urbana num processo de diálogo permanente com os principais atores e instituições regionais e locais. Tal situação envolve duas questões aparentemente contraditórias: o habitar e o preservar. Embora essas áreas devam ser analisadas sob o aspecto da importância da água como recurso natural e finito, não podemos descartar a presença humana que habita esses territórios.

As legislações recentes em Áreas de Proteção dos Mananciais pressupõem adequações e convergências entre instâncias de governo e entre políticas setoriais definindo instrumentos mais avançados e adequados à magnitude dos problemas urbanos e ambientais da metrópole. Os processos participativos aí inseridos, tanto na instância do Comitê de Bacia quanto na reformulação dos planos diretores municipais, se contrapõem ao perfil histórico setorial das políticas e, por isso mesmo, demandam experiências e aprendizados, ajustes e correções.

As análises realizadas permitem identificar um avanço importante no processo de formulação da política urbana de São Bernardo do Campo. Ao mesmo tempo em que o Plano Diretor incorpora diretrizes e parâmetros de regulação e instrumentos de intervenção propostos pela lei específica da APRM-B, esse indica a necessidade de revisão dos procedimentos de aplicação do instrumento ambiental com vistas à recuperação da realidade de ocupação do território.

No âmbito desse processo, convergências e conflitos entre Estado e município são deflagrados, indicando que a compatibilização entre os instrumentos urbanos e ambientais é necessária, porém insuficiente. A formulação de políticas convergentes representa um avanço histórico necessário e importante em relação às questões urbanas e ambientais; entretanto, no âmbito das práticas, interesses divergentes afloram e constituem uma arena de conflitos e tensões. Daí a importância do olhar para as especificidades dessas manifestações.

Apesar de a política ambiental em curso indicar possibilidades de incorporação dos instrumentos urbanísticos e vice-versa, os desafios para a recuperação das áreas de

mananciais vão além da instituição dos marcos legais. Dependem fundamentalmente de um processo de negociação entre os organismos estaduais e municipais, em um diálogo permanente com prioridades e adequação de projetos e, sobretudo, incorporando estratégias de intervenção inovadoras que envolvam a sociedade civil e que possam sinalizar uma transformação da realidade das bacias hidrográficas protegidas.

Diante dos novos marcos legais configurados com a Lei Específica da Billings, evidencia-se em São Bernardo do Campo a premência de intervir nos territórios situados nas áreas de proteção e recuperação dos mananciais – APRMs com a definição de critérios específicos voltados para a recuperação dos recursos hídricos. Ao incorporar a realidade de ocupação da bacia hidrográfica, São Bernardo do Campo define um conjunto de Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS com o objetivo de garantir a manutenção da moradia e a recuperação socioambiental das áreas protegidas. Tendo em vista a abrangência e complexidade que envolve cada projeto, os efeitos para a melhoria da qualidade urbano e ambiental dependerão da capacidade de gestão e do nível de articulação entre os diversos atores que atuam no âmbito das intervenções realizadas.

Ainda que a pesquisa tenha se debruçado sobre os resultados dos esforços de integração das políticas ambientais e urbanas no âmbito da institucionalização de instrumentos regulatórios e de intervenção, envolvendo o território das áreas de mananciais Billings e Guarapiranga e, sobretudo, as investigações empíricas no município de São Bernardo do Campo, esses aspectos não podem ser vistos

descolados das dinâmicas políticas de aproximação e diálogo entre atores, que lhes dão origem e que podem alterar seus rumos. Vale dizer que nesse horizonte de integração de políticas públicas, coloca-se em jogo os processos reais, também como objeto de investigação.

É fato que a implementação dessas legislações representa hoje um avanço inegável para a realidade das áreas de mananciais, pois não só incorporam a dimensão urbana nas políticas ambientais, mas também estabelecem referenciais para a redefinição das políticas locais e setoriais. No entanto, a comple-

xidade do conteúdo das Leis Específicas, que dificultam sua aplicabilidade, e o antagonismo entre a legislação ambiental, a legislação municipal de uso e ocupação do solo, e a realidade das bacias, são ainda parte de um cenário em construção.

Enfim, o grande desafio para as áreas de mananciais é a implementação de um conjunto de políticas ambientais e urbanas articuladas a um modelo de ocupação urbana que priorize ações socioambientais e que reconheçam a urgência das águas para todos os habitantes da metrópole.

Angélica Tanus Benatti Alvim

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo/SP, Brasil.
angelica.alvim@mackenzie.br

Volia Regina Costa Kato

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo/SP, Brasil.
vrkato@uol.com.br

Jeanne Rombi de Godoy Rosin

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo/SP, Brasil.
jeanerosin@terra.com.br

Notas

- (1) Este artigo é fruto de reflexões advindas de um conjunto de pesquisas desenvolvidas desde 2008 por pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do curso de Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sob liderança da profa. Angélica T. Benatti Alvim. Merecem destaque os resultados recentes da pesquisa “Das Políticas Ambientais e Urbanas às Intervenções: Conflitos, Desafios e Possibilidades para Áreas Protegidas”, que teve auxílio financeiro do Fundo Mackpesquisa entre 2012 e 2013, e os avanços da pesquisa em andamento “Políticas Públicas e Projetos Urbanos na Cidade Contemporânea: Limites e Perspectivas para a recuperação de assentamentos precários localizados em áreas protegidas no meio urbano”, desenvolvida pela líder do projeto no âmbito de sua Bolsa Produtividade do CNPq.2014, nível 2.
- (2) A Lei de Proteção dos Mananciais de 1976 contribuiu para o grande descompasso entre os processos de ocupação do território que se dão por meio de invasão, autoconstrução e de outros mecanismos de urbanização precária. A concepção de congelamento legal do território voltado para a preservação ambiental não foi capaz de conter a força dos processos reais de ocupação.
- (3) Segundo a ONU, a disponibilidade hídrica abaixo de 1,5 mil metros cúbicos por habitante por ano já é considerada crítica.
- (4) A Bacia do Alto Tietê, a montante da barragem de Pirapora, abrange uma área de drenagem de 5.720 km², e tem as seguintes unidades geográficas, as sub-bacias: Cabeceiras, Cotia-Guarapiranga, Penha-Pinheiros, Pinheiros-Pirapora, Juqueri-Cantareira e Billings. Em função da importância da bacia do Alto Tietê, dentro do Estado de São Paulo, sua conexão com bacias vizinhas como a do Piracicaba e da Baixada Santista, e a importância desse Estado dentro do país, já se pode antecipar o impacto que podem ter no ponto de vista social, econômico e ambiental, as ações que serão adotadas dentro desta bacia que, em última análise, visam permitir o uso de seus recursos hídricos de maneira sustentável. A Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI 06 está dividida em cinco subcomitês: Tietê-Cabeceiras, Billings-Tamanduateí, Juqueri-Cantareira, Cotia-Guarapiranga e Pinheiros-Pirapora.
- (5) São Bernardo do Campo encontra-se na sub-bacia Billings ao lado de outros cinco municípios: São Paulo, Diadema, Santo André, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Essa ocupa um território de 583 km², sendo 108 km² em espelho d’água, correspondendo a cerca de 18% de sua PRIME, SMA (2005). Segundo dados do Censo Demográfico de 2000, a população residente, nessa sub-bacia, na ocasião era de 865.870 habitantes, dos quais aproximadamente 20% viviam em aglomerados subnormais (PRIME/SMA, *ibid.*).
- (6) Para maior aprofundamento ver ALVIM, Angélica T. Benatti; KATO, V. R. C. ; BRUNA, G. C. Políticas Urbanas e Ambientais em áreas protegidas: percursos para uma integração possível. In: TAMARA T. COHEN EGLER; HERMES M. TAVARES. (Org.). *Política pública, rede social e território*. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, v. UNICO, pp. 103-128.
- (7) Foram definidos dois tipos de ZEIS: a) ZEIS I – áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, em que haja interesse público em promover recuperação urbanístico-ambiental, regularização fundiária ou produção de Habitação de Interesse Social – HIS; b) ZEIS 2 – constituídas por áreas não edificadas ou subutilizadas, destinadas à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP).

Referências

- ALVIM, A. T. B. (2003). *Contribuição do Comitê do Alto Tietê à Gestão da Bacia Metropolitana, 1994-2001*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2010). "Assentamentos irregulares e proteção ambiental: impasses e desafios da nova legislação estadual de proteção e recuperação dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo". In: BOGUS, L. M. M. et al. (orgs.). *Reconversão e reinserção urbana de loteamento de gênese ilegal: análise comparativa Brasil-Portugal*. São Paulo, Educ.
- ALVIM, A. T. B. et al. (2014). *Das políticas públicas ambientais e urbanas às intervenções: os casos das Sub-Bacias Guarapiranga e Billings no Alto Tietê*. Relatório de pesquisa. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo/Fundo Mackpesquisa.
- ALVIM, A. T. B.; BRUNA, G. C. e KATO, V. R. C. (2008). Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, pp. 143-164.
- ALVIM, A. T. B.; KATO, V. R. C. e BRUNA, G. C. (2012). "Políticas urbanas e ambientais em áreas protegidas: percursos para uma integração possível". In: EGLER, T. T. C. e TAVARES, H. M. (orgs.). *Política pública, rede social e território*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- ANCONA, A. L. (2002). *Direito ambiental, direito de quem? Políticas públicas do meio ambiente na Metrópole Paulista*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRASIL (1997). Lei Federal N. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 15 ago 2002.
- DOUROJEANNY, A. (1993). Las cuencas hidrográficas: una opción territorial para dirigir acciones tiendes la sustentabilidad ambiental. In: TERCERA CONVENCION NACIONAL DE REGENTES Y USUARIOS DEL AGUA. Los Angeles, Chile, Conferencia de Canalistas Del Chile.
- EGLER, T. T. C. e TAVARES, H. M. (orgs.). (2012). *Política pública, rede social e território*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- FRACALANZA, A. P. (2002). *Conflitos na apropriação da água na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.
- MARTINS, M. L. R. (2006). *Moradia e mananciais. Tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo, FAUUSP/Fapesp.
- MENDONÇA, F. A. e LEITÃO, S. A. M. (2008). Riscos e vulnerabilidade socioambiental urbana: uma perspectiva a partir dos recursos hídricos. *GeoTextos*, v. 4, n. 1 e 2, pp. 145-163.
- MUNOZ, H. (org.) (2000). *Interfaces da gestão de recursos hídricos - desafios da lei de águas em 1997*. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 7 abr 2002.

OLIVEIRA, M. A. de e ALVES, H. P. da F. (2006). Crescimento populacional e mudanças no uso e cobertura do solo nas áreas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo: uma análise a partir da aplicação de metodologias de sensoriamento remoto e geoprocessamento. In: III ANPPAS – ENCONTRO NACIONAL DE PÓS- GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE. Brasília. *Anais*. Campinas, Associação Nacional de Pesquisa em Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, v. único, pp. 1-20.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (MUNICÍPIO). (2006). Lei n. 5593, de 5 de outubro de 2006. Aprova o Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. In: Leis Municipais. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2006/559/5593/lei-ordinaria-n-5593-2006-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em: 14 out 2009.

_____. (2010). Secretaria de Habitação. *Sumário de Dados 2010* (ano base 2009). São Bernardo do Campo, PMSBC.

_____. (2011). Lei Nº 6184, de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo e dá outras providências. In Leis Municipais. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-bernardo-do-campo-sp>. Acesso em: 10 ago 2012.

_____. (2012a). *Compatibilização do Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo à Lei Estadual n. 13.579, de 13 de julho de 2009*. São Bernardo do Campo, Relatório Técnico.

_____. (2012b). *Plano Local de Habitação de Interesse Social 2010-2025. Produto Final consolidado*. São Bernardo do Campo.

SÃO PAULO (ESTADO) (1991). Lei Estadual n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos. In: SÃO PAULO. SECRETARIA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS. (2002). *Legislação*. Disponível em: <http://www.daee.sp.gov.br/images/documentos/legislacaoefins/LEI_76631991.pdf>. Acesso em: 10 ago 2011.

_____. (1997). Lei Estadual n. 9.866, de 28 de novembro de 1997. Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. In: *Legislação de Recursos Hídricos*. Disponível em: http://www.daee.sp.gov.br/images/documentos/legislacaoefins/lei_9866.pdf. Acesso em: 10 ago de 2011.

_____. (2006). Lei Estadual n. 12.233 de 17 de janeiro de 2006. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, e dá outras providências correlatas. Disponível em: http://homologa.ambiente.sp.gov.br/EA/adm/admarqs/LeiEst_12233.pdf. Acesso em: 10 ago 2011.

_____. (2009). Lei Estadual n. 13.579, de dezembro de 2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica da Billings e dá outras providências correlatas. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/818001/lei-13579-09-sao-paulo-sp>. Acesso em: 10 ago 2011.

_____. (2013). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Licenciamento ambiental dos Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS, no âmbito da Legislação Estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais das Bacias Hidrográficas dos Reservatórios Billings e Guarapiranga. Resolução nº 25 . São Paulo. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/files/2013/04/Resolucao-SMA-025-2013-Processo-931-2013-Programa-de-Recuperao-de-Interesse-Social-PRIS.pdf>. Acesso em: 3 ago 2012.



SARAIVA, M. G. (1999). *O Rio como Paisagem*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia.

TOLEDO SILVA, R. (2002). "Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas densamente urbanizadas". In: FONSECA, R. B. (org.). *Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, Unicamp.

_____. (2014). Águas e saneamento da metrópole: a atualidade dos desafios passados. *Revista DAE*, v. 62, n. 196. Edição Especial. Disponível em: http://revistadae.com.br/downloads/Revista_DAE_Edicao_196.pdf. Acesso em: 10 nov 2014.

Texto recebido em 13/set/2014
Texto aprovado em 3/dez/2014



Gestão das águas e sustentabilidade: desafios globais e respostas locais a partir do caso de Seropédica, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Water management and sustainability: global challenges
and local responses from the case study of Seropédica,
Metropolitan Region of Rio de Janeiro

Denise de Alcântara
Adriana Soares de Schueler

Resumo

Este artigo versa sobre o desenvolvimento territorial e a questão hídrica da região abrangida pela Bacia Sedimentar de Sepetiba, onde se situa Seropédica, município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A partir de investigação tipomorfológica na escala regional, busca enfatizar sua relação com o abastecimento de água para a RMRJ; a presença do Aquífero Piranema, recurso hídrico em permanente risco ambiental devido às atividades de extração mineral; a expansão urbana/industrial em consequência dos grandes investimentos em curso; e a infraestrutura urbana precária, especialmente saneamento e drenagem pluvial. São apresentados, na escala regional, dados quali-quantitativos sobre potencialidades e fragilidades do território e, na local, propostas de intervenções e boas práticas para mitigação dos problemas hídricos verificados nos núcleos urbanizados.

Palavras-chave: crescimento urbano; desenvolvimento sustentável; drenagem pluvial; Aquífero Piranema; Seropédica.

Abstract

This paper addresses the territorial development and the water issue of the region covered by the Sepetiba Sedimentary Basin, where the municipality of Seropédica is located, in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro. From a typo-morphological investigation on the regional scale, it seeks to approach the basin's relationship to the water supplying for the Metropolitan Region of Rio de Janeiro; the presence of the Piranema Aquifer, which has been in permanent environmental risk due to sand extraction activities; the urban/industrial growth due to investments in course; and the precarious urban infrastructure, especially sewage and rainwater drainage systems. Qualitative and quantitative data on the potentialities and fragilities of the territory are presented in the regional scale. Locally, we propose interventions and good practices to mitigate the water problems that have been verified in the urban nuclei.

Keywords: urban growth; sustainable development; rainwater drainage system; Piranema Aquifer; Seropédica.

Introdução

A expansão urbana em municípios e áreas periféricas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é hoje uma realidade inexistente, em função dos grandes investimentos infraestruturais e industriais que vem sendo implantados, tais como o Arco Metropolitano, a expansão do Porto de Itaguaí e o Complexo Petroquímico em Itaguaí (Comperj) (Oliveira et al., 2012). Como consequência, desencadeiam-se outros processos econômicos que atraem, pela geração de empregos e pelas oportunidades criadas, um novo contingente populacional e outros investimentos correlatos.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro compreende vinte e um municípios,¹ sendo seu principal núcleo e polo de atração localizado no município do Rio de Janeiro, espaço luminoso (Santos, 2005) que recebe historicamente os maiores investimentos e atenções do poder público. Nos demais municípios ou espaços periféricos, ou opacos, em geral não se prevê nem se realiza o devido planejamento ou ordenação territorial que possa dar vazão de forma equilibrada e minimamente sustentável ao crescimento econômico.

Em sua porção oeste, a RMRJ se sobre põe à região hidrográfica do Guandu, que incorpora a Bacia Sedimentar de Sepetiba, onde estão situados os municípios de Seropédica e Itaguaí. O crescimento nesses municípios vem sendo potencializado, tanto em função de grandes investimentos – especialmente a inserção de um anel rodoviário metropolitano e a expansão portuária e industrial em Itaguaí – quanto devido à existência de vasto estoque de terras, caracterizadas como

espaços livres de edificações (Magnoli, 2006) ou urbanização ainda disponíveis. Aliam-se a esses fatores, as restrições mínimas ou quase inexistentes quanto à forma ou direcionamento de ocupação territorial ou urbana, conforme indicam estudos sobre os Planos Diretores Participativos desses e demais municípios da RMRJ (Monteiro, 2010).

Cenários prospectivos produzidos para os municípios atravessados pela rodovia logística – o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro – desenvolvidos por grupos acadêmicos envolvidos com estudos sobre seus impactos socioambientais e econômicos (Tângari et al., 2012) em especial, Itaguaí e Seropédica (Alcantara, 2014), sugerem o estabelecimento de vetores de expansão e ocupação, bem como os riscos ambientais advindos de um crescimento não estruturado.

A fragilidade ambiental verificada na Bacia Sedimentar de Sepetiba, por onde correm as águas do Rio Guandu e se esconde no subsolo o Aquífero Piranema, denota a importância e urgência de estudos específicos e de ações de planejamento, bem como a definição de instrumentos urbanísticos, no que concerte ao uso e ocupação do solo, direcionados à sua proteção e manejo sustentável. Toda e qualquer intervenção sobre o território produzirá impactos sobre esses importantes recursos hídricos e seus afluentes, assim como intervenções inapropriadas poderão impactar a drenagem pluvial, o saneamento básico e mesmo o abastecimento de água para toda a RMRJ. Tais impactos são amplificados em função do lençol freático superficial característico na região e pelas baixas altitudes de áreas urbanizadas ou com potencial de ocupação e apropriação.

Estudos recentes (Oliveira et al., 2012), assim como o Plano Diretor Municipal (Seropédica, 2006) vislumbram essa região como um futuro polo logístico por sua proximidade com o Complexo Portuário de Itaguaí. O território e a paisagem de Seropédica passam atualmente por um intenso processo de transformações de uso e ocupação em função da recente inserção de rodovia logística que, junto com a expansão em curso do complexo portuário em Itaguaí, catalisam e impulsionam o crescimento das atividades industriais, retro portuárias e imobiliárias no município. Entretanto, a região sofre a ameaça de uma potencial ocupação extensiva e descontrolada de seus espaços livres, bem como de um adensamento excessivo e desordenado dos núcleos urbanizados, ambos desprovidos de qualidade socioambiental.

O presente estudo configura-se um diálogo e principais desdobramentos das pesquisas "Morfologia da Paisagem e Transformação de Usos: análise, categorização e construção de cenários prospectivos do Sistema de Espaços Livres em Seropédica",² desenvolvida no âmbito do Gedur e "O caminho das águas em Seropédica: soluções de baixo custo", desenvolvida no âmbito do grupo EcoCidades, ambos³ sediados na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Metodologicamente, a análise tem uma abordagem transescalar, desde a escala macro à micro ou local. Na macroescala, a investigação abrangente sobre a inserção na RMRJ do município em foco considera os aspectos geobiofísicos e a complexidade hídrica relacionadas a Bacia Sedimentar de Sepetiba. O foco na microescala – ou local – busca identificar e analisar as principais questões hídricas e visa à proposição de boas práticas de gestão urbana, nesse caso em relação à

drenagem superficial, como um dos primeiros passos em direção a mitigar os impactos sobre corpos d'água existentes.

Seguindo a mesma lógica do estudo, o presente artigo se estrutura a partir dessas duas abordagens dimensionais. Inicialmente, contextualiza o objeto de estudo na macroescala a partir dos estudos técnicos e acadêmicos desenvolvidos e compartilhados no âmbito do grupo de pesquisas. Na segunda parte, contribui com a proposição de soluções adequadas ambientalmente e viáveis economicamente para o problema da drenagem pluvial, de modo que possam ser aplicadas tanto local quanto regionalmente.

Como objetivo maior e mais abrangente das pesquisas vinculadas, intenciona-se promover o estabelecimento de diretrizes de planejamento participativo para a revisão do Plano Diretor Municipal e colaborar em sua revisão e na elaboração e inclusão de instrumentos urbanísticos e de boas práticas na gestão municipal, considerando, em uma etapa posterior da pesquisa em andamento, a integração e intercâmbio de atores sociais, acadêmicos e institucionais no âmbito dos processos de planejamento e projeto.

Aspectos geobiofísicos da Bacia Sedimentar de Sepetiba

O estabelecimento de ações para mitigar, minimizar ou mesmo evitar a destruição dos recursos naturais de uma região demanda o entendimento sistêmico tanto dos aspectos relacionados ao crescimento econômico, ao

desenvolvimento e à economia regulatória (Harvey, 2011), quanto aos princípios socioambientais e culturais, que envolvem migração e movimentos sociais, pegada ecológica, biofilia, entre outros (Forman, 2008). Assim, considerando o suporte físico da Bacia Sedimentar de Sepetiba como recorte, busca-se aplicar o conceito de ecologia da paisagem para a análise e estudo dessa porção do mosaico territorial fluminense em duas escalas de análise – a macro ou regional, mais abrangente, e a micro, ou local, assim que integra os padrões espaciais da escala humana.

Com base na fundamentação acima e a partir do recorte metodológico estabelecido, o território em franca transformação de Seropédica é analisado de acordo com parâmetros relacionados aos sistemas de espaços livres, tanto urbanos quanto periurbanos (Tângari et al., 2013). A maior abrangência da escala macro, ou regional, sobre a bacia sedimentar, onde o município se insere, configura-se pelos sistemas e redes de fluxos, numa abordagem estrutural e quantitativa. Nesse sentido, foram identificadas e categorizadas as unidades de paisagem, os aspectos geobiofísicos (corpos hídricos, relevo, cobertura vegetal), os fluxos e conectividades, os núcleos urbanos, suas formas de uso e ocupação, e os espaços livres e os processos de transformação em curso na região.

O foco na escala micro aproxima-se de recortes locais específicos relacionados a questões de escoamento, drenagem e absorção das águas fluviais e pluviais, que, por sua vez, ameaçam os grandes corpos hídricos da região – o Rio Guandu e o Aquífero Piranema. A caracterização, mapeamento e análise morfológica da paisagem desse compartimento paisagístico visam uma avaliação aplicável aos

sistemas urbanos e periurbanos e suas condicionantes físico-ambientais.

Em termos geomorfológicos, Seropédica é constituída a oeste pela Serra do Mar e a sudeste pela baixada da Bacia Sedimentar Cenozóica Flúvio-Marinha de Sepetiba. As duas grandes unidades de relevo – as encostas da Serra do Mar e a planície – se constituem nos dois principais compartimentos que delimitam o mosaico vegetacional da região, fundamentalmente distintos e heterogêneos no que se refere à biodiversidade. Nas encostas da Serra do Mar, a cobertura vegetal é formada pela Floresta Ombrófila Densa Submontana – ecossistema que ocorre as serras litorâneas e nos maciços isolados, sobre rochas do embasamento cristalino e rochas ígneas. A orientação de sua formação rochosa é de fundamental importância na composição da vegetação e, consequentemente, no abastecimento dos rios (Montezuma e Cintra, 2012).

A grande extensão da planície possibilita o espraiamento das águas dos diversos rios e córregos que drenam a região, atenuando seu potencial erosivo, controlando e redistribuindo as águas e os sedimentos carreados das partes mais elevadas. A topografia típica de baixada é constituída por areais e pântanos, fundindo-se ao território Itaguaí, similar, onde surgem brejais e mangues estendendo-se até a Baía de Sepetiba. Em seu processo de formação, a bacia configurava-se em um grande pântano, e seus morros visualmente se completavam como os da Serra do Mar. Com a ação do intemperismo, as rochas foram se desfazendo, e esses pequenos fragmentos da rocha, ou solo em formação, soterraram o pântano, ao mesmo tempo em que os morros foram perdendo material, reduzindo sua altura e, consequentemente,

formando as várzeas e morrotes característicos de Seropédica. O solo tem sua camada mais superficial arenosa de pouca espessura, o que promove a rápida absorção da água da chuva, porém, com uma rápida saturação, pois o lençol freático é bastante raso. Abaixo da camada arenosa há uma camada espessa de solo argiloso, de baixa permeabilidade.

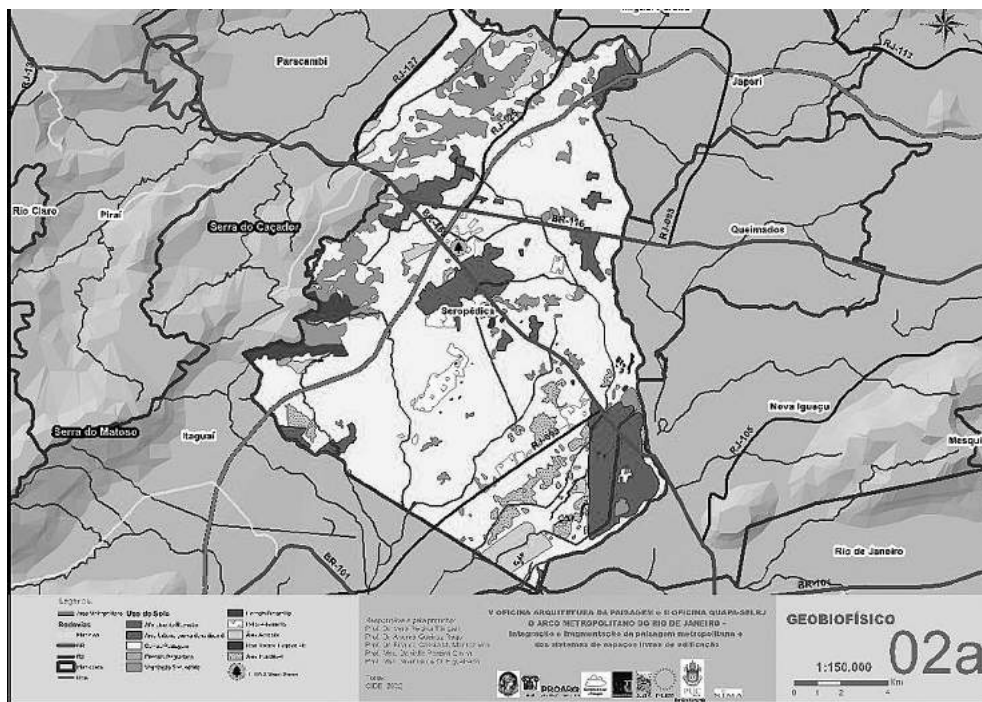
Sobre os vastos espaços livres ainda presentes na região em sua parte plana ou de baixada, predominam as atividades agropastoris, os campos e as forrações baixas, sendo raras as áreas densamente florestadas. É importante aqui destacar a presença da unidade de conservação Flona Mário Xavier (criada pelo Decreto 93.369, de 1986), um pequeno (495,99 ha), porém importante exemplar de bioma de Mata Atlântica, caracterizado como Floresta Ombrófila Densa das Terras Baixas, localizada próxima à confluência das rodovias BR-465 (antiga rodovia Rio-São Paulo) e BR-116, a Via Dutra. Ainda que apenas um pequeno fragmento florestal, sofreu impacto direto do Arco Metropolitano, que seccionou a floresta e seus corpos hídricos em seu traçado. A existência de um anfíbio raro (*Physalaemus soaresi*) que habita seus brejais chegou a atrasar as obras, mas não impediu sua inauguração em julho de 2014.

Mais de 85% do território do município de Seropédica constitui-se de espaços livres de urbanização e de edificações (Magnoli, 2006; Tângari et al., 2009). Os assentamentos urbanos surgem de forma rarefeita, concentrados em poucos núcleos fragmentados, descontínuos e com baixa densidade construtiva. Sua ocorrência é principalmente nas partes planas e baixios. Tais núcleos conectam-se por meio de rodovias que atravessam e fragmentam o

território. A BR-465 (antiga rodovia Rio-São Paulo) configura-se como eixo estruturador principal. As rodovias BR-116 (Rodovia Presidente Dutra) e RJ-099 (Reta de Piranema) complementam o quadro de redes viárias que dilaceram a região. Esse aspecto é agravado com a inserção do Arco Metropolitano (RJ-109 / BR-493), mais um elemento de fragmentação e ruptura socioespacial (Figura 1).

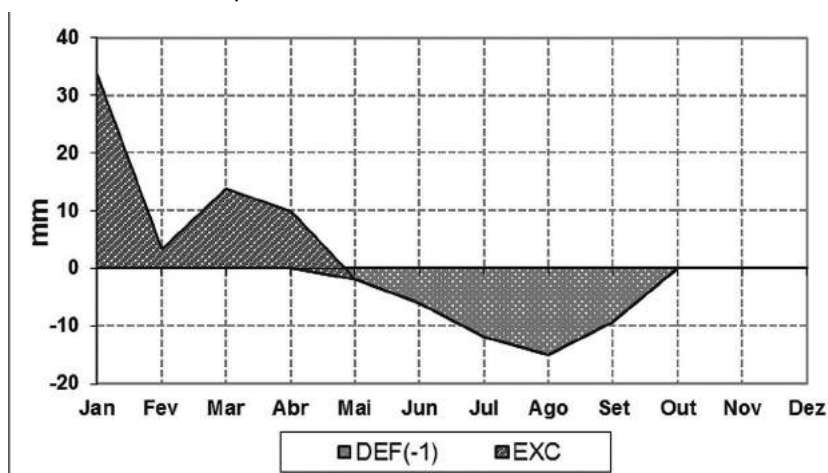
Quanto aos dados climáticos, a região classifica-se como de clima tropical quente (temperatura média superior a 18°C), sub-quente (entre 18° e 15°C) e subtipo úmido (1 a 3 meses secos). A precipitação pluviométrica média anual atinge 1.224,9 mm, com os maiores valores ocorrendo no período de novembro a abril (meses mais quentes), com médias mensais variando entre 109,2 mm (abril) e 196,1 mm (janeiro). Nos demais meses, o índice médio varia entre 30,7 mm e 93,6 mm (outubro). A evaporação anual total média de 1.352 mm, superando a altura pluviométrica total. O maior valor médio obteve-se no mês de janeiro (123 mm) e o menor em abril (91 mm). O balanço hídrico apresenta-se positivo nos meses de janeiro a maio e negativo entre maio e outubro. De outubro a dezembro não apresenta perda nem ganho de água. O quadro a seguir apresenta valores médios mensais de precipitação, temperatura e evapotranspiração. Vale salientar que os dados da precipitação e temperatura representam a média de três determinações realizadas às 09h00, 15h00 e 21h00, seguindo a própria metodologia do Inmet. O balanço hídrico é apresentado, tendo sido calculado pelo INMET, utilizando o método de Thornthwaite e Mather (Schueler, 2005). (Figura 2)

Figura 1 – Configuração geobiofísica de Seropédica.
Em branco e tons claros: espaços livres de urbanização consistindo de áreas planas com baixa forração vegetal, pastagens ou atividades agrícolas;
em tons mais escuros: aglomerações urbanas consolidadas ou em consolidação



Fonte: Acervo SEL-RJ.

Figura 2 – Gráfico do balanço hídrico mensal em Seropédica, calculado a partir de série histórica climática de 30 anos



Fonte: INMET.

O Aquífero Piranema, apesar de não visível na paisagem, e por muitos sequer conhecido, representa um valioso recurso hídrico tanto para a região de influência direta, bem como para toda a RMRJ. Situado geologicamente na região hidrográfica do Guandu é caracterizado por sedimentos de ambiente aluvionar, havendo grande variação em sua superfície freática em função dos regimes de chuva e das estações (Marques, 2010). Ações antrópicas, como bombeamento da água pelos moradores e a extração mineral em sua área de abrangência, influenciam na variação do lençol freático superficial da região.⁴

O Rio Guandu recebe as águas do Rio Paraíba do Sul, a partir do sistema de transposição no Ribeirão das Lajes, originalmente pensado apenas para a produção de energia elétrica. O rio representa um relevante papel no abastecimento de toda a RMRJ, sendo a Estação de Tratamento de Água (ETA) controlada pela Cedae, localizada em sua margem leste, no município de Nova Iguaçu. A ETA garante o abastecimento de quase 80% da população fluminense, fornecendo água para cerca de nove milhões de habitantes. Entretanto, sua capacidade vem se restringindo gradativamente, e estudos recentes indicam que a vazão do Rio Guandu pode se reduzir tanto em função do avanço da água salobra (prisma de salinidade) em sua foz na Baía de Sepetiba, bem como com a ampliação das outorgas de utilização de águas doces para atender ao desenvolvimento industrial/urbano previsto (Coelho e Antunes, 2011), comprometendo o abastecimento de água na metrópole.

Além das questões acima, outros problemas ambientais ameaçam a produção hídrica

do Guandu em função da expansão urbana e da ocupação do território, muitas vezes irregular, que extrapola a faixa não edificante de 500 metros em ambas as margens. Nessa faixa ocorre a extração de areia, atividade econômica intensa e lucrativa que vem causando irreversíveis danos ao ambiente e à paisagem local. Essa atividade de extração mineral vem progressivamente se ampliando, impactando o lençol freático da bacia de Sepetiba e, conseqüentemente, o Aquífero Piranema. O polo de extração mineral em ambiente de cava submersa é o maior do Estado do Rio de Janeiro e abastece a indústria da construção civil da RMRJ, gerando emprego e renda; entretanto, muitas das empresas areeiras atuam ilegalmente ou com registros e permissões vencidos. Um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado por órgãos estaduais ligados ao ambiente e por sindicatos das mineradoras e representantes dos areeiros em 2003, com vistas à preparação de um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), teve pouco ou nenhum resultado. Mais de dez anos depois, pouco se vê no sentido da remediação ou recuperação das cavas abandonadas ou da mitigação dos impactos daquelas em operação.

Uma ação conjunta e a intensificação da fiscalização⁵ tornam-se urgentes, pois essa atividade econômica vem ocasionando irreversíveis impactos, descaracterizando a paisagem local e contaminando o superficial e frágil lençol freático (Marques, 2010). Planos de manejo e de recuperação ambiental definidos por agências governamentais foram realizados para o reaproveitamento das lagoas artificiais e uma das possibilidades seria a introdução da piscicultura, que vem sendo

[...] uma das principais fontes de remediação de lagoas de mineração abandonadas no Brasil (...). Todavia, o alumínio pode ser o fator limitante da introdução da piscicultura nas cavas de extração de areia devido a sua disponibilidade na coluna d'água, ou seja, o alumínio se encontra dissolvido em ambientes ácidos, sendo, assim, tóxico para tais indivíduos. (Marques, 2010, p. 19)

Outro problema que atinge os dois principais corpos hídricos da região – tanto o Rio Guandu quanto o Aquífero Piranema – é a poluição proveniente das águas de seus afluentes, tais como o Rio dos Poços, um dos mais poluídos, e os córregos de Seropédica que, por sua vez, recebem efluentes do esgoto doméstico sem tratamento. Além disso, a falta de infraestrutura de drenagem de águas pluviais provoca alagamentos em vários trechos da planície aluvionar, seja nas áreas urbanas ou periurbanas, causando o carregamento de poluentes para os cursos d'água por meio da capilaridade natural do terreno.

Com a instalação em 2011 de um Centro de Tratamento de Resíduos Santa Rosa, em Seropédica, surge ainda a possibilidade de contaminação do Aquífero Piranema e o Rio Guandu, caso ocorra vazamento do chorume produzido pelo CTR, e ainda em função do alto índice pluviométrico de Seropédica, ainda que em estações específicas. Essa é uma constante preocupação de especialistas e acadêmicos que criticam sua localização sobre Bacia Sedimentar de Sepetiba e sobre o aquífero. Conforme pesquisa da Coppe,⁶ a transferência do aterro de Gramacho para Seropédica foi um equívoco logístico de médio e longo prazo. Estudos detalhados afirmam que “a área selecionada

não é adequada à implantação de uma Central de Resíduos Sólidos”. O estudo lista as principais “entidades afetadas: Aquífero Piranema, nascentes, proximidades de significantes referências geográficas, Campus da UFRRJ, cidade de Seropédica, e agrovilas” (Goes et al., 2011, p. 1). De modo análogo, moradores de suas proximidades e produtores locais reclamam do mau cheiro e dos insetos que proliferam, enquanto se intensifica a desvalorização de suas propriedades rurais.

Um agravante na questão hídrica local é a incipiente ocupação da região por empreendimentos habitacionais de interesse social ou condomínios fechados, que ocasionam direta ou indiretamente impactos ambientais na região. Estudos realizados no âmbito do grupo de pesquisas Gedur identificaram que um dos empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) situa-se contíguo à Flona Mário Xavier. Ambos são cortados por um pequeno córrego que nasce nas escarpas da Serra de Paracambi e tem grande potencial paisagístico e recreativo, pelos serviços ambientais prestados e como corredor verde interligando outras áreas florestadas à Flona. Entretanto, o córrego vem sendo assoreado e recebe os efluentes da Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) do condomínio, instalada em faixa de área de preservação permanente (APP) junto ao curso d'água. A ETE, que deveria tratar o esgoto residencial antes de seu deságue, não funciona adequadamente, estando desativada desde o início da ocupação do empreendimento, em fevereiro de 2013, até o momento da escritura deste artigo. A baixa altitude do sítio, o lençol freático superficial e o esgoto sem tratamento produzem valões a céu aberto nas vias internas do condomínio, e vem contaminando

o córrego, que depois de atravessar a Flona de-ságua no Rio Guandu, a jusante da ETA, indicando uma importante fonte de contaminação. Algumas ações mitigadoras vêm sendo propostas pela administração da Unidade de Conservação Flona Mário Xavier,⁷ dentre elas projetos de educação ambiental envolvendo moradores e a população local.

Dos vários riscos ambientais identificados na análise realizada sobre o recorte regional, a ocupação urbana traz consigo demandas infraestruturais: abertura e pavimentação de vias, construção de edificações, seja formal ou informalmente, canalização e transposição de cursos d'água, entre outros, ocasionando, muitas vezes, a impermeabilização das superfícies. Consequentemente, o processo natural de infiltração das águas da chuva acaba por causar alagamentos e erosão. Há pouca ou nenhuma preocupação dos órgãos gestores das águas pluviais sobre a qualidade com que essas águas chegam aos rios ou seus afluentes. De forma geral, a infraestrutura de drenagem não está sendo planejada de maneira a obter eficiência e acaba por causar impactos negativos no solo e nos corpos hídricos. Essa realidade não é exclusiva nem da cidade de Seropédica, nem do recorte da Bacia Sedimentar de Sepetiba, refletindo a situação das cidades periféricas da RMRJ como um todo.

Boas práticas de gestão das águas urbanas

Estudos hidrológicos apontam para o reaproveitamento das águas pluviais e para os danos causados nas superfícies por onde passa,

principalmente quando o excesso de água causa transtornos como alagamentos, erosão do solo, escorregamentos em encostas, contaminação das águas, engarrafamentos, dificuldades de locomoção e mobilidade, etc. Nesse contexto, novos conceitos de gerenciamento das águas provenientes do escoamento superficial em meio urbano vêm sendo aplicados e desenvolvidos em algumas cidades do mundo, nos últimos anos.

Técnicas inovadoras para projeto e gestão das águas pluviais urbanas podem proporcionar benefícios como:

- integração do tratamento de águas de chuva com a paisagem urbana, incorporação de múltiplos usos (reuso e uso eficiente da água) e a otimização do visual paisagístico e recreacional;
- proteção da qualidade da água do sistema de drenagem em áreas urbanas;
- redução do escoamento superficial e dos picos em áreas urbanas com emprego de medidas de retenção/detenção e minimização de áreas impermeabilizadas;
- valorização imobiliária e redução dos custos de infraestrutura do sistema de drenagem.

Uma das propostas possíveis para reduzir impactos ambientais da infiltração no solo das águas das chuvas sobre os recursos hídricos, antes que esco superficialmente por áreas de maior densidade na cidade, é a definição de uma metodologia de projeto para destinação final das águas de escoamento superficial. Quando não devidamente destinadas, as águas pluviais tendem a se acumular nas vias e logradouros públicos, carreando os mais diversos tipos de contaminantes e prejudicando a qualidade dos corpos hídricos onde terminam por desaguar.

Nesse sentido, na metodologia proposta foram considerados o tipo de solo, os dados climáticos regionais, o uso e a ocupação do solo urbano, a cobertura vegetal e a topografia. Tais aspectos geobiofísicos embasam as soluções pontuais de baixo custo com o objetivo de eliminar os alagamentos formados nos períodos de chuva, bem como mitigar os impactos sobre os recursos hídricos existentes.

A proposta foi elaborada para uma fração da rodovia BR-465, na parte central do município de Seropédica, o núcleo urbano conhecido como Km-49, cuja área perfaz 0,32 km². Identificou-se o divisor de águas de sua bacia de contribuição. Foram utilizadas aquelas que contribuem diretamente com o excedente hídrico da fração da rodovia estudada.

Cálculo do volume de excedente hídrico

O escoamento superficial desempenha um importante papel nas áreas com declive ou durante as chuvas pesadas, especialmente quando ocorre em superfície de solo seco. Esse valor pode ser estimado simplificadaamente, por meio de um coeficiente apropriado para as características da cobertura superficial do sítio (tipo de material de cobertura e inclinação do talude) (Chow, 1964 apud Schueler, 2005), de acordo com a seguinte fórmula:

$$R = C * P \quad (1)$$

Em que:

R: descarga do escoamento superficial (mm)

C: coeficiente do escoamento superficial

P: precipitação pluviométrica (mm)

Tabela 1 – Comparação entre os coeficientes de escoamento superficial para áreas de drenagem com diferentes topografias, solo e condições de cobertura

Tipos de área	Coeficiente de escoamento superficial "C"								
	Inclinação < 2%			Inclinação > 2 e < 10%			Inclinação > 10%		
Solo descoberto (argila)	0,60	0,60	0,60	0,66	0,70	0,70	0,70	0,82	0,80
Argila ou silte	---	0,50	0,50	---	0,60	0,60	---	0,72	0,70
Prado e pastagem (argila ou silte)	0,25	0,30	0,35	0,30	0,36	0,45	0,35	0,42	0,55
Cultivado/impermeável (argila)	0,50	0,40	0,50	0,55	0,55	0,60	0,60	0,60	0,70
Cultivado/permeável (areia)	0,25	0,10	0,20	0,30	0,16	0,30	0,35	0,22	0,40

Fonte: Blakey (1997 in IPT/Cempre, 2000).

A literatura apresenta muitos relatórios de coeficientes de escoamento superficial padrão para diversas aplicações em engenharia. A Tabela 1 apresenta três exemplos de coeficientes de escoamento superficial baseados nos efeitos individuais da topografia, tipo de solo e vegetação de cobertura. A fórmula relaciona o escoamento superficial e a duração da chuva (ex. chuvas curtas resultam em molhar a superfície do solo e preencher as depressões superficiais/a proporção de infiltração decresce na medida em que o material de cobertura se torna molhado).

Para uma inclinação média maior do que 10% e a área de estudo com 323.000 m², tem-se:

$$R = 0,70 \times 30 = 21 \text{ mm ou } 0,021 \text{ m}$$

Assim, o volume do excedente hídrico no mês de janeiro, quando as chuvas ocorrem em maior volume, é estimado em 6.783 m³, que representa o volume de água que demanda destinação.

Em outro modo de fazer o cálculo considera-se:

$$R = I - K$$

Em que

R: descarga de escoamento superficial (mm)

I: Intensidade Pluviométrica máxima (mm/h)

K: Coeficiente de permeabilidade do solo (cm/s)

e ainda

As intensidades médias dos picos das chuvas, segundo Carvalho et al. (2012) foram de 34 mm/h, 28 mm/h e 21 mm/h para Seropédica. A permeabilidade do solo pode ser considerada de 10-5 cm/s.

Para:

$$I = 28 \text{ mm/h tem-se}$$

$$R = 28 \text{ mm/h} - 0,36 \text{ mm (ou } 105 \text{ cm/s)} = 27,64 \text{ mm}$$

$$V = 0,028 \text{ m} \times 323000 \text{ m}^2 = 9.044 \text{ m}^3$$

Observa-se que os valores de escoamento superficial calculados pelos dois métodos são muito parecidos, variando de aproximadamente 7 a 9 m³.

Foram mapeados os principais pontos de alagamento no recorte em estudo. A coleta de dados foi feita nos meses de janeiro e fevereiro de 2013, em período de intensa precipitação. Registraram-se três principais pontos da cidade que sofrem com alagamentos constantes, em ambas as margens da rodovia BR-465 (Figura 3).

O solo da região de Seropédica tem seu horizonte superficial arenoso, de pouca espessura, o que possibilita uma rápida absorção da água da chuva. Porém, sob a superfície arenosa há uma camada espessa de solo de baixa permeabilidade. Dessa forma, o horizonte superficial satura rapidamente, e o excedente hídrico se aloca sobre a superfície, devido à dificuldade de se infiltrar pela camada inferior do solo (Figura 4).

Figura 3 – Imagem aérea de Seropédica



Fonte: Edição sobre imagem do Google Earth.

Figura 4 – Ponto de alagamento 3 ao longo da rodovia BR 465



Fonte: acervo dos autores.

No sentido de reduzir os alagamentos ao longo das vias, possibilitar a melhoria da qualidade urbana e mitigar impactos sobre os recursos hídricos da região, uma das soluções possíveis é o paisagismo rodoviário, que deve ser adequado às características típicas da paisagem regional. Para a especificação coerente das espécies de plantas, deve-se avaliar questões de segurança, tais como, percepção de distâncias adequadas para evitar a criação de obstáculos visuais e cuidado com os raios de curvatura para que não haja ilusão de ótica por parte dos motoristas. A disposição volumétrica das espécies vegetais contribui, em determinadas situações, para a segurança na rodovia, conduzindo a atenção do motorista para a

pista e evitando sua distração e a formação de áreas de sombra isoladas ou descontínuas.

No caso da área em estudo, optou-se por espécies arbustivas para a composição de canteiros, por questões como a segurança do usuário da via, em caso de impacto e pela não obstrução da visibilidade. Em função do clima tropical quente da região, a escolha recaiu sobre uma espécie popularmente conhecida como Buxinho, ou *Buxus sempervirens*, muito utilizado em paisagismo rodoviário devido à densidade das folhas e facilidade das podas e baixa manutenção. Dessa forma, torna-se possível a efetiva melhoria na paisagem da cidade com a implantação de canteiros urbanos, trazendo melhor qualidade de vida para

os usuários e reduzindo a ocorrência de alagamentos durante os meses de verão.

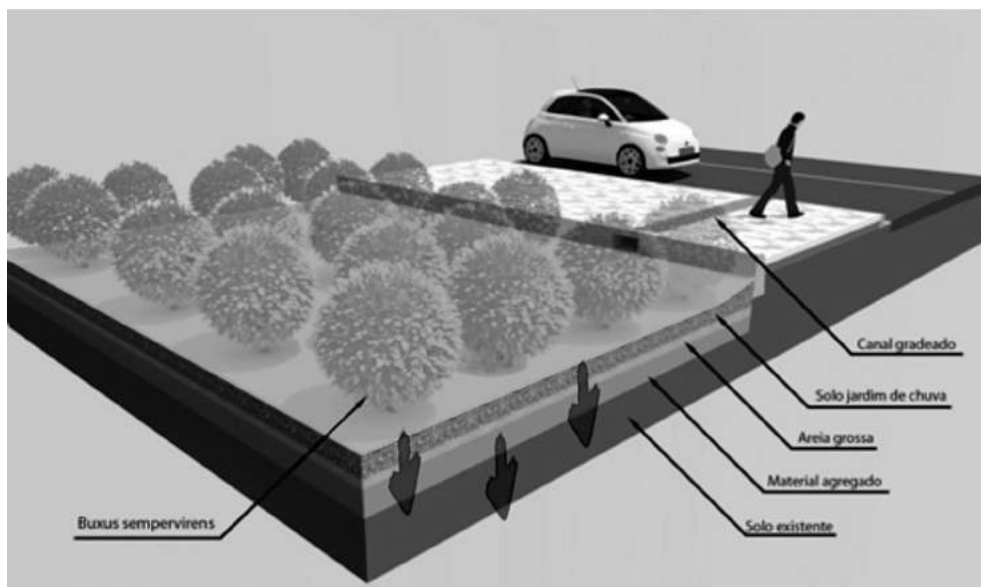
Pelo fato de a BR-465 ser uma rodovia federal, buscou-se evitar grandes alterações em seu traçado e alinhamento, respeitando as regras estabelecidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Departamento de Estradas de Rodagem (DER). Assim, a proposta de intervenção local limitou-se a indicar uma solução simples e eficiente, para a destinação do excedente hídrico.

Foi planejada a criação de jardins de infiltração ao longo da rodovia de modo que o excedente hídrico seja direcionado a eles e possa se infiltrar lentamente no solo sem causar distúrbios no trânsito de pedestres e o tráfego viário. Sua localização deve ser próxima aos pontos de alagamentos identificados e

próximos à borda da pista de rolamento a uma distância máxima de 4,5m (Manual de Sinalização Rodoviária do DER/SP) (Figura 5).

Os jardins plantados com espécies vegetais arbustivas nativas, não apenas agilizam a infiltração das águas no solo, mas, favorecem tanto a paisagem local, bem como a ambiência urbana. Além disso, objetivam reorientar o caminho das águas pluviais, aumentando a espessura do fundo drenante, de modo que, em vez de alagamentos, as águas se infiltrem rapidamente nos jardins plantados. Assim evita-se o empoçamento das águas que são direcionadas com melhor qualidade ao subsolo. Importante mencionar que tal solução é viável técnica e economicamente, não demandando elevados custos financeiros, nem os transtornos que grandes obras trazem aos centros urbanos.

Figura 5 – Detalhe do Jardim de Chuva a ser instalado ao longo da rodovia



Fonte: Carvalho, J. et al. (2014).

Considerações finais

Na medida em que aprofundamos a investigação em nível regional e local sobre a Bacia Sedimentar de Sepetiba que abrange o objeto desse estudo, o município de Seropédica, fica cada vez mais patente a necessidade de identificarmos suas potencialidades e fragilidades, no que tange ao crescimento econômico que se abate sobre a região. Grandes projetos de investimentos vêm possibilitando o crescimento econômico da região, mas também trazem consigo transformações e impactos que não se limitam ao âmbito municipal.

Dentre os diversos aspectos e características diagnosticados nesse estudo, torna-se importante dar ênfase às condicionantes geobiofísicas presentes, quanto ao solo, clima, topografia, cobertura vegetal e mesmo geomorfologia. Esses elementos determinam a paisagem que dá suporte às ações antrópicas e deve ser o ponto de partida de qualquer plano ou projeto, seja para desenvolvimento econômico da região, seja para a proteção ou preservação de seu ambiente natural.

A análise dos recursos hídricos presentes na Bacia Sedimentar de Sepetiba faz parte de um estudo socioambiental maior que integra a identificação de unidades paisagísticas, a caracterização e categorização dos espaços livres de urbanização e edificações, a análise da morfologia da paisagem e a proposição de cenários prospectivos sobre o futuro da região. Nesse sentido, os principais corpos hídricos existentes, o Rio Guandu e seus afluentes e o Aquífero Piranema, foram analisados na escala regional

e configuram-se determinantes na questão do abastecimento de água em nível metropolitano. Ambos encontram-se ameaçados ambientalmente, em função das atividades econômicas e de extração mineral, de ocupações e expansão urbana formal e informal. Tanto a contaminação hídrica, quanto uma possível escassez, com a diminuição da vazão do rio ou pelo avanço da salinidade, poderão causar sérios danos ao abastecimento de água de toda a região metropolitana.

Em nível local, a falta de planejamento e a ausência ou precariedade de infraestrutura urbana, tais como drenagem pluvial e saneamento básico, vêm gerando transtornos à vida urbana, bem como podem vir a contaminar os cursos d'água, prejudicando ainda mais a qualidade hídrica regional. Como alternativa para mitigar ou reduzir tais impactos, são propostas soluções ambientalmente sustentáveis e economicamente viáveis, tais como os canteiros de chuva ao longo da rodovia, que podem ser aplicadas em situações similares em outras partes da Região Metropolitana.

Finalmente, esperamos ter contribuído com a disseminação da investigação em curso, ampliando a discussão sobre a franca transformação de municípios influenciados pelo arco rodoviário e trazendo à luz as ameaças que se abatem sobre os importantes recursos hídricos da Bacia Sedimentar de Sepetiba. Buscamos oferecer insumos e dados quantitativos e qualitativos que pretendemos aprofundar na busca de uma ação participativa, junto aos órgãos e agências municipais e regionais de planejamento, projeto e gestão, no sentido de propor diretrizes para a revisão do Plano Diretor Municipal.

Denise de Alcântara

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Arquitetura e Urbanismo e da Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Seropédica/RJ, Brasil.

denisedealcantara@gmail.com

Adriana Soares de Schueler

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Pós-Graduação em Desenvolvimento territorial e Políticas Públicas. Seropédica/RJ, Brasil.

schueler.a@gmail.com

Agradecimentos

Os autores agradecem a colaboração dos alunos de graduação Bianca Trindade, Jackson Carvalho e Joana Freitas (bolsistas I. C.) e Vinícius Perrut dos Santos (mestrando PPGDT/UFRJ) do desenvolvimento da pesquisa de campo; ao CNPq e Faperj pelas bolsas de Iniciação Científicas concedidas; à Faperj pela bolsa de Apoio à Pesquisa Básica APQ-1. Agradecemos ainda o apoio do Grupo Sistemas de Espaços Livres do Rio de Janeiro (SEL-RJ) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro pela acolhida da proposta de pesquisa e disponibilização de infraestrutura para seu desenvolvimento.

Notas

- (1) Instituída pela Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974 e após diversas alterações e inclusões, atualmente a RMRJ é formada pelos municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu.
- (2) A pesquisa recebe Apoio à Pesquisa Básica (APQ-1 – Processo E-26.110.397/2014) da Faperj
- (3) Ambos os grupos, Gedur e EcoCidades, são certificados pelo Diretório de Pesquisas do CNPq.
- (4) Para visualizar mapa da bacia hidrográfica do Rio Guandu, com indicação da localização e extensão do Aquífero Piranema, entre Itaguaí e Seropédica ver: SINAGEO; disponível em: <http://www.sinageo.org.br/2012/trabalhos/8/8-305-529.html>

- (5) Apesar da fiscalização, as interdições não impedem a atividade. Ver reportagens do *Globo* de agosto/2011, disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/secretaria-do-ambiente-fecha-areas-ilegais-prende-cinco-pessoas-em-seropedica-2685942> e de fevereiro/2013 – “Blitz interdita quatro areais clandestinos em Seropédica”, disponível em <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1451901>.
- (6) Depoimento de Cícero Pimenteira, pesquisador da Coppe, relativo a sua investigação sobre o Centro de Tratamento de Resíduos Santa Rosa. Disponível em <http://www.planeta.coppe.ufrj.br/artigo.php?artigo=1289>
- (7) Conforme entrevista informal concedida por Andrea de Nóbrega Ribeiro às autoras em junho de 2013.

Referências

- ALCANTARA, D. (2014). “A paisagem em transformação: o planejamento do território como catalisador do equilíbrio entre desenvolvimento econômico e socioambiental em Seropédica”. In: ABATE, C. e KAROL, J. L. (orgs.). *UPE11 Conducir las transformaciones urbanas*. Libro Digital – Tomo 1 Trabajos Completos. La Plata, Universidade Nacional de La Plata.
- ARAÚJO, R. C. L. (2011). *A Universidade no Contexto Urbano: As representações presentes na relação socioespacial entre a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a cidade de Seropédica*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CARVALHO, D. F.; MONTEBELLER, C. A.; FRANCO, E. M. e BERTOL, I. (2005). Padrões de precipitação e índices de erosividade para as chuvas de Seropédica e Nova Friburgo, RJ. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*. Campina Grande/PB, v. 9, n. 1, pp. 7-14. Disponível em: <http://www.agriambi.com.br/revista/v9n1/index.htm>. Acesso em: 28 out 2014.
- CARVALHO, J.; FREITAS, J.; SANTOS, V. e SCHUELER, A. (2014). Propostas para redução de alagamentos por água de chuva em Seropédica. In: REGSA. *Anais*, v. 1, pp. 333-359. Florianópolis, UFSC.
- COELHO, F. M. e ANTUNES, J. C. O. (2011). Balanço hídrico da Bacia Hidrográfica do Rio Guandu com a expansão prevista do abastecimento público da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XIX SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS. *Anais*. Maceió, UFAL.
- FORMAN, R. (2008). *Urban regions: ecology and planning beyond the city*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GOES, M. H. B.; XAVIER-DA-SILVA, J. e MARINO, T. B. (2011). *Depoimento Técnico-Científico sobre o Aterro Sanitário na Baixada de Sepetiba, RJ*. Disponível em: <http://www.sinageo.org.br/2012/trabalhos/8/8-305-529.html>. Acesso em: 22 abr 2014.
- HARVEY, D. (2011). *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- IPT/CEMPRE (2000). *Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado*. São Paulo, Instituto de Pesquisa Tecnológicas/IPT.

- MAGNOLI, M. (2006). Em busca de 'outros' espaços livres de edificação. *Paisagem Ambiente: ensaios*. São Paulo, FAUUSP, n. 21, pp. 141-174.
- MARQUES, E. D. (2010). *Impactos da mineração de areia na Bacia Sedimentar de Sepetiba, RJ: estudo de suas implicações sobre as águas do Aquífero Piranema*. Tese de Doutorado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- MONTEIRO, J. C. C. (2010). *Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/seropedica.pdf>. Acesso em: 18 abr 2014.
- MONTEZUMA, R. C. M. e CINTRA, D. (2012). "O Arco Metropolitano: um marco da transformação da paisagem". In: TÂNGARI, V.; RÊGO, A. e MONTEZUMA, R. (orgs.). *O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro – Integração e fragmentação da paisagem metropolitana e dos sistemas de espaços livres de edificação*. Rio de Janeiro, PROARQ-UFRJ.
- OLIVEIRA, F.; CARDOSO, A.; COSTA, H. S. M. e VAINER, C. (orgs.) (2012). *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SANTOS, M. (2005). *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo, Edusp.
- SCHUELER, A. S. (2005). *Estudo de caso e proposta de avaliação de áreas degradadas por disposição de resíduos sólidos urbanos*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SEROPÉDICA (2006). *Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica. Lei 328/06, de 3/9/2006*. Seropédica, Prefeitura Municipal de Seropédica.
- TÂNGARI, V. R.; REGO, A. Q. e MONTEZUMA, R. de C. M. (orgs.) (2012). *O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro: Integração e fragmentação da paisagem metropolitana e dos sistemas de espaços livres de edificação*. Rio de Janeiro, PROARQ-UFRJ.
- TÂNGARI, V. R.; ANDRADE, R. e SCHLEE, M. B. (orgs.) (2009). *Sistema de espaços livres: o cotidiano, ausências e apropriações*. Rio de Janeiro, PROARQ-UFRJ.

Texto recebido em 8/ago/2014
Texto aprovado em 15/nov/2014

O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação

The Program *Minha Casa Minha Vida* in the metropolitan regions of São Paulo and Campinas: socio-spatial aspects and segregation

Raquel Rolnik et al.

Resumo

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), atual política habitacional do Governo Federal, vem desencadeando impactos territoriais significativos nas cidades brasileiras. Embora o programa tenha alçado o tema da habitação a uma posição de destaque na agenda do Governo Federal, incluindo grandes subsídios, o padrão de inserção urbana de seus empreendimentos reafirma a predominância de um modelo de urbanização excludente e precário na maior parte das cidades do país, especialmente nas principais regiões metropolitanas. É o que o artigo procura demonstrar, a partir de uma análise dos padrões de inserção urbana dos empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV, entre 2009 e 2012, nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas.

Palavras-chave: política habitacional; Minha Casa Minha Vida; inserção urbana; segregação urbana.

Abstract

Launched in 2009, the Program *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV – My House My Life), the current housing policy of the Federal Government, has promoted significant territorial impacts on Brazilian cities. Although the program has increased the importance of the housing issue within the Federal Government's agenda, including large amounts of subsidies, the urban integration pattern of its enterprises reaffirms the predominance of an exclusionary and precarious urbanization model in most cities of the country, especially in the main metropolitan areas. This is what this article aims to demonstrate, based on an analysis of the urban integration patterns of the enterprises produced under the PMCMV between 2009 and 2012 in the metropolitan regions of São Paulo and Campinas.

Keywords: housing policy; *Minha Casa Minha Vida*; urban integration; urban segregation.

Introdução

Este artigo apresenta resultados preliminares da pesquisa "Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)" desenvolvida pelo Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade – FAU/USP). A pesquisa insere-se num projeto coletivo desenvolvido pela Rede Cidade e Moradia.¹ O artigo analisa o padrão de inserção urbana dos conjuntos habitacionais que foram produzidos no âmbito do PMCMV nas regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas até 2012,² trazendo uma reflexão sobre seus impactos nas respectivas configurações territoriais e padrões de segregação socioespacial.³ Para isso, serão apresentadas: (1) explicações sobre o funcionamento do programa em suas diferentes modalidades; (2) uma breve caracterização da estrutura das regiões metropolitanas abordadas; e (3) análises da relação entre a inserção dos conjuntos e os padrões de segregação socioespacial vigentes nos respectivos territórios.

Nossa hipótese é a de que, embora seja inovador na concessão de um volume significativo de subsídios para o atendimento das necessidades habitacionais dos setores de renda mais baixa da população e na ampliação e barateamento do crédito para a compra de imóveis por setores de renda intermediária, o programa não levou em conta a dimensão territorial como um aspecto relevante de uma política habitacional orientada para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas,

tendo negligenciado o enfrentamento do problema da segregação socioespacial em função da renda nas cidades brasileiras. Pelo contrário, verificou-se que a sistemática do programa, atribuindo um protagonismo na concepção das operações às construtoras privadas, que geralmente se incumbem da elaboração de projetos e da escolha de terrenos, incentivou a proliferação de grandes conjuntos em lugares onde o custo da terra é o mais baixo possível – uma condição fundamental para a rentabilidade das operações –, reiterando um padrão histórico de ocupação do território onde o assentamento da população pobre é feito prioritariamente em periferias precárias e mal equipadas.

Embora tenha-se constatado que o PMCMV venha exercendo um papel ativo na reprodução da segregação em função da renda e na reafirmação da periferia como lugar dos pobres nas cidades brasileiras, identificaram-se mudanças importantes no que é essa periferia e no papel desempenhado pelas políticas públicas de habitação em sua expansão nos dias de hoje. A periferia das cidades estudadas passou por um processo de urbanização cumulativo, o que atenuou sua precariedade em comparação com contextos anteriores. Além disso, essas cidades têm hoje uma estrutura mais multipolar do que tinham há décadas, o que altera as condições de inserção urbana de áreas que, embora ainda sejam periféricas, não estão sujeitos ao mesmo nível de isolamento de um passado não muito distante. Diferentemente do que ocorria em experiências anteriores como a do BNH, os empreendimentos do PMCMV vêm sendo implantados em áreas periféricas, porém contíguas à malha urbana



pré-existente, não exercendo a mesma pressão no sentido da abertura de novos focos de urbanização em áreas rurais. Embora o PMCMV reforce o padrão periférico da moradia dos segmentos de baixa renda, as desigualdades socioespaciais nas cidades de hoje e a expansão de suas periferias não são as mesmas das décadas de crescimento urbano explosivo da segunda metade do século XX.

Apesar das tendências gerais apontadas acima, constatou-se a predominância de padrões um pouco distintos nos empreendimentos das duas regiões metropolitanas estudadas. Na RMSP, identificou-se grande incidência de empreendimentos de pequeno e médio porte em interstícios de periferias razoavelmente consolidadas, sendo grande parte delas áreas remanescentes de antigos projetos produzidos por companhias habitacionais. Já em Campinas, constatou-se uma predominância de conjuntos de grande porte produzidos em terrenos privados nas bordas da mancha urbana. Essas características decorrem em parte da estrutura dessas duas regiões metropolitanas e em parte da ação de agentes locais, levando a impactos territoriais de intensidade bem diferentes. No entanto, a despeito dessas especificidades locais e da diferença do padrão periférico de hoje em relação a contextos anteriores, identificou-se o programa como um vetor de reprodução da segregação socioespacial nas cidades brasileiras, o que é uma consequência inevitável do modelo que orientou sua formulação, permeado por objetivos que vão além da promoção do direito à moradia.

Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida

O PMCMV foi lançado em março de 2009⁴ pelo Governo Federal, tendo como principal finalidade anunciada contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Em sua primeira fase, compreendida entre março de 2009 e meados de 2011, estabeleceu-se como meta a construção de um milhão de novas moradias. Em sua segunda fase, iniciada em meados de 2011 e prevista para se estender até o final de 2014, dobrou-se a meta da primeira fase, prevendo-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais.

O programa foi formulado para atender a três faixas de renda distintas, com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes. A Faixa 1 é destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$1.600,00; a Faixa 2 a famílias com renda mensal entre R\$1.600,00 e R\$3.100,00; e a Faixa 3 a famílias com renda entre R\$3.100,00 e R\$5.000,00.⁵ Na primeira fase do programa, estabeleceu-se como meta a construção de 400 mil U.H. para a Faixa 1; 400 mil U.H. para a Faixa 2; e 200 mil U.H. para a Faixa 3. Na segunda fase, as metas previstas foram de 1.2 milhão de U.H. para a Faixa 1; 600 mil U.H. para a Faixa 2; e 200 mil U.H. para a Faixa 3, dando-se maior prioridade ao atendimento das faixas de menor renda do que na etapa anterior.

No caso dos empreendimentos da Faixa 1, a demanda é inteiramente indicada pelos governos locais. A construtora é remunerada pela execução do projeto diretamente pelo FAR, não se sujeitando ao risco de inadimplência dos beneficiários e não exercendo qualquer atribuição relacionada à comercialização dos imóveis. As famílias beneficiadas responsabilizam-se por efetuar pagamentos mensais ao longo de um período de dez anos. Os valores pagos pelos beneficiários correspondem a uma parcela muito pequena do custo individual das unidades, cuja produção é quase integralmente subsidiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que recebe aportes do Orçamento Geral da União (OGU) para arcar com os custos do programa.⁶ Para essa faixa de renda há também a modalidade "Entidades", em que a construção do empreendimento é contratada junto a organizações representativas de movimentos de moradia. Nesse caso, as entidades responsabilizam-se pela construção do empreendimento e pela indicação dos beneficiários. Nessa modalidade, o financiamento é feito pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

As condições são bem diferentes no caso dos empreendimentos destinados à Faixa 2 e à Faixa 3, que integram o chamado "mercado popular". Nesses casos, a construtora figura como incorporadora da operação, responsabilizando-se pela comercialização das unidades. Os beneficiários celebram contratos de compra e venda diretamente com a construtora, recebendo financiamento para a compra das unidades. O financiamento é concedido pela CAIXA com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). No caso da Faixa 2, os beneficiários contam com o abatimento de uma parte da entrada, o que caracteriza uma

forma de subsídio direto não aplicável à Faixa 3. As faixas 2 e 3 contam com um seguro de crédito concedido pelo Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), instituído juntamente com o programa. Embora as linhas de financiamento concedidas pela CAIXA no âmbito do programa disponham de condições mais favoráveis do que as de mercado e sejam garantidas por um fundo público, o que caracteriza subsídio indireto, a subvenção concedida a essas faixas é bem inferior à da Faixa 1, em que o valor arcado pelo beneficiário é praticamente simbólico. Assim, pode-se dizer que sob o nome "Minha Casa Minha Vida" abriga-se um conjunto diversificado de ações com lógicas e objetivos distintos.

Para além do enfrentamento das necessidades habitacionais, o lançamento do programa surgiu como medida emergencial para minimizar o impacto da crise internacional de 2008 sobre o emprego e o crescimento econômico no Brasil. O PMCMV foi concebido com o intuito de promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, segmento que gera demanda expressiva por mão de obra de baixa qualificação, sendo frequentemente mobilizado como elemento de políticas econômicas anticíclicas em momentos de recessão. Tendo em vista os objetivos macroeconômicos por trás de sua criação, para que o programa pudesse atender a todos os seus propósitos, viabilizar a produção de uma quantidade expressiva de novas moradias num curto espaço de tempo revelou-se uma exigência fundamental, o que exerceu influência determinante sobre o padrão de inserção urbana dos empreendimentos. A convergência de interesses de construtoras, governos locais e o Governo Federal em fazer o programa "rodar"

suplantou preocupações com aspectos como a qualidade urbanística do entorno dos empreendimentos e a articulação da oferta habitacional com uma política fundiária abrangente, uma vez que considerações desse tipo afetariam a velocidade de sua implementação.

Além dos fatores macroeconômicos, outro aspecto não diretamente relacionado às necessidades habitacionais do país que influenciou o desenho do PMCMV foi uma conjuntura específica do setor imobiliário. Várias das principais empresas desse segmento haviam aberto seu capital na bolsa de valores nos anos anteriores à crise. Uma estratégia adotada para que pudessem captar investimentos foi a projeção de um alto valor geral de vendas (VGV) nos anos subsequentes. Para que pudessem ampliar suas carteiras de projetos, muitas dessas empresas formaram grandes bancos de terra. No entanto, com a mudança do cenário econômico e a consequente tendência de retração da disponibilidade de crédito para a produção e a compra de imóveis, essas empresas viram-se diante de uma situação bastante delicada, com perspectivas reais de quebra generalizada no setor. Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior. A produção destinada às faixas 2 e 3 foi particularmente importante para absorver o estoque fundiário dessas empresas.

O modelo adotado inspirou-se em políticas habitacionais que já vinham sendo implementadas em outros países da América Latina, como México e Chile, desde os anos 1980. Em linhas gerais, essas experiências promoveram um modelo de inclusão pelo consumo, em que a moradia para a população de baixa renda deve ser ao mesmo tempo uma mercadoria a ser acessada por meio de relações de mercado e uma oportunidade de negócio para empresas privadas. Assim como no caso do PMCMV, essas políticas habitacionais tiveram como aspectos fundamentais a produção em grande escala por empresas privadas e a concessão de subsídios governamentais diretos ao comprador para viabilizar a compra da casa própria por grupos que estariam fora do mercado (Rodriguez e Sugranyes, 2005).

O programa afastou-se de diretrizes urbanísticas constantes na política habitacional tal como formulada pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei 11.124/2005, e pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009 (Bonduki, 2009). As normas que orientam sua implementação não foram pautadas pelas estratégias de enfrentamento do déficit habitacional contidas na política de habitação recém-elaborada (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013), mas por uma agenda atrelada aos fatores macroeconômicos e setoriais mencionados.

O desenho do programa é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país. O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente. Embora alguns municípios

assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo em que a oferta de habitação se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados.

No caso da Faixa 1, a margem de lucro das empresas na produção de um empreendimento é determinada fundamentalmente por fatores como o custo de produção das unidades, o valor do terreno e o custo de infraestrutura e fundações demandado em função das características da gleba e sua localização. O programa estabelece um teto para o custo das unidades habitacionais, sendo esse valor diferenciado conforme o estado, o perfil dos municípios e a tipologia construtiva.⁷ O objeto do contrato entre o FAR e a construtora pode abranger despesas com a aquisição do terreno, a implantação de infraestrutura interna e a construção das edificações e de equipamentos de uso comum, além de infraestrutura externa na poligonal do empreendimento nos casos envolvendo o parcelamento de glebas não urbanizadas.⁸ Esses custos precisam "caber na conta", ou seja, no valor do produto entre o número de unidades da operação e o teto do valor unitário financiável. Nessa equação, a receita da construtora contratada é invariável, de modo que sua margem de lucro depende dos custos mencionados. Ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos são fatores que não exercem qualquer influência positiva sobre a taxa de retorno das

construtoras, o que faz com que esses aspectos não sejam levados em conta. Esse desenho favorece também a proliferação de mega-empresendimentos. Embora tenham impactos urbanísticos muitas vezes desastrosos, os grandes conjuntos possibilitam ganhos de escala significativos para as construtoras, ampliando sua margem de lucro.⁹

A escolha dos terrenos pelas empresas, fator determinante para a taxa de retorno do empreendimento, segue uma equação complicada, sendo condicionada por variáveis como o custo do metro quadrado e as exigências estabelecidas na legislação quanto ao acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. Devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica.¹⁰ Essa equação pode ser influenciada pela ação das prefeituras e governos estaduais que, além de doar terras públicas para a produção de empreendimentos de Faixa 1, podem complementar os subsídios disponibilizados pelo FAR por meio de contrapartidas financeiras, viabilizando a compra de terrenos mais caros e em tese melhor localizados, ou também custear a expansão de redes de infraestrutura, equipamentos e serviços, viabilizando a promoção de empreendimentos em áreas que a princípio não atenderiam às exigências mínimas do programa.¹¹

A análise dos empreendimentos de Faixa 1 estudados nas regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas revelou dois padrões distintos de localização: 1) empreendimentos de grande porte, produzidos em grandes terrenos



localizados em frentes de expansão nos limites da mancha urbana, predominantes na RMC; 2) empreendimentos de pequeno e médio porte, produzidos em terrenos menores (muitas vezes públicos) remanescentes em periferias consolidadas, predominantes na RMSP. O papel dos governos locais foi um fator relevante para a conformação desses padrões. Embora os impactos urbanísticos provocados pelos empreendimentos do PMCMV nessas duas regiões metropolitanas sejam qualitativamente distintos, nos dois casos o programa reitera processos históricos de segregação socioespacial ao reafirmar a lógica de assentamento da população de baixa renda em conjuntos habitacionais implantados em áreas periféricas, reproduzindo um padrão de apropriação desigual do espaço urbano, ainda que em patamares diferentes.

A Região Metropolitana de Campinas: padrões de habitação e segregação

A Região Metropolitana de Campinas (RMC), instituída por lei em 2000 e abrangendo 19 municípios, caracteriza-se pelo predomínio de um padrão de urbanização disperso. A dinâmica recente de ocupação de seu território foi impulsionada pela constituição de núcleos populacionais, bairros, empreendimentos industriais e polos de serviços espalhados ao longo de extensos eixos rodoviários, em geral distantes das áreas de urbanização mais antiga (Caiado e Pires, 2006). Esse modelo de desenvolvimento urbano favoreceu o estabelecimento de uma dinâmica metropolitana marcada pela necessidade de grandes deslocamentos, que estimula

fortemente o uso do automóvel como meio de transporte.

À exceção do centro expandido do município de Campinas, onde se observa um padrão urbano mais compacto, essa região metropolitana apresenta uma malha descontínua. Predominam núcleos dispersos, conectados a eixos viários arteriais que se irradiam a partir da área central de Campinas e aos anéis rodoviários que ligam as diversas estradas da região. Prevalece um padrão de uso do solo de caráter eminentemente monofuncional, com forte predominância do uso residencial e uma presença incipiente de atividades comerciais, serviços e equipamentos culturais.

Além da expressiva dispersão territorial, a RMC tem como uma de suas características principais a presença de um padrão de segregação socioespacial marcado pela existência de duas grandes áreas bem distintas do ponto de vista socioeconômico (Cunha et al., 2006). Na escala metropolitana, a linha divisória entre elas é definida pela Rodovia Anhanguera, que estabelece uma fronteira entre uma porção nordeste rica e uma porção sudoeste pobre.

O contraste entre essas duas porções da RMC pode ser observado a partir de indicadores como o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS (Fundação Seade, 2009), a renda domiciliar média e a concentração de áreas classificadas como "aglomerados subnormais" pelo IBGE. A porção sudoeste do Município de Campinas, abrangendo bairros como o Campo Grande, assim como alguns dos municípios adjacentes, como Hortolândia, Monte-Mor, Sumaré e Santa Bárbara d'Oeste, caracteriza-se como um território eminentemente popular. Nessa região, onde se concentram os principais bolsões de pobreza da RMC, há uma incidência

expressiva de áreas classificadas pela Fundação Seade como de alto índice de vulnerabilidade social. Observa-se também indicadores de renda domiciliar média significativamente inferiores aos do restante da região metropolitana. Essa é a região caracterizada pela presença massiva de conjuntos habitacionais de grande porte, loteamentos de baixo padrão e assentamentos autoconstruídos, tendo se constituído historicamente como o lugar dos pobres na RMC.

A porção nordeste da RMC, por sua vez, é a área onde se concentram os segmentos sociais de maior poder aquisitivo. Nessa região, estão situados os bairros de alta renda do Município de Campinas, além dos vetores de expansão urbana de alto padrão, localizados ao longo de eixos viários que conectam Campinas aos municípios vizinhos de Paulínia, Jaguariúna e Holambra e do anel rodoviário que circunda o núcleo central da região metropolitana. Essa porção do território é também a que apresenta maior disponibilidade de empregos, serviços e equipamentos urbanos em geral.

A política habitacional desempenhou papel relevante na consolidação do modelo de urbanização disperso que caracteriza a expansão recente dessa região metropolitana, assim como no estabelecimento de seu padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes conjuntos habitacionais por empresas públicas em áreas periféricas onde a terra é mais barata representou a forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas, contribuindo substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano e para estabelecer uma

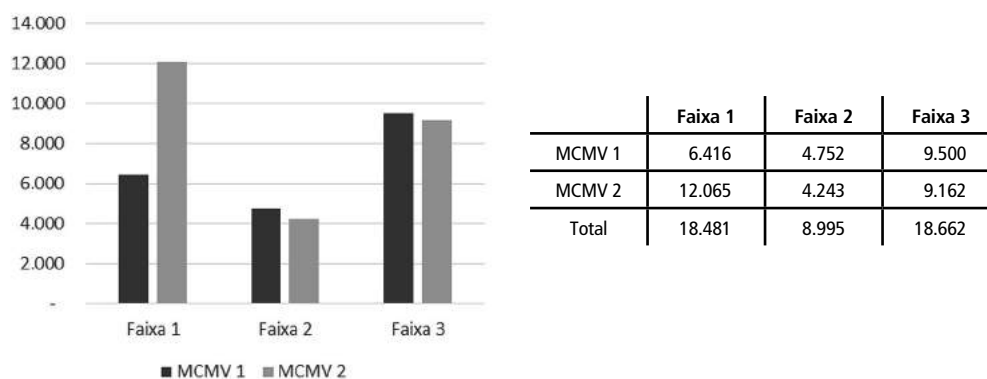
divisão entre o lugar dos ricos e o lugar dos pobres na cidade assentando-se os moradores de baixa renda em periferias monofuncionais e homogêneas, com pouca oferta de emprego, condições precárias de infraestrutura, oferta insatisfatória de equipamentos e serviços urbanos e sérias restrições de mobilidade.

Além disso, a ausência de programas habitacionais direcionados à população de baixíssima renda num contexto de crescimento demográfico acelerado acarretou a proliferação de um universo expressivo de assentamentos precários e irregulares concentrados majoritariamente na porção sudoeste da região metropolitana, onde o interesse do mercado imobiliário é menor e a tolerância em relação à informalidade na ocupação do solo é maior.

Empreendimentos do PMCMV na Região Metropolitana de Campinas

A RMC foi uma das regiões do país onde o PMCMV alcançou os resultados mais expressivos do ponto de vista quantitativo. Na primeira fase do programa, foram produzidas mais de 20 mil U.H. A produção total aumentou 23% na segunda fase, e o número de U.H. da Faixa 1 dobrou, conforme sintetizado no gráfico abaixo. Os números expressivos alcançados pelo programa na região devem-se principalmente à existência de alguns conjuntos que podem ser caracterizados como megaempreendimentos.

Figura 1 – Unidades habitacionais produzidas na Região Metropolitana de Campinas nas duas fases do programa MCMV



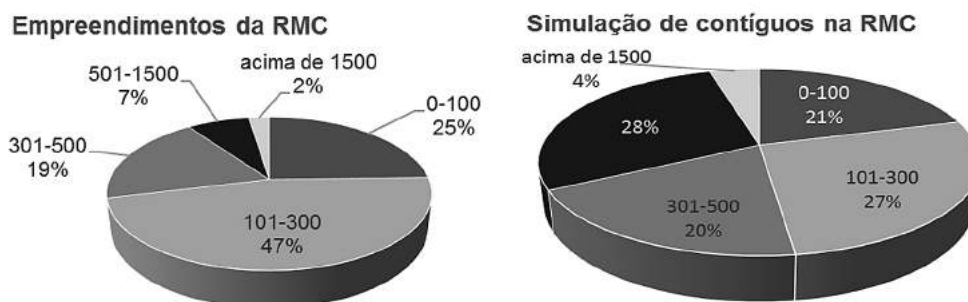
Porte dos empreendimentos e tipologia

Durante o trabalho de mapeamento das operações do PMCMV, deparou-se com uma situação recorrente que impôs desafios metodológicos para a análise do porte dos empreendimentos. Foram identificados diversos casos de operações adjacentes promovidas por uma mesma construtora que, se consideradas individualmente, caracterizariam conjuntos de porte moderado. No entanto, se observadas em conjunto, essas operações conformariam empreendimentos de porte bem maior. Avaliou-se que, para retratar a distribuição dos conjuntos do programa por faixas de porte, seria mais

importante levar em conta sua materialidade urbanística do que simplesmente processar informações constantes numa tabela com dados formais das operações. Definiu-se, assim, a categoria de "empreendimentos contíguos", produzindo-se dados de porte a partir da agregação das unidades habitacionais integrantes das operações contíguas como se formassem um mesmo empreendimento.¹²

Levando-se em conta apenas os dados fornecidos pela CAIXA, a maioria dos empreendimentos, 47%, tem entre 101 e 300 unidades, e uma pequena parcela, 9% do total, tem mais de 500 U.H.. Entretanto, ao se considerar os casos de contiguidade, constata-se que a maioria dos empreendimentos teria entre 301 e 1.500 U.H. e, além disso, 32% teriam mais de 500 U.H.

Figura 2 – Distribuição dos empreendimentos de acordo com seu porte individual e com o porte considerando os casos de contiguidade.



Considerando a contiguidade, os 163 empreendimentos formalmente contratados se reduziram a 89 empreendimentos. A análise revelou que a maior parte dos empreendimentos da região está inserida em “megaempreendimentos”, favorecendo a constituição de tecidos urbanos homogêneos tanto em termos de renda quanto em termos de tipologia e uso. Da totalidade de unidades habitacionais produzidas, 86% integram condomínios ou loteamentos com mais de 500 U.H. se considerarmos a contiguidade.

A fim de realizar uma aproximação geral ao padrão tipológico empregado pelas construtoras no PMCMV, foram definidas quatro categorias de tipologia arquitetônica: casas, blocos (edificações sem elevador com até cinco pavimentos, incluindo o térreo), torres (edificações com mais de 5 cinco pavimentos)

e empreendimentos mistos (abrangendo duas ou mais dessas categorias numa única operação). Constatou-se que aproximadamente 60% dos empreendimentos da RMC apresentam tipologia de bloco, sendo a grande maioria deles empreendimentos implantados em grandes glebas de uso exclusivamente residencial, sob a forma de condomínio. Constatou-se também uma presença considerável de casas, 21%, também majoritariamente localizadas em áreas de uso exclusivamente residencial.¹³ As torres respondem por 16% dos empreendimentos. Os empreendimentos desse tipo tendem a ser melhor inseridos, localizando-se em áreas mais centrais, próximas a oferta de emprego, infraestrutura e equipamentos e, portanto, em áreas onde o preço da terra é maior e a ocupação do solo é mais intensiva.



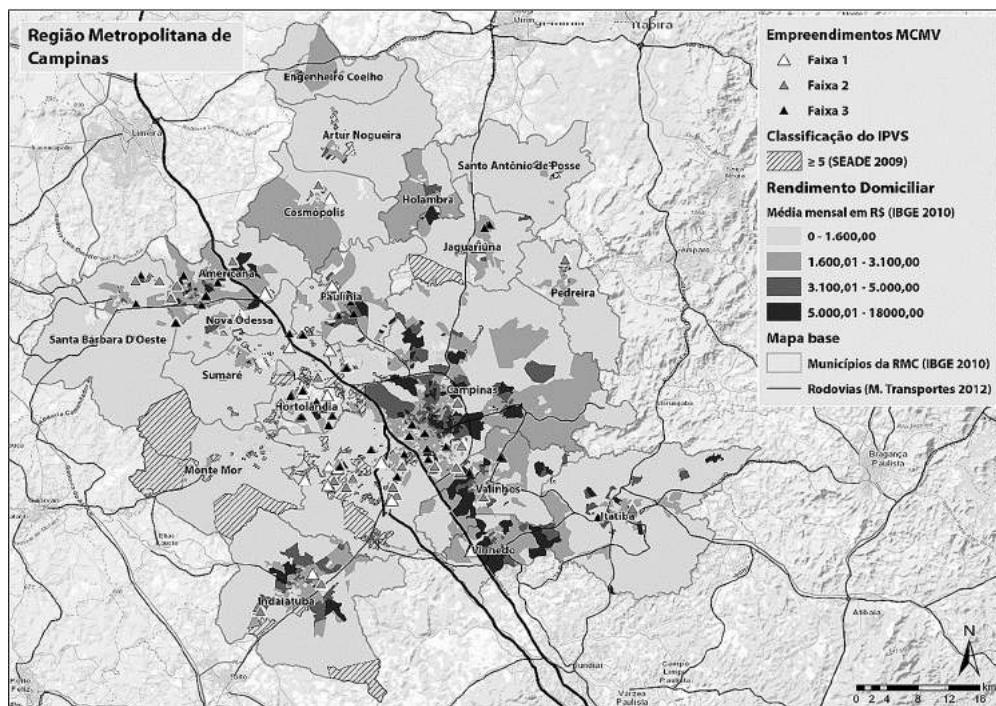
Inserção regional dos empreendimentos

Observando-se os mapas a seguir, nota-se que o número de empreendimentos localizados na porção nordeste da região metropolitana, onde se dispõe de melhores condições urbanas, é bastante reduzido. Entre os poucos empreendimentos situados nessa área, quase todos são destinados às faixas de renda mais elevadas, sendo a maioria da

Faixa 3. Em geral, são empreendimentos de porte pequeno se comparados àqueles situados nas franjas urbanas, representando um percentual pouco expressivo do total de unidades habitacionais produzidas na RMC no âmbito do PMCMV.

A situação é bem diferente na porção sudoeste da RMC. Nesse setor, encontram-se empreendimentos das três faixas do programa. No entanto, quase todos os empreendimentos destinados à Faixa 1 localizam-se nessa porção do território metropolitano.

Mapa 1 – Empreendimentos do MCMV por faixa da RMC sobre rendimento domiciliar médio mensal. Destaque para as áreas onde o IPVS é mais grave: valores de 5,6 e 7 em uma escala de 1 a 7



Nesta área, estão concentrados os empreendimentos de grande porte e os maiores agrupamentos de conjuntos habitacionais da RMC. Ao contrário do que ocorre em sua porção nordeste, onde a maioria dos empreendimentos ocupam terrenos menores, em geral preenchendo vazios remanescentes de uma malha urbana de densidade moderada, muitos dos empreendimentos da porção sudoeste estão localizados em grandes glebas nos limites da mancha

urbanizada, provocando sua extensão para áreas cada vez mais distantes, geralmente com oferta significativamente limitada de equipamentos urbanos, serviços públicos e empregos. Em algumas situações, observa-se a aglomeração de diversos empreendimentos numa mesma região, formando verdadeiros bolsões de moradia popular, bastante semelhantes às cidades dormitórios que foram constituídas pela produção habitacional pública em décadas anteriores.

Mapa 2 – Porte dos empreendimentos da RMC

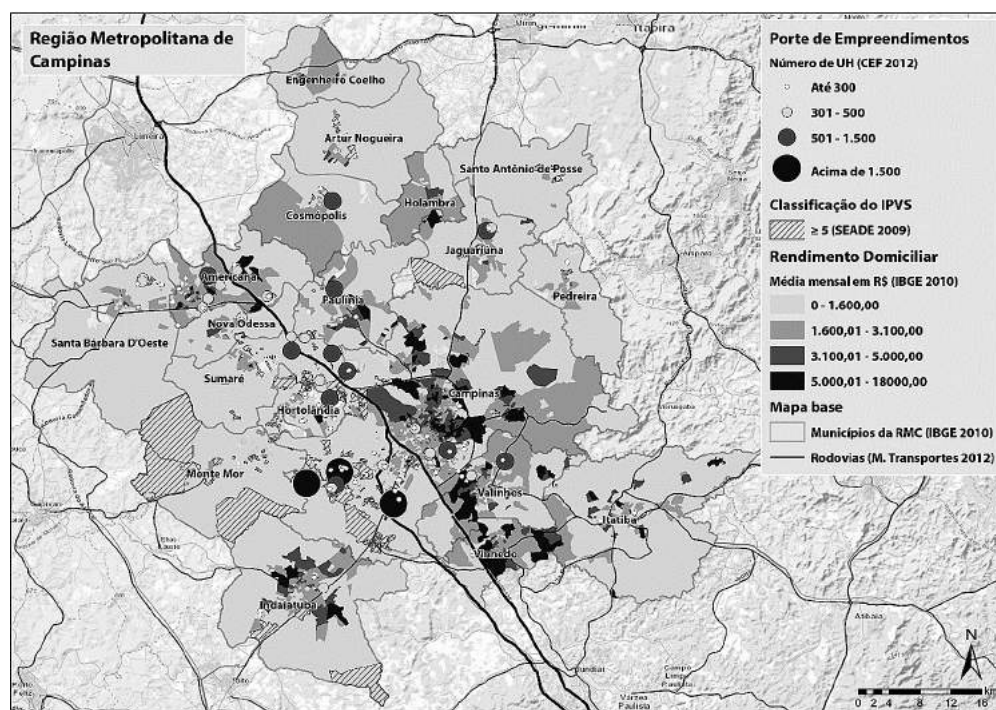


Foto 1 – Empreendimentos contíguos Peruíbe e Praia Grande na cidade de Hortolândia, Região Metropolitana de Campinas. Somados, possuem 500 unidades habitacionais



Região Metropolitana de São Paulo: padrões de habitação e segregação

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), instituída por lei em 1973, é composta por 39 municípios, e tem no município de São Paulo seu principal polo populacional e econômico. Essa forte polarização do município de São Paulo expressou-se territorialmente em seu quadrante sudoeste, que historicamente concentrou a renda e o emprego na cidade (Villaza, 1998; Rolnik e Frúgoli Jr., 2001). Já o desenvolvimento da periferia se deu com a ocupação de população de menor renda, tanto no muni-

cípio de São Paulo quanto nos circundantes. O padrão centro-periferia constituído ao longo do século XX guarda hoje, entretanto, heterogeneidades internas tanto nos territórios centrais como na periferia, com características e dinâmicas complexas e específicas em suas sub-regiões (Marques e Torres, 2005; Moya, 2011).

A intensa migração interna brasileira, mais forte a partir da industrialização de São Paulo, e o crescimento populacional de estratos de baixa renda, foram consolidando uma ocupação autoconstruída nas bordas da cidade, especialmente em suas porções leste e sul (Bonduki e Rolnik, 1979; Maricato, 1996; Taschner, 2001). Esse intenso crescimento metropolitano gerou também outras

centralidades, subcentros metropolitanos com dinâmicas próprias. Parques industriais importantes se estabeleceram na RMSP, como o polo industrial do ABCD, Osasco e Guarulhos, situadas a oeste e a nordeste do município de São Paulo respectivamente. Nessas mesmas regiões, desenvolveram-se subcentros metropolitanos que hoje têm grande presença de atividades terciárias.

Apesar de menos acelerado do que na década anterior, o crescimento demográfico das áreas periféricas, mais pobres e mais carentes de infraestrutura, ainda é maior do que no restante da região metropolitana. O incremento populacional tem sido mais intenso nas fronteiras urbanas (Torres, 2005), o que agrava a demanda por equipamentos, serviços e empregos. Como mostraremos a seguir, os empreendimentos do PMCMV, sobretudo aqueles destinados à Faixa 1 vêm se concentrando em

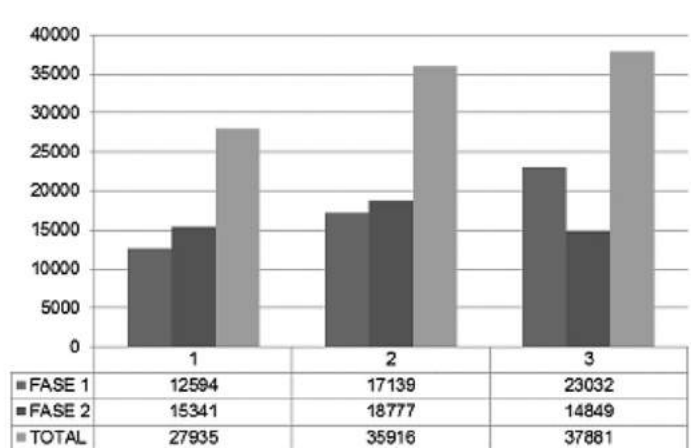
terrenos remanescentes localizados nas áreas historicamente ocupadas pela população de baixa na RMSP.

Empreendimentos do PMCMV na RMSP

A produção do programa Minha Casa Minha Vida na RMSP decresceu 7% entre a fase 1 e a fase 2.

Diferentemente do comportamento observado na RMC, em que o programa tem um direcionamento muito forte para a produção da Faixa 1, na RMSP observa-se um certo equilíbrio na produção das Faixas 1 e 2 nas duas fases do programa. Por outro lado, percebe-se uma significativa redução da produção da Faixa 3 em sua segunda fase.

Figura 3 – Unidades habitacionais produzidas na Região Metropolitana de São Paulo nas duas fases do programa MCMV



Porte dos empreendimentos e tipologia

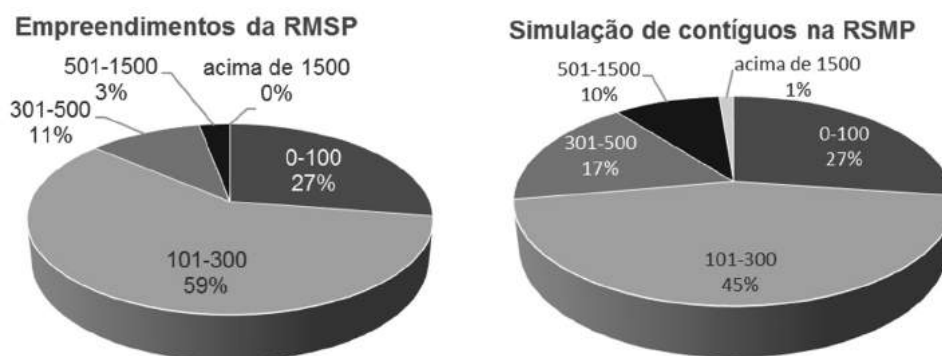
Considerando os critérios já apresentados na análise do porte dos empreendimentos na RMC, foi observado que na RMSP a maioria dos empreendimentos, 59%, tem entre 101 e 300 unidades habitacionais, enquanto uma pequena parcela, 3% do total, tem mais de 500 U.H.. Ao analisar a distribuição do porte dos empreendimentos considerando a contiguidade, entretanto a RMSP passa a ter 11% de empreendimentos com mais de 500 U.H.

Em geral, os empreendimentos da RMSP apresentam porte menor do que os da RMC.

Isso ocorre porque o acesso à terra é mais difícil, tanto em função do valor do solo quanto da disponibilidade de terrenos nos municípios. O alto grau de conurbação e a densidade de ocupação do território impossibilitam a disseminação de “megaempreendimentos” semelhantes àqueles encontrados na RMC.

O resultado do levantamento de tipologias mostra haver um equilíbrio entre duas tipologias principais, ambas verticais: 45% das U.H. são em blocos e 51% U.H. em torres. Há uma porcentagem muito reduzida de empreendimentos do tipo casa, o que reflete a escassez de terras e a tendência de formas mais intensivas de uso do solo.

Figura 4 – Gráficos com a distribuição dos empreendimentos da RMSP de acordo com seu porte individual e com o porte considerando os casos de contiguidades





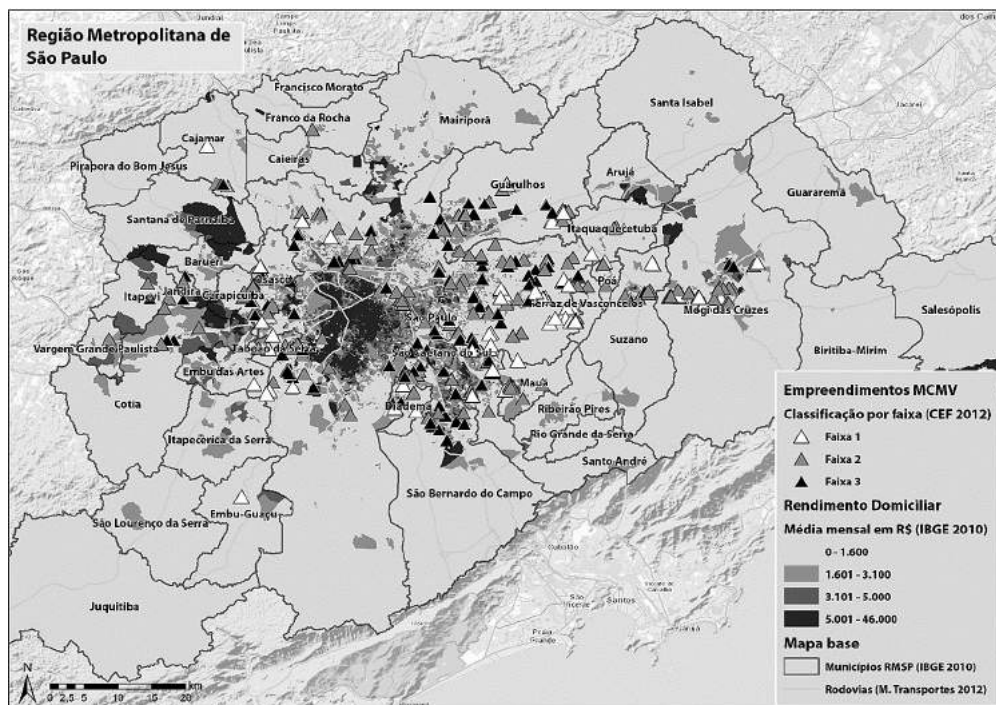
Inserção regional dos empreendimentos

Os empreendimentos da Faixa 1 na RMSP estão localizados em sua maioria nos municípios de sua porção leste e no extremo da Zona Leste do próprio município de São Paulo, em especial no distrito de Cidade Tiradentes. Há também um número significativo de conjuntos em torno do trecho oeste do Rodoanel, no Jardim Ângela (Zona Sul da capital) e na região do ABCD. Mais de 48% das U.H. produzidas para a Faixa 1 na RMSP estão nos municípios de Guarulhos, Suzano, Mogi das Cruzes, Itaquaquecetuba e

Guararema. Se somarmos a esses as unidades da Faixa 1 do município de São Paulo, 79% das U.H. dessa faixa estão localizadas na porção leste da RMSP.

Importante notar que o centro expandido do município de São Paulo não teve nenhum empreendimento da Faixa 1 contratado até dezembro de 2012. Já os empreendimentos das Faixas 2 e 3 localizam-se predominantemente na periferia do centro expandido e nos eixos das linhas férreas que seguem para a Zona Leste e para o ABC (eixo do rio Tamanduateí). Identificou-se um padrão de localização semelhante entre as Faixas 2 e 3.

Mapa 4 – Empreendimentos do MCMV na RMSP de acordo com as faixas sobre os dados de rendimento médio domiciliar

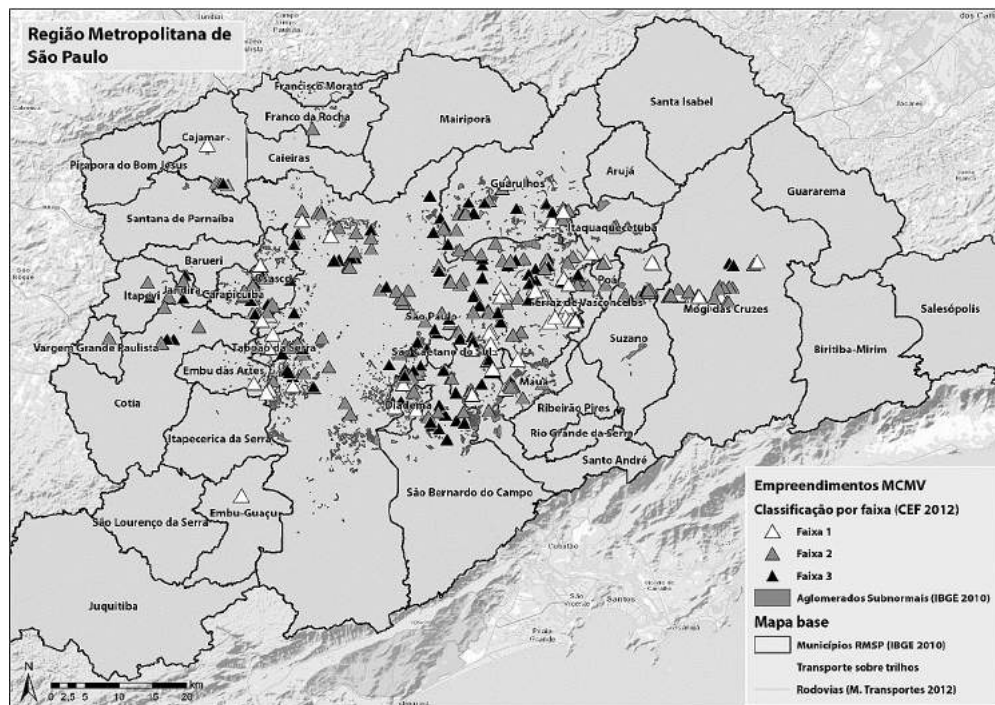


Analisando as sub-regiões, identificaram-se três situações de destaque com uma concentração significativa de empreendimentos: a primeira delas a oeste, ao longo do Rodoanel; a segunda a leste, acompanhando a Linha Coral do trem da CPTM, e uma terceira nos municípios do ABCD. Nota-se que, nessas três situações, foi identificada a ocorrência de empreendimentos das três faixas, apesar da predominância das Faixas 2 e 3. Identifica-se, ainda, grandes empreendimentos contíguos nos municípios de Mogi das Cruzes, Mauá, Cajamar e Guarulhos, que apresentam índices de vulne-

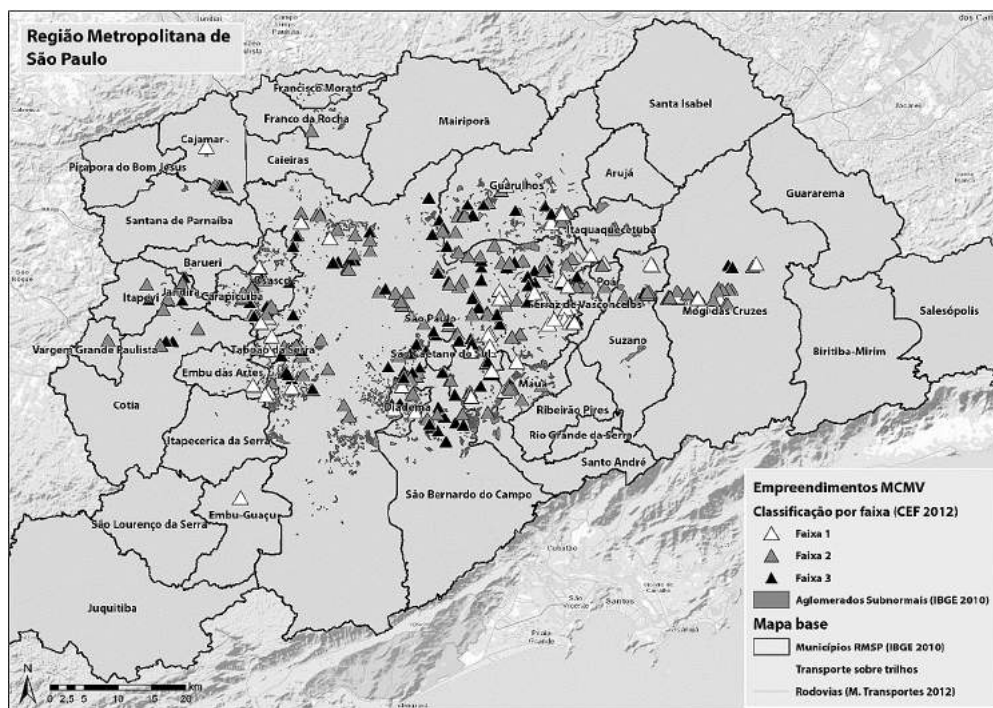
rabilidade elevados, conforme Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).¹⁴

O Mapa 5, cruzando o IPVS com a localização dos empreendimentos, ajuda a visualizar a contribuição do programa para reforçar os padrões de segregação socioespacial dessa região metropolitana. Percebe-se que a grande maioria dos empreendimentos de Faixa 1 está em áreas de alta vulnerabilidade social, coincidindo também com o 'anel' de áreas classificadas como "aglomerados subnormais" pelo IBGE (Censo de 2010), como pode ser observado no Mapa 6.

Mapa 5 – Empreendimentos do MCMV na RMSP por faixas sobre IPVS da Fundação Seade



Mapa 6 – Empreendimentos do MCMV por faixa e distribuição dos aglomerados subnormais definidos pelo IBGE



O Mapa 7, cruzando a tipologia dos empreendimentos com a renda domiciliar média, evidencia a maior incidência de blocos nas áreas mais periféricas e a maior presença de torres nas áreas mais centrais.

Quando se observa o mapa de densidade de emprego, produzido a partir dos dados da Pesquisa Origem Destino de 2007 (Mapa 8), percebe-se que a concentração dos empregos ainda é bastante forte no vetor sudoeste do município de São Paulo, revelando a polarização da RMSP em torno dessa área da capital. No entanto, outras centralidades, como o eixo

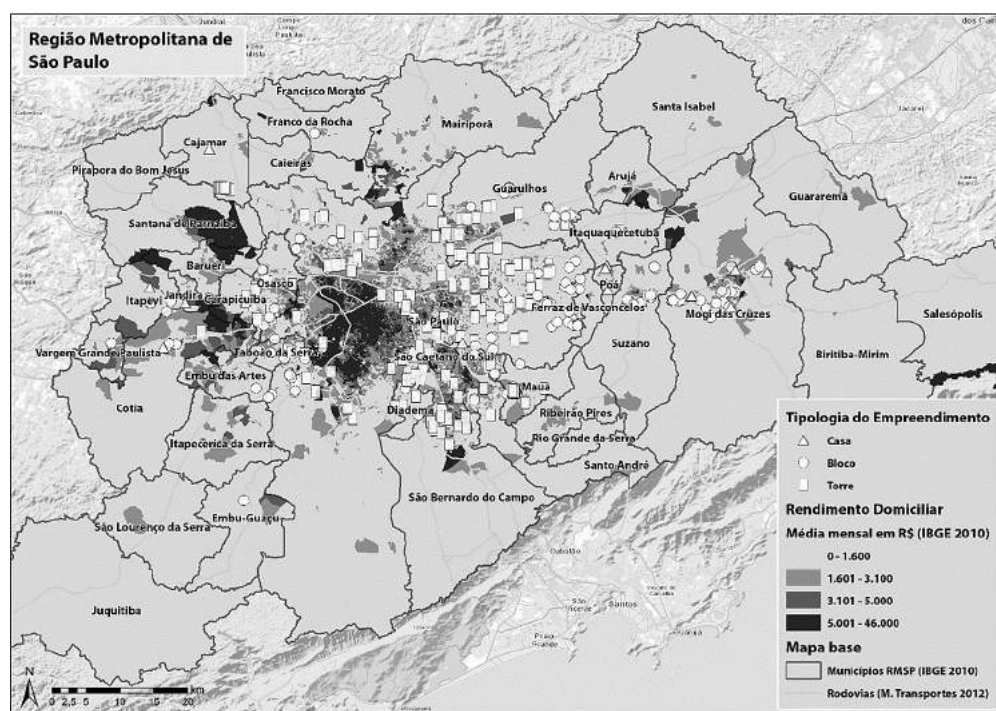
do ABCD a sudeste, Guarulhos a nordeste e Osasco-Barueri a noroeste da região metropolitana, se destacam como importantes centros de emprego e serviços, qualificando São Paulo como uma metrópole multipolar.

A característica de metrópole multipolar, com várias centralidades, não exclui a característica histórica da periferia metropolitana como o lugar dos pobres na cidade, condição que se intensificou com o aumento populacional e a consolidação de forma precária em termos de infraestrutura, acesso a equipamentos e serviços. A periferia da RMSP é atualmente uma

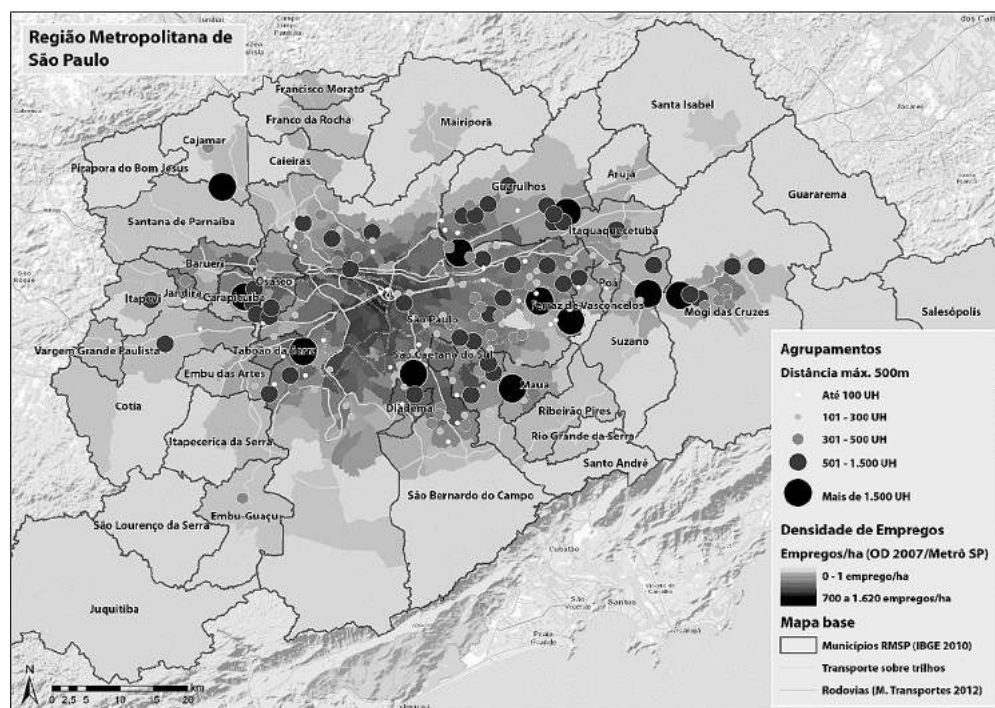
área com oferta de comércio e serviços, porém com um padrão urbanístico precário, com infraestrutura de baixa qualidade, que vem crescendo em termos populacionais, criando subcentralidades importantes, mas que não rompem com os padrões de desenvolvimento

desigual e segregação socioespacial característicos dessa metrópole. É justamente nessas áreas que se encontram os maiores agrupamentos de empreendimentos, conforme se vê no Mapa 8, o que evidencia o reforço desse padrão pelo programa.

Mapa 7 – Empreendimentos na RMSP de acordo com sua tipologia



Mapa 8 – Densidade de empregos (Pesquisa OD 07 – Metrô de São Paulo) e distribuição dos agrupamentos de empreendimentos de acordo com a quantidade de U.H. em cada um. Cada agrupamento foi definido por um conjunto de empreendimentos que têm, no máximo, 500m de distância entre si



Considerações finais

Analizamos neste artigo o padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, cruzando dados de porte, tipologia e faixa de renda dos conjuntos produzidos com indicadores de renda domiciliar média, oferta de emprego e vulnerabilidade social nos respectivos territórios. Constatou-se que o programa reitera uma série de características do processo de urbanização dessas regiões metropolitanas,

marcadas historicamente pela segregação socioespacial, reforçando a lógica de que o lugar dos pobres é nas periferias, o que se verificou especialmente no caso dos empreendimentos destinados à Faixa 1.

Embora no atual contexto essas regiões metropolitanas sejam mais multipolares do que em décadas anteriores, e a precariedade de suas áreas periféricas, tendo passado por um processo cumulativo de consolidação, seja menos extrema, a segregação continua sendo uma característica central de sua configuração

socioespacial. Essas regiões metropolitanas continuam apresentando uma periferia habitada predominantemente por uma população de baixa renda, com pouca diversidade funcional, um tecido urbano fragmentado e carência de infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e empregos.

No caso da RMC, o padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV apresenta maior semelhança com o padrão de produção de HIS em São Paulo entre os anos 1970 e 1980, quando imensos aglomerados de conjuntos habitacionais da Cohab – o mais emblemático deles é Cidade Tiradentes – foram construídos fora da malha urbana, em áreas sem infraestrutura adequada, sem espaços comerciais ou equipamentos públicos, precariamente conectados ao tecido urbano e com condições inadequadas de transporte público e mobilidade. A intensa produção de moradia sem cidade naquele período acabou por gerar ampla segregação e uma série de problemas sociais que trouxeram ônus significativos para o poder público ao longo das décadas seguintes, fenômeno que está se repetindo em parte da produção do programa. Cabe ressaltar que, naquele período, o rápido crescimento populacional nas grandes metrópoles do país, fruto de um crescimento demográfico acelerado e do forte êxodo rural, impulsionou um crescimento urbano desordenado, impondo sérias dificuldades para o assentamento da população em condições satisfatórias. No atual momento histórico, entretanto, com taxas de crescimento demográfico menores, maior disponibilidade de recursos públicos e estágios de urbanização mais consolidados nas metrópoles do país, prover moradia com urbanidade é algo mais factível do que nas décadas anteriores.

No caso da RMSP, a inserção de empreendimentos do PMCMV se deu predominantemente em periferias consolidadas, nas reservas de terra remanescentes dos conjuntos produzidos em décadas anteriores. Trata-se de glebas menores, sobras dos conjuntos habitacionais mencionados. Se antes essas áreas estavam fora da malha urbana, hoje esses terrenos estão situados numa periferia consolidada, servida por equipamentos sociais e inserida num tecido que se consolidou a partir de um padrão de urbanização bastante precário e fragmentado. Embora atualmente essas áreas já tenham uma dinâmica urbana própria, dispondo de subcentralidades e de alguma diversidade de comércio e serviços, indicadores como o IPVS, a renda domiciliar e a densidade de empregos mostram que essas localidades ainda são bastante homogêneas e precárias, oferecendo poucas oportunidades de desenvolvimento econômico e cultural a seus moradores, mantendo características de bairros-dormitório.

A política habitacional desempenhou historicamente um papel central na consolidação do modelo urbano dessas regiões metropolitanas, assim como na reprodução de seu padrão de segregação socioespacial. A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas onde a terra é mais barata, representando a forma de provisão habitacional predominante ao longo de décadas, contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres.

Ressalta-se que muitos dos problemas apontados nos conjuntos do PMCMV neste artigo, tais como suas tipologias arquitetônicas, padrões de desenho urbano e escalas de

produção, não são uma exclusividade do programa, mas traços generalizados da produção do espaço nas cidades brasileiras. Contudo, um programa habitacional dessa dimensão poderia ser um importante vetor de qualificação de áreas precárias e de promoção de um modelo mais igualitário de ocupação do território ao invés de potencializar problemas urbanos e reafirmar disparidades socioespaciais.

A experiência chilena dos últimos 20 anos, utilizada como referência para a criação de programas habitacionais de combate ao déficit habitacional, especialmente pelo Banco Mundial,¹⁵ mostra que uma política massiva de financiamento e subsídio habitacional acabou criando um novo problema habitacional e urbano, com um enorme estoque de habitação social inadequado que se transformou em um passivo incômodo para os agentes financeiros e para os moradores. Hoje o Chile vive o dilema do que fazer com os seus “com teto”. As centenas de milhares de casas e apartamentos da supostamente exitosa política habitacional

chilena produziram um território marcado por uma segregação profunda, onde o lugar dos pobres é uma periferia homogênea, de péssima qualidade urbanística e, muitas vezes, também, de péssima qualidade de construção, marcada ainda por sérios problemas sociais, como tráfico de drogas, violência doméstica, entre outros (Rodriguez e Sugranyes, 2005).

Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o PMCMV não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. Assim como no caso da política habitacional chilena, cujo modelo foi usado como fonte de inspiração, a experiência do PMCMV evidencia a dificuldade de se conciliar uma política pública guiada por uma racionalidade de mercado com o desafio de produzir cidade para todos, o que não se alcança por meio de uma lógica de inclusão pelo consumo, dependendo de uma perspectiva de universalização de direitos.

Raquel Rolnik

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Coordenadora do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil
raquelrolnik@gmail.com

Alvaro Luis dos Santos Pereira

Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil.
alvarolsp@yahoo.com

Fernanda Accioly Moreira

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil.
fefaccioly@gmail.com

Luciana de Oliveira Royer

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil.
luroyer@gmail.com

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil.
rfgiaco@yahoo.com.br

Vitor Coelho Nisida

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil.
coelhonisida@gmail.com

Colaboradores

Ana Paula de Oliveira Lopes

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil.
ana.paula.2592@gmail.com

Luis Guilherme Alves Rossi

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo/SP, Brasil.
lu.garossi@gmail.com

Notas

- (1) A Rede Cidade e Moradia constituiu-se a partir da Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES n. 11/2012, uma iniciativa promovida pelo Governo Federal para avaliar os resultados do PMCMV. Fazem parte da rede as seguintes instituições: LabCidade – FAU/USP; Instituto Pólis; Peabiru; PUC/SP; FAU-São Carlos; IPPUR/UFRJ; FAU/UFRJ; UFMG; UFRN; UFC; UFPA. Com base num método de análise desenvolvido coletivamente, as instituições mencionadas conduziram pesquisas sobre o padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV em diversas cidades do país, discutindo regularmente as constatações feitas a partir dos respectivos objetos de estudo.
- (2) Foi feito o mapeamento dos empreendimentos do PMCMV das regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas contratados pela Caixa Econômica Federal (Caixa) entre março de 2009 (início do programa) e 31 de dezembro de 2012. O levantamento foi feito a partir de uma base de dados elaborada pela Caixa e fornecida pelo Ministério das Cidades, o que ensejou o referido recorte temporal. Os empreendimentos integrantes da planilha de dados fornecida foram localizados a partir de imagens de satélite e georreferenciados pela equipe do LabCidade. Cabe ressaltar que, em virtude de fatores como a imprecisão dos endereços fornecidos e a desatualização de algumas imagens, não foi possível localizar todos os empreendimentos contratados no período mencionado, de modo que aproximadamente 10% não foram localizados. Acredita-se que, por tratar-se de uma parcela pequena da amostra analisada, a ausência desses empreendimentos nas representações cartográficas divulgadas nesse artigo não prejudicou as interpretações realizadas.
- (3) O debate sobre a segregação socioespacial é um tema que ensejou extensa produção bibliográfica no campo dos estudos urbanos. Há um amplo debate na literatura estrangeira a respeito da segregação em função de fatores étnico-raciais (Wacquant, 2008). Mais recentemente, alguns estudos passaram a refletir sobre a chamada segregação voluntária de grupos de alto poder aquisitivo em edifícios murados e condomínios horizontais afastados das cidades (Caldeira, 2000). Fugiria aos objetivos deste artigo aprofundar-se neste debate teórico e abordar de modo sistemático os diversos sentidos associados ao termo "segregação". Estamos empregando este conceito numa acepção específica, utilizando-o para denotar uma separação física entre grupos sociais no espaço urbano em função da renda, com a concentração de grupos de menor poder aquisitivo em periferias distantes e deficientes em infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, pouca oferta de emprego e baixa diversidade de usos.
- (4) O programa foi inicialmente instituído pela MP 459, de 25/3/2009, substituída pela Lei 11.977, de 7/7/2009, e regulamentado pelos Decretos 6819, de 13/4/2009 e 6962, de 19/9/2009.
- (5) No início do programa, as faixas eram definidas em função do salário mínimo, de modo que a Faixa 1 destinava-se ao atendimento de famílias com renda mensal entre 0 e 3 s.m., a Faixa 2 entre 3 e 6 s.m., e a Faixa 3 entre 6 e 10 s.m. A partir de 2011, passou-se a definir as faixas com base em valores nominais.
- (6) Nos empreendimentos contratados na primeira fase, o valor das prestações correspondia a 10% da renda familiar mensal, com prestação mínima de R\$50,00. A partir da segunda fase, a prestação mensal foi reduzida para 5% da renda familiar mensal, com limite mínimo de R\$25,00.

- (7) Esses valores estão definidos no Anexo I da Portaria MCidades nº 168, de 12 de abril de 2013. Podem oscilar entre um valor unitário máximo de R\$54.000,00 nos empreendimentos do tipo casa, produzidos em municípios com população inferior a 50 mil habitantes nos estados de AL, MA, PB, RN, SE e PI; e um valor unitário máximo de R\$76.000,00 para casas ou apartamentos produzidos em Brasília, em municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista e no município de Jundiaí. Esses limites dizem respeito aos valores financiáveis pelo FAR, podendo vir a ser elevados por meio de contrapartidas oferecidas por estados e municípios.
- (8) O FAR também pode custear ações complementares à implantação do empreendimento, como a construção de equipamentos públicos em suas imediações, a extensão de redes de saneamento básico e ações voltadas à capacitação dos moradores para a gestão condominial. Essas ações não integram o objeto do contrato entre o FAR e a construtora numa operação, nem o cálculo do valor das unidades – embora o cálculo dos recursos disponíveis para a construção de equipamentos e a capacitação para a gestão condominial estejam atrelados ao valor da operação a que estão associados.
- (9) Em entrevista com representantes de uma das construtoras de grande porte que atuam no programa, foi afirmado que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de Faixa 1 acima de 600 U.H.
- (10) Em entrevista com representantes do setor construtivo, afirmou-se que o valor pago por metro quadrado em regiões metropolitanas pode variar entre R\$50 e R\$200 reais, sendo inviável a realização de empreendimentos para a Faixa 1 em terrenos que extrapolem esses limites. Afirmou-se ainda que os terrenos que têm sido destinados para a Faixa 1 em regiões metropolitanas são aqueles que sequer participariam do mercado de terra, caracterizando-se como glebas que, sem a existência de subsídio público para a produção de moradias populares, simplesmente não entrariam no circuito de produção imobiliária.
- (11) Essas exigências foram sendo progressivamente ampliadas e submetidas a procedimentos de avaliação mais criteriosos ao longo da evolução do programa. A aprovação da maior parte das operações contratadas no período abrangido por esta pesquisa, entretanto, não foi submetida aos procedimentos de avaliação exigidos pelas normativas mais recentes. É possível que essas exigências interferiram de alguma forma no padrão de localização dos empreendimentos. No entanto, é preciso que transcorra mais tempo de aplicação das novas regras para que seus impactos possam ser avaliados.
- (12) Além da categoria "Contiguidade" adotada nesta pesquisa, julgamos necessário ainda observar outro fenômeno urbano semelhante, que denominamos "Agrupamento". Para isso, foi definido um raio de abrangência para cada empreendimento georreferenciado e foram identificados os casos em que esse raio intercepta as zonas de abrangência de outros empreendimentos. Com isso buscamos ilustrar casos também muito comuns de bairros e regiões em que ocorre uma grande concentração de empreendimentos do programa, de mesma construtora ou não, revelando a formação de regiões com grande potencial de gerar áreas de monofuncionalidade e homogeneidade social.
- (13) As considerações feitas em relação aos padrões de uso e ocupação do solo dizem respeito aos usos formais. Apesar da predominância de usos exclusivamente residenciais, foram identificados diversos exemplos de usos informais relacionados a comércio e serviços nas áreas estudadas, o que evidencia o irrealismo das formas de ocupação do solo de caráter monofuncional.

- (14) O IPVS é um indicador resultante da combinação entre das dimensões socioeconômica e demográfica, que classifica cada setor censitário (território contínuo dentro do município que possui em média 300 domicílios) em grupos de vulnerabilidade social, desenvolvido pela Fundação Seade.
- (15) WORLD BANK. *Housing: Enabling housing markets to work*. Washington: WB, 1993, e WORLD BANK. *Cities in transition: Urban and local government strategy*. Washington: WB, 2000.

Referências

- ARANTES, P. e FIX, M. (2009). 'Minha Casa Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>.
- BARONE, M. (2009). "Pobreza e mobilidade: como os pobres se locomovem no espaço metropolitano". In: BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (orgs.). *Como anda São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (orgs.) (2009). *Como anda São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- BONDUKI, N. (2009). Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, n. 82. São Paulo, Editora Perseu Abramo.
- BONDUKI, N. e ROLNIK, R. (1979). "Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho". In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- BRIGGS, X. de S. (org.). (2005). *The geography of opportunity: race and housing choice in Metropolitan America*. Washington, The Brookings Institution.
- CAIADO, M. C. S. e PIRES, M. da C. S. (2006). "Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e desafios futuros". In: CUNHA, J. M. P. da (org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, Nepo/Unicamp.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/Edusp.
- COMIN, A. (2011). "Cidades-regiões ou hiperconcentração do desenvolvimento? O debate visto do Sul". In: KOWARICK, L. e MARQUES, E. (orgs.). *São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política)*. São Paulo, Ed. 34/CEM.
- KOWARICK, L. e MARQUES, E. (orgs.). (2011). *São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política)*. São Paulo, Ed. 34/CEM.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R. e LIMA NETO, V. C. (2013). *Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional?* Texto para discussão 1853. Rio de Janeiro, IPEA, agosto.

MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.

_____. (2009). O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Capital*, 27 maio.

MARQUES, E. e TORRES, H. (orgs.). (2005). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Senac São Paulo.

MARQUES, E. e REQUENA, C. (2013). O centro voltou a crescer? Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. *Novos Estudos Cebrap*, v. 95, pp. 17-36.

MOYA, M. E. (2011). "Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social". In: KOWARICK, L. e MARQUES, E. (orgs.). *São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política)*. São Paulo, Ed. 34/CEM.

PASTERNAK, S. (2009). "Aspectos demográficos da Região Metropolitana de São Paulo". In: BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (orgs.) (2009). *Como anda São Paulo*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.

RODRIGUEZ, A. e SUGRANYES, A. (orgs.). (2005). *Los con Techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Ediciones SUR.

ROLNIK, R. e FRÚGOLI, H. (2001). Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 6, pp. 55-83.

TASCHNER, S. P. (2001). *Desenhando os espaços da pobreza*. Tese de Livre-Docência. São Paulo, Universidade de São Paulo.

TORRES, H. G. (2005). "Medindo a segregação". In: MARQUES, E. C. e TORRES, H. G. (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Editora do Senac.

VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, Nobel/Fapesp.

WACQUANT, L. (2008). *As duas faces do Gueto*. São Paulo, Boitempo.

Texto recebido em 18/mar/2014

Texto aprovado em 14/out/2014



Gentrificação da cidade modernista: Brasília

Gentrification of the modernistic city: Brasília

William Lauriano

Resumo

Este artigo procura a ocorrência da gentrificação em Brasília. Há críticas em relação aos custos econômicos e sociais, relativo aos efeitos da arquitetura panóptica na sociedade, e, principalmente, o papel e grau de intervenção do Estado presentes na alta carga de regulação urbanística e no monopólio do mercado fundiário, restringindo a oferta habitacional, resultando num padrão de ocupação territorial enquadrada no modelo de cidade COM-FUSA, compactas e difusas no território. A gentrificação generalizada é percebida na afirmação de que Brasília é a cidade do automóvel, observada pela maior proporção de automóveis por habitantes, mas principalmente devido à quantidade de carros para uso na roça, CAR-ROÇAS. Constata-se que o problema do déficit habitacional não é de escassez de solo, é de propriedade.

Palavras-chave: gentrificação; Brasília; mercado imobiliário; capacidade institucional; bolha imobiliária; cidade COM-FUSA; arquitetura panóptica; consumo de automóveis; déficit habitacional.

Abstract

This article investigates the occurrence of gentrification in Brasília. There is criticism in relation to economic and social costs, to the effects of panoptic architecture in society, and especially to the State's role and level of intervention, present in the high degree of urban regulation and in the monopoly of the land market. All these factors restrict the housing supply, and result in a pattern of territorial occupation framed in the city model called COM-FUSA (CON-FUSED), compact and diffused in the territory. Widespread gentrification is perceived in the statement that Brasília is the automobile city, which is revealed by the largest proportion of cars per inhabitants, and mainly by the amount of cars for use in the fields. It is observed that the housing deficit problem is not related to land scarcity, but to property scarcity.

Keywords: gentrification; Brasília; housing market; institutional capacity; housing bubble; CON-FUSED city; panoptic architecture; automobile consumption; housing deficit.

Introdução

As políticas públicas de planejamento urbano apresentam um descompasso entre a teoria do urbanismo, o discurso dos planejamentos estratégicos e a realidade brasileira. Há um descolamento entre a realidade social e espacial e a legislação urbana, os discursos, o planejamento e a regulação urbanística (Arantes, 2000). Evidente pelo expressivo crescimento da ocupação ilegal, não apenas por favelas, mas também por condomínios de luxo. Na cidade ilegal, no lugar fora das ideias não há planos, nem ordem, mal se conhece em suas dimensões e características. A ilegalidade é funcional, permite as relações clientelistas, políticas arcaicas, um mercado imobiliário restrito e especulativo, com aplicação arbitrária da lei. Para uns, a ocupação é considerada ilegal, para outros, irregular.

O planejamento urbano modernista, funcional, apoiado na centralização e na racionalidade do Estado, foi aplicado apenas a uma parte das cidades, em sua parte formal ou legal. Vale para muitas cidades, mas principalmente em Brasília; a importação dos padrões urbanísticos aplicados apenas a uma parte da cidade contribuiu para uma modernização incompleta e excludente.

O modelo brasileiro de cidade formal modernista impõe um conjunto de requisitos normativos que se erguem como uma barreira institucional para a provisão de habitações para os setores populares da sociedade, induzindo esses a buscar alternativas irregulares.

Com um mercado formal orientado a atender apenas parte da sociedade, os de maior renda. Os demais buscam alternativas

no mercado informal para enfrentar a falta de moradia. A representação espacial da interação entre os mercados formal e informal do solo urbano aparece na forma compacta e difusa das metrópoles brasileiras. Ocupações compactas multipolarizadas, difusas no território. Em Brasília, esta forma COM-FUSA, simultaneamente compacta e difusa, é mais intensa.

Plano-Piloto de gentrificação

Qual o estado atual da condição urbana? Será que ocorre um amplo processo de enobrecimento urbano? Um plano nacional de enobrecimento? Houve em Brasília intenção (explícita ou oculta) de enobrecimento?

Extrapolando alguns cuidados, é possível pensar em uma identidade entre: urbanizar, gentrificar, enobrecer, aburguesar, desenvolver? Ao afirmar que Brasília é uma cidade modernista, também que se inspira na industrialização. Mas onde está a fábrica? Não uma só, mas o conjunto. Trata-se do que inspirava as ideias de Niemeyer, Lúcio Costa e JK. O moderno produzido pela indústria.

São grandes questões, praticamente impossíveis de encontrar uma resposta. Fazem parte da inspiração...

Um dos princípios de urbanizar é promover o desenvolvimento de uma localidade. Sendo o mercado fundiário um dos principais componentes da urbanização. Considerando que a parte formal do mercado fundiário brasileiro atinge menos da metade da população, e é direcionado para estratos de renda mais elevada, pode-se encontrar uma estreita relação entre urbanizar e enobrecer. Gentrificar.

Nunca faltaram elogios e reconhecimento a Brasília, principalmente ao valor arquitetônico e estético. No entanto, há também muitas críticas negativas, nada escapa: a decisão de fazer pouco democrática, a pouca transparência, o modo e pressa de entregar a obra, o modelo urbano, os custos e também a arquitetura. Para Celso Furtado, Brasília nunca foi discutida profundamente, e quem questiona arrisca-se a ser satanizado, porque avaliar Brasília equivale a falar mal do Brasil (Couto, p. 219). A opinião de Furtado (apud Couto, p. 220) em dezembro de 1999 era de que:

A interiorização tem aspectos positivos. A construção de estradas e tudo isso que se fez em torno da ocupação do Brasil. O país tem uma fronteira aberta imensa. Foi positivo. O erro foi não discutir a coisa seriamente. Não ir para a mesa e perguntar: "Como vamos pagar isso? Vamos ver se isso não distorce demasiado os investimentos. Vamos ver se o Brasil pode sustentar isso. Que consequências terá?" (...) Há muita coisa a se discutir no caso de Brasília. Mas até hoje não se vê ninguém falar nisso, porque é como se fosse contra o Brasil. (Couto, p. 220)

Gilberto de Melo Freyre avaliava nos anos 1960 que o erro foi "essa construção se processar como pura obra da arquitetura e engenharia" (Freyre, 1968, p. 19), o imenso erro praticado foi "o de fazer uma pura cidade teatral" (ibid., p. 192). Para ele esqueceu-se de toda uma "experiência feita" que os arquitetos desprezaram "em favor do efeito cenográfico que imaginam estético" (ibid., p. 196). "Faltou uma equipe interdisciplinar, com a contribuição de cientistas sociais, e outros especialistas" (ibid., p. 256). Aponta problemas em relação ao aspecto psicológico das construções, temendo

que Brasília se torna uma cidade kafkiana, burocraticamente mecanizada. A cidade sofria com a "planificação de rigor militar para uma democracia" (ibid., p. 261), entendia que a cidade estava mais voltada para a estética que para a vida. Trinta anos depois da construção Freyre (in Correio Braziliense, 1980, p. 17) ainda tinha duras críticas:

A maneira como Brasília foi feita, sob uma perspectiva do assunto inteiramente ditatorial, não foi nada boa. Fala-se muito hoje (1980), em governos militares ditatoriais no Brasil nesses últimos anos. Quem foi mais ditatorial no Brasil que Juscelino, no modo de criar Brasília? Ele agiu como um faraó: chamou dois arquitetos, aliás ilustres, e disse: vocês vão levantar uma capital e eu dou carta branca a vocês. (...) o que era necessário era convocar geógrafos, ecologistas, cientistas sociais, educadores, artistas, para darem opinião sobre a futura capital. Não se fez isso. Erros tremendos foram cometidos (...). Por exemplo, espaços para o lazer, para recreação, para grandes ajuntamentos dentro da cidade, (...). Nada disso se fez. Foi preciso fazer isso depois, já com muita dificuldade, porque já tinha se dado a exploração imobiliária dos espaços de Brasília. Realmente, Brasília habitada está sendo humanizada pelos seus habitantes, mas ela começou inumana.

Um dos integrantes da equipe que formulou o Plano de Metas do governo Kubitschek, Roberto Campos, considerava Brasília incestuosa, incrustada de guetos, onde políticos falam com políticos, burocratas com burocratas, isto é, lugar em que a miscigenação social é escassa e onde o povo está fora, nas cidades satélites, em dezembro de 1999 ainda não estava conformado, dizendo que:

As consequências de Brasília foram mais negativas do que positivas. Primeiro foi um fator enorme de inflação, com investimento improdutivo na burocracia. E que se tornou ainda mais caro pela pressa de Juscelino na construção. Ele queria tornar a construção de Brasília irreversível e por isso fixou para si mesmo a meta de quatro anos. (...) Um efeito negativo é que Brasília poderia ter sido usada para a descentralização burocrática e não o foi. (...) Outro efeito negativo foi a corrupção moral. Os funcionários tiveram que ser "peitados" para ir para Brasília. O atrativo era a "dobradinha", o duplo salário. Quando cessou a condição pioneira, a dobradinha foi substituída por vantagens especiais de transporte e habitação subvencionados. Mas continuou o problema. (...) em Brasília a falta de atividade econômica fez com que se começasse a intensificar o uso da propina como salário suplementar. A resistência ética à propina foi consideravelmente reduzida, exatamente porque funcionários começaram a considerar aquilo como uma espécie de suplemento do salário inadequado. (Apud Couto, p. 219)

As críticas negativas em relação aos custos da burocracia e aspectos morais do corporativismo estatal também eram feitas por Mário Henrique Simonsen em 1995, Ministro da Fazenda no governo Geisel e do Planejamento no início do governo Figueiredo:

Eu acho que o maior problema é que ela acabou sendo uma cidade pura e simplesmente burocrática. E é uma cidade cujo *layout* isola as pessoas em guetos. Os deputados moram nos blocos de deputados. Os senadores, nos blocos de senadores. Todos cercados de funcionários públicos por todos os lados. Então, o clima de Brasília é um clima corporativista. (Apud Couto, p. 221)

Com o mesmo tipo de preocupação, em março de 2000, Delfim Netto considerava: "Brasília virou uma corte. É uma sociedade endogâmica, que casa entre si os seus filhos. Vai ser muito difícil arejá-la, porque todo mundo é parente. (...) Aquilo é inabitável. Mas quem mora ali é obrigado a ficar. Na verdade, é uma escultura. Então você mora dentro de uma escultura" (apud Couto, p. 223). Apesar de não ser unânime o reconhecimento da beleza arquitetônica, todos condenam a funcionalidade das obras. Critica-se a adaptação ao clima da região, a organicidade no uso do espaço. Apon-ta-se o privilégio da forma em detrimento da funcionalidade e do conforto ambiental. A obra é boa para se morar em frente, dentro não.

O conceito da gentrificação clássica inicialmente utilizada para descrever a ocorrência do fenômeno em bairros industriais não se aplica a Brasília; nessa cidade cabe a noção da gentrificação generalizada, a que transpassa do setor imobiliário e atinge outros âmbitos (cultural, consumo, econômico, etc.) (Smith, 2006). A gentrificação generalizada pode ser entendida a partir de algumas características interligadas, o que não significa que todas devem estar presentes: o novo papel do Estado, a participação do capital financeiro, as mudanças nos níveis de oposição política e enfrentamento ao processo, a dispersão geográfica e, por fim, a gentrificação setorial, essa última entendida como a extensão dos efeitos do processo sobre as atividades de trabalho, lazer e consumo (Smith, 2007, p. 25).

Para compreender o uso do solo urbano é fundamental analisar o mercado imobiliário (Abramo, 2001; Farret, 2001). Por isso é imperioso entender como isso ocorre, quais suas características e resultados, observando quais

foram as consequências do Plano-Piloto para o mercado de terras do Distrito Federal e influências nas Cidades do Entorno.

Considerando o rápido crescimento populacional, pode-se dizer no mínimo que Brasília proporcionou parcelamento de algumas cidades que já existiam na região e nascimento de outras Cidades do Entorno, formando o subúrbio brasileiro.

A ampliação da rede de transporte convergindo para Brasília causou e intensificou um fluxo de migrantes criando dificuldades para alocar todos. O hiato entre o crescimento da Capital em relação à economia da região periférica contribuiu para aumentar os desequilíbrios inter-regionais.

Mas por que fazer Brasília? A decisão foi complexa e anunciada de última hora, pois, de fato, não integrava as diretrizes iniciais ditadas por Juscelino à equipe responsável pelo Plano de Metas. Teve de ser feita a partir de uma meta especial, uma meta-síntese, apresentada depois do planejamento geral do governo JK (Couto, 2002, p. 195).

Para alguns autores, a construção da nova capital seria a concretização de uma política territorial específica, resultando em uma forma de "harmonizar o complexo jogo de interação entre a economia e a política de uma determinada formação social e histórica. Nasce da concretização num momento histórico em que o país se encontrava em rápido desenvolvimento capitalista, quando era necessário expandir o mercado nacional e colonizar o centro-norte do país, que ainda era selvagem (Farret, 1985, pp. 19-23).

O projeto vencedor do concurso, do Lúcio Costa, conforma o Plano-Piloto a partir do sinal

da cruz. Em forma de avião ou pássaro de asas abertas. "Nasceu do gesto primário de quem assinala um lugar ou dele toma posse: dois eixos cruzando-se em ângulo reto, ou seja, o próprio sinal da cruz". Ao que parece, a intensão era muito mais a segunda, tomar posse:

*(...) a concepção urbanística da cidade propriamente dita, porque esta não será, no caso, uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região. Trata-se de ato desbravador, nos moldes da tradição colonial. E o que se indaga é como no entender de cada concorrente uma tal cidade deve ser concebida. (...) Ela deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher satisfatoriamente, sem qualquer esforço, as funções vitais próprias de uma cidade moderna qualquer, não apenas uma *urbs*, mas como *civitas*, possuidora dos atributos de uma capital. (...) Cidade planejada para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de tornar-se com o tempo, além de *centro de governo e administração*, num foco de *cultura das mais lúcidas do país* (fragmentos do memorial apresentado, Lúcio Costa, 1957). (Grifos próprios)*

O plano foi concebido para 500 mil habitantes no final do século. Em 2010, a população do Distrito Federal ultrapassava 2,5 milhões de habitantes, no entanto, no "bairro" Plano Piloto a população ainda se aproximava de 300 mil habitantes (IBGE, Censo 2010). A Capital foi concebida com setores específicos para cada função. Em relação ao problema residencial Lúcio Costa escreveu:

Quanto ao *problema residencial*, ocorreu a solução de criarmos uma sequência contínua de *grandes quadras dispostas em ordem dupla ou simples*, de ambos os lados da faixa rodoviária, e emolduradas por uma larga cinta densamente arborizada, (...) a fim de resguardar melhor, qualquer que seja a posição do observador, o conteúdo das quadras, visto sempre num segundo plano e como que amortecido na paisagem.

[...] *A graduação social poderá ser dosada facilmente, atribuindo-se maior valor a determinadas quadras (...)*. E seja como for, as *diferenças de padrão* de uma quadra a outra *serão neutralizadas pelo próprio agenciamento urbanístico proposto*, e não serão de natureza a *afetar o conforto social a que todos têm direito*. Elas decorrerão apenas de uma maior ou menor densidade, de maior ou *menor espaço atribuído a cada indivíduo e a cada família*, da escolha dos materiais e do grau de acabamento. Neste sentido, deve-se *impedir a enquistação de favelas*, tanto na periferia urbana quanto na rural. (Lúcio Costa, 1957, Memorial apresentado)

Originalmente o plano previa construir basicamente três tipos de prédios, visando três faixas de renda diferentes, de modo a propiciar maior integração de camadas sociais por contato, vizinhança e pelo uso comum de escolas, comércio e clubes (Couto, 2002, p. 120). Apesar de ter a ideia de integração entre classes sociais, tem algo de segregador. Não é a diferenciação exclusivamente do projeto que caracteriza a segregação, talvez mais a diferença de qualidade, de padrão, de acesso diferenciado a bens e serviços, equipamentos e oportunidades. Na prática, famílias de classes sociais diferentes foram morar em locais diferentes. Os pobres na periferia. A integração das classes

ficou apenas no discurso, no Plano-Piloto de papel. Utopia.

Brasília não tem sido capaz de lidar adequadamente com o crescimento populacional e a rápida urbanização. A estrutura espacial de sua região metropolitana (RM) é consideravelmente distinta de outras regiões. A distinção maior está no mercado de terras.

As políticas restritivas de desenvolvimento territorial resultaram numa forma espraçada, dispersa de ocupação territorial. Há uma periferização, uma relação entre centro e periferia que também ocorre nas demais regiões metropolitanas brasileiras onde há dispersão na ocupação territorial, a cidade COM-FUSA, compacta e difusa (Abramo, 2007). Em Brasília, esse efeito é mais intenso. Em consequência, os custos de vida são mais elevados, afetando com mais intensidade aqueles com menores oportunidade e renda.

Desde a Constituição da República em 1891, havia a determinação de desapropriação de terras que formariam o Distrito Federal. A intenção seria utilizar os recursos da venda da terra para financiar as obras necessárias para a implantação da Capital. Imediatamente após a inauguração da capital, foi aprovada uma legislação¹ para preservar a configuração original denominada Plano-Piloto, restringindo o crescimento do mercado imobiliário nesta área (Farret, 2001, p. 13).

Ressalte-se que o Governo de Brasília, preocupado com a proliferação de loteamentos ilegais para a população de baixa renda, proibiu subdivisões dos lotes por promotores privados. Outra questão importante a ressaltar foi o reconhecimento da influência que a nova capital teria nos municípios vizinhos. Impondo restrições ao parcelamento das

propriedades rurais no entorno, com o objetivo de proteger o chamado "cinturão verde" de Brasília, garantindo assim que essas áreas seriam usadas para fornecer alimentos e outros produtos para a Capital Federal. As restrições objetivavam evitar o parcelamento caótico da terra. Como resultado, desde os anos 1980, intensificou-se a ocorrência de assentamentos sem qualquer disposição de infraestrutura, serviços e equipamentos sociais ou empregos (Farret, 2001, p. 14).

Passados quase trinta anos, em 1987, a Unesco reconheceu o conjunto construído em decorrência do plano original como Patrimônio Mundial, tornando-se o primeiro conjunto de monumentos edificadas no século XX a receber proteção das Nações Unidas.

O monopólio da propriedade das terras em poder público é uma ferramenta única que o governo local dispõe para o planejamento urbano. Enquanto em outros municípios brasileiros há a presença maciça do setor privado, o governo de Brasília acumula funções de diversos agentes envolvidos na produção do ambiente construído, atuando como proprietário de terras, planejador, programador, construtor² e, em alguns casos, até mesmo como agente financeiro³ e vendedor de bens imobiliários.⁴

A partir da construção da Capital, a venda de lotes foi feita sem uma política espacial urbana que considerasse o uso mais eficiente e socialmente justo. O regime da propriedade pública da terra não tem sido capaz de assegurar esses objetivos, inicialmente previstos no planejamento urbanístico da chamada área Plano-Piloto (Farret, 2001, p. 13). Desde os anos 1980, proliferam assentamentos irregulares de baixa renda e até mesmo de classe média

no subúrbio de Brasília. A propriedade pública da terra foi confinada a limites estritos, dentro apenas do Plano-Piloto.

Utilizando-se do discurso de proteção da qualidade de vida, o governo optou por uma política de ocupação dispersa de baixa densidade, restringindo intencionalmente a oferta habitacional na área nuclear de Brasília. Por outro lado, ao reduzir a oferta imobiliária, esperava-se que a migração de famílias de baixa renda para Brasília seria desencorajada. Isso gerou uma demanda que levou a um intenso processo de urbanização das cidades no entorno de Brasília. Representando um sério problema de gestão, tanto para os governos da Capital, como de Goiás e Minas Gerais (Farret, 2001, p. 13).

As baixas densidades de ocupação exigem investimentos elevados e contínuos do governo e da comunidade em geral, especialmente para manter a infraestrutura urbana necessária. Esse fato demonstra que a propriedade pública do solo urbano não pode, por si só, garantir padrões mais eficientes de uso da terra (Farret, 2001, p. 14).

A rigidez das restrições ao desenvolvimento urbano da capital gerou perversos efeitos nos padrões de desenvolvimento na distribuição espacial dos habitantes. A elevada carga de regulação urbanística no Plano contribuiu potencialmente para a volatilidade e elevação dos preços sobre uma oferta de terrenos que é restrita. É preciso todo o cuidado com essa interpretação, pois, esse é um dos principais argumentos utilizados pelo mercado imobiliário em defesa da flexibilização das regulações. Não há escassez de espaço, é a restrição devido à alta regulação urbanística que gera essa escassez.

É redundante dizer que no Plano-Piloto, onde está a maior parte do emprego, reside a população de média e alta renda, e nas Cidades Satélites e Entorno do DF, residem as de menor renda. A população de baixa e média renda é forçada a viver nos arredores de 10 até mais de 70 km do Plano.

A formação do subúrbio brasileiro não ocorreu como na maioria das outras localidades. Essa comparação é complexa, pois o Distrito Federal tem características que o difere de um estado e de um município. No entanto, pode-se dizer que o subúrbio brasileiro é formado por tudo que não faz parte do projeto do Plano-Piloto, incluindo as áreas suburbanas de alta renda (os Lagos Norte e Sul, Park Way, condomínios, etc.). É composto pelas Regiões Administrativas, também denominadas Cidades Satélites, que não foram criadas objetivando um projeto de desenvolvimento, mas, sim, para acomodar a população indesejada nas cercanias do poder. Atribui-se a afirmação a Israel Pinheiro de que o Plano-Piloto deveria estar livre de estudantes e operários (Bomeny, s. d.). As Cidades Satélites foram criadas para "acomodar" a população indesejada que "invadia" a Capital.

A Capital originalmente projetada como um único núcleo, mesmo antes da inauguração, foi acrescida de novos assentamentos distantes na maioria a 30 km da área do centro, como no caso de Taguatinga em 1958. A população mais pobre foi removida para fora dos limites da bacia do lago Paranoá. Foi um discurso que se justificava pela preocupação ambiental para a proteção dos mananciais e manter a qualidade de vida. Qualidade de vida de quem? Remoções, inclusive forçadas e violentas, são um dos componentes do processo de gentrificação.

A grande participação do Estado no mercado fundiário impôs restrições que geraram a escassez de terra disponível para habitação, aumentando as pressões por demanda, e por consequência, aumentando os preços, impulsionando o nascimento de novas cidades, as Cidades do Entorno.

As pressões migratórias em consequência da busca por oportunidades e emprego, apoiadas por uma política populista para aumentar a base de eleitores, quando associadas às restrições ao acesso à moradia, provocou a necessidade de a população buscar estratégias locacionais alternativas. Pedro Abramo aponta que a falta de uma política habitacional pública eficiente gera uma necessidade que é solucionada através do mercado informal (Abramo, 2007). E foi através da informalidade e ilegalidade que proliferaram os condomínios de luxo e, também, condomínios para as classes populares. Ocorre a retroalimentação entre os mercados formal e informal, entre o mercado imobiliário do Plano-Piloto e o mercado das demais Cidades Satélites e do Entorno.

O subúrbio brasileiro é composto por ocupações pontuais compactas, mas difusas no território, é um exemplo de cidade COM-FUSA (Abramo, 2007). Não é um subúrbio pobre, como o senso comum espera que todo subúrbio brasileiro seja. Não é ainda um subúrbio diversificado, onde se misturam as diferentes classes sociais. Percebe-se que cada região é relativamente homogênea em relação às classes sociais que ali habitam. Por exemplo, nas regiões administrativas Lago Norte e Sul, Park Way, condomínios, Colorado, Setores de mansões, o novíssimo Noroeste, entre outros voltados às classes de mais alta renda.

As invasões representavam para os governantes uma quebra nos padrões de habitabilidade, e por isso justificavam a remoção com o objetivo de oferecer melhores condições para quem? Ao longo dos anos esse discurso se mostrou demagogo e populista, diante da precariedade dos novos assentamentos e da violência na remoção das famílias.

A diversidade entre classes é raridade, mas pode ser encontrada exatamente nas invasões, que ao longo do tempo foram consolidadas. É o caso da Vila Planalto e Vila Telebrasil, dentro do Plano-Piloto, ou no caso das misturas entre condomínios de luxo e populares no Vicente Pires.

Mercado fundiário no Distrito Federal e Entorno

Brasília sobressai quando comparada a capitais de porte similar, suas particularidades únicas do mercado de terras a tornam um caso especial. A organização espacial e o mercado de terras brasileiro são claramente diferentes das outras regiões brasileiras. O mais comum é a população de média e baixa renda que se concentra próxima aos centros de negócios, com um desenvolvimento mais compacto. Na Capital, a ocupação é mais dispersa tendo como resultado um maior consumo de terras. Os impactos ambientais e para a qualidade de vida da população devido à dispersão e ao maior deslocamento são relevantes. Força a população a percorrer distâncias maiores para o trabalho e demais consumos diários da cidade.

Implica também os altos custos para o governo prover infraestrutura, impactando também o custo da terra.

Muitas das críticas negativas a Brasília enfocam que não foi alcançada a utopia porque a realidade social e econômica foi ignorada. Isso está refletido no rápido crescimento da ilegalidade nas cidades Satélites e do Entorno. O crescimento populacional foi maior que a oferta formal de habitações, forçando a população a buscar soluções ilegais em distâncias cada vez maiores e dispersas.

Nos últimos anos tem crescido exponencialmente a oferta formal de habitações, se espalhando para as regiões periféricas. No entanto, é uma oferta formal distinta, direcionada para as classes de média e alta renda. Em contraste com o déficit habitacional, que é concentrado nas classes populares (Fundação João Pinheiro, 2009).

É possível fazer uma breve avaliação da política do solo urbano em Brasília, observando particularmente os efeitos da propriedade pública do solo, com seus efeitos sobre o mercado formal e informal. Uma política de uso do solo urbano pode ser considerada eficaz quando distribui socialmente os ganhos da valorização imobiliária (Farret, 2001, p. 16) podendo ser analisada em função de alguns indicadores.

A localização é sem dúvida um dos principais componentes do custo habitacional. De acordo com evidências em outras cidades, a variação nos preços das habitações está associada a diferentes fatores, mas principalmente à sua localização em relação ao centro, a provisão adequada de infraestrutura e à segurança jurídica quanto à propriedade da terra (Abramo, 2001).

Um das formas de avaliar os efeitos da política fundiária é analisar o grau de compactação da área urbanizada. Partindo do pressuposto de que uma ocupação compacta é mais eficiente (ao menos em custos) comparada a uma ocupação dispersa, o crescimento da ocupação urbana na RM brasiliense é acima da média quando comparado a outras RMs. O processo de ocupação da Capital foi caracterizado por uma lógica de especulação, em que primeiramente foram urbanizadas e colocadas à venda as áreas mais acessíveis, para depois as menos acessíveis (Farret, 2001, p. 16). O resultado dessa política, além de deixar grandes vazios urbanos, contribuiu para distorções na oferta de habitações.

A RM brasiliense tem densidade populacional considerada baixa em relação a suas dimensões e também comparada a outras RMs (Dowall e Monkkonen, 2007). Alterações na densidade de ocupação têm origem desde a construção de Brasília quando Israel Pinheiro alterou o Plano-Piloto original de Lúcio Costa, diminuindo a quantidade de blocos por quadra e ainda aumentando o tamanho dos apartamentos (Carpintero, 2010, p. 348).

Um crescimento maior da população em relação à oferta de imóveis provocará a escassez e, portanto, o aumento dos custos. Cabe frisar a diferença entre o crescimento da oferta de habitações formais e informais. O rápido crescimento da participação da produção de habitações informais evidencia o descompasso entre as políticas habitacionais e de infraestrutura e a demanda habitacional. A oferta formal refere-se a áreas legalizadas onde há claramente o direito de propriedade definido, seguindo as regulações e padrões legais. As habitações informais, por

outro lado, referem-se às habitações que não seguem os padrões e regulações legais e frequentemente estão localizadas em loteamentos e parcelamentos ilegais sem o mínimo de segurança jurídica da propriedade.

A participação da oferta de habitações informais na capital federal cresceu de 1,6% em 1991 para 8,2% em 2000, um crescimento de 25%, enquanto em Curitiba, por exemplo, o estoque de habitações informais cresceu apenas 4% (Dowall e Monkkonen, 2007).

A população brasiliense está concentrada fora do Plano-Piloto, além de 15 km do centro, contrastando, por exemplo, com Curitiba e Recife, cidades que apresentam o mesmo padrão da maioria das cidades ao redor do mundo, onde a população costuma estar concentrada no centro da cidade e decai a densidade de ocupação afastando-se do centro. Nos primeiros 5 km a partir do centro, geralmente a densidade é um pouco menor devido ao maior uso para fins comerciais e outros não residenciais.

No entanto, o que se deve destacar é que nos dois exemplos comparativos, no ano de 2000, mais de 70% da população vivia dentro de um raio de 15 km do centro da cidade, enquanto em Brasília menos de 15% da população (Dowall e Monkkonen, 2007).

O crescimento populacional também apresenta padrão distinto. Noutras localidades normalmente o crescimento da população, devido entre outros fatores à saturação, tende a diminuir a densidade no centro da cidade, enquanto aumenta a densidade entre 10 e 15 km do centro. É o caso de Curitiba e Recife que, entre os anos 1991 e 2000, diminuíram a participação percentual da população no centro da cidade. Em contraposição, em Brasília mais da metade do crescimento populacional ocorreu

em áreas a mais de 25 km do centro (Dowall e Monkkonen, 2007).

O padrão descentralizado e disperso de crescimento da ocupação urbana em Brasília sugere que as restrições urbanísticas e a propriedade pública do solo urbano provocam distorções profundas no mercado fundiário. Considerando que o crescimento é impedido nas áreas adjacentes ao centro da cidade, o crescimento das áreas para habitação ocorreu em regiões cada vez mais distantes, emergindo uma ocupação territorial não convencional. Um problema a ser destacado é que, enquanto a moradia se distancia do Plano-Piloto, o emprego formal continua concentrado nesta área.

A área ocupada e urbanizada também apresenta diferenças marcantes em Brasília. Na área nuclear, entre 5 km do centro, devido às restrições, a área ocupada por edificações não chega a 10%, enquanto em Curitiba chega a 90%. O mesmo contraste é percebido nas outras áreas da cidade ao constatar que cerca de 45% da terra urbanizada está a mais de 20 km do centro. Muito, quando comparado a Recife e Curitiba onde a distância da terra urbanizada é de aproximadamente 25% (Dowall e Monkkonen, 2007).

A distribuição espacial entre habitações formais e informais também é diferenciada. Em cidades onde o mercado de habitação é competitivo, com vários ofertantes, o estoque formal de habitações ocorre a partir de 10 km do centro; por outro lado, o estoque informal de habitações concentra-se entre 5 e 10 km do centro, reflexo da opção pela informalidade para redução dos custos. Em Brasília, 60% da oferta de habitações formais ocorreu a mais de 20 km do centro. E menos de 20% da oferta formal foi a menos de 10 km do centro.

Ainda mais distinto é o estoque de habitações informais, apesar dos riscos; quem busca uma habitação informal o faz para reduzir principalmente os custos de localização, transporte e acessibilidade. Em Recife e Curitiba, por exemplo, cerca de 40% do estoque de habitações informais está localizado entre 5 a 10 km do centro. Em Brasília, 20% do estoque de habitações informais está a mais de 30 km do centro. E praticamente não existe a possibilidade de ocupação informal a 10 km do centro (Dowall e Monkkonen, 2007). Há alguns casos pontuais e particulares, por exemplo na Vila Planalto,⁵ onde a insegurança em relação à propriedade tem levado os moradores parcelarem seus lotes contra o permitido, ou no próprio Plano-Piloto com novas construções ultrapassando a altura máxima permitida.

Todas essas particularidades vão sendo somadas ao preço por metro quadrado, resultando num dos maiores do país. Ainda que justificado em parte devido à alta renda da população brasileira, o planejamento e o controle governamental do mercado de terras em Brasília contribuem profundamente para o alto custo da habitação.

Formação da bolha imobiliária em Brasília

Analisando o controle sobre os preços da terra e pressupondo que o Governo de Brasília utilizou o instrumento de propriedade do solo de forma eficaz, era de se esperar dois comportamentos alternativos. Uma alternativa seria se o governo tivesse assumido uma postura mais condizente com a função social do

solo, oferecendo terrenos à população a preços inferiores ao praticado no mercado. Mas se os preços valorizassem além do observado em outras cidades, provaria que o comportamento monopolista do governo é semelhante ao comportamento de mercado, o que é injusto socialmente.

Ocorre que existem recentes indícios da formação de uma Bolha Imobiliária em Brasília. Entende-se por bolha imobiliária o deslocamento entre o preço real do imóvel e o retorno garantido pelo mesmo (FRBSF Economic Letter, 2004). Ou seja, se o retorno de um investimento é pequeno, apesar de continuar atraindo compradores que acreditam que o negócio seja mais rentável do que é na realidade, consequentemente mantida a crença de contínua valorização, a demanda aumenta, contribuindo para manter os preços altos.

Em 2010, estudos feitos pela Universidade Católica de Brasília (UCB) evidenciavam indícios da formação de uma de uma bolha especulativa no Distrito Federal (UCB – Depto. de Economia). Em 2011, estudos feitos pela empresa de consultoria Odds&Actions, demonstram estatisticamente que já ocorria uma bolha imobiliária na região (Odds&Actions, 2011).

Tanto o estudo do departamento de economia da UCB como o da consultoria Odds&Actions dão evidências claras de que há um deslocamento entre o que se paga por um imóvel e a renda obtida com aluguel. Demonstram que os preços elevados dos imóveis locais não garantem um retorno alto para o investimento local. Mesmo assim existem pessoas que continuam optando por esse tipo de investimento devido à expectativa de valorização futura sinalizando a possível ocorrência de bolha

especulativa no mercado imobiliário da Capital (Odds&Actions, 2011).

Em Brasília, o preço por metro quadrado do solo urbano é um dos mais altos do país,⁶ atingindo em média R\$8.318/m² no mês de abril de 2013, o maior valor na cidade chega a R\$13.000 na Vila Planalto (mesmo com a insegurança fundiária, com lotes que não têm a escritura definitiva). No Rio de Janeiro, o bairro mais valorizado era o Leblon por R\$22 mil, e na capital paulistana a Vila Nova Conceição por R\$13 mil.

Conforme dados do índice “FIPE ZAP de Preços de Imóveis Anunciados”,⁷ de agosto de 2010 a agosto de 2013 os preços anunciados dos imóveis à venda no Distrito Federal valorizaram 30,8%, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) no mesmo período foi de apenas 19,7%, um *spread* (diferença entre taxas) de 65%. O IPCA-habitação foi de 17,6%, e também no mesmo período. A taxa de crescimento foi menor do que no Rio e São Paulo, mas como o valor médio atualmente é similar, podemos entender o quanto os preços estavam sobrevalorizados.

São vários os motivos dessa sobrevalorização, dentre os quais, é possível destacar: a alta renda média familiar, a relativa estabilidade do emprego público, espaços reduzidos para a construção civil próximo ao Plano-Piloto (região que concentra boa parte das atividades, dos empregos e dos serviços públicos como saúde e educação).

Tal situação não é diferente nas cidades satélites que refletem a valorização ocorrida no Plano-Piloto. Com a escassez de terrenos livres na região central, as incorporadoras imobiliárias incentivadas pelo programa do governo federal “Minha Casa, Minha Vida”

descobriram um nicho próspero em cidades como Samambaia, Ceilândia e Taguatinga, além das cidades do entorno como Valparaíso, Novo Gama e Águas Lindas, em Goiás (Navarro, 2009).

Outra evidência da existência de uma bolha imobiliária no Distrito Federal pode ser vista através do aumento dos domicílios vagos, ou seja, unidades que se encontravam efetivamente desocupadas na data de referência do censo demográfico feito pelo IBGE (Diniz e Cavenaghi, 2006, p. 272). Em 2007 eram 40.470 domicílios vagos, um vertiginoso aumento de 52% em apenas um ano (Fundação João Pinheiro, 2006, p. 25), e suficiente para cobrir 38% do déficit habitacional à época 107.248 unidades domiciliares, último dado encontrado (ibid., 2009, p. 31). Comparando o percentual de domicílios vagos em relação ao total de domicílios particulares permanentes, no DF esta relação é de 14,6%, acima da média nacional de 11,1%. O Censo de 2010 mostra que havia 62.708 domicílios particulares não-ocupados.

A aparente contradição entre a existência de déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis sem serem habitados se constitui sempre numa fonte de questionamento. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), em 2007 mais de 84% das unidades vagas no país tinham condições de serem ocupadas. Em todo o Brasil, são cerca de 7,351 milhões de imóveis não ocupados, muito mais que suficiente para cobrir o déficit de moradias calculado em 6,273 milhões de imóveis (Fundação João Pinheiro, 2009, p. 44).

Capacidade institucional nas Cidades do Entorno brasiliense

O enfrentamento do déficit habitacional não pode ficar a cargo do livre mercado, a exemplo do ocorrido nos Estados Unidos em 2008, pois com a demanda aquecida e a oferta restrita, não apenas os investimentos tornar-se-ão insustentáveis com a especulação desenfreada, o alto custo das moradias consequentemente fará com que a população de mais baixa renda, principalmente os que residem em moradias alugadas, sejam deslocadas para regiões cada vez mais distantes de suas atividades diárias cotidianas, tais como o emprego, acesso a serviços públicos de saúde, educação, entre outros equipamentos e serviços públicos, impondo a esses um custo de deslocamento (aí incluso o tempo que também é dinheiro) aumentando ainda mais as desigualdades sociais.

Eis uma contradição importante: enquanto atribui-se que o rigor do ordenamento territorial no Distrito Federal é um dos causadores da segregação espacial e socioeconômica da população. Nas cidades periféricas do entorno da capital, a baixa capacidade administrativa institucional dos governos locais, isto é a baixa capacidade de executar uma política habitacional adequada (Arretche et al., 2012), sujeita a população dessas cidades a sobreviver em regiões sem uma base econômica capaz de gerar emprego, renda, produção e consequentemente, arrecadação de impostos suficiente para atender adequadamente as demandas sociais.

A hipótese de que o rigor do ordenamento territorial causa segregação é discutível. Será que com a flexibilização desse rigor, haveria menos segregação? Esse argumento é muito utilizado pelos grandes empreendedores imobiliários da região. Em cidades tradicionais há menos segregação? Ao menos em Curitiba e Recife parece que sim (Dowall e Monkkenen, 2007).

A baixa arrecadação de impostos se traduz na elevada dependência de transferência de recursos do Estado e da União através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Na Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal (RIDE-DF), em média essas Transferências Governamentais representam cerca de 75% do orçamento desses municípios, bem acima da relação encontrada em outras RMs, em torno de 50%.

Uma maior dependência das transferências intergovernamentais implica maior vinculação do orçamento em gastos previstos em lei. No entanto, maiores gastos não significam que as demandas sociais serão melhor atendidas. Eficiência, eficácia e, obviamente, a efetividade das políticas públicas estão intrinsecamente ligadas às capacidades institucionais administrativas desses governos.

Um breve exame dos indicadores dessas capacidades através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais em 2008 (IBGE, 2008) mostra que há muito a avançar na região, principalmente quanto à existência de instrumentos de gestão e planejamento do uso do solo urbano. De acordo com esta pesquisa, das cidades que compõem a RIDE-DF, somente em 22% dessas foi verificada a existência de "Conselho Municipal de política urbana, desenvolvimento urbano, da cidade ou similar". 75% dos

municípios não tinham "Plano municipal de habitação". Apenas 55% tinham "Fundo municipal de habitação" e menos de 27% tinham "legislação específica" ou "programa de regularização fundiária".

A dependência dos recursos de transferências da União poderia ser reduzida se as cidades explorassem melhor sua base de arrecadação tributária. De acordo com o questionário enviado às prefeituras pelo IBGE, menos da metade cobrava taxa de limpeza urbana, coleta de lixo ou de iluminação pública. Menos de 40% não tinham qualquer tipo de Política de apoio ao primeiro emprego de jovens e adolescentes (IBGE, 2008). Não é à toa que a região está ultimamente tão violenta, as taxas de homicídio são alarmantes, principalmente entre os jovens. Fala-se em taxas comparadas a de países em guerra (Waiselfisz, 2011).

Re-conhecendo Brasília

Brasília proporcionou a confusão do entendimento dos limites entre público e privado. O DNA do Plano-Piloto, os pilotis, a ideia, o plano, o conceito da cidade. O conceito de propriedade sobre algo material em contraste à propriedade sobre uma projeção. Possuir o real ou o imaginário? Propriedade individual *versus* coletiva.

A privacidade, privação da cidade, a vida reservada, oculta, foi exposta, escancarada pelas janelas da sala de estar. A Capital tem uma arquitetura panóptica que invoca o mesmo medo difuso apontado pelo sociólogo José Martins (2008).⁸ Um controle social através do medo de ser visto e percebido em desacordo

com os rígidos costumes sociais requeridos por um modo de vida que pretende ser nobre.

A sala de estar misturou-se ao quintal comum de todas as casas, integrando a residência às praças, aos bulevares entre os blocos residenciais. O privado foi transformado em público. A arquitetura panóptica reduz a privacidade do lar, permite o acesso visual de quem está do lado de fora da residência.

A mesma ideia privou os cidadãos do que é público, a falta de limites físicos combinada com a ordem, a institucionalidade, a homogeneidade, impediu a vida cotidiana, as trocas das relações humanas, os encontros e desencontros.

Em Brasília, as distâncias são tão grandes que para se locomover é preciso ser transportado.⁹ O movimento apenas de coisas, as pessoas paradas. Apesar de tanto, não há espaço para o pedestre. É um lugar onde não há mais nem dentro e nem fora. O enclausurado é prisioneiro de nada, um engodo (Mongin, 2009, p. 244).

Os condomínios reúnem a elite hermética brasiliense. São a atualização contemporânea dos feudos, das Sesmarias, sem a figura do Senhor, sem um dono, um nobre. Eis a condição do ser urbano brasiliense. Condição de experimentar a obra de urbanistas utópicos. A origem do termo utopia vem do grego *óu* (não) e *topos* (lugar), literalmente significa "não-lugar".

Projeto de urbanistas que acreditavam que poderiam construir uma nova sociedade a partir de um novo modelo de cidade. A interação dos homens nessa nova forma construída faria surgir uma nova sociedade. Fez, sim, a cidade do medo. Habitada por medrosos, aprisionados em condomínios. Contraditório, em tempos de prevalência dos fluxos sobre os locais

(Mongin, 2009, p. 131), os condomínios são refúgios que impedem a circulação. Refugiam-se da cidade, do urbano, negam-se a cidade, as ruas.

A proliferação de condomínios não é um privilégio de Brasília, é generalizado nas grandes cidades brasileiras. Somente recentemente a maior rede de condomínios do Brasil, Condomínios Alphaville, começa a empreender em Brasília. A inserção tardia pode ser devida à alta concorrência. Pois mais do que em qualquer outro lugar, a população brasiliense se refugia em condomínios. É irônico o nome da marca. Alphaville é o nome de uma cidade de outra galáxia do filme de Jean-Luc Godard rodado em 1965, na qual um supercomputador comanda de forma cruel e arbitrária uma sociedade técnica completamente alienada e sem sentimentos.

Um outro exemplo de como o poder dos empresários locais do mercado imobiliário impede a concorrência de outros investidores¹⁰ poder ser percebido verificando o número de observações por local do "Índice Fipe-ZAP de preço dos lançamentos imobiliários". É uma questão metodológica da estatística, quanto maior o número de observações, mais representativo é o resultado para a realidade. Enquanto em outras capitais o número de observações do índice é da ordem de dezenas de milhares de observações, em Brasília não alcança mil observações.¹¹ Para construir esse índice, a Fipe-USP necessita da participação voluntária dos empresários imobiliários, disponibilizando as informações necessárias. Logo percebe-se que não há interesse dos empresários locais de trabalhar em um mercado literalmente livre e aberto, de concorrência perfeita. É o tipo de estratégia

de empresários que buscam incrementar o lucro através de falhas de informação do mercado. O protecionismo geralmente está ligado a algum tipo de atraso da empresa, que reduz a sua capacidade de concorrer no mercado competitivo.

Se toda venda legal de um imóvel tem registro em órgão público, por que ainda não temos uma base de dados pública sobre esse mercado? A resposta é óbvia, não há interesse, nem dos empresários, nem dos governantes. Contrários aos interesses da sociedade.

Brasília, cidade do automóvel ou das carroças?

A análise dos padrões de consumo da população é uma das formas de indicar a ocorrência de gentrificação. É indício de enobrecimento, o consumo de ostentação, de supérfluos, de produtos de luxo, do chique, do *cult*, dos excessos, do rococó, do barroco.

Constata-se que no Distrito Federal a proporção de carros para uso profissional ou uso fora de estrada¹² por habitantes,¹³ isto é, carros para uso na roça,¹⁴ está acima da média nacional, sendo equivalente a estados com economia baseada no setor primário, isto é, extrativismo e agropecuária. (Ver Tabela 1).

Lê-se: 46% da população do DF possui automóvel, ou, praticamente um carro para cada dois habitantes.

Esse tipo de veículo foi elevado ao status de bens de consumo de luxo. E, contraditoriamente numa cidade político-administrativa, planejada plana, com vias perfeitas para carros de pequeno porte, era de se esperar uma

grande quantidade de carros de alta velocidade, pequenos, leves, rentes ao solo. No entanto, em Brasília a quantidade de automóveis de uso profissional ou fora de estrada circulando na cidade está acima da média nacional.

Com essa atitude, a velha elite brasileira demonstra sua riqueza trazendo o rural para o urbano. Uma das vitórias do rural sobre o urbano, da aristocracia sobre a democracia. A paixão por trazer a vida do campo para o urbano. Não é aquele rural caipira, mas um rural de ostentação. A opção por fazer uma cidade para promover o uso do automóvel fica explícita na atual proporção de veículos por habitantes, praticamente um veículo para cada dois habitantes.

Quanto ao custo social, quanto custou Brasília? É um mistério, ninguém sabe com exatidão. Não houve projeto econômico-financeiro, muito menos estudos preliminares ou avaliação de custos e benefícios. Nenhum estudo de viabilidade. Um estudo convencional dificilmente concluiria pela viabilidade, não apenas financeira, mas também física. Construída às pressas, causou graves prejuízos à economia do país. Eugênio Gudin (1969, p. 363) posteriormente fez uma estimativa: 1,5 bilhão de dólares. Em valores atuais, aplicando-se apenas a correção monetária americana, alcançaria 19,5 bilhões de dólares, somando-se juros de 3% ao ano, padrão médio de taxa, chega-se então a 83 bilhões de dólares.

Isso significa, nos tempos atuais, mais de cinco vezes o custo oficial anunciado das obras para a Copa 2014 (último grande projeto governamental para promover o desenvolvimento urbano). Isso é gentrificação. Utilizar a cultura, a paixão nacional pelo futebol, para promover obras urbanas.

Tabela 1 – Proporção de veículos automotores por habitantes (%)

Taxa de veículos por habitantes	Característica de uso	
	Automóvel de passeio	Profissionais e fora de estrada
Brasil	22,87	4,06
Distrito Federal	41,21	5,98
Mato Grosso	16,90	5,77
Mato Grosso do Sul	22,50	5,62
Goiás	23,89	5,57
Paraná	34,32	6,22
Rondônia	12,91	4,52
Minas Gerais	24,05	4,38
Santa Catarina	37,21	6,13
Rio Grande do Sul	32,24	5,13
Espírito Santo	21,56	4,87
São Paulo	36,77	5,68
Roraima	11,30	4,60
Tocantins	10,79	3,80
Acre	8,74	2,94
Amapá	9,22	2,83
Amazonas	8,98	2,61
Bahia	9,62	2,26
Rio Grande do Norte	12,89	2,58
Sergipe	12,13	1,94
Piauí	7,51	2,28

Fonte: Departamento Nacional de Trânsito e Censo populacional-IBGE. Dados de 2010. Elaboração própria.

A legislação urbanística rígida, associada ao tombamento da capital federal, é mais um fator que contribui para especulação imobiliária. Além da escassez de oferta imobiliária intencional, o título de Patrimônio Cultural da Humanidade combinado com o tombamento legal restringe as possibilidades do livre crescimento. Esse é o argumento mais utilizado por grandes empreendedores imobiliários, pedindo flexibilizações para ampliar a oferta imobiliária. Quando isso ocorreu, por exemplo, nos bairros do Sudoeste e o novíssimo Noroeste, a oferta imobiliária não foi para os que mais precisam, foi para as classes de média e alta renda.

Não está sendo defendido que se deve acabar com toda a regulação, com o título de patrimônio, com a preservação da obra Lúcio Costa e Niemeyer. O fato é que o Plano-Piloto está sendo descaracterizado. Por grandes e poucos empresários com poder e influência política.

Quem sabe se um dia não fosse exigida a assinatura de um arquiteto, de um engenheiro, de um advogado, de um ambientalista (por pouco não se exige também o aval formal de um economista para verificar a viabilidade financeira) e se a anarquia e o caos fossem possíveis, todos poderiam autoconstruir suas

habitações. Se a anarquia e o caos um dia fosse possível, quem sabe todos pudessem auto-construir suas habitações. Sim, a favelização pode ser a solução para as cidades. O problema habitacional não é de escassez de terra, é de propriedade.

Brasília ultrapassou os objetivos iniciais e cada vez mais pode ser considerada uma metrópole, inclusive global. Além da óbvia influência nas regiões mais próximas, por sua própria função as decisões tomadas têm impacto por todo o território.

Tem uma arquitetura que atrai turistas de todo o mundo, que muitas vezes vêm visitar apenas as obras faraônicas, não dando a menor importância para a vida social local. Exemplos dessa arquitetura é uma Biblioteca Nacional sem livros, um Museu Nacional sem acervo.

Um estádio nacional sem time e sem torcida. Para ter ocupação na reinauguração em 2013 foi preciso importar dois times de outros estados, Santos-SP e Flamengo-RJ. Pode-se argumentar que fazia parte também da abertura do Campeonato Brasileiro, e Brasília é a Capital do País. Mas é a capital político-administrativa, está longe de ser a capital do futebol, da cultura, da economia. Promoção da imagem da cidade através de eventos esportivos e culturais é um dos principais componentes da gentrificação.

O trabalho disponível é composto preponderantemente pelas funções quaternárias, político e administrativas, característica das metrópoles globais (Santos, 2008). Passam temporariamente pela capital um rebanho de uma população de transumantes (Cepollaro, 1999), que por curtos períodos vem para trabalhar em cargos políticos em ministérios, embaixadas, organismos internacionais, centros de

pesquisa, universidade e organizações não governamentais. Carregado de preconceito, para Celso Furtado são pessoas que vão para trabalhar no governo com objetivos muito limitados e específicos, sem viver a cidade. Passa-se um tempo em Brasília e depois deixam a cidade (Couto, 2002, p. 220).

Mas muitos ficaram em Brasília, na realidade mais de dois milhões de pessoas escolheram morar na capital, atraídos pela promessa de uma qualidade de vida superior ou igual às melhores cidades brasileiras. Já os turistas que escolhem visitar Brasília não vêm para conhecer os candangos, visitando as Cidades Satélites. Em uma pesquisa de satisfação realizada pela Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET-UnB), 65% dos entrevistados não manifestaram interesses em visitar as Cidades Satélites. Menos ainda para fazer negócios nessas áreas, pois 73% declararam não ter interesse de visitar nenhuma dessas cidades (CET-UnB/BrasíliaTur, 2008).

Considerações finais

A compreensão do processo de gentrificação mostra que o problema engloba muito mais do que a valorização imobiliária de uma localidade, vai além dos efeitos sobre a população afetada, geralmente a de menor renda, em um processo considerado "normal", é deslocada das áreas valorizadas.

A gentrificação, quando percebida no mercado imobiliário, já é parte de um amplo processo generalizado, resultado da interação de políticas públicas direcionadas ao incremento da arrecadação, via promoção da reprodução

da acumulação de capital, excludente. Parte intrínseca de um modelo de desenvolvimento nacional baseado na expansão da acumulação do capital. São várias escalas, casos locais resultados de articulações globais, evidenciando que as relações externas muitas vezes prevalecem em importância e influência sobre as relações do contexto local.

Uma das características da gentrificação está relacionada às garantias da segurança da reprodução do capital. Nos tempos de colônia, com a permissão legal da escravidão, a coação ao trabalho era feita pelo medo do castigo físico. Foi encontrada nas origens da formação do subúrbio paulistano, na Vila de Paranapiacaba, a transformação deste *modus operandi*. A arquitetura da vila substituiu o medo da chibata por um medo difuso. Houve a interiorização não mais do medo físico, mas agora, da coação psicológica do operário (Martins, 2008, p. 30). Uma disciplina das relações de trabalho e sociais baseada menos na racionalidade do contrato e mais no medo. As pessoas devem ter medo para que se cumpra a funcionalidade da sociedade moderna, para que a ficção da igualdade jurídica cumpra suas funções imaginárias. É assim que a sociedade funciona até hoje.

O exemplo maior é Brasília, com sua arquitetura panóptica invoca o mesmo medo difuso apontado pelo sociólogo citado. Um controle social pelo medo de ser visto e percebido em desacordo com os rígidos costumes sociais requeridos por um modo de vida que pretende ser nobre.

A forma das cidades é composta por vias de duas mãos. A forma simultaneamente reflete e condiciona a reprodução do capital. A metrópole, cria da revolução industrial, representa a extensão do domínio do sistema-fábrica para

a organização do espaço (Cepollaro, 1999). As profundas transformações na percepção da relação entre tempo e espaço não afetaram apenas os conteúdos materiais, os fluxos de transporte e comunicação. Afetaram importantes aspectos das relações sociais, das atividades dos movimentos humanos.

Brasília é a concretização do *peabiru* brasileiro. O caminho de desenvolvimento do litoral para o interior. Concreto e asfalto sobre o caminho de grama pisada. A construção da Capital Federal está em um processo que levou as cidades a se alinharem à disciplina e lógica do desenvolvimento capitalista. É o local de diversas contradições e inversão de valores. Primeiro se fizeram as estradas, depois as avenidas, as ruas, os blocos residenciais. Foram pensadas mais para a promoção do automóvel do que para as pessoas. Mais para o motor do modelo de desenvolvimento nacional e menos para o conjunto da sociedade. O fato é que na capital primeiro se fizeram as ruas para os veículos, recentemente as ciclovias, mas ainda faltam calçadas para os pedestres.

Associar a Brasília o entendimento de Otilia Arantes (2000, p. 31) de que uma cidade inteiramente planejada é uma cidade inteiramente gentrificada é um exagero, mas com ressalvas, não é proibitivo de ser feito. Brasília não foi inteiramente planejada, teve um Plano-Piloto, um projeto inicial, e a partir dele, a cidade seguiu seu caminho natural. Um caminho distinto, devido às suas particularidades locais, determinadas em função dos interesses nacionais. Os mesmos problemas urbanos nacionais aparecem intensificados devido às características singulares locais.

O Distrito Federal e Cidades do Entorno, a região metropolitana brasiliense, expressam

a síntese do nacional. E como síntese dos problemas urbanos, sua expressão e efeitos são mais intensos. Originalmente apesar do plano conter a ideia de integração entre classes sociais pelo uso comum de escolas, comércio e clubes, na prática, famílias de classes sociais diferentes foram morar em localidades diferentes. Os pobres distantes do centro de empregos e serviços públicos.

O monopólio da propriedade de terras em poder público que poderia ter servido para melhor distribuir o acesso à moradia, na contramão do esperado, tem servido aos interesses dos grandes empresários imobiliários.

A alta carga de regulação urbanística e intervencionismo estatal, defendida sob argumentos de preservação arquitetônica e ambiental, contribui profundamente para a especulação imobiliária. A formação do subúrbio brasiliense é resultado da falta de capacidade do poder público local em atender à crescente demanda por moradia. É assim em todo o país. Mas as restrições impostas, principalmente na área protegida, obrigaram a população a buscar alternativas. Os de maior renda refugiaram-se nos condomínios irregulares. Os de menor renda foram expulsos das invasões ilegais.

A especulação imobiliária na Capital é percebida através da formação de uma bolha imobiliária, isto é, o descolamento dos preços imobiliários em relação à realidade social. Em Brasília, encontra-se um dos mais altos preços por metro quadrado do solo urbano no país. Mas há profunda diferença entre morar num amplo apartamento no Leblon-RJ com vista para o mar, ou na Vila Nova Conceição-SP ao lado do parque do Ibirapuera, comparado a morar nos apartamentos do Plano-Piloto.

O enfrentamento do déficit habitacional não pode ficar a cargo do livre mercado, muito menos de um poder público orientado pelo mercado. No subúrbio brasiliense, nas Cidades do Entorno transparece uma contradição relacionada ao grau de intervenção do estado. Nesses municípios, ao contrário da Capital, verificou-se que há baixa capacidade institucional para implementar e executar uma política habitacional adequada. Esse fato, associado à baixa capacidade de geração de fontes de renda própria, isto é, de geração de impostos, corroborada pela baixa participação das receitas tributárias na composição da receita orçamentária desses municípios, limita os investimentos dos governos locais necessários para as obras urbanas demandadas.

A ironia das contradições da condição urbana brasiliense é expressa nos padrões de consumo. A forma de expressão da gentrificação generalizada que transpassa o mercado imobiliário. Um padrão de consumo que prova o quanto o jargão é verdadeiro, de que Brasília é a cidade do e para o automóvel. A proporção de carros por habitantes é a maior, isto é, é o dobro da média nacional. O mais irônico é em uma localidade urbana a proporção de veículos para uso rural e de uso profissional, ser maior do que em estados com economia predominante rural.

A proliferação do modo de vida refugiado em condomínios irregulares, ou vivendo em cidades distantes em invasões ilegais, demonstra um amplo processo generalizado de gentrificação. Com particularidades locais, mas condicionado ao amplo processo de reprodução do capital.

O problema do déficit habitacional não é de escassez de solo, é de propriedade. Não

é somente uma escassez material, é de caráter de regulação das relações sociais.

A solução encontrada nas favelas, apesar de todas as problemáticas ali presentes, por outro lado revela a capacidade dos habitantes de se organizarem e “fazerem a cidade”, uma cooperativa de fazer a cidade. A experiência mostra que para obter soluções eficazes para os problemas urbanos a participação da população afetada é de suma importância.

Devemos reconhecer que não é possível ter uma resposta, um modelo de solução única. O problema é estrutural, e por isso as soluções não podem ser conjunturais, de curto prazo, soluções de governo. São necessárias soluções de Estado.

O direito à cidade não se resume ao direito de visitar, de ser espectador da produção da cidade; esse direito deve reconhecer nos habitantes a capacidade de construir efetivamente a cidade, o direito de serem agentes ativos. As políticas públicas não podem se limitar a considerar que os deslocamentos urbanos sejam

apenas relacionados ao trabalho, pois a vida do trabalhador não se resume a apenas trabalhar (por mais que isso esteja se tornando uma verdade absoluta). A vida do trabalhador não teria sentido não fossem as coisas sem sentido que fazemos enquanto não estamos trabalhando.

Da *gentry* inglesa, aburguesada pela indústria... O primeiro teórico do urbanismo, Ildefons Cerdà escrevia em 1867:

Vou iniciar o leitor no estudo de uma maneira completamente nova, intacta e virgem. Como tudo ali era novo foi preciso que eu buscasse e inventasse palavras novas para exprimir ideias novas cuja explicação não se encontra em nenhum léxico.¹⁵

Muito mudou depois disso e por isso foi preciso reencontrar o sentido de algumas palavras. Gentrificar: tornar nobre. As ideias fora do lugar, no lugar fora das ideias. Brasília, Cidade COM-FUSA. Cidade das CAR-ROÇAS. Lugar que priva da cidade. A pá lavra. O trabalho gentrifica o homem.

William Lauriano

Universidade de Brasília, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Brasília/DF, Brasil.
laurianow@yahoo.com.br

Notas

- (1) Lei n. 3.715/1960, artigo 38 (conhecida por Lei Santiago Dantas) determina que "qualquer alteração no Plano-Piloto a que obedece a urbanização de Brasília depende de autorização de lei federal".
- (2) Com menor intensidade.
- (3) Através do Banco de Brasília (BRB) e da Terracap.
- (4) Essa é a raridade. Uma empresa imobiliária pública com participação do 50% do Governo Federal e 50% do Governo do Distrito Federal.
- (5) A Vila Planalto tem origem do que sobrou dos acampamentos de operários que não foram removidos ao final da construção. Resistiram até que em 21 de abril de 1988, foi tombada Patrimônio Histórico do Distrito Federal. Em 2013, foi elevada ao *status* de Cidade Satélite, isto é, uma região administrativa com Administrador próprio (mas escolhido pelo governador). Até 2013, a propriedade dos lotes ainda é indefinida. Foi concedido aos "pioneiros" (trabalhadores que participaram da construção) o direito de uso dos lotes.
- (6) Ver anexo II: Cálculo da rentabilidade do imóvel e formação da bolha imobiliária.
- (6) Alternando a liderança no *ranking* com Rio de Janeiro e São Paulo.
- (7) O índice Fipe ZAP de Preços de Imóveis Anunciados é o indicador de preços de imóveis é produzido em parceria entre a Fipe-USP e a empresa de classificados ZAP Imóveis. É considerado o principal termômetro do mercado imobiliário brasileiro.
- (8) Em *A aparição do demônio na fábrica...*, José de Souza Martins verifica a importância da construção da ferrovia Santos-Jundiaí nas transformações sociais, a saber a percepção entre tempo e espaço. Verificou que o plano de construção e funcionamento da vila operária de Parapiacaba foi presidido pela ideia de que a disciplina do trabalho dependia da interiorização de temores, sobretudo o temor de ser visto fazendo o que não deveria ser feito. A vila foi baseada na concepção do presídio panóptico, na concepção baseada na interiorização subjetiva do agente de vigilância. O medo através da autorrepressão psicológica. Na vila, tudo podia ser visto a partir da residência do engenheiro-chefe, construída do alto de um morro, permitindo a observação das instalações da ferrovia e das residências dos operários. Imputava a ideia de que a pessoa se sentisse tão visível que nada lhe restava a não ser ter medo dessa visibilidade e suas consequências (Martins, 2008).
- (9) E quem pode vai de automóvel particular.
- (10) De outros estados ou mesmo investidores internacionais.
- (11) 937 observações em agosto de 2013.
- (12) São veículos 4x4, caminhonetes e camionetas, conforme classificação do Departamento Nacional de Trânsito.
- (13) Automóveis per capita.
- (14) CAR-ROÇAS, carros para uso na roça, inspirado em Abramo (2007).
- (15) Esta é a introdução da *Teoria general de la urbanización* de Cerdá (1867).

Referências

- ABRAMO, P. (2001). *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: FAPERJ.
- _____. (2007). A cidade COM-FUSA. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- ARANTES, O. B. F. (2000). "Uma estratégia fatal". In: ARANTES, O. et al. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes.
- ARRETCHE, M. et al. (2012). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Centro de Estudos da Metrópole-Cebrap. Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.
- BOMENY, H. (s.d.) FGV/CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). [Online] Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/UNB>. Acesso em: 21 abr 2013.
- CARPINTERO, A. C. C. (2010). "Brasília, patrimônio de quem?". In: FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. *Revisitando o instituto de tombamento*. Belo Horizonte, Fórum.
- CEPOLLARO, G. (1999). "Gottmann: A metrópole transacional". In: DE MASI, D. A. *A sociedade pós-industrial*. São Paulo, Senac.
- CERDÁ, I. (1867). *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*. Madri, Imprenta Española.
- CET-UnB/BrasiliaTur (2008). *Pesquisa do perfil e da satisfação do turista de lazer e de negócios em Brasília*. Brasília, s.n.
- COUTO, R. C. (2002). *Brasília Kubitschek de Oliveira*. Rio de Janeiro, Record.
- DE MASI, D. (1999). *A sociedade pós-industrial*. São Paulo, Senac.
- DINIZ, J. E. e CAVENAGHI, S. (2006). "Déficit habitacional, famílias conviventes e condições de moradia". In: GUIMARÃES, J. R. S. *Demografia dos negócios*. Campinas, Abep.
- DOWALL, D. E. e MONKKONEN, P. (2007). Consequences of the Plano Piloto: The Urban Development and Land Markets of Brasília. *Urban Studies*, v. 44, pp. 1871-1887.
- FARRET, R. (2001). Land and urban developments policies in a planned city: achievements and challenges in Brasília, Brazil. *Urban and Regional Planning in Brazil*, v. 37, n. 147, pp. 8-13.
- FARRET, R. L. (1985). "O Estado, a questão territorial e as bases de implantação de Brasília". In: PAVIANI, A. (ed.). *Brasília, ideologia e realidade*. São Paulo, Projeto Editores Associados.
- FRBSF ECONOMIC LETTER (2004). *House prices and fundamental value*. s.l.:s.n.
- FREYRE, G. D. M. (1968). *Brasília, Brasil e Brasília*. Rio de Janeiro, Record.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2006). *Déficit habitacional no Brasil – 2005*. Brasília, Ministério das Cidades.
- _____. (2009). *Déficit habitacional no Brasil – 2007*. Brasília, Ministério das Cidades.

- GOMIDE, L. e AGUIRRE, L. (2011). *Rentabilidade dos Imóveis no Distrito Federal*. Brasília, Odds&Action.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – Administração Regional da Ceilândia (2013). www.ceilandia.df.gov.br. [Online]. Disponível em: <http://www.ceilandia.df.gov.br/sobre-a-ra-ix/conheca-ceilandia-ra-ix.html> Acesso em: 21 abr 2013.
- GUDIN, E. (1969). Para um Brasil melhor. *Revista Conjuntura Econômica*, pp. 362-363-368.
- IBGE (2008). *Perfil dos municípios Brasileiros. Perfil de informações municipais básicas*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- MARTINS, J. D. S. (2008). *A aparição do demônio na fábrica: orgens sociais do Eu dividido no subúrbio operário*. São Paulo, Editora34.
- MONGIN, O. (2009). *A condição urbana: a cidade na era da globalização*. São Paulo, Estação Liberdade.
- NAVARRO, L. (2009). Cidades vizinha a Brasília vivem "boom" imobiliário. *Correio Brasiliense*, 28/6.
- ODDS&ACTIONS (2011). *Estudo sobre a Bolha Imobiliária no DF. Avaliação de apartamentos em Brasília e Águas Claras*. Brasília: s.n.
- SABOIA, L. e SANDOVAL, L. (2012). A cidade é uma só? Luta por reconhecimento na relação centro-periferia em Brasília. In: III SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBICENTROS. *Anais*. Salvador-BA.
- SANTOS, M. (2008). *A natureza do espaço*. São Paulo, Edusp.
- SMITH, N. (2006). "A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global". In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.
- _____. (2007). Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, pp. 15-31.
- UCB – Departamento de Economia (2011). *Carta Econômica - Índice bolha*. Janeiro a maio.
- WASELFISZ, J. J. (2011). *Mapa da violência 2012. Os novos padrões de violência homicida no Brasil*. São Paulo, Instituto Sangari.

Texto recebido em 13/jan/2014
Texto aprovado em 16/out/2014

As faces (in)visíveis da regeneração urbana: rua Riachuelo e a produção de um cenário gentrificado

The (in)visible faces of urban regeneration:
Riachuelo Street and the production
of a gentrified scenario

Andrei Mikhail Zaiatz Crestani

Resumo

Projetos de recuperação de centros urbanos vêm se apresentando como importante campo de investigação. Existe uma preocupação em interpretar os deslocamentos de significados urbanos e as consequências da silenciosa substituição social e cultural que vêm naturalizando o enobrecimento como estratégia de gestão da imagem da cidade. Neste trabalho, analisa-se o projeto "Novo Centro" de Curitiba focando especificamente as transformações da Rua Riachuelo desde 2009. São exploradas as contribuições de Hamnnet (2003), Smith (2002; 2006), Vargas e Castilho (2009), entre outros teóricos. Em uma paisagem ainda não totalmente transformada, a Riachuelo tem impactos sensíveis, ainda que não totalmente visíveis, de um processo em que a gentrificação é tida como instrumento de política urbana que subsidia sua remodelagem socioespacial, cultural e econômica.

Palavras-chave: gentrificação; Rua Riachuelo; regeneração urbana.

Abstract

Urban regeneration projects have become an important research field. There is a concern about interpreting the displacement of urban meanings and the consequences of a silent social and cultural substitution, which have been naturalizing urban ennoblement as a strategy to manage the city's image. In this paper, the project "New Center", developed in the city of Curitiba (Southern Brazil) is analyzed, focusing specifically on changes that have been occurring in Riachuelo Street since 2009. Contributions from Hamnnet (2003), Smith (2002; 2006), Vargas and Castillo (2009), among others, are explored. In a scenario that has not been completely remade, Riachuelo Street presents sensitive impacts, although they are not fully visible, from a process in which gentrification is used as an urban policy instrument that supports sociospatial, cultural and economic remodeling.

Keywords: gentrification; Riachuelo Street; urban regeneration

Introdução

Projetos urbanos de revitalização, requalificação, reestruturação ou renovação têm obtido um importante espaço na agenda de pesquisas científicas que buscam interpretar os mecanismos de alteração da imagem da cidade e do conteúdo que a significa. Paralelamente, tais categorias de intervenção permanecem na pauta da gestão pública que, constantemente, investe em transformações estratégicas de determinadas áreas da cidade que implicam substancialmente a manutenção de suas dinâmicas socioespaciais e das economias locais que a elas se relacionam.

Determinados processos frequentemente são localizados em áreas centrais abandonadas ou degradadas que conformam importante cenário das relações históricas, sociais, infraestruturais, econômicas e de imagem da cidade e, portanto, são recorrentemente espaços de interesse de atores públicos e privados pela expectativa de capitalização do investimento que são capazes de gerar.

Com vista à projeção de sucesso – principalmente econômico e a partir – dos investimentos na transformação da imagem da cidade, narrativas midiáticas e políticas coadunam em um discurso de emergência na renovação, recuperação, reabilitação, etc.

Associado a tais movimentos de gestão da cidade está o fenômeno da gentrificação. A gentrificação pressupõe transformações de centros urbanos em suas dimensões materiais, econômicas, sociais e simbólicas (Zachariasen, 2006), bem como uma reconfiguração da economia local no contexto no qual se manifesta, designando um processo de deslocamento de um grupo social participante das classes

populares do centro (Smith, 2006) e o enobrecimento dessas áreas antes degradadas (Vargas e Castilho, 2009).

Especialmente nas décadas de 1980 e 1990, o retorno dos grandes projetos de intervenção urbana, em diversos contextos mundiais, foi pano de fundo para diversos estudos preocupados em interpretar processos e legados da gentrificação. No cenário científico, autores como Harvey (1989), Parkinson (1990) e Robson (1994) revelaram as diferentes faces desse fenômeno em que existe uma tendência dos benefícios sociais serem endereçados aos agentes privados, tais como: proprietários de terra e empreendedores imobiliários, enquanto a população residente das áreas modificadas permaneceria longe de suprir suas demandas como emprego, melhoria das condições de moradia e serviços em geral.

O fenômeno manifesta-se de modo específico de local para local (Smith, 2006), sendo necessárias investigações específicas com o intuito de mapear suas variações e proporcionar interpretações a partir de casos que, ainda geograficamente localizados, se conectam por uma lógica global de produção da cidade contemporânea.

Este trabalho analisa o recente projeto em andamento de renovação do centro histórico de Curitiba, tendo como objeto específico a Rua Riachuelo e as ações relativas a sua transformação, bem como seus efeitos sensíveis ainda que, por vezes, invisíveis. O objetivo é avaliar como os projetos desse contexto são articulados entre poder público e privado, qual o reflexo socioespacial e econômico que esse movimento tem resultado e sua relação com indícios da construção de um cenário de gentrificação.

Renovação dos centros urbanos e a gentrificação

Desde as primeiras reflexões de Glass sobre a gentrificação, em um contexto pós revolução industrial quando a cidade aspirava a uma realidade desenvolvimentista, o fenômeno vem sendo estudado junto à dinâmica de produção da cidade e, portanto, tem contornos conceituais ajustáveis aos diferentes processos de configuração do ambiente urbano.

A partir de uma perspectiva da geografia, Hamnett (2003), somando as considerações de Ley e Butler, encontra na modificação da estrutura de produção industrial seu argumento sobre o ponto fundante da gentrificação: a substituição da estrutura da classe trabalhadora por um significativo contingente de profissionais de “colarinho branco”, os quais têm nas grandes cidades a base de suas finanças, cultura e trabalho. Tais mudanças na composição da classe trabalhadora culminariam em determinada atualização do perfil cultural que, por distintas preferências e rotina de trabalho, apresentaria uma predisposição na busca do centro da cidade como espaço do *habitat*.

Contrariamente à perspectiva de que a gentrificação se associava a uma característica específica de um grupo social que procurava ocupar determinadas áreas da cidade, Smith (2002), em uma abordagem crítica marxista (Mendes, 2010), denuncia o modo como a gentrificação se legitima a partir do movimento de capital, irregular e flexível, no qual a crescente diferença entre o valor potencial dos imóveis urbanos e os valores subjacentes à terra integra-se ao processo de acumulação de capital.

O modo como o fenômeno vai se estruturar inicialmente seria na década de 1950 e geograficamente limitado (Smith, 2006). Seria categorizado como “gentrificação esporádica” que, precedendo a crise financeira e fiscal, se daria de modo pouco acentuado e com efeitos mais isolados no território urbano – em uma escala local. Utilizando-se de Nova York como cenário de análise, Smith (2006) demonstra que essa gentrificação nascente foi eclipsada por uma migração populacional contínua do centro em direção ao periurbano e pelo fechamento ou deslocamento de empresas obsoletas do distrito central de negócios.

A gentrificação no período de 1950 a 1970 foi esporádica por conta das instituições financeiras que não se mostraram interessadas por investimentos importantes em zonas consideradas “decadentes” – centrais –, somado ao Estado que também não implementou programas de renovação contemplando todo o território da cidade.

Smith (2006) reapresenta uma formulação mais desenvolvida de gentrificação, realizada por Ruth Glass,¹ a qual considera um processo que se aprimora no final dos anos 1970, quando a invasão de bairros operários londrinos por classes média e alta resulta na mudança substancial na paisagem urbana desses bairros gerada pelo novo status cultural instituído.

Nessa teorização será dada a noção de *gentry* urbana como famílias de classe média que transformaram os bairros operários em 1964. Nesse momento, o perímetro da cidade é habitado pela burguesia que troca o centro em busca de outra qualidade ambiental – diferente daquela que o centro era capaz de proporcionar, o que vai gerar um cenário de

redirecionamento do investimento público para as extremidades territoriais da cidade – então “burguesas” – e a consequente degradação das áreas centrais.

Em um argumento constituído desde um ponto de vista da sociologia urbana, Savage, Ward e Warde (2003)² analisam a gentrificação como um fenômeno urbano marcado por uma série de processos de fragmentação espacial e social que o capitalismo é capaz de estruturar, tais como:

- reordenamento do substrato social da cidade onde ocorre a troca nas áreas centrais da cidade, de um grupo social por outro de maior status cultural e/ou econômico;
- formação de núcleos sociais homogêneos quanto ao estilo de vida e características culturais;
- transformação física da paisagem urbana, com a especialização de serviços urbanos e uma reestruturação urbana que prevê importantes melhorias arquitetônicas;
- em decorrência e, ao mesmo tempo, como modo de subsidiar tal transformação, ocorre uma mudança de ordem fundiária que se associa, normalmente, à capitalização do solo urbano e a um incremento nos valores das habitações em propriedade.

Observando os centros urbanos como as áreas onde comumente se estruturam tais processos, Vargas e Castilho (2009) refletem sobre como historicamente essas localidades se tornam potenciais *locus* da gentrificação como estratégia de políticas públicas para a motivar o retorno de investimentos de atores da iniciativa privada. Nessa teia de relações, o centro das cidades passa do local mais dinâmico da vida urbana para um espaço com seus significados erodidos pela expansão urbana e constituição de subcentros, processo que é discutido na

Europa e América desde 1950 e no Brasil apenas a partir de 1980.

Na medida em que existe uma grande diversidade de funções congregadas ao significado do centro das cidades, a intervenção nessas áreas altera tanto o substrato físico como também a herança histórica e patrimonial.

Quando se observam os projetos de intervenção dos centros urbanos nota-se que grande parte de suas descrições se relaciona à “valorização” do patrimônio histórico. Contudo, como mesmo Smith (2006), Vargas e Castilho (2009), Mendes (2008; 2010) concluem: tais processos têm uma intenção – muito antes da valorização do patrimônio – de enobrecer a imagem da cidade com a reutilização dos edifícios na modernização do comércio, geração de novos empregos e o consequente aquecimento da microeconomia.

Longe de condenar tais iniciativas – já que importam e são positivas em termos de gestão urbana para a manutenção da cidade – esse argumento antes revela a dicotomia da qual participa o fenômeno da gentrificação (Atkinson e Bridge, 2005). O que se constata é que existe uma imposição do “emburguesamento de bairros históricos” (Mendes, 2008) sobre os valores simbólicos, patrimoniais e significados que antes conotavam determinados espaços da cidade, o que põe em relevo a face mais negativa da gentrificação:

A gentrificação é, por definição, um processo de ‘filtragem social’ da cidade. Vem desencadear um processo de recomposição social importante em bairros antigos das cidades, indicando um processo que opera no mercado de habitação, de forma mais vinculada e concreta nas habitações em estado de degradação dos bairros tradicionalmente populares. (Mendes, 2010, p. 23)

A modernização do tecido econômico, assim como a capitalização do solo urbano que dela decorre, se associa diretamente a essas intervenções em que o território é transmutado em mercadoria física e simbólica. Tal mercadoria tem sua difusão no marketing urbano: a exemplo da publicidade que envolveu as olimpíadas de Barcelona promovendo uma completa transformação das suas áreas portuárias deterioradas e abandonadas, tornando-se mundialmente conhecidas e cobiçadas por meio da sua divulgação (Vargas e Castilho, 2006).

Com estratégias similares, Curitiba tem sido projetada como a “imagem da cidade ideal” desde a década de 1970, quando as técnicas do *city marketing* começaram a ser utilizadas como mecanismo de propagação da cidade com um “planejamento urbano irretocável” e modelo de imagem de uma vida urbana organizada que motivava um certo sentimento de ufanismo local.

As estratégias variam de cidade para cidade, baseando-se na promoção de eventos internacionais ou espetáculos, como nos casos das Olimpíadas de Barcelona, da Expo98 de Lisboa e da Feira de Baltimore, na criação de novos distritos de negócios através da renovação urbana das áreas degradadas. (Nobre, 2010, p. 2)

Na adoção do planejamento estratégico – advindo do gerenciamento empresarial –, os governos locais inserem o território local em uma competição capital interurbana mundial, fazendo com que as cidades se fixem em circuitos globais, levando algumas de suas características a se globalizar (Smith, 2006). Nesse sentido, os projetos estratégicos endereçados aos centros urbanos se alinham em uma condição de competição entre imagens de cidade,

o que coloca em risco a legitimidade das intervenções em relação às características de cada localidade, inclusive das características que fornecem vantagens competitivas que não podem ser reproduzidas.

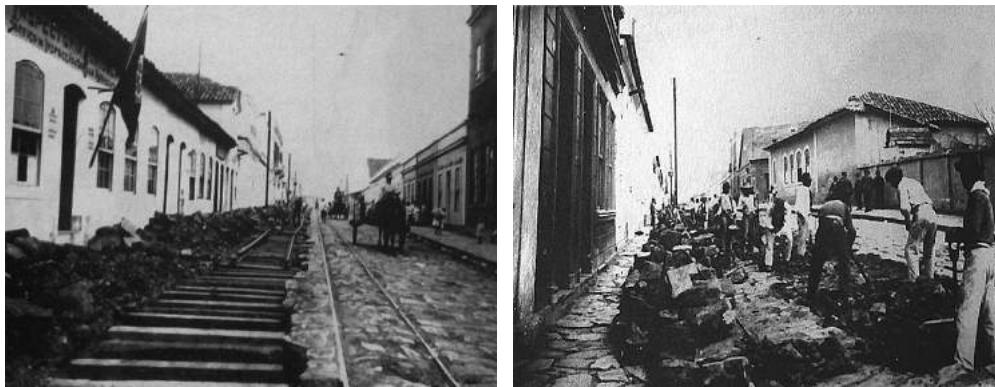
Da identidade perdida ao espaço enobrecido: o processo de transformação da rua Riachuelo

A rua Riachuelo foi por aproximadamente três décadas sinônimo de espaço dos marginalizados, prostitutas e usuários de drogas, tendo por muito tempo certo rechaço de apropriação coletiva dado à imagem de espaço abandonado e “mal” frequentado que consolidou ao longo de sua história. Paralelamente tem uma identidade comercial com uma vocação específica para brechós e lojas de móveis usados, o que sempre atraiu grande tráfego de uma população heterogênea em busca de peças históricas e de vestuário com preço e estilo alternativos.

Sendo a primeira via curitibana,³ foi também um eixo estratégico de conexão com o litoral no século XIX o que, na metade desse mesmo século, motivou a congregação de atividades comerciais e consequente incremento do investimento público (Boschilia, 1996).

Alguns fatos como a inauguração da estrada de ferro em 1885, a proximidade com o Mercado Municipal daquele período e a inauguração do Passeio Público em 1886, fortaleceu a capacidade de atração de população local e de serviços para a rua que logo seria cenário da construção de novos hotéis, serviços e comércio administrado por imigrantes (Hoerner, 2002).

Figura 1 – Obras de colocação dos trilhos dos bondes na rua Riachuelo



Fonte: Acervo Casa da Memória. Coleção Júlia Wanderley (Boschilia, 1996).

A ascensão da importância da via para a capital não duraria muito. Com infraestrutura para os bondes elétricos que funcionou entre 1913 e final dos anos 1940, a rua passaria por um recesso de investimentos urbanos a partir da década de 1950 especialmente pela troca desse modal de transporte pelos ônibus de linha. A mudança do sistema de transporte público redireciona o foco de investimentos para outros eixos e regiões da cidade, influenciando na degradação da rua Riachuelo que, na década de 1970, já teria sua identidade associada a prostituição e mercado de drogas: “A decadência da região se acentuou nos anos 70 [...], e se agravou há uma década, com o avanço do crack” (Fernandes, 2010).

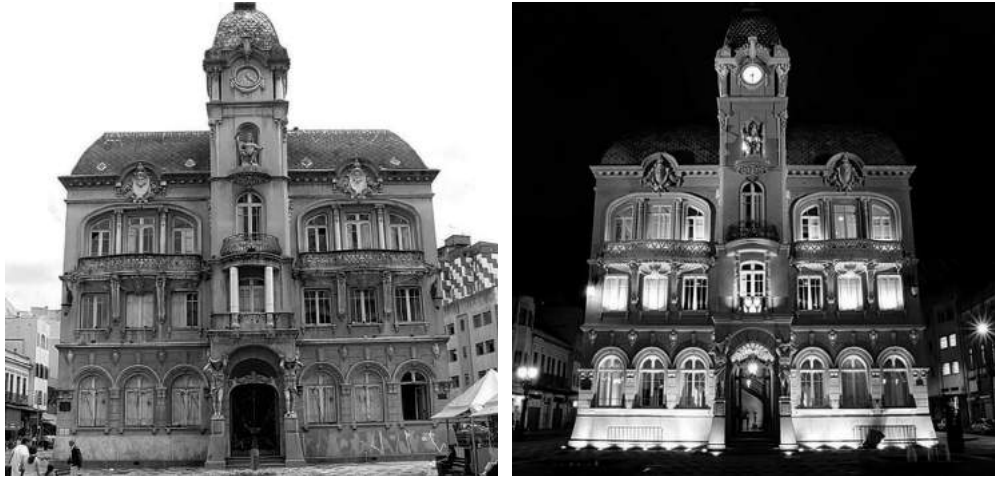
Paulatinamente, a emigração de sua população moradora para outras regiões valorizadas pela iniciativa da gestão pública faz com que a rua Riachuelo chegue nos anos 1990 com uma alta taxa de vacância dos edifícios

residenciais que totalizava 40% (Sebrae), permanecendo com grande estoque habitacional nos próximos dez anos.

Em toda a década de 1990, Curitiba passou por um período de estruturação de um discurso de valorização da imagem do espaço urbano utilizando-se do marketing. Nesse período, a cidade teve projetos nacionalmente divulgados, tais como Ópera de Arame, Jardim Botânico e rua 24 horas, os quais, junto às soluções de transporte de massa e a programas ambientais, que se tornaram o grande foco das intervenções urbanas e da estratégia de alavancamento da imagem da cidade.

A grande preocupação com a publicidade da “capital ideal” relocou os esforços da gestão urbana para projetos de visibilidade externa, o que faria com que a região central de Curitiba não ocupasse um espaço relevante na pauta das reformas urbanas até meados dos anos 2000.

Figura 2 – Paço Municipal antes (esquerda) da intervenção e após intervenção



Fonte: Orion do Brasil (s.d.).

Seria em 2008 que a região central da cidade voltaria a receber um horizonte de sua reforma, quando o projeto “Novo Centro” foi lançado. Entre diversas estruturas históricas de relevância patrimonial e vias que organizam o funcionamento da cidade, a rua Riachuelo foi contemplada no projeto como uma das primeiras para receber as modificações. Como marco do início da execução do projeto de reforma urbana, o Paço Municipal foi o monumento que teve suas instalações restauradas.

A proposta para a reforma urbana da rua Riachuelo obteve a participação de diversos agentes entre o poder público e o privado, sendo a Fecomércio PR (Federação do Comércio do Paraná) uma das parcerias da prefeitura na empreitada e responsável pelo diagnóstico urbano da região utilizado como base para

o desenvolvimento do projeto (Luckman e Romagnolli, 2009, *online*).

O argumento inicial da intervenção na rua Riachuelo se pauta em uma “política de valorização” do espaço para a imagem patrimonial da rua e para a manutenção das condições de vida dos moradores e comerciantes locais:

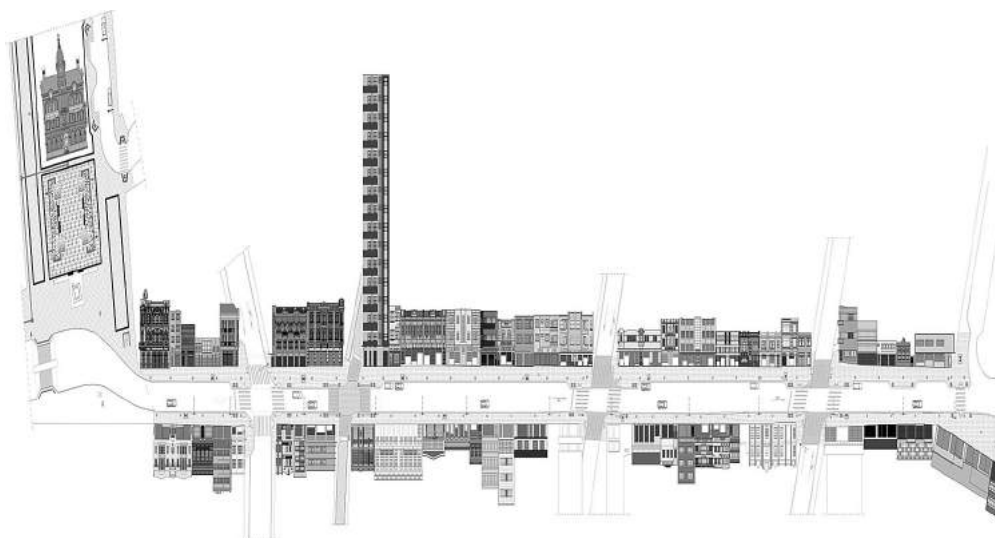
Na Riachuelo os planos contemplam a reforma das calçadas seguindo o mesmo padrão do entorno do Paço Municipal, decoração e arejamento das esquinas para aumentar a segurança, nova sinalização de trânsito e turística, iluminação privilegiando as calçadas, além da retirada parcial do cabeamento dos postes – segundo o arquiteto do Ippuc Mauro Magnabosco, que coordena o projeto do Novo Centro. (Luckman e Romagnolli, 2009, *online*)

Figura 3 – Localização da Rua Riachuelo no centro de Curitiba



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google (2015).

Figura 4 – Projeto “Nova Rua Riachuelo” – proposta de cores das fachadas



Fonte: Ippuc. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br>

As fachadas históricas da via receberam nova pintura a partir do projeto do Ippuc (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) e da parceria com empresas de tintas: "O projeto trouxe benefícios como calçadas novas, iluminação, tubulação para dados de telefonia, pintura de fachadas históricas e câmeras de segurança" (Bubniak, 2013, online).

Como estratégia de suporte ao aquecimento da microeconomia local foram ofertadas pela prefeitura consultorias e treinamentos de gestão empresarial em parceria com o Sebrae PR (Nogarolli, 2009). Pouco a pouco a identidade do projeto incorporava em seu *slogan* um caráter comercial mais evidente: "o projeto pretende *revitalizar o deteriorado comércio* da região histórica de Curitiba" (*Gazeta do Povo*, 2009, online, grifo nosso). Percebe-se que, no discurso midiaticamente veiculado, o patrimônio deteriorado tem seu lugar de enfoque na proposta substituído pela preocupação com a deterioração da atividade e capacidade econômica da região: "Eles – o Sebrae – vão ajudar os comerciantes da região a transformar sua cultura" (Romagnolli, 2009, online).

Logo, o jornalismo local abriria um importante espaço na agenda de suas notícias para as atividades e processos relacionados à

reforma da Riachuelo. Em um dos principais jornais da capital – *Gazeta do Povo* –, é possível resgatar uma série de publicações em que tanto os títulos das notícias como a "linha-fina"⁴ expressam o aspecto de reconfiguração da estrutura socioespacial e econômica objetivada pelo projeto.

Declarações presentes nessas entrevistas elucidam como pouco a pouco a Riachuelo foi sendo associada a um produto de marketing urbano, desconstruindo seu sentido simbólico e histórico, tornando o patrimônio um segmento de mercado (Leite, 2002):

As obras que pretendem atrair novos investimentos e moradores para a Riachuelo devem começar na primeira metade de agosto – a prefeitura no momento está fazendo a licitação do projeto estimado em R\$ 1,5 milhão. (Luckman; Romagnolli, 2009, grifo nosso)

Diego Fillardi, diretor da Thá, diz que a mecânica que viabiliza um empreendimento a partir da conta de aproveitamento do uso do solo aponta condições para produtos de metragens elevadas na região central de Curitiba. "Mas é o poder público, com programas e políticas adequadas, quem fomenta diretamente o desenvolvimento das zonas centrais em determinada direção", ressalta. (Moraes, 2013)

Quadro 1 – Reportagens relativas ao processo de recuperação urbana da Riachuelo⁵

Periódico	Título e Linha-Fina	Mês/Ano
Gazeta do Povo	Reportagem: Riachuelo quer recuperar brilho <i>Linha-fina:</i> Rua do centro histórico de Curitiba passará por obras paisagísticas e recebe intervenção do Sebrae para voltar a ser um ponto comercial valorizado.	7/2009
Gazeta do Povo	Reportagem: Lojistas recebem apoio para melhorar atendimento <i>Linha-fina:</i> Riachuelo tende a ficar mais sofisticada com a atração de novos negócios. Quem já está ali, tem a chance de dar um salto de qualidade.	7/2009
Gazeta do Povo	Reportagem: Para dar certo ideia pede investimento privado.	7/2009
Gazeta do Povo	Reportagem: Projeto prevê transformação da Rua Riachuelo em polo gastronômico <i>Linha-fina:</i> Plano faz parte do Programa Novo Centro. Objetivo é ampliar o potencial turístico, revitalizar o comércio da região e melhorar a qualidade de vida dos moradores.	5/2009
Gazeta do Povo	Reportagem: Rua já passa por valorização <i>Linha-fina:</i> Antecipando os efeitos do projeto para a Riachuelo, empresários começam a fazer pequenos investimentos e o custo dos aluguéis da região sobe.	7/2009
Gazeta do Povo	Reportagem: Revitalizações <i>Linha-fina:</i> Além dos cinemas, outras obras de recuperação do Centro estão previstas dentro do PAC das Cidades Históricas	6/2011
Gazeta do Povo	Reportagem: Fôlego novo para o Centro <i>Linha-fina:</i> Ocupada por moradores de unidades recém entregues, a região precisa de novo ciclo de habitação, que pode surgir com lançamentos de prédios para famílias.	8/2013
Gazeta do Povo	Reportagem: Mistura boa no Centro <i>Linha-fina:</i> Lançamentos começam a ocupar terrenos da Riachuelo e entorno, gerando onda de novos moradores que vão conviver com comércio e população local.	11/2013

Fonte: elaborado pelo autor (2014).

O modo como a operacionalização da proposta se encaminha para beneficiar o setor imobiliário ilustra o que Savage, Ward e Warde (2003) argumentam sobre como nesses processos existe uma clara tendência de favorecimento de um estrato populacional específico – normalmente associado a uma camada que detém maior status econômico. A fala do diretor de uma das maiores incorporadoras imobiliárias da capital paranaense ratifica essa constatação.

O enobrecimento da rua seria fortemente associado a alteração das regulações de uso do solo, onde as políticas permitiriam drásticas modificações quanto às permissividades relativas ao padrão de ocupação da área com importância patrimonial. Grandes torres habitacionais logo começaram a emergir em meio as fachadas históricas utilizando-as, por vezes, como mecanismo de marketing de valorização do empreendimento como ilustrado na Figura 5.

Figura 5: (A) Fachada antes; (B) Fachada durante a intervenção;
(C) Marketing da incorporadora imobiliária sobre o projeto



Fonte: Imagens do Google (s.d.).

O antigo quartel na Riachuelo também foi utilizado para ampliar o potencial construtivo da região histórica. Transformado em Unidade de Interesse Especial de Preservação (UIEP), em um decreto do segundo semestre de 2012, foi previsto o projeto de um novo cinema de rua para a antiga estrutura. Com isso, ficou aberta uma margem de R\$5 milhões e 700 mil reais para a venda de potencial construtivo para incorporadoras (*Gazeta do Povo*, 2012).

A permanência do mercado habitacional como grande articulador do processo,

como discutido por Smith (2006), se reflete nas palavras do mesmo diretor da THA quando esse revela como o mercado imobiliário detém conhecimento sobre o alcance da gentrificação, e as possíveis vantagens advindas do processo para o setor: "*Diego Filardi*, diretor da Thá, *observa que em várias cidades do mundo o movimento de revalorização do Centro vem acontecendo em ciclos. 'Estamos atentos a esta tendência mundial e monitorando oportunidades na região'* (Moraes, 2013, grifo nosso).

A empresa em questão publica em sua página *web* a percepção acerca das movimentações de recuperação da Riachuelo:

O processo contou com os esforços da Prefeitura Municipal, Sebrae, Sesc, Senac e da Fecomércio que, além de investirem na região, promoveram o incentivo à instalação de novos negócios de acordo com parâmetros estabelecidos para cada um dos eixos [...]. A Riachuelo foi chamada de eixo comercial conceito. (THA, 2011)

Fica claro que o processo de atenuação da segregação socioespacial em áreas endereçadas aos projetos de “regeneração urbana” utilizam o espaço como meio de controle e dominação, privilegiando a livre movimentação de agentes influentes sobre a promoção ideológica da reforma do perfil habitacional, ao invés da reabilitação que normalmente acompanha os discursos iniciais de determinadas propostas (Smith, 2002).

Esse movimento se vê subsidiado também por agentes públicos. No caso específico da Riachuelo, encontram-se diversas declarações de representantes do poder público em favorecimento de tal processo de remodelagem social: “O projeto para as ruas Riachuelo e São Francisco vai ‘domesticar’ a região e devolver o conceito de “centro histórico de cidade civilizada”. Ainda: “[...] Outra ação esperada para os próximos meses é uma certa ‘moralização’ da área, onde hoje há um cinema pornô e pontos de prostituição e de tráfico de drogas” (Luckman e Romagnolli, 2009, online – entrevista de Omar Akel – administrador da Regional do setor histórico).

O caso da Riachuelo remonta ao processo semelhante ocorrido nos bairros e ruas de Recife Antigo, onde “espaços e edificações

igualmente importantes em termos patrimoniais se adaptam [...] para adequar as cidades às demandas e aos fluxos internacionais de turismo e consumo urbano (Leite, 2002, online).

Essa “maquilagem estratégica” do caso curitibano traz demais evidências da “marcha” da gentrificação em construção quando demonstrado, em uma perspectiva um tanto hausmanniana, a busca por disciplinar o uso desse espaço público:

O poder público espera que os empresários tragam atrativos para a região, repovoando o local e gerando riquezas; enquanto os investidores esperam que o governo primeiro “limpe” e valorize a área, para que o risco da aplicação de recursos caia e a taxa de retorno seja parecida com a obtida em outras áreas da cidade. (Luckman, 2009, online “a”)

O modo como o conjunto de ações da recuperação urbana da via se articulou neste curto período (iniciado em 2009) trouxe, logo no início, a preocupação por parte da população local sobre suas possibilidades de permanência desse contexto. Comerciantes entrevistados na época relatavam:

A rua ainda nem foi reformada e os proprietários já estão aumentando o valor do aluguel. “Tem imóvel desocupado que já dobrou o preço”, informa uma comerciante instalada no local há 25 anos. “Se a especulação aqui descambar [...] vamos ter que fechar as portas”. (Luckman, 2009, online “b”)

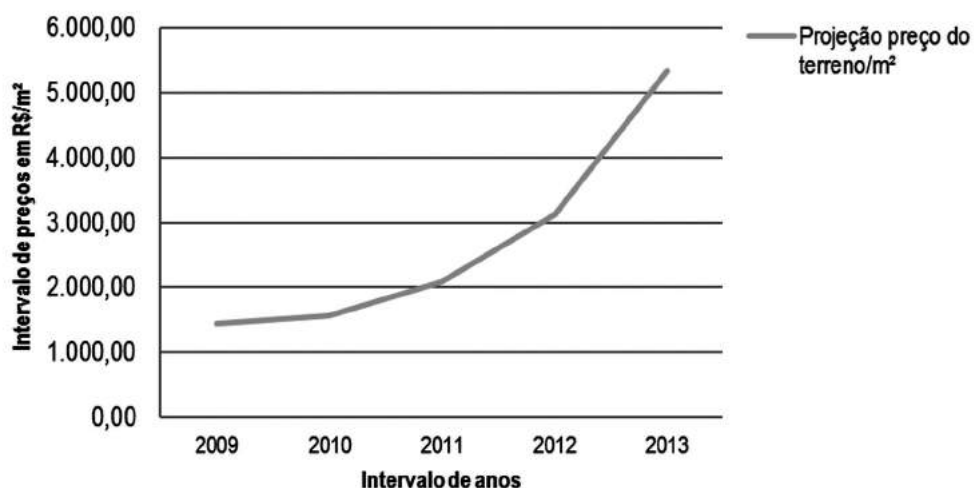
Tais manifestações resgatam as reflexões de Smith (2006) sobre o que ele categoriza como “regeneração urbana” generalizada na qual os impactos da proposta sobre o sítio têm

efeitos muito mais evidentes no que diz respeito à expulsão camuflada de determinada população, do que uma efetiva recuperação como normalmente nomeada.

A modernização do tecido econômico – promovida pelas iniciativas de parceria junto ao Sebrae – e o discurso de aumento de emprego e crescimento econômico logo se fariam perceptíveis na transformação da apropriação e consumo do espaço urbano. No que diz respeito ao uso do solo, o preço do terreno/m² mudou substancialmente a partir do projeto na região central. Em 2009, a média dos terrenos estava em torno de R\$1.400,00/m², variando R\$100,00 a mais no ano seguinte. Em 2011, o mesmo local custava em média R\$2.081,00/m², chegando em 2013 em R\$5.000,00/m² para compra.

O foco dos empreendimentos imobiliários buscou ressaltar um padrão espacial voltado a moradores jovens que se alinhariam com um novo modo de habitar o centro. A preocupação em fomentar o turismo local por meio dos resultados das intervenções também se faria sensível na transformação da Riachuelo, especialmente porque a imagem de uma rua apropriada tanto localmente como por uma população flutuante afastaria a antiga associação que a rua tinha com uma identidade de abandono: “A meta é transformar uma área degradada em um grande *boulevard* gastronômico, com bistrôs, cafés e restaurantes, que dividirão com pontos de cultura os atrativos locais”, afirmou o prefeito” (*Gazeta do Povo*, 2009, online).

Gráfico 1 – Projeção do preço de terrenos/m² da região central de Curitiba



Fonte: elaborado pelo autor com base de dados da Inpespar (2014).⁶

A veiculação da Riachuelo como um cenário de gentrificação engendrada entre diversos agentes – e não como um fenômeno inesperado – fica evidente entre: 1) as estratégias norteadoras das políticas públicas que agem sobre o projeto; 2) o modo como os atores privados propõem a transformação do cenário socioespacial instrumentalizados pelo poder público; e 3) o teor indutor de respaldo à regeneração urbana presente nos textos midiáticos: “para que a requalificação seja completa, é preciso criar uma nova onda de moradores, apartamentos maiores gerariam um segundo ciclo de moradores e resultados melhores para a cidade” (Moraes, 2013, online).

A exploração da imagem renovada da via alcançaria rapidamente o setor de turismo, que se serviu tanto das transformações da Riachuelo como das obras em geral realizadas a partir do projeto Novo Centro para traçar estratégias de retorno econômico:

- a linha de ônibus Turismo – que funciona desde 1994 passando por 28 pontos turísticos da capital – teve seu itinerário alterado na metade de 2009 para que pudesse passar pela Riachuelo depois da praça Generoso Marques.

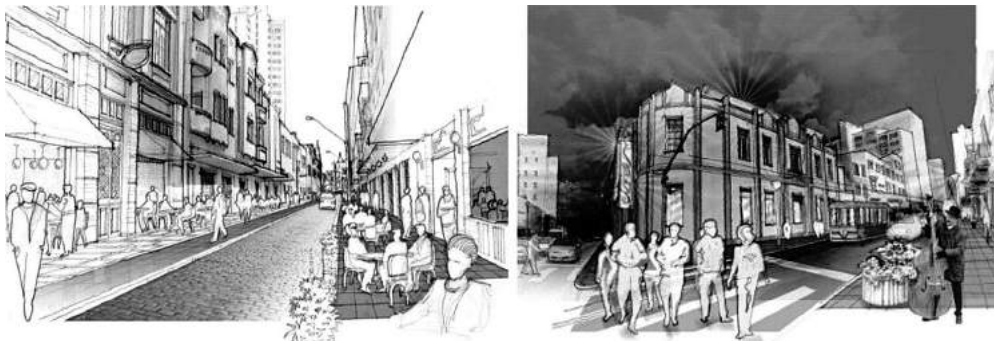
- Em 2008, essa mesma linha ônibus tinha um valor de passagem de R\$16,00. Em 2013, o preço subiria para R\$29,00 ainda com o mesmo itinerário – salvo a inserção da Riachuelo no circuito em 2009 –, o que representa um aumento de 80% em um intervalo de 5 anos.

As declarações que consideravam a intervenção um “incremento” no perfil social aumentariam:

- “apostamos na repaginação da rua como modo de atrair um comércio mais sofisticado” (Romagnolli, 2009) – Ippuc, Órgão coordenador do projeto;

- nós temos ali um fluxo de pessoas de classe B, C, talvez até D, que vêm para o centro da

Figura 6 – Perspectivas das propostas Novo Centro
(a) Boulevard (b) Novo Cinema



Fonte: Ippuc. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br>.

Figura 7 – Imagens da rua Riachuelo após intervenção



Fonte: Takeuchi (2012).

cidade com recursos muito limitados. O comércio vende para esse tipo de freguês, é muito difícil mudar, mas pode ter novos atrativos para buscar um público diferenciado (Romagnolli, 2009, online) – Mauro Magnobosco, Coordenador do projeto.

- “a revitalização da Riachuelo trouxe um perfil diferenciado de cliente, que hoje gasta mais, consumindo produtos no Centro da cidade” (Boletim d’opação, 2011, s.p.) – Sebrae.

Mesmo existindo uma efetiva melhoria (necessária) nas condições de infraestrutura e de paisagem urbana que condicionam a rua Riachuelo, fica claro que nesse processo existe um discurso induzido de “emburguesamento”, ou seja, em que a substituição por uma “nova onda” populacional é procurada como modo de ratificar uma apropriação territorial que responda a uma nova ordem econômica, cultural e social. Logo, existe um deslocamento da preocupação com o resgate do valor patrimonial e do significado original do espaço urbano, para outra de buscar a “necessária” substituição social (classicista) que decalca no espaço urbano traços expressivos de diferenciação social.

Da regeneração urbana e seus efeitos sobre o novo cenário da Riachuelo

A utilização do espaço urbano como arena de aprofundamento de cisões sociais, articuladas em processos de renovação e regeneração urbana (Mendes, 2008), permanece como tendência evidente na extensão do conceito de gentrificação sobre a materialidade. As estratégias engendradas no bojo destas articulações obedecem desenhos políticos das mais diversas ordens, contando com agentes de múltiplos papéis para sua execução.

Curitiba tem uma “preocupação” tradicional com a formulação de sua imagem nas estratégias de gestão, a qual vem sendo reforçada desde seu sucesso como “cidade idealmente planejada” na década de 1970. Projetos como o “Novo Centro” vêm retroalimentando determinado aspecto buscando alinhamentos entre poderes público e privado, tendo o respaldo midiático que cumpre importante tarefa de fomentar a apropriação

populacional da imagem da cidade reinventada, "repaginada".

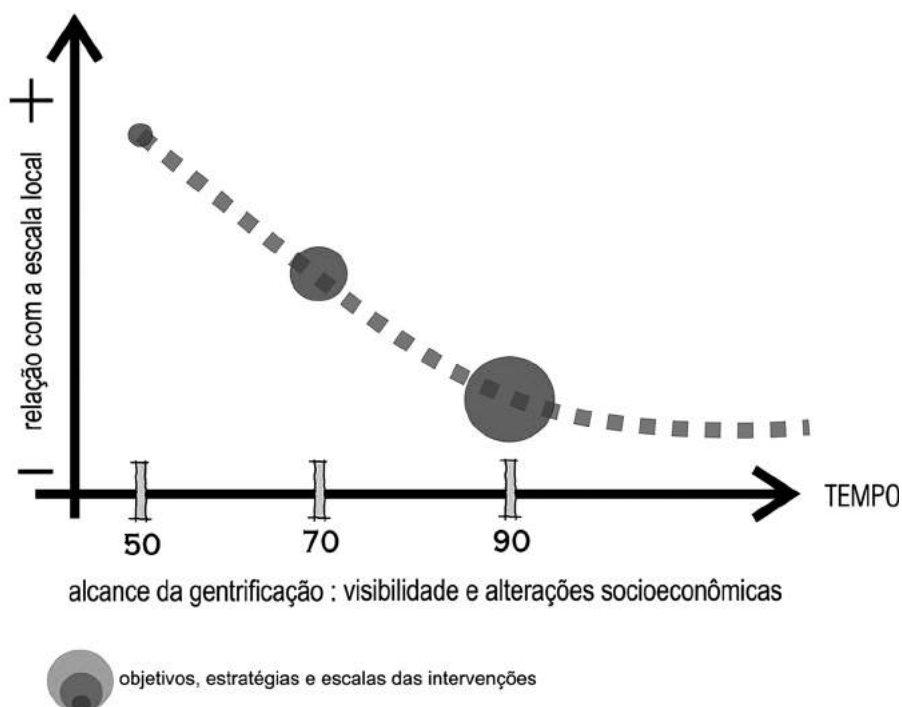
Contudo, tais estratégias para o caso da rua Riachuelo se fundamentam em uma base de generalização da gentrificação como signo de competição entre cidades pautado em um discurso de inclusão no circuito global (Smith, 2006) o que, em decorrência, coloca-se em contradição com a estrutura social local que sofre drásticas cisões mediadas por esse processo.

Desde os primeiros registros sobre o modo como a gentrificação se engendrou – tendo como arena específica de desenvolvimento o mercado da habitação (Smith, 2006; Mendes, 2012) –, seus limites ampliaram-se para uma

expressão sistemática de mudança social e econômica global (Smith, 2006), em especial na cidade contemporânea que se condiciona ao desenho de políticas neoliberais de desenvolvimento urbano nas quais a gentrificação vai conseguir fortalecer-se naturalmente.

Como um fenômeno de manifestação histórica, a gentrificação tem formas de manifestação que se distinguem desde os primeiros episódios pontuais que se localizavam de modo mais restrito nos centros urbanos nos anos 1950. Existe assim, na evolução do fenômeno, uma diferença substancial no que diz respeito tanto às estratégias relativas a sua estruturação como a escala e extensão de seus efeitos socioespaciais e econômicos.

Figura 8 – Esquema teórico da evolução da gentrificação no tempo e espaço



Fonte: elaborado pelo autor (2015) com base em Smith (2006).

Desse modo, o movimento espontâneo (e não forjado) de moradores no sentido centro-periferia que, nos anos 1950, associou-se a ações de gestão localizada foi apenas uma fase inicial da gentrificação com impactos bastante isolados. Na cidade contemporânea, o fenômeno atualizou suas formas de difundir-se no espaço urbano por meio de discursos, projetos e ações que se alinham a objetivos de intervenções da imagem da cidade para uma escala territorial ampliada ou até mesmo global.

Nesse processo da busca por imagens competitivas para um circuito global de apropriação, a legitimidade semântica de cada localidade é posta em risco, transformando seus espaços e, em especial os centros históricos, em uma paisagem-mercadoria. Tal dinâmica revela o modo como o espaço urbano tem sido instrumentalizado como meio de ação, controle, dominação e poder para a produção de uma hierarquia dos lugares urbanos pautada na lógica da acumulação.

Existe aí uma dupla face da gentrificação. Por um lado, a recuperação urbana de vazios urbanos, centros históricos ou áreas degradadas – de onde normalmente deriva a manifestação do fenômeno –, é de fato coerente com princípios de gestão que se comprometam com a manutenção das condições socioespaciais e econômicas do espaço urbano. A otimização/renovação da infraestrutura desses locais – em especial nos centros históricos – implica, em amplo sentido, a manutenção da materialidade e das condições de uso público que ancoram grande parte da memória urbana e constituem a imagem da cidade.

Por outro lado, é fundamental ponderar os alcances do projeto sobre a efetiva recuperação das áreas transformadas e o retorno dos

benefícios desse processo para a população moradora. Esse questionamento se coloca na medida em que se observa a tendência de tais intervenções designarem a recomposição social do território alinhando-a com o interesse de inserção da imagem da cidade no mercado turístico internacional, o que motivaria o retorno de investimentos privados interessados na renovação do perfil de consumo do espaço.

Assim, os limites entre a parceria público e privado são tênues, e o modo como as propostas são veiculadas pela mídia merece um estudo com maior cuidado sobre seus resultados. Como bem proposto por Smith, o discurso de regeneração da gentrificação funciona também como um modo de ratificar o poder instituído aos grandes agentes privados envolvidos no processo que, pelas políticas e investimento dos recursos públicos, se veem constantemente favorecidos pela gestão pública, enquanto o suporte para a promoção de melhorias efetivas para a vida da população é carenciado nessa articulação (Mendes, 2008).

Em Curitiba, o fenômeno tem se espalhado sem dificuldades em várias porções territoriais da cidade. Uma “nova onda” de definição de identidades para determinadas áreas vem sendo desenhada pela mídia a partir de pesquisas de mercado. Abaixo um trecho de reportagem em que regiões da cidade são anunciadas com estas “novas denominações”:

Batel Clássico: Concentra a maior renda média de todas as regiões (R\$16 mil) e 109 estabelecimentos gourmet do total de 231.

Batel Soho: Apesar de pequena, é a região com mais pontos gourmet: 144, de um total de 431. Em segundo lugar, vem saúde e bem-estar, com 114. Tem 8 mil habitantes por quilômetro quadrado.

Arte Cívico: A região é pequena, com 113 pontos, mas dinâmica. São 26 gourmet e 36 de saúde e bem-estar. Oito mil pessoas moram na região, que têm renda média de R\$9 mil.

Cabral Soho: Tem três mil domicílios, 428 estabelecimentos cadastrados e renda média de R\$10 mil. Na região, o segmento forte é o de saúde e bem-estar, com 128 pontos, seguido do gourmet, com 103.

Centro Cultural: São 11 mil habitantes por quilômetro quadrado e 418 pontos no

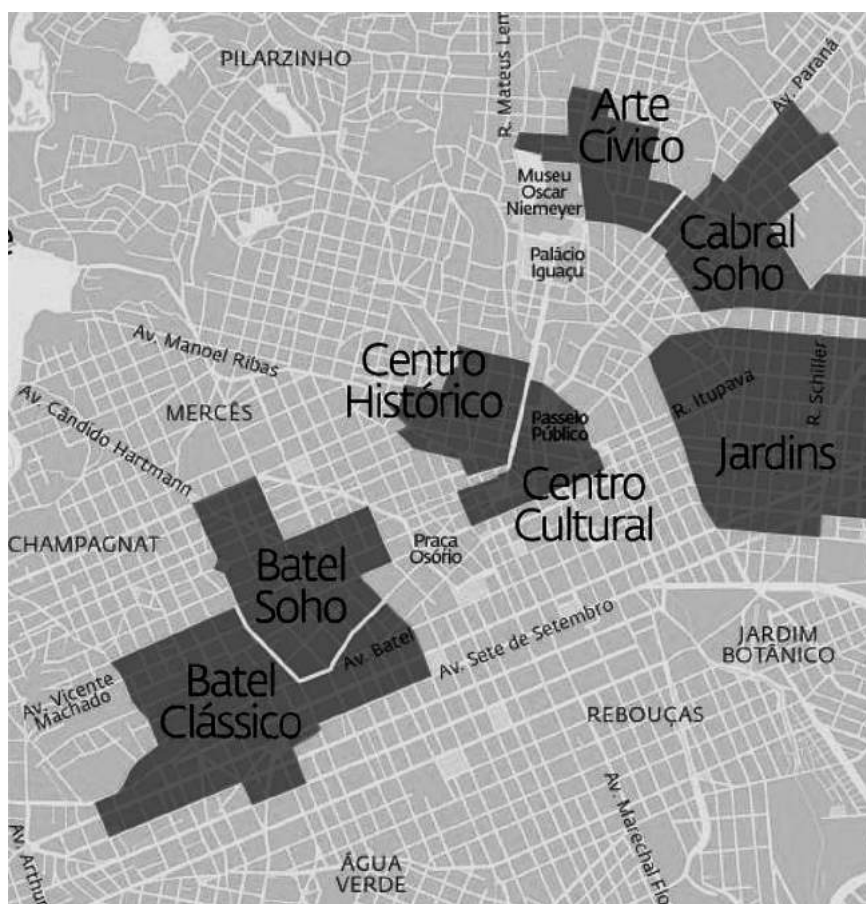
total. 182 estabelecimentos são de moda e na sequência está o gourmet, com 109.

Centro Histórico: A região tem 292 estabelecimentos cadastrados, sendo 97 gourmet e 57 moda. A renda média é de R\$7 mil em mil domicílios.

Jardins: É a região com mais pontos cadastrados. Dos 454, 131 são de saúde e bem-estar e 129, gourmets. A renda média é de R\$9 mil em um espaço com 5 mil domicílios. (*Gazeta do Povo*, 2014)

Abaixo o mapeamento proposto na mesma reportagem:

Figura 9 – Mapeamento das identidades comerciais propostas



Fonte: *Gazeta do Povo* (2014).

No mapa, encontram-se “regiões” como “Jardins”,⁷ “Batel Soho” e “Cabral Soho”. Os nomes sugeridos, em especial os dois últimos, se referenciam a locais gentrificados – como os bairros do Soho em Nova York –, o que expressa a conotação positiva que esse fenômeno ganhou, além de demonstrar o alcance da gentrificação como um produto da globalização (Atkinson e Bridge, 2005).

A rápida evolução do fenômeno em escala e extensão, como anteriormente argumentado, se denota na diferença quanto a sua manifestação inicial que se deu apenas grandes cidades do capitalismo avançado como Londres, Nova York, Paris, etc., e que agora extravasa para uma rede urbana ampla reorganizando sua hierarquia, o que é um dos pontos de principal distinção da manifestação da gentrificação dos anos 1950 aos 1970 para os processos atuais.

No caso da rua Riachuelo, seus resultados já são expressivos. O aumento exponencial do preço do solo, a priorização de uma “nova onda” populacional pelos atores, a transformação da paisagem em mercadoria turística, o

controle do espaço público, a mudança dos padrões de zoneamento assim como as propostas de polo gastronômico, ou do *Boulevard*, representam efeitos já sensíveis à população local e remontam à teorização de Smith (2006) e de Savage, Warde e Ward (2003).

Como as obras estão em andamento, inclusive as relativas aos empreendimentos residenciais, não se sabe ao certo o alcance que terão as mudanças geradas pelas propostas para a rua Riachuelo. Contudo e, em última análise, é evidente que o modo como se deram as tratativas e os encaminhamentos da proposta para essa via beneficiou os agentes imobiliários e as empresas, os quais puderam explorar a mais-valia do solo a partir das alterações dos padrões de ocupação urbana que a área sofreu. No que tange à gentrificação da região, esse processo paralelamente parece induzir a substituição paulatina dos residentes locais e, em especial, dos comerciantes que pelo discurso ideológico de “valorização” e regeneração possivelmente não alcançarão as condições de manutenção de vida nesse cenário de enobrecimento premeditado.

Andrei Mikhail Zaiatz Crestani

Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Escola de Arquitetura e Design, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Curitiba/PR, Brasil
andreizaiatz@gmail.com

Notas

- (1) Glass foi uma socióloga britânica que em 1964 utilizou o termo “gentrificação” para se referir a alterações que ela observava na estrutura social e do mercado de habitações em certas áreas no centro de Londres.
- (2) Em especial no capítulo 4: “Desigualdade e organização social na cidade”.
- (3) A rua Riachuelo recebeu vários nomes antes do atual: rua Lisboa, rua dos Veados, rua do Campo e rua da Carioca.
- (4) Pequeno texto geralmente logo abaixo do título da reportagem: um subtítulo que estende a explicação do título.
- (5) O Quadro 1 é composto apenas de algumas reportagens relacionadas à intervenção da Riachuelo encontradas durante a pesquisa.
- (6) Os valores relacionados aos anos de 2012 e 2013 foram levantados pelo autor a partir da média dos terrenos anunciados nesses períodos na região. Os valores de 2009, 2010 e 2011 foram fornecidos pelo Inpespar (Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial).
- (7) Referência ao nome da região nobre de São Paulo?

Referências

- ATKINSON, R. e BRIDGE, G. (2005). *Gentrification in a global context: the new urban colonialism*. Routledge, Nova York.
- BIDOU ZACHARIASEN, C. (2006). “Introdução”. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.
- BOLETIM PAÇO DA LIBERDADE (2010). *Siga as cores da revitalização*, abril, v. 3, n. 11. Disponível em: <http://app.pr.sebrae.com.br/FCKeditor/userfiles/file/PORTAL%20COMERCIO%20VAREJISTA/PACO%20MUNICIPAL/Boletim%2011.pdf>. Acesso em: 27 dez 2013.
- _____. (2011). *Inovação*. Setembro, v. 4, n. 23. Disponível em: http://app.pr.sebrae.com.br/FCKeditor/userfiles/file/boletim23set_pdf.pdf. Acesso em: 27 dez 2013.
- BOSCHILIA, R. (1996). *Cores da cidade: Riachuelo e Generoso Marques*. Curitiba, Fundação Cultural de Curitiba, v. 23, n. 110, mar.
- BUBNIAK, T. (2013). Mistura boa no centro. *Gazeta do Povo*, nov. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/imobiliario/conteudo.phtml?id=1427566&tit=Mistura-bom-no-centro>. Acesso em: 27 dez 2013.
- FERNANDES, J. C. (2010). Riachuelo 407. *Gazeta do Povo*, setembro. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1026175&tit=Riachuelo-407>. Acesso em: dez 2013.

- GAZETA DO POVO (2009). Prefeitura publica edital para revitalização das calçadas da Riachuelo. 17 de julho. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=906336>. Acesso em: 27 dez 2013.
- _____. (2012). Antigo quartel abrigará Cine Passeio. 19 de setembro. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/cadernog/conteudo.phtml?tl=1&id=1298690&tit=Antigo-quartel-abrigara-Cine-Passeio>. Acesso em: 27 dez 2013.
- _____. (2014). Geocook: identificar, destacar e estimular a gastronomia. 9 de janeiro. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/bomgourmet/identificar-destacar-e-estimular/>. Acesso em: 12 jan 2014.
- GLASS, R. (1964). *London: aspects of change*. Londres, Centre for Urban Studies and MacGibbon and Kee.
- HAMNETT, C. (2003). Gentrification and the Middle-Class Remaking of Inner London: 1961-2001. *Urban Studies*, v. 40, n. 12, pp. 2401-2426. Disponível em: <http://usj.sagepub.com/content/40/12/2401.full.pdf>. Acesso em: 20 dez 2013.
- HARVEY, D. (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford, Blackwell Publishers.
- HOERNER Jr., V. (2002). *Ruas e Histórias de Curitiba*. Curitiba, Artes & Textos.
- IPPUC. *Imagem do Projeto pintura das fachadas da rua Riachuelo*. Disponível em: http://www.ippuc.org.br/visualizarfoto.php?doc=http://admsite.ippuc.org.br/arquivos/fotos/F117/F117_006_BR.jpg. Acesso em: 4 jan 2014.
- LEITE, R. P. (2002). Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Manguetown. *Revista brasileira de Ciências Sociais* [online], v. 17, n. 49, pp. 115-134. Disponível em: scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200008. Acesso em: set 2012.
- LUCKMAN, A. (2009a). Para dar certo, ideia pede investimento privado. *Gazeta do Povo*, julho. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=906645&tit=Para-dar-certo-ideia-pede-investimento-privado>. Acesso em: 27 dez 2013.
- _____. (2009b). Rua já passa por valorização. *Gazeta do Povo*, julho. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=906639&tit=Rua-ja-passa-por-valorizacao>. Acesso em: 27 dez 2013.
- LUCKMAN, A. e ROMAGNOLLI, L. (2009). Riachuelo quer recuperar brilho. *Gazeta do Povo*, setembro. Disponível em: [gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=906635&tit=Riachuelo-quer-recuperar-brilho](http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=906635&tit=Riachuelo-quer-recuperar-brilho). Acesso em: 27 dez 2013.
- MENDES, L. (2008). Gentrificação e a Cidade Revanchista: que lugar para os Movimentos Sociais Urbanos de Resistência? *Forum Sociológico*, n. 18, pp. 21-28.
- _____. (2010). O Contributo de Neil Smith. *e-metropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*, v. 1, n. 1, pp. 21-33.
- MORAES, B. (2013). Fôlego novo para o Centro. *Gazeta do Povo*, dezembro. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/perfilimobiliario/conteudo.phtml?tl=1&id=1430380&tit=Folego-novo-para-o-Centro#ancora>. Acesso em: 27 dez 2013.

- NOBRE, E. (2003). Intervenções urbanas em Salvador: turismo e “gentrificação” no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Belo Horizonte, maio. Disponível em: <fau.usp.br/docentes/deprojeto/e_nobre/intervencoes_urbanas_Salvador.pdf> Acesso em: 7 set 2013.
- NOGAROLI, A. de F. (2009). Revitalizar é compreender o valor. *Boletim Paço da Liberdade*, n. 6, jul. Disponível em: <http://app.pr.sebrae.com.br/FCKeditor/userfiles/file/Varejo/BOL006.pdf>. Acesso em: 18 dez 2013.
- ORION DO BRASIL. *Imagens do Paço Municipal antes da intervenção e após intervenção*. Disponível em: <http://www.oriondobrasil.com.br/portfolio/paco-municipal-de-curitiba/>. Acesso em: 10 jan 2014.
- PARKINSON, M. e JUDD, D. (1990). *Leadership and urban regeneration*. Newbury Park, Sage Publications.
- ROBINSON, F. (1989). *Urban Regeneration Policies in Britain in the late 1980s: Who Benefits?* Centre for Urban and Regional Development Studies. New Castle Upon Tyne, University of New Castle Upon Tyne.
- ROMAGNOLLI, L. (2009). Lojistas recebem apoio para melhorar atendimento. *Gazeta do Povo*, julho. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=906641&tit=Lojistas-recebem-apoio-para-melhorar-atendimento>. Acesso em: 27 dez 2013.
- SAVAGE, M; WARDE, A. e WARD, K. (2003). *Urban sociology, capitalism and modernity*. Hampshire, Palgrave.
- SMITH, N. (2002). New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 427-450.
- _____. (2006). “A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global”. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (ed.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.
- TAKEUCHI, W. (2012). *Imagens da rua Riachuelo após intervenção*. Disponível em: <http://www.circulandoporcuritiba.com.br/2012/09/caminhando-pela-riachuelo-1.html>. Acesso em: 8 jan 2013.
- THA (2011). A Rua Riachuelo e o Paço da Liberdade. *Assessoria de Imprensa construtora THA*, set. Disponível em: <http://www.tha.com.br/espacotha/regioes-em-destaque-a-rua-riachuelo-e-o-paco-da-liberdade/>. Acesso em: 3 jan 2014.
- VARGAS, H. C. e CASTILHO, A. L. H. (2009). *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. Barueri, Manole.

Texto recebido em 13/jan/2014
Texto aprovado em 16/out/2014

Construção técnico-política de governança metropolitana

The technical-political construction of metropolitan governance

Maria do Livramento Miranda Clementino
Lindijane de Souza Bento Almeida

Resumo

O artigo tem como objetivo discutir uma teoria pertinente à análise dos problemas de planejamento e gestão metropolitana, partindo da ideia de "planejamento adaptativo" (Clementino e Almeida, 2011) e do conceito de "mal público metropolitano" desenvolvido por Lacerda (2011) na formulação de um modelo de ação coletiva metropolitana. Propõe a inclusão de um novo elemento no "balanço global positivo de gestão" de Matus (1996) para analisar a cooperação intergovernamental para solução de problemas comuns, particularmente no Brasil, e como solucionar o "mal público metropolitano". A expectativa é a de contribuir para o debate da governança urbana e metropolitana na América Latina a partir de uma nova concepção que tem como base de sustentação teórico-metodológica o conceito de ação coletiva elaborado a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada.

Palavras-chave: planejamento governamental; governança metropolitana; ação coletiva; Natal/RN; Brasil.

Abstract

This article aims to discuss a pertinent theory to the analysis of problems concerning metropolitan planning and management. It starts from the idea of "adaptive planning" (Clementino and Almeida, 2011) and from the concept of "mal público metropolitano" (public problems that spread over the metropolitan space) developed by Lacerda (2011) in the formulation of a collective action model for metropolitan areas. It proposes the inclusion of a new element in Matus' (1996) "overall positive management balance" in order to analyze intergovernmental cooperation for the solution of common problems, particularly in Brazil, and to propose ways to solve the "mal público metropolitano". The expectation is to contribute to the debate about urban and metropolitan governance in Latin America based on a new conception that is theoretically and methodologically supported by the concept of collective action, developed from systematization and from relevant and up-to-date literature.

Keywords: governmental planning; metropolitan governance; collective action; Natal/State of Rio Grande do Norte; Brazil.

Introdução

Neste artigo, o tema dos desafios urbanos da cidade contemporânea tem como foco o planejamento e a gestão governamental das cidades, em especial, das metrópoles latino-americanas e brasileiras. A expectativa é a de contribuir para esse debate a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada associada ao nosso repertório de pesquisa desenvolvido no Núcleo Natal do INCT – Observatório das Metrópoles.

Partimos da premissa de que há atualmente um virtual consenso de que nas sociedades complexas, como a brasileira, o governo está longe de ter sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e aglutinação de aliados para elaboração de agendas mínimas, e a formação de coalizões que tenham legitimidade para implementar as mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Na área da política pública urbana e metropolitana, os padrões de decisão e interação política devem buscar combinar graus de complexidade técnica com a centralidade do próprio objeto de decisão (da política pública): a cidade metropolitana (Andrade e Clementino, 2007).

Em geral, na América Latina e no Brasil, o corpo técnico é mobilizável uma vez que temos inteligência e repertório acumulados. No entanto, o planejamento estratégico participativo é de opção dos governantes, o que tem tornado as escolhas no processo decisório problemáticas quando centralizadas somente no saber técnico. Melhorar esse quadro requer um equilíbrio técnico-político que tenha por referência a ação coletiva e o planejamento participativo.

Com certeza, esse caminho equilibraria tão importante arena pública. E na nossa visão o planejamento governamental teria relevância para mudar essa arena decisória e consequentemente a qualidade da gestão, uma vez que é, e deve ser, visto como um processo técnico e político, podendo ser utilizado como instrumento válido no exercício democrático.

O Estado moderno foi concebido para desempenhar papéis claramente definidos, como criar condições para o processo de produção e reprodução do capital, assim como criar as condições políticas da existência de um governo que garanta a estabilidade desse Estado. Ele se realiza através de governos, ou seja, o Estado se corporifica através de instituições de governo, ou melhor, dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder. Dessa forma, a legitimidade do Estado tem a ver com a legitimidade dos governos. O poder de Governo está extremamente associado à noção de Estado, à medida que as instituições de governo que organizam a política da sociedade exprimem a orientação política do Estado.

Como o Estado se constituiu na perspectiva de uma Nação, a ação do Estado é uma ação primordialmente voltada para a dimensão interna do território nacional, do controle político, da estabilidade econômica e do bem-estar social. Nesse sentido, a ação dos governos é fundamental para entender a força ou fragilidade do Estado, ou dizendo de outra forma, a eficácia ou ineficácia desse Estado, no sentido de responder as questões provenientes da sociedade. Isso porque o grau de sustentação do Estado está diretamente relacionado com a ação dos governos. Logo, estudar o desempenho de governo através do planejamento e gestão urbana, gestão das cidades e das

metrópoles, é de significativa importância para se ter uma noção mais clara da capacidade do Estado de enfrentar os problemas que a sociedade coloca.

O artigo propõe que o planejamento governamental cooperativo ajudaria a recuperar certa visão compreensiva para um número limitado de questões consideradas estratégicas pela sociedade organizada, governo federal, governo estadual, municípios (metropolitanos) e agências públicas, concentrando esforços nos "gargalos" e abrindo mão de tudo querer planejar nos mínimos detalhes. Poderíamos denominar essa estratégia "planejamento adaptativo", ou como quer Carlos Matus, "planejamento estratégico situacional" que, segundo ele, deve ser "o cálculo que precede e preside a ação" (Matus, 1996).

Na nossa visão, o plano de governo na perspectiva do "planejamento adaptativo" teria a relevância de mudar a arena decisória e, conseqüentemente, reverter a má qualidade da gestão e estabelecer a boa governança. Como todo processo político o momento do planejamento é um espaço privilegiado de negociação entre atores públicos e sociais. Há os que vão mais longe afirmando tratar-se também de um momento de "educação pela cidadania". E o primeiro pressuposto para a implementação da boa governança urbana é a participação, muito embora saibamos que na prática ela apresenta limites para integrar as prescrições da boa governança. Sendo pois ao mesmo tempo processo e instrumento. Logo, uma forma estruturada de tomar decisões de acordo com as expectativas da sociedade.

No Brasil, a falta que faz o planejamento das áreas metropolitanas, por exemplo, tem dificultado a criação de um espaço privilegiado

de negociação entre atores sociais e políticos, confrontando e articulando interesses e alternativas para a sociedade. Na visão de Clementino (2008), o plano metropolitano deve assegurar a ampla mobilização e participação de todos os interessados na discussão, na negociação e na tomada de decisões. Trata-se de alternativa política (e também técnica) de negociação e decisão coletiva, compartilhada sobre o futuro comum dos municípios metropolitanos. Nesse sentido, o ordenamento e o planejamento territorial representam contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade desde que seja resultante de um processo de dimensões ao mesmo tempo técnica e política.

A especificidade das diferentes realidades das áreas metropolitanas no Brasil, que envolvem inúmeros problemas de interesse comum, exige um planejamento específico e um balanço de governança da "cidade metropolitana" (Borja e Castels, 2004) que levem em conta sua grande complexidade e que combinem os princípios de eficiência no desenvolvimento das atividades econômicas, de qualidade de vida adequada para seus habitantes, de qualidade de desenho urbano e controle e preservação (na medida do possível), de um meio ambiente submetido a uma contundente ação humana. Daí, a necessidade em concentrar-se nessa escala em projetos estruturadores que orientem uma visão de futuro, de longo prazo, de modo a evitar o imediatismo dos governos e ações meramente compensatórias e reparadoras.

O artigo tem como objetivo discutir uma teoria pertinente à análise dos problemas de planejamento e gestão metropolitana, partindo da ideia de "planejamento adaptativo"

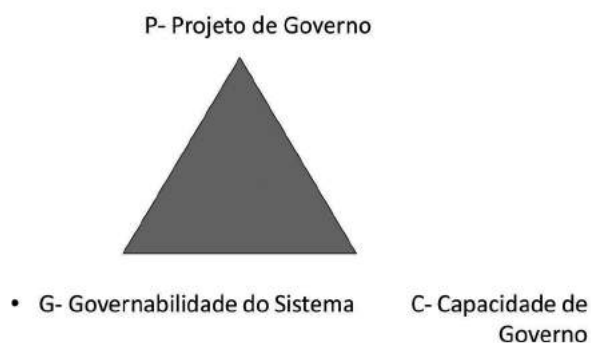
(Clementino e Almeida, 2011) e do conceito de "mal público metropolitano" desenvolvido por Lacerda (2011) na formulação de um modelo de ação coletiva metropolitana. Propõe a inclusão de um novo elemento no "balanço global positivo de gestão" de Matus (1996a) para analisar a cooperação intergovernamental para solução de problemas comuns, particularmente, no Brasil de modo a evitar a ocorrência do "mal público metropolitano". A expectativa é a de contribuir para o debate da governança urbana e metropolitana na América Latina a partir de uma nova concepção que tem como base de sustentação teórico-metodológica o conceito de ação coletiva elaborado a partir da sistematização e recorte de uma literatura atualizada associada ao nosso repertório de pesquisa desenvolvido no Núcleo Natal do INCT – Observatório das Metrôpoles.

Estratégias de planejamento governamental para o "bom governo"

Para se analisar um momento político – um período de governo –, é importante ter presente que os grandes atores que participam da estrutura do poder têm objetivos e atuam estrategicamente com vistas à realização de seus objetivos. Dessa forma, os governantes devem ter como seu objetivo principal a criação de estratégias que garantam a manutenção do equilíbrio, de forma que seja possível realizar um bom governo.

Para a garantia desse equilíbrio de governo, através do planejamento governamental num contexto democrático, como a que este estudo pretende desenvolver, Matus (1996a)

Modelo de Análise



Fonte: Ilustração elaborada pelas autoras (com base em Matus, 1996).

sugere três elementos, os quais precisam ser levados em consideração para que seja possível realizar um bom governo: o projeto de governo, a governabilidade do sistema e a capacidade de governo. O pressuposto básico é que o exercício de governo exige que constantemente se articulem três variáveis, constituindo um sistema triangular no qual cada uma depende das demais. Esses três elementos são interligados, e o governante tem por desafio justamente manter o equilíbrio necessário entre eles de forma a que seja possível ter capacidade propositiva, realizar ações com o apoio da sociedade e ter métodos de planejamento que eleve a qualidade de sua gestão, ou seja, melhore a capacidade de governo.

É interessante chamar a atenção para o fato de que o autor introduz na discussão a importância que a dimensão política tem sobre a dimensão técnica para garantir a sustentação de uma gestão. Isso porque a abertura dos espaços de governo, no sentido da democratização, é um elemento crucial para a sustentabilidade do projeto de governo. O governante não deve atuar numa só dimensão, enfatizar, por exemplo, a dimensão técnica e não compreender a dimensão política legitimadora da sociedade. Isso significa dizer que Matus compreende a gestão não esquecendo, em nenhum momento, a dimensão política da mesma, ou seja, a relevância do controle das situações políticas para viabilizar ou não um projeto de governo.

Segundo Matus, em termos gerais, o projeto de governo, um dos elementos do exercício de governo, diz respeito ao conteúdo propositivo dos Projetos de Ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos. A discussão sobre o projeto de governo versa sobre o tipo de sociedade, as reformas políticas, o

estilo de desenvolvimento, etc., que parecem pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema (Matus, 1996a, p. 51). Logo, para uma discussão sobre gestão, se faz necessário conhecer os elementos que dão origem às ações, o que possibilita uma compreensão mais adequada da realidade. Dessa forma, em qualquer campo de análise governamental se torna impossível trabalhar desconhecendo o conteúdo do projeto de governo, ou seja, que mudanças, no presente, estão sendo propostas para que exista um futuro que seja diferente, que seja capaz de controle.

Um outro aspecto importante a ser considerado é a governabilidade do sistema que, em última instância, diz respeito à capacidade política de governar, que se relaciona com a capacidade de obter apoios, de conseguir a confiança, da sociedade organizada e dos partidos políticos. Confiança que, segundo Putnam (1996), gera ações cooperativas que influenciam as perspectivas de um governo eficaz. A partir do momento em que o governante tem a capacidade de estabelecer uma certa relação de confiança com a comunidade, criando uma relação de proximidade do governante com a população, a coisa pública é mais bem administrada.

De acordo com Matus, a governabilidade do sistema "expressa o poder que determinado ator tem para realizar seu projeto. É relativa a um determinado ator, às demandas ou exigências que o projeto de governo impõe a ele, e à sua capacidade de governo" (Matus, 1996a, p. 51). Nessa perspectiva, percebemos que existem dois elementos fundamentais para o desempenho de uma gestão: a governabilidade e a capacidade de governo, a qual se apresenta como o outro elemento de governo

e que está diretamente ligado à capacidade de direção do ponto de vista técnico.

Em termos gerais, a capacidade de governo diz respeito justamente ao domínio que a equipe dirigente precisa ter das ciências e das técnicas de governo para direcionar as ações do governante de forma a que seja possível elevar a qualidade da gestão. Segundo Matus:

a capacidade de governo é uma capacidade de condução ou de direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos direcionados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo (...), a capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gestão e de administração e de controle. (Matus, 1996, p. 52)

Em linhas gerais, estudar uma gestão pública, tendo em mente a ideia de triângulo de governo desenvolvida por Matus requer, primeiramente, que se conheça o projeto de governo, as ações propositivas que se pretende realizar; as bases de sustentação política do governante, a capacidade que o gestor tem para implementar projetos; e a capacidade técnica instalada que vai garantir aos projetos substância em termos de conteúdo no sentido de ações concretas que sejam eficazes na solução de problemas da sociedade. Dessa forma, o governante tem que ter clareza da necessidade de equilíbrio entre esses três elementos e da importância da dimensão política na sustentação da possibilidade de um bom desempenho governamental. Se a busca de equilíbrio deve ser a grande diretriz no processo de governo, é necessário o governante criar

estratégias que lhe deem condições de manter o equilíbrio entre os mesmos. Estratégias essas que são o resultado de cálculos que o ator político faz no sentido de encontrar o caminho mais adequado (racional) para a concretização de seus objetivos.

Na literatura, podemos identificar o termo governança como sinônimo da capacidade de governo. Segundo Eli Diniz, o termo governança se refere a eficácia governamental, a capacidade de ação do governo, o que se revela a partir de três dimensões, qual seja, a capacidade de comando e de direção do governo; a capacidade de coordenação do governo entre os diferentes interesses e projetos políticos presentes na arena política; e a capacidade de implementação que requer por parte do governante a capacidade de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões (Diniz, 1997).

De modo similar, Fábio Wanderley Reis entende que o termo governança diz respeito basicamente à capacidade de governo. Para ele, o conceito de governança, que se refere ao exercício dinâmico do ato de governar, apresenta a capacidade de coordenação, liderança, implementação e a capacidade de produzir credibilidade como seus elementos constitutivos, os quais são interdependentes. Dessa forma, a governança estaria intrinsecamente relacionada "a capacidade de propor e articular uma agenda política e gerar recursos necessários para a sua implementação" (Reis, 1994, p. 198).

Diante disso, podemos dizer que o conceito de governança diz respeito ao modo de operação do governo em torno da sociedade, ou seja, a capacidade de concretizar a agenda

do governo, o que significa formular e tornar real essa agenda em termos de realizar ações que viabilizem os projetos e programas. Ao contrário do conceito de governabilidade, que se refere à caracterização das "condições institucionais e sistêmicas mais gerais que se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras" (Diniz, 1997, pp. 38-39).

Diante dessa discussão, Santos (1997) chama a atenção para o fato de que é pouco importante, nos últimos anos, tentar diferenciar os conceitos de governabilidade e governança. Isso porque com a ampliação do conceito de governança, que passa a incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre o Estado e a sociedade (no sentido de que para se ter uma administração eficiente é preciso garantir a operação democrática do Estado), torna-se cada vez mais difícil distinguir esses conceitos.

Para nossos propósitos analíticos, adotamos o termo "capacidade governativa", cuja definição sintetiza a discussão em torno desses conceitos, uma vez que engloba os aspectos operacionais do aparelho de Estado, assim como suas dimensões institucional, política e econômica. Para Santos, "a capacidade governativa se define como a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade (...), de converter o potencial político de um dado

conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas" (Santos, 1997, p. 344).

A análise da gestão urbana supõe que, para dar conta de projetos de governo, governabilidade do sistema e capacidade de governo, se realizem alguns balanços em áreas que são fundamentais, uma vez que, ao avaliar o desempenho governamental, o balanço de "capacidade governativa" dá condições para o governante realizar mudanças que tenham por objetivo a sustentação do governo. Isso porque os balanços justamente levam em conta os elementos da governabilidade, dos projetos e da capacidade de governo. Nesse sentido, os balanços de uma gestão servem para apontar resultados de um governo, no sentido de um bom ou mau desempenho.

Balanços de "capacidade governativa"

Dentro dessa perspectiva, Carlos Matus diz que os resultados de um governo (que, inicialmente, para ser positivo necessita de métodos de planejamento que possibilite alcançar uma boa qualidade da gestão de governo) são ordenados em relação a três tipos de balanços de gestão: 1) o Balanço de Gestão Política, 2) o Balanço Macroeconômico e 3) o Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos.



Fonte: Ilustração elaborada pelas autoras (com base em Matus, 1996).

De acordo com Matus (1996a, p. 30), o balanço de gestão política

sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que responde ou não às demandas políticas dos atores sociais e da população em geral. Refere-se à ação do governante que incide sobre a qualidade da democracia, o respeito aos direitos humanos, a distribuição descentralizada do poder (...), a manutenção da legitimidade e da legalidade do governo.

Além disso, esse balanço apresenta-se intrinsecamente relacionado à imagem do governante, no sentido de fortalecimento ou não de seu capital político. Ou seja, os efeitos desse balanço refletem diretamente sobre as condições de governo, ou melhor, sobre a governabilidade, uma vez que essa supõe, por parte do governante, capacidade de manter

democraticamente o papel das oposições, de incorporar e agregar os interesses organizados da sociedade, assim como de conseguir apoio político para implementar ações.

Nesse sentido, o governo tem que ser capaz de construir bases de sustentação política para manter um resultado positivo no balanço de gestão política, o qual é justamente um balanço em relação aos pontos positivos e negativos relacionados com a qualidade da democracia, ou melhor, um cálculo dos pontos positivos e negativos da gestão no sentido de aprovação ou não do ponto de vista da política democrática. Assim, o balanço de gestão política se relaciona com a ideia de capacidade de incorporação dos atores sociais ao contexto do governo. Logo, se o gestor não for capaz de incorporar novos atores a sua gestão, se não atuar na dimensão da participação, ou melhor, da partilha do poder decisório com a sociedade, o balanço

de gestão política será negativo. Mas, ao contrário, se o governo respeitar o processo de democratização, descentralizando o poder político e administrativo para enfrentar os problemas levantados pela população, esse governo apresentará um saldo positivo no seu balanço de gestão política. Portanto, o balanço de gestão política está relacionado às respostas que o governo é capaz de dar às demandas políticas dos diferentes atores da sociedade.

Partindo dessa perspectiva, podemos dizer que como o padrão de relação entre o Estado e a sociedade mudou, e o novo padrão de intervenção está baseado numa suposta incorporação da sociedade ao processo decisório, o balanço de gestão política fornece os elementos para se “medir” a governabilidade, uma vez que o resultado desse balanço está relacionado diretamente com a capacidade de incorporar os atores políticos da sociedade.

Como já foi mencionado anteriormente, esse balanço também se relaciona com a capacidade de se produzir uma imagem positiva do governante, a qual necessita de apoios políticos para se concretizar. Isso porque o governante para manter uma liderança política precisa ter capacidade de implementar ações, as quais só se efetivam quando o governante obtém apoio para tal fim. Enfim, esse balanço é fundamental, porque ele aponta os elementos que se referem à governabilidade do sistema, tanto a capacidade de incorporação das demandas políticas de adesão conseguida junto aos atores políticos da comunidade, quanto a imagem do governante, de se produzir uma imagem positiva do mesmo, através do aumento de seu capital político, o que só se torna possível com o respeito a todos os aspectos que dizem respeito à democracia.

No que se refere ao outro tipo, o de balanço, macroeconômico, podemos dizer que ele visa a estabilização da economia e das bases de financiamentos das políticas públicas. Ou seja, o balanço macroeconômico tem a ver com políticas de estabilização, que possibilite o fortalecimento das bases de financiamento dos governos. Desse modo, é preciso que o governante seja capaz de dar conta dessa dimensão para que seja possível existir bases de financiamentos que viabilizem o projeto de governo. Isso demonstra a relação existente entre esse balanço e o projeto de governo, uma vez que a estabilização da situação econômica é essencial para o financiamento dos programas e projetos, porque sem bases de financiamentos os projetos não se efetivam, no sentido de sua implementação.

Em linhas gerais, o balanço macroeconômico “registra, em seus benefícios e custos, as consequências políticas do manejo macroeconômico e os resultados alcançados nas condições políticas vigentes, dentre as quais se destacam o crescimento econômico, o emprego, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação” (Matus, 1996a, p. 31). É preciso ressaltar que essa noção de balanço macroeconômico é desenvolvida tendo em vista o nível central de governo, o que revela a necessidade de enfatizar que, para uma análise de governo local como a que este estudo pretende realizar, esse balanço vai criar as condições para as ações do governo serem implementadas, no sentido de garantir uma base mínima de estabilidade econômica e financeira que possibilite a realização dos programas.

O balanço de intercâmbio de problemas específicos, por sua vez, “refere-se ao saldo de efeitos políticos positivos e negativos, gerado

pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, por exemplo água potável, habitação, transporte urbano, eletricidade, etc.” (Matus, 1996a, p. 31). A população sendo portadora de uma série de problemas elege o governante com a esperança de que esse apresente resultados para seus problemas, e esse balanço tem a ver com a capacidade do governo de enfrentar os problemas da comunidade, de dar respostas às questões colocadas pela população.

Dessa forma, o governante é um bom administrador se ele for capaz de manter expectativas positivas na comunidade, e só há expectativas positivas num contexto em que existe demonstração de capacidade de governo em determinadas áreas, ou seja, capacidade de transformar danos em ação. Partindo desse pressuposto, é necessário o gestor manter um certo equilíbrio entre os problemas provenientes da população e os que são respondidos no processo de governo, de modo que se estabeleça sempre um peso maior dos problemas solucionados a fim de alcançar um resultado positivo nesse balanço, ao invés de se criar um déficit político perante a população. O governo tem necessariamente que ser capaz de responder às demandas que vêm da sociedade. Governar é acima de tudo colocar as estruturas políticas administrativas em função dos problemas que a sociedade apresenta.

É necessário chamar a atenção para o fato de que Matus parte do princípio de que para a análise desses três tipos de balanços é preciso considerar dois critérios: a) a eficácia formal ou técnica, que responde à necessidade de enfrentar – com rigor, e respeitados os paradigmas científicos vigentes – os problemas próprios de cada balanço; e b) a eficácia

material ou política, que responde à necessidade de considerar o poder político como um recurso escasso que não deve ser consumido sem limite em função de uma adesão infantil e tecnocrática ao primeiro critério, pois a perda do poder político pode levar, no extremo, à própria derrota do critério técnico baseado nas teorias científicas (Matus, 1996a).

Na concepção de Matus, é importante o analista de gestão ter em mente que na eficácia formal ou técnica entra a necessidade de se enfrentar com um certo rigor científico os problemas diagnosticados nos balanços. Esse critério chama a atenção para a relevância do conhecimento científico para respaldar os estudos dessa eficácia nesses balanços. Por sua vez, a eficácia material ou política se refere a importância de se ter sempre presente a ideia de que o recurso político é um recurso escasso no tempo, sendo necessário seu fortalecimento durante todo o processo de governo, uma vez que é difícil perceber o momento em que ele se esgota. Ou seja, o poder político que elege o governante, que faz um indivíduo governante, se fragiliza ou se esgota no tempo se o governante não for capaz de realimentar esse poder, o qual só se realimenta no momento em que o governante consegue dar respostas às questões levantadas pela população. Dessa forma, é necessário o gestor ter em mente que o recurso político não pode ser consumido sem limite, sendo preciso os gestores fortalecerem seu capital político, que como todo capital tende a se acabar se não for reproduzido, se não passar por um processo de produção/reprodução desse capital, o que está diretamente ligado com a capacidade de se fazer política.

Matus chama a atenção para o fato de que há uma defasagem, no tempo, entre esses

dois tipos de eficácia ao longo do período de governo. A eficácia técnica só pode ser medida ao longo prazo, porque o resultado (positivo ou negativo) de uma aplicação técnica precisa de um certo tempo para se observar, enquanto a eficácia política é muito mais imediata, uma vez que o discurso de um governante ou uma medida tomada pelo mesmo é capaz de mudar o quadro político imediatamente, aumentando ou não o saldo do governante no que diz respeito ao capital político.

Em uma arena política desse tipo desempenha um papel importante o “empreendedor” ou “gestor” capaz de articular e compartilhar diferentes interesses cristalizados. Entretanto para que as políticas sejam viabilizadas e legitimadas é necessária também a existência de órgãos com respaldo técnico capazes de influenciar atores políticos relevantes.

A inclusão de um novo balanço: de intercâmbio de problemas comuns

Para se avançar nessa compreensão tendo por foco a realidade da metrópole brasileira haveria que se incorporar à análise um outro tipo de balanço de “capacidade governativa”, com vistas à construção de uma boa governança metropolitana, visando solucionar o problema (ou a ausência) do governo metropolitano. A inexistência de um sistema de governo metropolitano é uma questão que dificulta a resolução dos problemas urbanos das maiores cidades do mundo. As áreas metropolitanas são áreas de grande dinamismo econômico, de grande concentração populacional e, por isso mesmo, de

graves questões sociais, o que faz delas espaços de intensas contradições.

Hoje o crescimento e a riqueza do mundo estão cada vez mais concentrados em um número limitado de metrópoles. Elas não são apenas aglomerações humanas, são centros estratégicos de produção econômica, cultural e espaços referenciais para a dinâmica política de qualquer país. No entanto, as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade. Como todo espaço social, elas são produto de uma história econômica e política, que define suas possibilidades, o ritmo de sua expansão e seu formato.

Na sociedade global, o crescimento e a riqueza estão cada vez mais concentrados em um número limitado de metrópoles, e as questões sociais se acumulam, principalmente nas áreas metropolitanas dos países de industrialização tardia, em que a dinâmica econômica é instável, e a capacidade produtiva extremamente, variável. Nesse contexto, as metrópoles contêm, ao mesmo tempo, o maior potencial de desenvolvimento do país e os mais graves problemas sociais.

É esse o cenário das áreas metropolitanas na maior parte do mundo, o que transforma as metrópoles em um problema também político. Isso porque elas constituem uma realidade territorial não contemplada pelo Direito, não são unidades formais de organização e, consequentemente, não têm uma estrutura de governo que responda pelos problemas que elas comportam. Como afirmam Borja e Castells (2004), as cidades metropolitanas são espaços urbanos onde a cidade real se confronta com a cidade formal, na medida em que, a cidade central (em torno da qual gravita a dinâmica metropolitana) esgota sua capacidade de resposta em relação à toda a região.

Esse é o núcleo da questão da gestão metropolitana no Brasil. A metrópole não é uma unidade política, não tem as prerrogativas político-institucionais de uma unidade federativa, mas existe como espaço fundamental na dinâmica econômica na medida em que é o desenvolvimento das metrópoles que puxa a economia brasileira.

Se as metrópoles não são unidades políticas reconhecidas, o que são as metrópoles ou, de forma mais específica, as regiões metropolitanas? São áreas urbanas que, por força da necessidade de sistematização do planejamento das cidades, são definidas como espaços especiais pelas funções que exercem, pelo tamanho de sua população, pela inexistência de limites perceptíveis entre os municípios que ela incorpora, dentre outros critérios definidores. São, assim, arranjos institucionais e territoriais "atípicos" do planejamento governamental e da gestão urbana. Daí a nossa proposta de "planejamento adaptativo" inclui um novo balanço de "capacidade governativa" diretamente relacionado à realidade das áreas metropolitanas, tendo como referência inicial o "balanço global positivo" de Matus (1996a).

A literatura aponta que o debate sobre essa questão não é novo. Lefevre (2009), ao discutir o fracasso da constituição de instituições metropolitanas, recupera o debate entre reformadores e os defensores das escolhas públicas nos Estados Unidos nos anos 1960, quando a questão metropolitana já se evidenciava como problema concreto. O debate girava em torno da proposta reformista de instaurar uma institucionalidade metropolitana poderosa (a Garantua), capaz de gerir e solucionar os problemas metropolitanos apontados pelos reformistas: fragmentação institucional,

suburbanização excessiva, elevados custos de urbanização, duplicação de serviços, desenvolvimento da segregação socioespacial e excesso de autonomia dos municípios. Tendo por referência o "combate de valores" em que prevalece a noção de interesse geral, interesse público, o coletivo à frente e a instituição democrática, e considerando a metrópole "uma nova comunidade política", propunham abolir o princípio da autonomia municipal; a redução das competências das comunas; o estabelecimento de competências metropolitanas no domínio do planejamento, advogando a importância do papel da coordenação metropolitana e a necessidade de recursos fiscais próprios e entidade política própria para geri-los.

Os adeptos da escolha pública, por sua vez negavam a ideia do território único afirmando que não há resposta única entre território funcional e institucional, criticando fundamente a ideia da Garantua.¹ Tendo por referência o "combate de valores" em que prevalece a primazia do indivíduo sobre o coletivo e advogando a "liberdade de escolha onde viver e morar", recusa o termo fragmentação argumentado que a organização institucional baseada na multiplicidade de coletividades locais reflete o desejo da população. Reconhecem que os Estados Unidos têm sistema policêntrico ou de economia pública complexa, porém a multiplicidade de coletividades é algo desejável. A Garantua é antidemocrática, burocrática, com estrutura grande demais, pesada, e não recomendável para uma institucionalidade que deve estar próxima dos cidadãos/eleitores. De todo modo, não contribui para a mobilização dos cidadãos a participar da vida política local.

Como posto, esse não é um debate técnico, mais um debate político, de "combate

de valores” da sociedade americana dos anos 1960. Resgata-se a pertinência atual do debate e verifica-se quais outros elementos o atualizam e o revigoram. De modo um tanto paradoxal e desviante, um dos argumentos dos reformadores em favor da criação de um órgão metropolitano era o fato de que a metrópole nascente estava constituindo uma comunidade social e política. Hoje é por razões inversas, pois a metrópole se fragmenta no plano social e político. Por isso, muitos advogam por um dispositivo institucional que permitiria remediar essa fragmentação. Na mesma ordem de ideias, as questões de solidariedades territoriais estão hoje na agenda do governo metropolitano. Ainda, o sujeito das competitividades dos territórios em uma economia globalizada volta a dar força à questão institucional metropolitana. Ou seja, na competição da era global, àquela das metrópoles entre si, os municípios não são mais suficientes para produzir a força econômica, as amenidades e os equipamentos necessários para melhor se posicionar nessa louca corrida. As alianças e a cooperação institucional entre as coletividades locais (a metrópole é uma delas) são importantes para que certas políticas mudem de escala, para que estratégias comuns de desenvolvimentos sejam executadas, para que a promoção da área metropolitana seja eficaz.

Isso não significa que a questão institucional única seja a melhor alternativa nesse novo contexto. Entretanto, há muitos que consideram a adequação entre o território funcional e metropolitano e sua organização institucional. Não há certezas teóricas ou empíricas nessa questão.

Do mesmo modo, não existe nenhum balanço internacional recente da constituição de autoridades metropolitanas, de seu

funcionamento e de seus resultados. Em compensação são numerosos os estudos; entretanto, poucas são as estruturas institucionais metropolitanas que se encontram no mundo, e no dizer de Brenner são de natureza “disparatada” em função do seu estatuto político. No mundo como um todo, muitas experiências foram feitas na busca de soluções sustentáveis para os governos das metrópoles.

As dificuldades de estabelecer consensos cooperativos é uma realidade também entre nós, e as tentativas de construção de arranjos institucionais que viabilizem a resolução dos problemas metropolitanos (como problemas de natureza comum a diferentes níveis de governo) envolvem desde mecanismos extremamente autoritários, que têm como base a força da lei, até a adoção de padrões democráticos de negociação.

Em alguns países, como o Brasil, de pouca tradição democrática, o encaminhamento das questões metropolitanas se dá a partir da criação de uma estrutura metropolitana que se configura por lei, acima dos governos municipais. Atualmente, no Brasil, a criação de regiões metropolitanas se efetua por lei estadual, como preconiza a Constituição de 1988, à revelia do interesse municipal.

Nesse contexto, os municípios são obrigados a atuar conjuntamente em uma série de funções previamente definidas. Uma estratégia nessa direção seria a criação do “município metropolitano”, realidade muito semelhante a dos distritos federais, mas que no Brasil geraria enorme constrangimento político. Uma outra forma de encaminhar a resolução dos problemas metropolitanos, onde não existe uma autoridade metropolitana, é o uso de uma unidade administrativa de um nível

administrativo superior, com a divisão (ou não) de competências, entre essa unidade e os municípios da aglomeração, situação que pode gerar conflitos.

Arranjos podem ser identificados também com a introdução de coordenações de base funcional, isto é, criação de mecanismos ou instituições para prestação de serviços ou funções específicas em territórios especialmente definidos. Recurso utilizado, por exemplo, em Barcelona e Nova York.

Finalmente, temos a experiência de algumas regiões metropolitanas onde, a despeito de não haver nenhum tipo de coordenação em nível supramunicipal, são estabelecidos mecanismos de cooperação entre os municípios com objetivos gerais ou específicos. Isso ocorre em situações de democracias consolidadas, em que o debate democrático e a consciência dos compromissos assumidos com as coletividades levam os signatários do poder a buscarem saídas que vislumbrem a sociedade mais ampla, num esforço de ação cooperativa, baseada na confiança e na participação de todos.

No entanto, a despeito dessa diversidade de possibilidades de enfrentamento da questão do governo da cidade metropolitana e da gestão dos problemas metropolitanos, uma constante geral ainda é o exercício por parte dos níveis de governo superiores de funções de planejamento global e estratégico, pela dificuldade da cooperação e da prestação de serviços de grande envergadura como: transportes, eliminação de resíduos, saneamento, meio ambiente, etc. É bom ter em mente que formatos de gestão que demandam a cooperação de muitos atores e agências constituem um problema de ação coletiva de um grande grupo. Como aponta a literatura, a cooperação nos grandes

grupos tende a ter custos elevados e implica a construção de consensos entre os diferentes níveis de governo para que suas ações e recursos converjam ao mesmo tempo para uma dada decisão (ver Souza, 2006, p. 173).

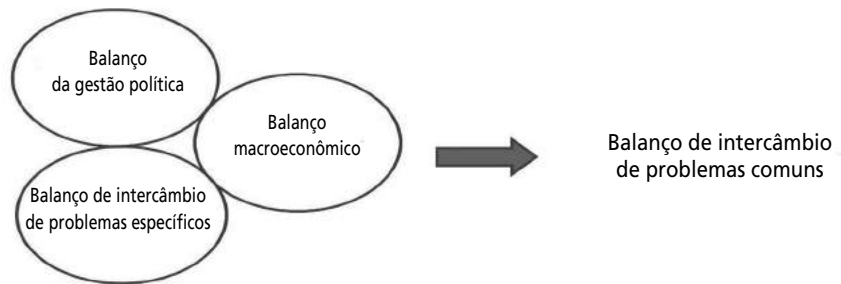
Como afirmam Borja e Castells (2004):

[...] a repartição de competências entre os distintos níveis de governo é uma questão complexa que depende tanto do tipo de organização metropolitana adotada, quanto da estrutura geral do Estado, das relações intergovernamentais, do grau de autonomia das autoridades locais, etc.

Diante de tudo isso é importante lembrar que nas regiões metropolitanas o conflito se sobrepõe ao consenso o que parece tornar ingovernáveis essas áreas. Ele tem origem em diferentes situações de incerteza, envolvendo: o financiamento das ações de âmbito metropolitano, a desconfiança em relação a uma possível perda de autonomia dos municípios, a possibilidade do aumento do gasto público e da burocracia e a própria definição do âmbito metropolitano, questão muito presente no caso brasileiro atual.

Sabemos que no Brasil a inexistência de arranjos institucionais em nível estadual dificulta atitudes de cooperação entre os municípios; que os conflitos partidários funcionam como obstáculos poderosos à integração das ações; e que o aprofundamento das relações intergovernamentais tende a ocorrer quando a sociedade, por intermédio de suas organizações, assume o papel de cimento dessas relações.

A importância de incluir o balanço de intercâmbio de problemas comuns no “balanço global positivo” de Matus, olhando a realidade metropolitana brasileira, está na tentativa de potencializar iniciativas já existentes no Brasil



Fonte: Ilustração elaborada pelas autoras (com base em Matus, 1996a).

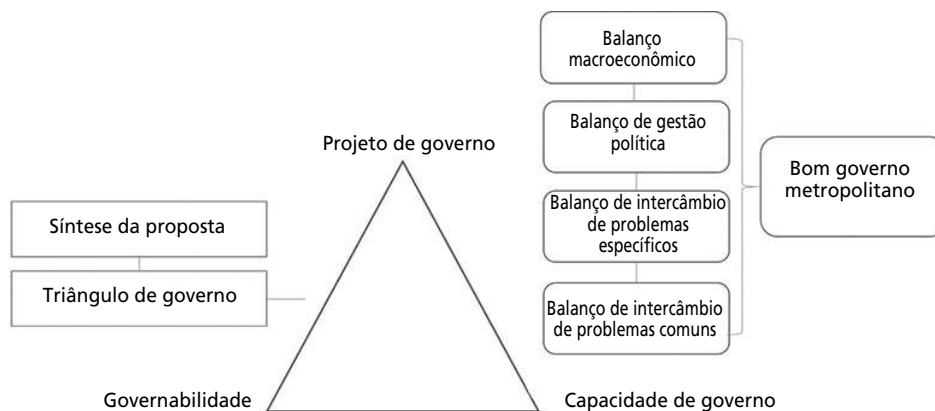
de constituição de pactos territoriais (como pactos políticos) para resolução desse impasse institucional. Assim como abrir, a partir do saldo desse balanço, novas possibilidades para melhoria das relações intergovernamentais visando a boa governança urbana.

Como nos ensina Matus (1996a), a arte e a técnica de governar consistem em produzir, mediante compensações, um balanço global positivo. Isso significa dizer que a qualidade da gestão governamental se apresenta no balanço político global, o qual necessita ser positivo para o governante não sofrer perda de capital político. Isso porque “um saldo negativo do conjunto da gestão representaria um saque contra o capital político do governante” (Matus, 1996, p. 34). Incluímos nesse balanço global um novo elemento, que dá respaldo para o tratamento dos problemas metropolitanos, como problemas territoriais de interesse comum.

Como vimos, a capacidade governativa tem a ver com a liderança política que o

governante tem na comunidade como um todo, uma vez que o desempenho de governo não depende só das ações concretas que o governo é capaz de implementar, mas também da capacidade que o governo tem para manter uma taxa razoável de governabilidade, de administrar o processo de legitimação do poder político e de dar conta da dimensão política do desempenho governamental.

À medida que a gestão pública está sempre sendo avaliada pelo cidadão, para o governante ser considerado competente e eficiente ao término de seu mandato, faz-se necessário realizar uma gestão bem-sucedida, e para tanto é preciso ter saldos positivos nos balanços de gestão. Em se tratando dos municípios que compõem regiões metropolitanas, cabe ao governante compensar também os efeitos do balanço de intercâmbio de problemas comuns, de forma a que seja possível manter a sustentabilidade política da governança metropolitana.



Fonte: Ilustração elaborada pelas autoras (com base em Matus, 1996).

Persiste um vazio institucional no que diz respeito à governança compartilhada, que, entendemos, deve ter como base de sustentação uma ação coletiva, fazendo com que diversos atores cooperem em um território para produzir o bem comum. Isso implica a necessidade da construção de consensos, no que diz respeito aos diversos objetivos dos órgãos de diferentes governos envolvidos, a fim de que suas ações e recursos convirjam simultaneamente para uma dada decisão.

O Balanço de intercâmbio dos problemas comuns e o "mal público metropolitano"

Visando contribuir no debate contemporâneo acerca da construção da governança metropolitana, introduzimos o conceito de "mal público metropolitano" (Lacerda, 2011) na análise do

"planejamento adaptativo", conceito esse que, na nossa visão, permite refinar o entendimento dos problemas metropolitanos de coordenação da circunscrição territorial ("cidade metropolitana", Andrade e Clementino, 2007) no campo político-administrativo.

Em seu modelo de análise, Lacerda (2011) denomina "mal público metropolitano":

os custos compulsórios consumidos por um município em função de sua integração socioespacial a uma região metropolitana. Tais custos podem ser sanitários, habitacionais ou relacionados à execução das mais diversas políticas públicas, e são causados por condutas (ativamente perseguidas ou relativamente toleradas) de outros municípios na região. É parte integrante dessa definição a noção de que o consumo compulsório do mal público pode ser interrompido ou efetivamente reduzido via cooperação intermunicipal. Também pressuponho aqui que tais custos compulsórios são, em algum momento, percebidos pelos entes municipais. (Lacerda, 2011, p. 156)

Concordamos com Lacerda (2011) quando ele parte do princípio de que o consumo compulsório do mal público pode ser interrompido ou efetivamente reduzido via cooperação intermunicipal, mas acrescentamos que, em se tratando de região metropolitana (cidade metropolitana), o consumo compulsório do mal público pode ser interrompido ou efetivamente reduzido via cooperação intergovernamental, porque outro ente da federação exerce, a nosso ver, um importante papel no processo de construção do “bem público metropolitano” – o governo estadual.

Na opinião de Lacerda (2011, p.164), no caso brasileiro, “a resolução pontual desses descompassos pelo governo estadual não é óbvia e nem deve ser vista *prima facie* como a solução estável por excelência”. Do ponto de vista analítico torna-se interessante identificar o nexo entre o “consumo do mal coletivo” e as estruturas de governança metropolitana. Uma saída seria que um ente supramunicipal no nível local assumisse (em maior proporção) os custos desse descompasso de consumo dos bens públicos, como, por exemplo, o estado federado, que no Brasil, assim como o município, é um ente federado em parceria com os municípios metropolitanos.²

Como na gestão das políticas públicas, no Brasil contemporâneo, os três entes federativos (União, estados e municípios) assumem as chamadas competências comuns, tendo em vista o atendimento do interesse público, e, de acordo com o princípio da subsidiariedade, as atribuições que afetem dois ou mais municípios certamente se inserem no âmbito da competência do Estado, são os chamados interesses públicos intermunicipais ou estaduais; defendemos a tese de que o estado é um protagonista

à construção técnico-política de governança metropolitana. Segundo Lomar, o princípio da subsidiariedade ressalta que:

[...] todas aquelas atribuições que possam ser exercidas pelo Município não devem ser exercidas pelo Estado ou pela União, aquelas que afetem dois ou mais municípios certamente se inserem no âmbito da competência do Estado; são os chamados interesses públicos intermunicipais ou estaduais. E aquelas questões mais abrangentes que afetem dois ou mais estados são os interesses interestaduais e, portanto, nacionais. É claro que essa divisão não é absoluta, porque na maioria das situações, esses interesses se interpenetram.

Concordamos com Wilson et al. (2010), quando, após análise das estruturas de governança metropolitanas em seis federações latino-americanas (Argentina, Brasil, Canadá, México, Estados Unidos e Venezuela) afirmam que:

[...] nos casos desses países federativos, sugerem que o caminho para estruturar a governança em áreas metropolitanas não deverá depender das iniciativas de governos federais e de reformas constitucionais, mas, sobretudo, deverá contar com estímulo ao desenvolvimento de arranjos entre governos locais, onde os governos estaduais e provinciais podem ter um papel importante.

Nossa proposta ressalta ainda mais a significativa importância do papel do governo estadual na resolução dos problemas metropolitanos, ou seja, do balanço de intercâmbio de problemas comuns. Considerando que, no Brasil, a Constituição em vigor (Art. 25) transferiu aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas, e que o § 3.o do art. 25 diz que “compete ao Estado integrar a

organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" cabe a esse ente da federação, a nosso ver, assumir parte (ou mesmo a maior proporção) do "mal público metropolitano".

A importância do papel do estado na construção técnico-política da governança metropolitana pode se verificar também no Estatuto da Cidade (2001), uma legislação infraconstitucional, que orienta o estado a se respaldar no planejamento participativo à escala metropolitana; ou seja, o estado ao realizar determinadas intervenções que afetam o ordenamento territorial da metrópole deve se respaldar naquilo que chamamos de "planejamento adaptativo". O Art. 45 do Estatuto da Cidade (2001) afirma que, para garantir a gestão democrática da cidade, "os organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação à população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania". Esse ente da federação, o estado, deve no processo de planejamento (e intervenção) metropolitano, oferecer a oportunidade de ampla participação popular.

Além disso, estudos recentes demonstram que a grande maioria das regiões metropolitanas brasileiras padece de fragilidade institucional para estruturar mecanismos de governança metropolitana com condições de solucionar os problemas existentes na "cidade metropolitana", o que pode se explicar pela ausência de uma identidade metropolitana, que dificulta uma ação coletiva capaz de garantir a governabilidade e/ou a falta de incentivos dos governos estaduais.

Como o governo estadual deveria necessariamente cooperar para a redução ou eliminação do "mal público metropolitano" junto com os governos municipais, na nossa visão, será a partir das competências comuns, as quais devem ser realizadas a partir da promoção da cooperação entre as três esferas de governos (municipal, estadual e federal), utilizando dos instrumentos fiscais e legais.

Nossa proposta parte da realidade brasileira na qual o governo estadual cria as regiões metropolitanas e, mesmo tendo a prerrogativa de coordenar os processos de integração de seu planejamento de forma participativa na escala metropolitana, praticamente não tem avançado. Nos poucos casos de reestruturação institucional que lograram algum sucesso (pós a Constituição de 1988), o estado federado teve um papel de grande centralidade.

No entanto, a população das RMs, no Brasil, não está suficientemente organizada nem mobilizada para se incorporar, por exemplo, aos mecanismos institucionais de participação com uma identidade metropolitana em busca de uma ação coletiva, e isso representa um sério problema para uma governança metropolitana, e cabe aos governos estaduais e locais criar estratégias para produzir na cidade essa identidade territorial.

Segundo Souza (2009), "a marca do passado", pautada na dependência dos recursos e das decisões federais e na centralização, tem dificultado mudanças no desenho institucional das regiões metropolitanas e na rota das políticas públicas. A inexistência de uma sociedade organizada e de mobilização da mesma na direção da resolução dos problemas comuns dificulta a construção de saídas de natureza coletiva.

A inexistência de uma identidade metropolitana, aliada a uma cultura cívica que empurre os cidadãos para a participação, tem dificultado a mobilização social nas regiões metropolitanas brasileiras, o que se justifica pela referência que os movimentos organizados ainda têm com a participação focalizada no imediatismo do espaço de moradia. As ações de natureza coletivas são expressões do espaço municipal, a interação quando ocorre é com as instituições municipais de governo e não ultrapassa as fronteiras (do ponto de vista político) das unidades territoriais formais na direção de uma atuação mais ampla. Para uma governança metropolitana faz-se necessário estabelecer relações intergovernamentais e sociais de um novo tipo, pautadas na ação coletiva.

Como já foi dito anteriormente, a ausência de arranjos institucionais compartilhados em nível estadual dificulta atitudes de cooperação entre os municípios; os conflitos partidários funcionam como obstáculos poderosos à integração das ações, e o aprofundamento das relações intergovernamentais tende a ocorrer quando a sociedade, através de suas organizações, assume o papel de cimento dessas relações. Por outro lado, as incertezas acerca do financiamento das ações de âmbito metropolitano, que pode gerar ou não um aumento do gasto público e da burocracia, e da perda de autonomia dos municípios, vêm sendo os principais constrangimentos para a realização de ações compartilhadas.

A ausência de estrutura de planejamento e de mecanismos permanentes de financiamento dos problemas comuns, na grande maioria das RMs, impõe limites e desafios para uma gestão compartilhada. Constatamos em pesquisas realizadas na região metropolitana de

Natal que o fato de um conselho municipal pertencer a uma região metropolitana não garante deliberações visando à solução de problemas comuns aos municípios que a compõem.

Na sociedade brasileira, experiências de cooperações federativas, ou melhor, de governança metropolitana por construção institucional (intermunicipais) são heterogêneas e incipientes, e a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, constitui uma das primeiras iniciativas do Estado brasileiro. As variações na realidade dos municípios brasileiros, em termos de recursos financeiros, técnico e político para responder a suas responsabilidades impõem dificuldades para se estabelecer relações de cooperação, de partilha e de participação entre os diferentes atores.

A questão-chave para a formulação e implementação de políticas públicas na "cidade metropolitana", que garantam o atendimento dos direitos sociais do cidadão, é a criação de arranjos institucionais que superem a fragmentação institucional. Entendemos que "a superação da fragmentação institucional exige que a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo seja acompanhada pelo estabelecimento de arranjos de cooperação, que evitem o desperdício de esforços e permitam aproveitar economias de escala na provisão de bens e serviços públicos." Na concepção de Sol Garson, "nesse processo é importante identificar possíveis incentivos a serem oferecidos pelo governo central."

Na nossa visão, considerando a realidade brasileira, além de incentivos do governo central, cabe, principalmente, ao governo estadual criar incentivos à governança metropolitana. Ou seja, a gestão da "cidade metropolitana" requer a elaboração e implementação de

um projeto metropolitano, que na concepção de Lefèvre (apud Garson, 2010, p. 11) "é um orientador da ação coletiva que se desenvolve nesses territórios, construídos a partir de elementos institucionais, financeiros e fiscais, políticos, geográficos e econômicos e elementos sociológicos e históricos".

No Brasil, a criação de arranjos institucionais metropolitanos que respondam ao balanço de intercâmbio de problemas comuns depende hoje da possibilidade de conjugar, em cada região, os elementos institucionais, financeiros e fiscais, políticos, geográficos e econômicos e os elementos sociológicos e históricos que constituem um projeto metropolitano (Garson, 2010, p. 43).

Na visão de Lomar, uma saída seria mudar a Constituição. Segundo ele,

[...] talvez, um processo complexo, complicado, porque é uma discussão sobre várias variáveis complicadas, inclusive e, especialmente, à questão tributária. Mas acho que existe um grande espaço ainda meio inexplorado no campo da legislação ordinária, onde compete à União estabelecer uma legislação que oriente a atuação federal pelo menos na questão do desenvolvimento econômico e, portanto, embutida na questão de desenvolvimento econômico, considerar a questão do desenvolvimento urbano.

E acrescenta:

[...] o que é difícil é imaginar a elaboração de um plano em nível federal, que seja executado em cooperação, que a União transfira a execução para estados e municípios. Isso seria incompatível com o sistema federativo brasileiro. Então, é preciso ter um pouco de criatividade e pensar concretamente nas alternativas

disponíveis, quer dizer, explorar o texto constitucional ao máximo, eu acho que há uma margem grande aí que ainda não foi bem suficientemente explorada.

Como diz Rolnik,

[...] acho que nós vamos ter que enfrentar isso e montar uma equação. Não vejo saída na base da construção de pactuações, em fóruns informais, que você toda hora tem que re-pactuar de novo. Acho o pacto de concertação lindo, maravilhoso, mas a gente não pode passar o resto da vida fazendo pacto de concertação. Chega um novo agente político que não fez parte do pacto e diz que não quer mais, desistiu. Nessa informalidade dos fóruns não dá mais. Então, acho que é difícil, é complexo, mas não consigo imaginar uma política nacional de desenvolvimento urbano sem enfrentar, claramente quem faz o quê, quem aprova o quê, quem põe dinheiro no quê, quem fiscaliza o quê. Só assim, fica decidido, e cada um inaugura a fitinha já que lhe cabe. Acho que é essa que deveria ser a nossa postura.

Considerações finais

O modelo teórico de Lacerda (2011, p. 164) visou "compreender o fortalecimento dos vínculos entre a governança metropolitana e sua congênere sobre arranjos socioespaciais e dinâmica econômica". O recado básico dado pelo autor é que não dá para separar uma coisa da outra, na análise das RMs. Por isso consideramos necessário vincular o balanço de problemas metropolitanos ao "mal público metropolitano", à emergência e solução dos problemas cooperativos de planejamento e gestão.

Como no Brasil contemporâneo os três entes federativos (União, estados e municípios) assumem as chamadas competências comuns, tendo em vista o atendimento do interesse público, para a construção técnico-política da governança metropolitana defendemos a ideia de que o estado deveria ser protagonista nesse processo, dada a sua condição de ser o ente da federação responsável pela criação e planejamento dessa escala territorial.

A fragilidade institucional das nossas RMs e a inexistência de um projeto metropolitano capaz de gerar uma ação coletiva, que possibilite uma cooperação entre os governos subnacionais e a não formação de uma consciência e identidade metropolitanas têm dificultado a redução ou eliminação do mal público metropolitano para a solução dos problemas comuns.

A ausência de estrutura de planejamento e de mecanismos permanentes de financiamento dos problemas comuns, na grande maioria das RMs, impõe limites e desafios para uma gestão compartilhada.

Em se tratando do Brasil, a responsabilidade do nível estadual de governo nas questões metropolitanas ressalta a necessidade de esse governo criar os arranjos institucionais, em nível estadual, capazes de gerar atitudes de cooperação entre os municípios, minimizando os conflitos partidários e aprofundando as relações intergovernamentais. Por outro lado, o governo estadual também deve gerar certezas acerca do financiamento das ações de âmbito metropolitano, que assegure a realização de ações compartilhadas, e que represente uma garantia de boas políticas públicas integradas.

Maria do Livramento Miranda Clementino

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Políticas Públicas. Natal/RN, Brasil.
clement@ufrnet.br

Lindijane de Souza Bento Almeida

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Políticas Públicas. Natal/RN, Brasil.
lindijane@cchla.ufrn.br

Notas

- (1) Trata-se de debate entre reformadores e defensores da ideia da “escolha pública” nos Estados Unidos (anos 1960) sobre o fracasso da constituição de instituições metropolitanas. Os reformadores propunham a criação da Gargantua (órgão de gestão governamental metropolitano), iniciativa veementemente criticada pela visão dos adeptos da “escolha racional” para evitar a duplicação de serviços e de coordenação da ação governamental sugeriam manter a organização institucional de economia pública local americana. Para esses últimos, a Gargantua seria antidemocrática, pois burocrática, com estrutura muito grande e pesada para estar próximo dos cidadão/eleitores. Além disso, não contribuiria para a mobilização dos cidadãos a participar da vida política local.
- (2) A partir da Constituição de 1988, um novo arranjo federativo é estabelecido no país, o qual eleva o status Jurídico Constitucional dos Municípios. O Estado Brasileiro passou a ser formado pela união indissolúvel da União, estados federados, Distrito Federal e municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Referências

- ALMEIDA, M. H. T. de (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 28, n. 28, pp. 88-108.
- ANDRADE, I. e CLEMENTINO, M. L. M. (2007). Descentralização e impasses da governança metropolitana. *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, v. 1, pp. 239-258.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. (2004). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri, Taurus.
- BRENNER, N. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental Post-Fordista. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Regionales*, v. XXIX, n. 86, pp. 5-36.
- CLEMENTINO, M. do L. (2007). “Inovação no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial”. In: LIMA, A. J. de (org.). *Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública*. Belo Horizonte, Autêntica.
- _____. (2008). Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o Plano Metropolitano. *Scripta Nova*. Barcelona, v. 12, pp.109-141.
- CLEMENTINO, M. L. M. e ALMEIDA, L. de S. B. (2011). Contribuições do planejamento técnico-político na construção da governança urbana e metropolitana. In: XIV ENANPUR. *Anais*. Rio de Janeiro.
- DINIZ, E. (1997). “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil”. In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

- GARSON, S. (2010). *A Construção de projetos metropolitanos. Experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana*. Rio de Janeiro, Ippur/UFRJ/Faperj. (Relatório do Projeto OM/Faperj).
- LACERDA, A. D. F. de (2011). Ação Coletiva e Cooperação Intermunicipal em duas Metrópoles. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 61, pp. 153-156.
- LEFÈVRE, C. (2009). Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para construção de novos territórios políticos. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-318.
- MATUS, C. (1989). *Senhor Presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife, Litteris.
- _____. (1993). *Política, planejamento e governo*. Brasília, Ipea 143.
- _____. (1996). *Estratégias Políticas: chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*. São Paulo, Fundap.
- _____. (1996). *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo, Fundap.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. (2008). "Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira". In: MENDONÇA, J. e COSTA, G. (orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, C/Arte.
- OSMONT, A. e LE BRIS, E. (2008). "Dissidence et secesión urbaines". In: FRANCE, Ministère des Affaires étrangères e européennes. *La Gouvernance Urbaine dans tous ses états*. Paris, pp.30-33.
- PUTNAM, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.
- REIS, F. W. (1994). "Governabilidade e instituições políticas". In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. São Paulo, José Olímpio.
- _____. (1995). Governabilidade, instituições e partidos. *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 41, pp. 40-59.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2004). "As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido?". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo/Rio de Janeiro, Fundação Perseu Abramo/Fase – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional/Observatório das Metrópoles.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e SANTOS Jr., O. A. (2010). "As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras". In: CASTRO, E. de e WOJCIECHOWSKI, M. J. (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Vancouver/Rio de Janeiro/Belo Horizonte, University British Columbia/Observatório das Metrópoles/Ed. PUC Minas
- ROLNIK, R. (2001). Governar as metrópoles: dilemas da re-centralização. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS. *Anais*. Caxambu, MG.
- SANTOS, M. H. de C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.
- SANTOS, M. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (1996). *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Hucitec.

- SEIXAS, J. e COSTA, P. (2009). Das cidades criativas à criatividade urbana criatividade e governança na cidade contemporânea. In: CONFERÊNCIA CONJUNTA DA EUROPEAN URBAN RESEARCH ASSOCIATION E DA URBAN AFFAIRS ASSOCIATION CITY FUTURES 09 – CITY FUTURES IN A GLOBALISING WORLD. *Actas*. Madri.
- SOUZA, C. (2006). “Condições Institucionais de cooperação na Região Metropolitana de Salvador”. In: CARVALHO, I. e PEREIRA, G. C. (coords.). *Como Anda Salvador*. Salvador, Edufba.
- WILSON, R. H.; SPINK, P. K. e WARD, P. M. (2010). Metropolitan Governance in Americas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL GOVERNANÇA URBANA E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO. Natal, RN, 1-3 setembro.

Texto recebido em 13/jan/2014
Texto aprovado em 16/out/2014

O lugar da opinião. A cidade e os espaços de produção social da opinião pública

The place of opinion. The city and the spaces
for social production of public opinion

Maria da Penha Smarzaró Siqueira
Gilton Luis Ferreira

Resumo

Por mais que o termo possa induzir, o conceito de esfera pública não se encontra vinculado aos espaços de natureza pública fisicamente construídos. Mesmo assim, tendo como pano de fundo conceitual a obra do filósofo alemão Jürgen Habermas, *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, o presente artigo se propõe identificar alguns ambientes que, na longa trajetória da história das cidades, serviram de palco para desenvolvimento das discussões e afirmação das ideias coletivas, buscando assim reconhecer lugares urbanos que historicamente embalsamaram a produção social da opinião pública e os novos ambientes midiáticos que a esse fim se propõem.

Palavras-chave: opinião pública; história urbana; esfera pública; cidades; espaço público.

Abstract

As much as the term "public sphere" may induce us to think that this concept is bound to physically built public spaces, this is not actually true. In spite of this, having the work of the German philosopher Jürgen Habermas, *"The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society"* as the conceptual background, this article aims to identify some environments that, in the long trajectory of the cities' history, served as a stage for the development of discussions and for the affirmation of collective ideas. Thus, it aims to recognize urban places which have historically involved the social production of public opinion and the new media environments that have this purpose.

Keywords: public opinion; urban history; public sphere; cities; public space.

Introdução

O conceito de esfera pública não apresenta um formato inflexível ou definitivo, sua mobilidade conceitual depende do espaço social onde se localiza ou do tempo histórico em que se inscreve. Assume o encargo sociológico de descrever instituições e práticas sociais efetivas, bem como fornece critérios para análise e julgamento dessas mesmas práticas e instituições.

No entendimento de Habermas (2003), a esfera pública burguesa se formava pela reunião de pessoas privadas, em ambiente de acesso público para discutir questões privadas publicamente relevantes. A estruturação dessa esfera ancorava-se na capacidade de racionalização pública ao alcance dos indivíduos que intercambiavam. Como categoria histórica, a esfera pública teve origem vinculada à dinâmica da sociedade burguesa em contraposição ao poder estabelecido, com interesse de assegurar um Estado de direito que garantisse as condições necessárias ao desenvolvimento e ao livre fluxo de ideias, mercadorias, trabalho e informações sem a intervenção de outras esferas, principalmente a estatal.

Do ponto de vista semântico, o termo esfera pública pode induzir em erro se sugerir uma representação espacial, um espaço de uso comum fisicamente construído como ruas, praças ou prédios públicos. Também não se confunde com a esfera do Estado, negando-se a comparação com o âmbito do poder público, uma vez que não diz respeito aos espaços de exercício do poder com todos os seus órgãos e aparelhos administrativos. Nesse sentido, a esfera pública não se apresenta como espaço fisicamente construído, mas como ambiente socialmente edificado.

Sem desconsiderar tais premissas, as discussões geradoras da opinião pública jamais abdicaram de um *locus* para sua produção ou recusaram ambientes propícios para seu desenvolvimento e difusão. Dos tempos imemoriais da antiguidade grega – tendo a Ágora como espaço de conversação e debate – ao contemporâneo ciberespaço, passando pelo espaço literário, imprensa, bares e cafés, a esfera pública sempre esteve associada a um “palco” onde se desenrolaram as transformações ou permanências das opiniões ali produzidas. No texto, reconhecemos ambientes que na longa duração se fizeram propícios ao desenvolvimento do debate e consolidação das ideias e opiniões coletivas. O breve passeio pela trajetória dos espaços de convivência pública nas cidades – ambiente favorável ao convívio produtor de sociabilidades e opiniões – possibilitou identificar características e práticas sociais exercidas nesses referidos espaços que foram utilizadas para consolidar, fomentar e enriquecer o que se convencionou chamar de opinião pública.

A cidade como palco histórico da opinião pública

No universo sócio-histórico, ritual e linguagem muito têm a nos dizer, principalmente porque o contexto simbólico que abriga a evolução dessas manifestações é muito rico na história da humanidade. No entanto, essa riqueza cultural pouco se registrou na longa duração e nem sempre foi devidamente considerada no processo de reconhecimento das comunidades humanas embora, historicamente, a aliança entre linguagem e rituais tenha demarcado



mediações na construção da sociabilidade humana. Quando Mumford (2004) se refere aos santuários e cemitérios expressa o importante simbolismo desses elementos na construção dos rituais e na representação maior dos rituais por seu valor de linguagem, construção e transmissão cultural de uma comunidade, de um povo ou de um lugar, ou seja, “[...] tudo isso tem algo a ver com a natureza da cidade histórica” (Mumford, 2004, p. 15).

Aquilo que historicamente produzimos como expressão da cidade muito mais se vincula ao ambiente fisicamente construído do que tradições e práticas sociais ali edificadas, uma carência conceitual que – guardadas louváveis exceções – se reflete ao longo da produção acadêmica acerca da ideia de cidade. Apreender a cidade em sua totalidade diz respeito à compreensão do processo que abarca a inserção histórica do homem no seu lugar, uma vez que as cidades agregam à sua constituição – além de pedra e tijolos – significados simbólicos produzidos pela trajetória dos indivíduos que nela habitam. Nesse sentido,

[...] situaremos em bases falsas todo o problema da natureza da cidade, se procurarmos apenas estruturas permanentes, amontoadas por trás de uma muralha. Para chegar mais perto das origens da cidade, cumpre-nos suplementar o trabalho do arqueólogo que procura a mais funda camada na qual possa reconhecer uma obscura planta baixa, a indicar a existência de uma ordem urbana. Se quisermos indicar uma cidade, devemos seguir a trilha para trás, partindo das mais completas estruturas e funções urbanas conhecidas, para os seus componentes originários, por mais remotos que se apresentem no tempo, no espaço e na cultura, em relação aos primeiros *tells* que já

foram abertos. Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social [...]. (Mumford, 2004, p. 11)

Sendo verdade que antes da cidade houve a sociabilidade, concordaremos com os gregos quando afirmavam que fundar e erguer uma cidade e ordenar seu território não eram os únicos pré-requisitos à sua constituição, a política e as relações sociais influenciavam formato, uso e ocupação dos espaços. Nesse alinhamento, a maior contribuição herdada dos gregos foi a própria *polis*, forma política original com participação dos cidadãos na defesa e gestão dos assuntos comuns à cidade, bem como as instâncias de decisões coletivas e a tarefa de mediação e arbitragem dos conflitos produzidos pela convivência cotidiana. Outro legado que a antiguidade grega produziu foi a clara distinção entre *oikos* – esfera privada pertencente ao universo doméstico – e *polis* – esfera pública comum aos cidadãos livres. No entanto, a Ágora talvez seja o ambiente que nesse período melhor incorporava a ideia de espaço da construção de opiniões, tanto que inicialmente o termo designava o ato de se reunir, refletir e debater sobre assuntos comuns passando depois a representar, concomitantemente, um espaço físico livre de edificações, delimitado por mercados e feiras, assim como por edifícios de caráter público, o que equivaleria atualmente a uma praça. Portanto, a Ágora apresentava-se como expressão máxima da esfera coletiva na urbanística grega, sendo o espaço público por excelência. É nela que o cidadão grego convivia com o outro, onde ocorriam discussões políticas e tribunais populares,

portanto espaço da livre opinião, *locus* originário da ideia de cidadania, mesmo que reconheçamos o caráter restritivo do que se entendia por cidadão naquele período.

Habermas (2003), da mesma forma que Hannah Arendt, em *A condição humana*, navega pela *polis* grega observando o comportamento dos cidadãos na prática da vida pública, motivado pelo desejo de buscar no padrão grego fundamentações históricas dos conceitos de público e privado, sedimentados no pensamento europeu, identificando como esfera pública o espaço onde os cidadãos livres e iguais – condição fundamental para o exercício da política no sentido *latu* – compartilhavam práticas esportivas, valorizavam a cultura, realizavam disputas e discussões, corroborando que o lugar do exercício da convivência comunitária era o lugar de produção da opinião. Assim, a Grécia praticamente institucionalizou a opinião pública articulando os recursos intelectuais com os recursos que o espaço urbano oferecia – a assembleia, o tribunal, a praça, etc. – para aperfeiçoar a comunicação e produzir opiniões que depois de debatidas se estabeleciam, se difundiam e se impunham na vida coletiva.

Roma – constituída sob forte herança etrusca e helênica – influenciou diversas culturas em diversos campos da vida social e da organização do espaço urbano. O poderio militar proporcionou a conquista de novos territórios, mas foi utilizando o urbanismo como instrumento político que o império assegurou a romanização das novas ocupações. Em outros termos, a expansão do Império Romano se deu com o avanço das novas fronteiras territoriais e imposição dos símbolos que garantiam a onipresença do sistema político e social que

emanava do poder central e difundia um conjunto de costumes e traços culturais às mais distantes terras conquistadas.

Um forte traço cultural é retratado por Macedo (1986, p. 3), segundo o qual o papel da opinião pública não desaparece no Império romano, pois “[...] em face das exorbitâncias nefastas dos imperadores, desencadeia-se a opinião pública e eles acabam por serem vencidos e substituídos”. Não interessa ao autor o modo como isso tenha ocorrido, sua preocupação é discutir que esses acontecimentos mostram que a opinião pública se tinha separado dos canais oficiais, ganhado as ruas e aparecendo dotada de autonomia, ainda que precária.

O referido autor também defende que podemos dizer, sem prejuízo de outras civilizações, que da poesia ao púlpito, das ruas às praças públicas, a Europa passou a se instituir como uma civilização em que a opinião pública é uma dimensão intrínseca à sua própria vida pública, manifesta ou subjacente, porém sempre presente. Seu processo civilizatório e seus inumeráveis conflitos ao longo da história não podem ser entendidos sem a opinião pública e a existência dos elementos indispensáveis e complementares à sua formulação e difusão, assim como à sua permanência, imposição ou valor.

Filiando-se ao pensamento de Habermas (2003), Lubenow (2007) nos diz que na Idade Média a contraposição entre público e privado não tinha vínculo de obrigatoriedade, não havendo separação entre as duas esferas. O que existia era um conceito de representação que vinculava indivíduo à autoridade, numa representação pública da autoridade. Essa representatividade pública não se constituía num setor social, mas se referia a algo como um status.



Nesse sentido, a representação só podia ocorrer na esfera pública, não havendo nenhuma representação que fosse coisa privada.

Neste modelo da “esfera pública estruturada pela representação” não podemos falar da esfera pública como um domínio social na verdadeira acepção da palavra. Ela desempenha antes de tudo o papel de ser signo característico de um estatuto e não existe enquanto coisa privada. Neste novo cenário, a cidade veio a perder alguma da sua centralidade à medida que o poder de decisão se centrou cada vez mais na corte. A cidade tende assim a ficar limitada a uma atividade aclamativa face aos senhores feudais enquanto representantes locais do poder real. (Eirógomes e Duarte, 2005, p. 614)

Na sociedade medieval prevalecia o domínio da religiosidade e o espaço público tinha uma estrutura complexa, ele não congregava um centro norteador de referência pública, sendo os espaços distribuídos de acordo com sua funcionalidade. Entre o centro civil – com o palácio como representação do poder econômico e político – e o centro religioso, com a catedral e o palácio episcopal, esse último, predominava e simbolizava a maior expressão de poder e de congregação de valores (Benevolo, 2001). Ainda na configuração da sociedade medieval, de acordo com Narciso (2008, p. 60), “[...] o espaço público era regido pelo privado (senhor feudal) que defendia os interesses coletivos. Ou seja, apesar de ser público era regido pelo poder privado”.

Le Goff (1999), num percurso sobre a cidade medieval, suas funções e simbolismos expressa as representações que saem de cena e aquelas que vão dominar o universo socioespacial, expressando a ausência de um espaço

comum como espaço público agregador do diálogo e disseminador de ideias.

[...] As funções da cidade mudaram [...] os sinos aparecem e se instalam no século VII no Ocidente. Eles serão pontos de referências da cidade. Quanto ao anfiteatro, ele foi abandonado, já que o cristianismo não ocidental não admite mais o circo. [...] O estádio não tem mais razão de ser: o esporte toma formas completamente diferentes. Reservado à classe nobre, ele se torna essencialmente um exercício militar. As termas desaparecem, já que se estabelece uma nova relação com o corpo, assim como novas formas de higiene e sociabilidade. [...] Ao lado da região das antigas termas, em que as pessoas se lavavam, sentava-se às mesas das tabernas, onde se discutia: elas também não têm mais razão de ser. Além do mais, a praça pública muda de estatuto. Nada de fórum! Não temos mais o lugar central em que os cidadãos se encontram [...] apaga-se este hábito de discutirem conjunto os negócios da cidade ou os negócios privados. Quando há encontros e discussões, isso se dá com mais frequência nas igrejas [...]. (Le Goff, 1999, p. 11)

Com a fragmentação e a desintegração das estruturas políticas e econômicas do Absolutismo e do Feudalismo, combinado com o início do modelo capitalista de produção, inaugura-se a potencialização das capacidades humanas em produzir mercadorias, tecnologias, serviços e informações. A partir da Revolução Industrial¹ a humanidade experimenta, pela primeira vez na história, capacidade de produção em série e desenvolvimento em larga escala. Sob o governo da burguesia, mesmo com forte conteúdo classista, se afirmam tanto a liberdade econômica quanto política, fatores semelhantes que irão possibilitar o surgimento

do indivíduo moderno. Nesse novo ambiente, o cidadão – que testemunha em meio às multidões um mundo em processo de modernização – foi impelido a desvendar infinitos códigos num universo repleto de imagens, tão distinto de seu ambiente agrário original. Assim,

[...] as transformações econômicas e sociais deixam, nas cidades, marcas ou sinais que contam uma história não-verbal pontilhada de imagens, de máscaras que têm como significado o conjunto de valores, usos, hábitos e crenças que nutriram, através dos tempos, o cotidiano dos homens. (Ferrara, 1990, p. 3)

Um processo inexorável ao capitalismo que, conforme Pesavento (1997), possibilita aos indivíduos a sensação de experimentar a vivência de dois distintos mundos, um que se dá a conhecer e se faz com rapidez e outro que, ao aparentar-se sólido, é transposto pelo novo. É nessa ambiência, com o surgimento de uma nova ordem social, que na era moderna se estabelece tanto o Estado como o mercado, instituições estruturantes do novo sistema onde a esfera pública se consolida de modo diferenciado.

Num processo de longa duração histórica as mudanças estruturais e os novos paradigmas que consolidaram a sociedade moderna burguesa vão configurar novos elementos na dinâmica urbana das cidades, mudando os significados do espaço público. Nesse sentido, o espaço público expressa a representação da modernidade como espaço livre acessível à circulação e participação de vários sujeitos sociais na construção da sociedade moderna (Resende, 2005).

Cidade moderna, berço da opinião pública burguesa

A transformação dos espaços físicos urbanos e das sociabilidades durante os séculos XVIII e XIX pode ser tratada a partir da análise do processo de profundas mudanças que viveu a Europa nesse período. Surgia a sociedade baseada na ideologia liberal que nasceu e içou ao poder uma burguesia politicamente excluída do Antigo Regime, mediante um processo de Revoluções Burguesas² que tiveram lugar de destaque, principalmente, na França, Alemanha e na Inglaterra. É desse ambiente que Habermas (2003) parte para fazer sua leitura e ao interpretá-lo nos avisa referir-se, a esfera pública burguesa, a uma categoria pertencente a um dado momento histórico que não poderia ser imaginada ou transposta para uma análise fora do contexto dessa mesma sociedade.

A esfera pública é tratada pelo autor como a terceira instituição da modernidade capitalista, não se confundindo com o Estado e nem com o mercado. Os atores que consolidariam esse “público” seriam os representantes letrados da burguesia, sujeitos com capacidade de racionalizar, construir e manifestar uma opinião sobre os fatos de interesse coletivo. Dessa forma, o autor coloca a opinião pública como um modo de ver determinada coisa e analisá-la com relevante função de controlar o exercício do poder político. A capacidade de racionalização desse público conduzirá ao julgamento da coisa debatida e, por sua vez, aquilo que é objeto de julgamento é o que ganhará publicidade em forma de síntese ou consenso, tornando

a esfera pública – para a tese democrática – o ambiente de legitimação do poder e da opinião pública. Assim, defende o autor que

[...] a arte do raciocínio público é aprendida pela vanguarda burguesa da classe média culta em contato com o “mundo elegante”, na sociedade aristocrática da corte que, é verdade, à medida que o moderno aparelho de Estado se autonomizava em relação à esfera pessoal do monarca, separava-se por sua vez cada vez mais da corte, passando a constituir um contrapeso na cidade. A “cidade” não é apenas economicamente o centro vital da sociedade burguesa; em antítese política e cultural à “corte”, ela caracteriza, antes de mais nada, uma primeira esfera pública literária que encontra as suas instituições nos coffee-houses, nos salons e nas comunidades de comensais. (Habermas, 2003, pp. 44-45)

É justamente nessa ambiência da modernidade burguesa, norteadas pelo mercado, que surge uma esfera pública de conteúdo não estatal e sua expansão está diretamente vinculada ao crescimento das cidades e das utensilagens que o universo urbano pode ofertar às novas formas de sociabilidades, às práticas sociais e à produção da opinião. Nos princípios dessa sociedade

[...] o tornar “público burguês” já traz a noção de uma necessidade e melhor articulação de interesses entre Estado e cidadão. Noção que ganha legitimidade num segundo momento, já a partir da segunda metade do século XVIII, quando surge a categoria da opinião pública. É aí que se pode falar de um grande salto na noção que se tem de espaço público. (Resende, 2005, p. 131)

Nesse contexto, amplia-se o significado do espaço público com o surgimento de novos atores sociais e novos lugares de encontros que “dão voz a opiniões e discussões muitas vezes controversas às do Estado” (Resende, 2005, p. 131). Complementa o autor que o movimento sócio-histórico da sociedade moderna e os condutores sociais, econômicos e políticos da sociedade capitalista, vão promover várias mudanças nas cidades da Europa, principalmente a partir de meados do século XVIII, com a grande circulação do ideário do progresso que se expandiu nas sociedades ocidentais. Dessa forma, o mundo capitalista na sociedade contemporânea reconfigura o espaço público, pelo viés do significado burguês, pleno de arranjos e com grande diversidade de atores sociais.

Por sua vez, Guedes (2010) afirma que desponta uma nova noção de espaço público, como um lugar de múltiplas vozes, com novos paradigmas tanto nas formas de participação quanto na diversidade das representações sociais. A dinâmica capitalista e a complexidade contemporânea mudam o perfil das relações sociais no espaço público, facilitado pelas mudanças que se processaram tanto no âmbito das relações entre Estado, outras formas de poder e sociedade civil, quanto pela mediação promovida pela tecnologia.

A mediação facilitada pelas tecnologias – a partir da segunda metade do século XX – somada a outras variáveis contribui para a pluralização do espaço público contemporâneo. As inúmeras formas de comunicação e de informação que o atravessam e o sustentam permitem a compreensão de um mundo que

vai além das experiências pessoais e o transformam em um campo de muitas vozes, em uma arena de interesses convergentes e divergentes. (Guedes, 2010, p. 7)

Nessa perspectiva, nos reportamos a Habermas (2003, p. 232) quando expressa “que o âmbito da competência da esfera pública se ampliou”, mudando o simbolismo e os significados do espaço público.

Coadunando com o autor, as mudanças estruturais no sentido tradicional do “público” passam por transformações se estendendo às recentes funções do espaço urbano. Em outros termos, à medida que a cidade assume suas novas funções “[...] modifica-se não só o sustentáculo da esfera pública, mas ela mesma se modifica” (Habermas, 2003, p. 46). Assim, as várias cidades da Europa, que na segunda metade do século XIX e no limiar do século XX, passaram por profundo processo de mudança estrutural tiveram afetadas tanto a noção funcional do espaço público, como o processo de produção da opinião pública. O fenômeno da modernização urbana das cidades europeias teve Paris como a grande referência, sendo a cidade que desempenhou um determinante papel nesse novo ciclo impulsionado por Napoleão III, logo após sua ascensão ao poder.

É o quadro que colheram os pintores impressionistas como Monet e Pissarro em suas visitas aos boulevards parisienses do alto, cheios de gente. É um ambiente ainda diferenciado, onde as formas singulares podem ser colhidas somente perdendo sua individualidade, misturando-se em

um tecido compacto de aparências mutáveis e precárias; mas isso constitui o ponto de partida do qual irá surgir o conceito de ambiente urbano aberto e contínuo, oposto ao antigo e fechado. (Benevelo, 1998, p. 110)

Uma voz dissonante poderia, contudo, contra-argumentar dizendo que, da mesma forma que Paris no século XIX, Londres também já tinha se constituído em metrópole e que os contrastes e transformações do espaço e das sociabilidades urbanas estavam também ocorrendo em outras cidades europeias de porte. No entanto, Pesavento (2002, p. 31) entende que a capital francesa se fez “[...] metonímia da modernidade urbana em função da força das representações construídas sobre a cidade, seja sob a forma de uma vasta produção literária, dos debates e opiniões daí derivadas, seja pela projeção urbanística dos seus projetos [...]”. Mais do que a reformulação das estruturas urbanas, o processo de modernização materializou nas cidades o ideário da modernidade burguesa instituindo-o como representação das relações sociais nelas estabelecidas.

No contexto deste novo modelo, em que as discussões críticas da burguesia decorrem em espaços semi-públicos da cidade como os Salões, as *Coffee Houses*, as Tabernas, etc., a esfera pública burguesa parece voltar a centrar-se em torno da cidade. Na justa medida em que proporciona os espaços necessários para a formação de uma opinião pública, a cidade readquire alguma da centralidade que havia perdido com a esfera pública representativa. (Eiró-Gomes e Duarte, 2005, p. 614)

Figura 1 – O Boulevard Montmartre em 1897



Fonte: Metropolitan Museum of Art. Obra: *O boulevard Montmartre em uma manhã de inverno*. Autor: Camille Pissarro, 1897. Disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Camille_Pissarro.

Segundo Perlatto (2012, p. 80), nesse processo a burguesia se estabelece “[...] como a primeira classe governante cuja fonte de poder localiza-se no âmbito privado, independente do controle do Estado [...]”. Requerendo ter ciência de tudo o que ocorre na esfera estatal, essa classe conduz o movimento no qual o Estado necessita legitimar-se publicamente à crítica racional. Embora concorde

que a evolução da esfera pública tenha ocorrido junto com a expansão da cidade moderna, sustenta que sua constituição definitiva se deu a partir da transformação da função da imprensa que, como arena externa ao universo estatal, auxiliou a construção “[...] de uma opinião pública crítica capaz de colocar publicamente a questão da legitimidade discursiva do Estado”.

Universo urbano e utensilagens de produção e difusão da opinião pública

A dinâmica do mundo moderno transformou a fisionomia das cidades, suas práticas e relações sociais e intensificou o fluxo de pessoas e de mercadorias pelo mundo afora. A necessidade de mais e melhores informações dinamizou o processo comunicacional e passou a exigir da imprensa novo posicionamento quanto a oferta de informações especializadas, solicitando também postura inovadora na forma de exposição de ideias. Da mesma maneira, a intensificação do acesso das populações aos processos de escrita e leitura demandou maior intensidade nas trocas de informações, ampliou o espaço de conversação e debate e deslocou o lugar de produção social da opinião pública para ambientes diferenciados.

[...] Se, de início, o espaço público era o local das discussões políticas, da formação de opiniões e da legitimação do poder, com a imprensa ocorreu o deslocamento desse espaço para os jornais. A imprensa foi a primeira instância mediadora do espaço público, antes concretizado pelos debates em clubes, ruas e praças. No entanto, como os meios de comunicação não atendem a todos os segmentos sociais que desejam ou tentam participar do debate estabelecido na mídia, os grupos excluídos da esfera midiática são, por consequência, excluídos do espaço público. Ou seja, a imprensa favoreceu a "privatização do espaço público". Porém, é interessante observar que sempre houve e possivelmente sempre haverá excluídos do espaço público, aqueles que por alguma razão não estiveram aptos a discutir e

polemizar, seja por razões econômicas ou educacionais. (Melo, 2005, p. 3)

Antes de nos reportarmos ao deslocamento dos espaços de discussão política e formação de opiniões das ruas para a imprensa, conforme texto supracitado, é importante ressaltar que o entendimento da autora de que sempre existiu e da possibilidade de permanecer existindo os chamados "excluídos do espaço público" corrobora com Ota (2013) quando apresenta críticas à obra habermasiana realizada por Iris Marion Young, Peter Howhendl, Nancy Fraser, Seyla Benhabib quando realizam revisão teórica acerca da esfera pública. Argumentações de Fraser (1996), apresentada por Losekan (2009, p. 44), dizem ser utópica a ideia de igualdade nas relações na esfera pública da forma defendida por Habermas (2003), uma vez que o suporte desse "público" está caracterizado, fundamentalmente, como o burguês letrado, notando, assim, uma incongruência na aplicação do conceito em se tratando de uma sociedade estratificada e multicultural. A autora acredita não ser possível aos interlocutores abandonarem suas diferenças estruturais e se comportarem como iguais em um processo dialógico na esfera pública. Com fina ironia, afirma que, para a concretização da proposta de Habermas, as desigualdades sociais deveriam ser eliminadas, uma vez que essas desigualdades determinam posições hierarquizadas que não desaparecem na esfera pública. Em outros termos, se um indivíduo toma parte em um debate público ele simplesmente não deixa de lado sua posição social, sendo que esta é que forja sua vida e identidade, estando assim refletidas na esfera pública as posições assimétricas de acesso à



riqueza, ao poder, à cultura e ao prestígio das sociedades estratificadas.

Retomando o tema dos espaços de produção da opinião pública no final do século XVII e início do XVIII – quando aumenta o interesse da sociedade em participar do processo de decisão daquilo que entendia lhe dizer respeito, bem como o desejo de forçar o poder a justificar-se –, a imprensa consegue se tornar periódica ampliando suas fronteiras para além das pautas culturais inserindo-se nas temáticas políticas e sociais. Assim, seu papel de produtora e difusora dos debates acerca do interesse comum ganha forte centralidade, ao mesmo tempo em que promove um novo lugar de “conversação” capaz de amplificar e difundir as discussões do tempo presente. O advento da imprensa fomenta um ambiente que se difere dos espaços públicos de produção direta da opinião – se porventura assim pudermos chamar as ruas, praças e cafés – e, conforme defende Thompson (1998), carrega consigo o atributo de mediar a inscrição dos fatos na história.

O jornal foi o recurso tecnológico moderno que inaugurou o processo de informação sobre a cidade, mas foi juntamente com o rádio e a televisão que formaram um conjunto midiático cuja aparição foi decisiva para a instauração da noção moderna de esfera pública, ensina Canclini (2002, pp. 45-46). Baseado em estudos acerca de periódicos na cidade do México, constata que na imprensa é o Estado quem mais “fala” sobre os temas relativos à cidade; que os jornais contribuem para a construção da imagem de uma cidade focada nas regiões centrais, reproduzindo saberes convencionais, sendo um meio com mais elementos discursivos que outros para refletir sobre a cidade e

elaborar a condição de cidadão, mas que não contribui para expandir a visão sobre a cidade; assim, a maioria dos jornais insiste no que já é habitual, prolongando estereótipos formados historicamente.

O autor afirma ainda que, nas primeiras décadas do século XX, o rádio auxiliou na consolidação das nações sendo útil para os imigrantes conhecerem a língua local e as cidades, as notícias e diferentes formas de expressar os sentimentos na vida urbana e que, nas últimas décadas do referido século, o rádio tornou-se um dos lugares da expressão cidadã. No entanto, mesmo quando o circuito radiofônico se abre e o cidadão comum passa a assumir algum protagonismo, não se pode simplesmente afirmar que esse modo amplia a participação cidadã nos assuntos públicos, uma vez que os condutores de tais programas, mesmo quando há participação direta dos cidadãos, quase sempre traduzem as declarações dos ouvintes para integrá-las em um discurso homogêneo; em alguns casos, selecionam e reelaboram para adequá-las aos objetivos da emissora. As tendências habituais são reduzir a complexidade do discurso radiofônico ao máximo possível e situar as opiniões diversas em um consenso imaginado como se compartilhado fosse pela maioria.

O rádio propicia a expressão de seus ouvintes em troca do reconhecimento de sua credibilidade. Permite que a “cidadania” fale, mas esta deve deixar-se limitar, orientar e, até mesmo, censurar. No fim das contas, resta a dúvida de quanto o rádio concede para que se estenda a esfera pública, e o quanto procura através da idéia de “livre expressão” testemunhos que legitimem seu lugar no mercado das comunicações. (Canclini, 2002, p. 47)

Sobre a televisão, Canclini (2002) relata que esse meio é, em certo sentido, reflexo do que ocorrera com as megalópoles nas últimas décadas, um veículo que cresceu aceleradamente chegando a 95% dos lares. O crescimento caótico da cidade suprimiu a possibilidade de imaginá-la como um conjunto. O que é possível saber sobre a megacidade nos chega mais pelo olhar “onisciente” da TV – tentando recompor o sentido global da vida cidadã – do que pelas experiências diretas do cidadão que pela cidade possa passear e apreendê-la. Apoiando-se em pesquisas de Vernik (1996) e Silva (1996), Canclini (2002) oferece versões distintas e complementares das estratégias televisivas para afirmar-se como espaço de interação comunitária. O primeiro autor diz que a comunicação midiática tem significados e repercussões diferentes em grupos de distinta localização econômica e sociocultural. A informação é recebida de forma diferenciada de acordo com os recursos de modernidade que o cidadão dispõe, segundo a possibilidade de vincular-se não só ao território residencial, mas com outras regiões da cidade. A TV seria o espaço que a modernidade *mass*-midiática reservou aos excluídos. Para Silva (1996), as notícias são produzidas para um público distante do local dos acontecimentos. Os fatos são incorporados como parte de uma realidade, aceitável na medida em que oferece um espetáculo distante. Não altera a rotina diária, não tem pretensões realistas da representação fotográfica, nem propriedades estéticas do relato literário, muito menos a força causal da explicação histórica. São relatos virtuais midiáticos que servem para fantasiar e tais fantasias servem para “desrealizar”. Assim, a TV prende

fantasias cidadãos que poderiam levar “a mudanças sociais inesperadas”.

Outro debate que se coloca acerca das práticas de produção e difusão da opinião pública é a virtualização das relações sociais. Com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação ocorrida nas últimas quatro décadas, o mundo experimentou um vertiginoso crescimento no campo tecnológico que permitiu grande expansão de ambientes virtuais, que por sua vez não fazem desaparecer os lugares fisicamente construídos capazes de abrigar o debate público, porém criam novos espaços de intercâmbio e convivência social. Com certeza, as potencialidades dessas redes de interação eletrônica ampliaram-se em vários níveis (governamental, privado, sociedade civil) e direções (educacional, cultural, política, entretenimento), dentre tantas outras. Com o crescimento da Internet, em especial, ocorreu também uma expansão de “movimentos sociais” com diversos graus de formalização ou quase completamente informais, com organização individual ou coletiva, muitas vezes sem uma face ou identidade reconhecidas e de coloração política e ideológica variada ou amorfa. Alguns apostam e renovam as esperanças nesta nova *Ágora* no sentido de estabelecer ou resgatar os fóruns de debate público, por meio da interação de novas comunidades apoiadas em novos mecanismos de interação. Essas redes de sociabilidades podem ampliar-se focadas em diversos objetivos, com lógica de funcionamento e temas variados, criando redes de solidariedade, protesto, reivindicação e cooperação ou, como já preveem os analistas do cotidiano, podem simplesmente desfazerem-se ou tornarem-se obsoletas tão rapidamente quanto surgiram.



Nascimento (2002, p. 6) esclarece que esses movimentos têm a capacidade de expor problemas sociais que se tornam “invisíveis” nos meios de comunicação tradicionais, criando meios alternativos que estabelecem condições para a “ação política coletiva em moldes mais rápidos, organizados e menos dispendiosos, estimulando o desaparecimento de intermediários que distorcem a informação, como os jornalistas e os políticos”, ou seja, criando uma *Ágora* virtual de produção da opinião pública livre do caráter mediado presente nas arenas políticas, no rádio, jornal e televisão. No entanto, a autora também alerta que as características tecnológicas desses ambientes públicos virtuais prometem um eldorado de individualidade, plenos recursos informacionais, possibilidades ilimitadas de expressão, participação e interação permanente com os demais cidadãos e com o próprio poder político, caindo assim no ideal utópico da esfera pública habermasiana.

Em particular, estas visões idealizadas de revitalização da esfera pública suscitam um primeiro conjunto de problematizações, que se prendem com uma crítica a retóricas de regeneração das comunidades e dos movimentos cívicos ou sociais, das suas lógicas de funcionamento, sejam ‘virtuais’ ou físicos. Ao associar comunidade a comunicação, enquanto transparente e harmoniosa, estamos perante uma idealização política da primeira, segundo a crítica formulada por Kevin Robbins (1999), projetando uma ‘ilusão do consenso e da unanimidade’ que traduz as formulações de Habermas de uma esfera pública de discussão consensual, racional e crítica, mediante os contributos de todos os participantes. Especificamente nos espaços electrónicos, estes

não incluem apenas espaços organizados e concretos de debate entre outros definidos, mas também podem constituir-se enquanto vastos, caóticos, com uma variedade complexa de intervenientes, sem objetivos claros e sem obedecer a regras racionais de argumentação. (Nascimento, 2002, p. 6)

Freitas, Mamede e Lima (2002), discutindo os espaços de fluxo em projetos de cibercidades dizem que Castells (1999) propõe a ideia de uma nova forma espacial presente nas práticas sociais contemporâneas que o próprio cunhou como “sociedade em rede”. O autor constrói a concepção de espaço de fluxos, como sendo a organização material das práticas sociais que tem por base o tempo compartilhado funcionando por intermédio de fluxos, sendo esses entendidos como sequências intencionais, programáveis e repetitivas de trocas e relações recíprocas entre posições desarticuladas fisicamente, garantidas por atores sociais tanto nas esferas económica, política e cultural como no campo simbólico da sociedade. Em outros termos, trata da transição das práticas sociais da sociedade industrial para as novas relações estabelecidas na sociedade da informação, onde os espaços estão sendo transformados em fluxos informacionais que afetam diretamente a forma de socialização dos atores sociais.

Essas novas práticas sociais desenvolvidas em ambientes virtuais, especificamente em projetos de cibercidades, apresentam uma diferença fundamental em relação aos ambientes físicos. Os autores supracitados, baseados em Graham (1995), afirmam que elas ocorrem em uma única direção, carecendo de oportunidade de debate, não se caracterizando, dessa forma, como um “espaço público”, pelo fato

de geralmente não retratarem as tensões e problemas sociais e ambientais presentes na cidade física em que se espelham, por se apresentarem fragmentadas, sem contato com o domínio urbano físico que representam e sem a conexão com as demais cidades virtuais.

[...] Nos parece também utópico achar que a comunicação mediada por computadores irá substituir o contato face-a-face em áreas urbanas específicas, como parte da implantação do tele-trabalho, acesso a serviços públicos, redes de saúde e educação. [...] O que temos observado é que, paradoxalmente, é a intensa "rede local" das cidades e as interações face-a-face que têm alimentado as contínuas inovações na Internet, na mídia digital, derrubando as teorias do fim das distâncias pelos entendidos da indústria e da mídia. (Freitas, Mamede e Lima, 2002, p. 5)

Que as novas tecnologias da informação têm exercido influência sobre os lugares urbanos físicos de produção e difusão da opinião é tão certo como dizer que essa influência ao invés de torná-los supérfluos acaba por instituir certa interdependência, ou seja, o ambiente virtual deve ser compreendido como extensão do intercâmbio humano, de suas instituições e de suas utensilagens de interação, conversação e debate, jamais como substituição ou eliminação do mesmo.

Na realidade não se trata da substituição radical dos ambientes de interação social. O que percebemos é apenas uma mudança de rumo promovida pelos homens na construção da própria história; mais uma esquina histórica na vida de suas cidades. Uma mudança de rumo talvez tão intensa quanto a que Habermas (2003) identificou, ao perceber que

a modernidade burguesa retirou da esfera privada o debate de interesse público e o levou às ruas e praças, transformando-as em lugares de produção da opinião. Essa mudança estrutural do lugar de produção da opinião pública acaba ocorrendo no exato período em que os próprios espaços urbanos passaram a integrar o universo dos interesses burgueses, quando o fenômeno da modernização urbana, iniciada nos países europeus e rapidamente universalizado, respondeu às imperiosas necessidades de expansão das fronteiras comerciais e financeiras de uma nova fase da produção capitalista, proporcionando o surgimento de novos espaços e formas de interação.

De maneira bem similar às mudanças que contemporaneamente vem ocorrendo no cruzamento entre espaço e sociedade – materializado nas crescentes interações sociais em ambientes virtuais –, também percebemos que no movimento de remodelação dos espaços urbanos, ocorrido como fenômeno mundial há mais de dois séculos, não houve nenhuma mudança abrupta. A história das cidades geralmente não dá saltos, descreve trajetória. São as transformações no ordenamento social que influenciam na reconfiguração dos espaços e nas formas de produção da opinião. Assim, esses novos territórios e utensílios de produção da opinião são filhos de uma, igualmente, nova ordem social.

Considerações finais

Interrogar o passado das cidades conduz, inextricavelmente, ao vasto universo de processos promovidos pela condição cidadina desde as primeiras tramas urbanas às mais complexas

formas de organização socioespacial, em que a aventura do urbano transcorre no palco das formas espaciais protagonizado pelas práticas sociais ali presentes, o que Lepetit (2001, p. 20) tratava como “a relação indissociável entre os grupos sociais e a configuração material das cidades”. Uma relação simbiótica que impõe sempre pensar de forma integrada cidade e prática social, porque a vida urbana ocorre, invariavelmente, na articulação dessas duas esferas – espaço e sociedade – e se conjuga no presente e é feita de cruzamentos.

Percorrer a trajetória da cidade no tempo e nela identificar ambientes que se fizeram propícios ao desenvolvimento do debate e consolidação das opiniões coletivas é uma maneira de conjugar essas duas esferas e nelas reconhecer um cruzamento socioespacial. Da *polis* à cidade moderna, da assembleia ao ciberespaço, a história nos informa que os ambientes de convivência pública nas cidades se colocam como os espaços favoráveis ao convívio produtor de sociabilidades e opiniões. São as práticas sociais exercidas nesses espaços que fomentam, consolidam e enriquecem a opinião pública.

Balizados pela obra de Habermas (2003), identificamos ambientes que na história serviram de palco para afirmação das ideias coletivas, reconhecendo lugares urbanos que historicamente acolheram a produção social da opinião pública e os novos ambientes e utensílios midiáticos. A Ágora – pela sua versatilidade social de fazer conviver simultaneamente praça, mercado e política – foi o ambiente que inaugurou e melhor incorporou a ideia de espaço da construção de opiniões; mesmo sob intensa força e poder, a dominação do Império Romano não conseguiu fazer calar completamente a opinião pública que ao ganhar as ruas

forçava sua separação dos canais oficiais; sem vínculo de obrigatoriedade na contraposição das esferas pública e privada, a ordem social medieval conviveu com a ausência de um espaço agregador do diálogo e disseminador de ideias, uma vez que o espaço público era regido pelo poder privado; norteadas pelo mercado, surge, então, a modernidade burguesa e uma esfera pública de conteúdo não estatal e sua expansão está diretamente vinculada ao crescimento das cidades e das utensilagens que o universo urbano pôde ofertar às novas formas de sociabilidades, às práticas sociais e à produção da opinião.

Por mais que as novas utensilagens de produção e difusão da opinião pública – falamos aqui especificamente acerca dos atuais instrumentos midiáticos – possam apresentar um registro da pluralidade social, elas têm a propriedade de conceber a cidade e o universo urbano como um ambiente muito mais homogêneo do que realmente são. Na tentativa de realizar uma “linguagem universal” acabam pasteurizando aquilo que justamente deveria aflorar como plural, conduzindo o novo espaço público à monofonia ao invés de imprimir-lhe um caráter de lugar de inovações e mudanças.

Talvez seja pouco provável, como também soe exagerado considerar que as novas tecnologias da informação, a Internet especificamente, farão do ciberespaço a nova esfera pública em que ocorrerão todos os intercâmbios, transações comerciais e processos comunicacionais. Uma ideia eivada da presunção da onipresença. De mesmo modo, podemos incorrer em grave erro imaginarmos que as infovias digitais ou as autoestradas da informação nos conduzirão por caminhos igualitários e democráticos, ou a ambientes embebidos pela

cultura do espaço público, desaguando em um enorme carnaval das múltiplas identidades.

Certo é que aos poucos vamos perdendo a capacidade de apreender a cidade por experiências diretas, como fazia o *Flâneur* da Paris de Baudelaire ou o cronista João do Rio, do Rio de Janeiro da Primeira República. Os instrumentos midiáticos, ao tentar garantir a comunicação, o debate e a convivência urbana, não produzem o resultado das formas diretas de interação como outrora realizavam as

praças. Essas “novas praças” mediadas criam novos atores sociais, geram novos significados à esfera pública e estabelecem novos espaços sociais de produção da opinião. No entanto, não são as novas utensilagens que definirão a natureza dos lugares de produção da opinião, mas, certamente, serão as práticas sociais e aquilo que construímos como ordenamento social que continuarão a impulsionar tais ambientes, em uma cidade que não se cansa de refazer-se historicamente.

Maria da Penha Smarzaró Siqueira

Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Vila Velha, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Vila Velha/ES, Brasil.
penhasiq@hotmail.com

Gilton Luis Ferreira

Prefeitura Municipal de Aracruz, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Aracruz/ES, Brasil.
gilton87@hotmail.com

Notas

- (1) Falamos aqui, mais especificamente, da Segunda Revolução Industrial ou Revolução Científico-Tecnológica, muito mais complexa, ampla e profunda do que um mero desdobramento da primeira. Dando um salto qualitativo como quantitativo em relação à primeira manifestação da economia mecanizada. Resultando da aplicação das mais recentes descobertas científicas aos processos produtivos, esse processo revolucionário possibilitou o desenvolvimento de novos potenciais energéticos, como a eletricidade e os derivados de petróleo, dando assim origem a novos campos de exploração industrial, como: os altos-fornos, as indústrias químicas, novos ramos metalúrgicos, como os do alumínio do níquel, do cobre e dos aços especiais, além de desenvolvimentos na área de microbiologia, bacteriologia e bioquímica, com efeitos dramáticos sobre a população e conservação de alimentos, ou na farmacologia, medicina, higiene e profilaxia, com um impacto decisivo sobre o controle das moléstias, a natalidade e o prolongamento da vida (Sevcenko, 1998, pp. 8-9).

- (2) Uma série de revoluções na Europa Central e Ocidental eclodiram em função de regimes governamentais autocráticos, de crises econômicas, de falta de representação política das classes médias e do nacionalismo, ficaram conhecidas como revoluções de 1848. Abalaram as monarquias da Europa onde tinham fracassado as tentativas de reformas políticas e econômicas. Também chamada de Primavera dos Povos, esse conjunto de revoluções, de caráter liberal, democrático e nacionalista, foi iniciado por membros da burguesia e da nobreza que exigiam governos constitucionais, e por trabalhadores e camponeses que se rebelaram contra os excessos e a difusão das práticas capitalistas (Ferreira, 2009, p. 55).

Referências

- BENEVOLO, L. (2001). *História da cidade*. São Paulo, Perspectiva.
- CANCLINI, N. G. (2002). *Cidades e cidadãos imaginados pelos meios de comunicação*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762002000100003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 9 ago 2012.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- EIRÓ-GOMES, M. e DUARTE, J. (2005). *Públicos “virtuais” para cidades “reais”*. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/eiro-gomes-duarte-publicos-virtuais-cidades-reais.pdf>. Acesso em: 15 ago 2012.
- FERRARA, L. D’A. (1990). As máscaras da cidade. *Revista da USP*. São Paulo, v. 1, n. 5, pp. 3-10.
- FERREIRA, L. G. (2009). *Um desejo chamado metrópole: a modernização da cidade de Vitória no limiar do século XIX*. Dissertação de Mestrado. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo.
- FRASER, N. (1996). “Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”. In: CALHOUN, C. (ed). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press.
- FREITAS, J. S. de; MAMEDE, J. e LIMA, M. C. (2002). *Espaço de fluxos em projetos de ciber-cidades*. Disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/mamede-jose-freitas-lima-cibercidades.pdf>. Acesso em: 15 ago 2012.
- GRAHAM, S. (1995). “Cyberspace and the city”. In: *Town and Country Planning*. Disponível: <http://www.ncl.ac.uk/cut/docs/cspace.doc>. Acesso em: 15 ago 2012.
- GUEDES, E. N. (2010). *Espaço público contemporâneo: pluralidade de vozes e interesses*. Disponível em: www.bocc.ubi.pt. Acesso em: 15 ago 2012.
- HABERMAS, J. (2003). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- LE GOFF, J. (1999). *Por amor às cidades*. Lisboa, Teorema.
- LOSEKANN, C. (2009). *A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro*. Pelotas, Pensamento Plural.
- LUBENOW, J. A. (2007). *A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

- MACEDO, B. de (1986). *A opinião pública na História e a História na opinião pública*. Disponível em: http://www.ieei.pt/documentacao/documentos/BM_A_opiniao_publica_na_Historia.pdf. Acesso em: 9 jul 2012.
- MELO, P. B. de (2005). Um passeio pela História da Imprensa: o espaço público dos grunhidos ao ciberespaço. *Revista Comunicação & informação*, Faculdade de Comunicação e Biblioteconomia da Universidade Federal de Goiás, v. 8, n. 1, pp. 26-38.
- MUMFORD, L. (2004). *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectiva*. São Paulo, Martins Fontes.
- NARCISO, C. A. F. (2008). *Espaço público: desenho, organização e poder: o caso de Barcelona*. Dissertação de Mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/1736>.
- NASCIMENTO, S. (2002). *Mediaticamente Homem Público: sobre a dimensão electrónica dos espaços públicos*. Disponível em: http://www.bocc.ubi.pt/_esp/autor.php?codautor=614 Acesso em: 15 ago 2012.
- OTA, M. E. (2013). *A dicotomia público/privado revisitada: uma crítica feminista às teorias morais*. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/%20issue/view/750>. Acesso em: 9 fev 2014.
- PERLATTO, F. (2012). Habermas, a esfera pública e o Brasil. *Revista de Estudos Políticos do Núcleo de Estudos em Teoria Política*. NUTEP/UFRJ, v. 1, n. 4, pp. 78-94.
- PESAVENTO, S. J. (1997). *Exposições Universais: espetáculos da modernidade do século XIX*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2002). *O Imaginário da Cidade: visões literárias do urbano – Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- RESENDE, F. (2005). *A comunicação social e o espaço público contemporâneo*. Disponível em: http://revistaalceu.com.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=9&inford=182&sid=22. Acesso em: 9 fev 2014.
- SEVCENKO, N. (1998). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SILVA, A. (1996). *Nuevas fantasías en las noticias de televisión*. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500907.pdf>. Acesso em: 9 fev 2014.
- THOMPSON, J. (1998). *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis, Vozes.
- VERNIK, E. (1996). *Comunidades cercadas: la exclusión urbana en la televisión y en la vida*. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500906.pdf>. Acesso em: 9 fev 2014.

Texto recebido em 11/ago/2014

Texto aprovado em 29/out/2014

Fragmentación de escala y precarización. Referentes de la estructuración urbana convencional

Fragmentation of a precarization scale.
References to conventional urban structuring

Rafael Monroy

Resumen

Los países subdesarrollados cumplen el papel de aprovisionamiento de factores de producción en la racionalidad económica contemporánea. Las condiciones territoriales y sociales locales refieren un proceso de fragmentación de escala y precarización porque existe una tendencia a la ocupación irrestricta del suelo para el emplazamiento económico y urbano, así como una extracción de recursos intensiva y un deterioro de la capacidad de reproducción social. En el caso mexicano, la pérdida de suelo agrícola implica la reducción de la producción de alimentos básicos para la población, particularmente el maíz, pero de la misma forma, la sustitución de selva y bosque están asociados a las condiciones de sobreexplotación de acuíferos en la región con la mayor aglomeración. Además, los registros de precariedad en la vivienda indican que poco más del 60% de la población se encuentra en tales condiciones, lo cual no valida la adopción de estrategias de competitividad urbana, por ejemplo.

Palabras clave: fragmentación territorial; precarización; desarrollo regional.

Abstract

Developing countries play the role of supplying the contemporary economy. The territorial and social conditions of the place refer to the scale fragmentation process and to the increase in the poor population because there is a tendency of unrestricted use of land in order to convert it into an urban and productive place. In the Mexican case, the loss of land used for agricultural purposes implies a reduction in basic food production for the population, particularly corn. Furthermore, the substitution of forests and woodlands is associated with the overexploitation of aquifers in the country's most populated region. In addition, the records of low housing conditions indicate that a little more than 60% of the population are in this situation, which does not justify the adoption of such strategies.

Keywords: territorial fragmentation; precarization; regional development.

Introducción

La operación de la racionalidad económica contemporánea está direccionada al aprovechamiento de regiones donde se proveen condiciones preferenciales de instalación, costos menores de mano de obra, oferta de una diversidad de recursos naturales e incluso, certeza política para el emplazamiento. La competencia por los factores de producción deriva en una configuración territorial fragmentada y para el caso latinoamericano con un origen no occidental, en impactos a las formas de aprovechamiento ambiental socialmente determinadas, tanto en áreas con rasgos no convencionales y heterogéneos como en sectores urbanos, los cuales son susceptibles de integrarse a un proceso supra local que les sustituye o les precariza progresivamente.

El orden económico supra local ejerce una fuerza de fragmentación y precarización, característicos en los países subdesarrollados; tal vez los casos más representativos de ello son la reducción de la capacidad de reproducción social en las áreas con mayor concentración población; la pérdida de interrelaciones socioambientales tradicionales a costa de la imposición de esquemas de extracción de especies utilizadas en la obtención de compuestos activos para farmacéuticas; la sobreexplotación de recursos como agua y madera para transnacionales; la exploración de metales preciosos para el mercado de plata y oro, entre otros.

Como resultado de la inserción al proceso de reproducción económica global los rasgos heterogéneos y no convencionales del territorio son afectados por los patrones

de reestructuración en los que se emplazan actividades económicas y se ejerce un aprovechamiento ambiental extensivo. Convencionalmente se considera que la adopción de estrategias de desarrollo económico es útil para redistribuir beneficios a los diferentes sectores sociales (Polese, 1994, p. 165), (Camagni, 2005, p. 230), aunque en la práctica estos demuestran patrones de desarrollo desigual, dispar (Pradilla, 2008, p. 276) o parcializado (Hiernaux y Torres, 2008, p. 126), donde en realidad se refiere un estado de polarización o de articulación diferenciada al proceso global de producción.

Los procesos territoriales observados en Latinoamérica demuestran consistentemente una fragmentación de escala del espacio, así como a la globalización de la precariedad en la sociedad. Tales dimensiones cobran significado en la medida que permiten describir el grado de desarrollo regional ocasionado por la inserción al proceso de producción global; en última instancia, dicho desarrollo se sustenta en la desarticulación de las formas de aprovechamiento ambiental socialmente determinadas, así como en la afectación de la capacidad de reproducción social misma. Ambas subyacen y resultan contradictorias a los patrones predominantes de desarrollo, obligando al replanteamiento de lo urbano desde una perspectiva multidimensional de lo territorial.

En realidad, los patrones de inserción mexicana a la economía global han funcionado como factores regionales desestructurantes (Eckstein, 1999, p. 255), (Kozac, 2011, p. 22), en la medida en que estos se conforman con esquemas de consolidación urbana competitiva basada en la accesibilidad y los servicios,

mientras que importantes extensiones de la ciudad y las regiones se caracterizan por un aprovisionamiento de vivienda progresivo, no consolidado o en condiciones fuera de los márgenes de la regularidad, afectando a una proporción importante de población. Existen revisiones de la reproducción del esquema urbano precario, utilizando indicadores generales de vivienda (Talavera, Morales y Muñoz, 2010, p. 39) o refiriendo la forma de apropiación del espacio para habitar (Padilla y Ribbeck, 2009, p. 32), (Connolly, 2008, p. 163); en el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) por ejemplo, se discute la multidimensionalidad de la pobreza integrando satisfactores y recursos, entre los que destacan aquellos asociados a las condiciones materiales de vida (Boltvinik, 2010, p. 44).

El territorio también presenta un proceso de fragmentación extensivo que alcanza a sectores regionales no occidentalizados o poco urbanizados en donde la desarticulación del sector agrícola o su integración a acuerdos desiguales de intercambio regional, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Gasca, 2003, p. 53) resultan en el abandono del sector y en el incremento de esquemas urbanos precarios; al respecto, las estrategias de flexibilización política y económica son centrales para reproducir extensivamente las condiciones inmediatas de vida de la población más adversas (Tello, 2010, p. 305), (Garza, 2011, p. 82).

Por tanto, la estructuración económica ha consolidado patrones territoriales de aglomeración, de forma tal que la proporción de población urbana se ha incrementado a casi tres cuartas partes del total nacional,

alcanzando 56 zonas metropolitanas (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2007, p. 31). No obstante, el sistema urbano nacional entraña un crecimiento urbano caracterizado por tener signos de precariedad en uno de cada tres habitantes (Bournazou, 2008, p. 405), (Damian y Boltvinik, 2003, p. 55); dicha condición es contradictoria económicamente, debido a que la urbanización es considerada convencionalmente como proveedor de ventajas, dadas las economías de escala, el desarrollo científico-tecnológico, así como una amplia disponibilidad de equipamientos y servicios; incluso la contribución urbana al PIB total mundial es del orden del 50% (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006, p. 305) y alcanza 80% en los países más urbanizados de Latinoamérica y Europa (United Nations Human Settlements Programme, 2005, p. 17).

Por el contrario y a la luz de los indicadores de pobreza o indigencia prevalecientes, es posible discutir la hipótesis de que la urbanización o los procesos regionales de reestructuración territorial, solamente tienen efectos favorables en el desarrollo en la población como una consecuencia directa de su adopción o de la inserción misma al proceso global de producción. En primera instancia, el sistema urbano entraña una transformación cualitativa, pero esta no asegura una distribución homogénea de condiciones de vida relativamente estables, ni tampoco puede ser considerado un signo suficiente para mitigar desequilibrios emergentes como los crecientes costos derivados del cambio climático (Comisión Económica para América Latina,

2010, p. 19) y la afectación a los sectores menos occidentalizados.

La reproducción de esquemas urbanos precarios también puede ser considerada un signo vulnerabilidad regional en la medida que genera costos de producción y afecta los mecanismos de inserción al proceso económico global. Muestra de ello son las crecientes deseconomías de escala, así como los gastos de restauración o mitigación ambiental que en conjunto ponen en evidencia la fragilidad económica de la ciudad y de los patrones territoriales. Esta condición refleja una condición de fragilidad del estado para asumir la regulación de las actividades económicas y de la misma forma, para establecer políticas públicas de interés social, que en última instancia son afectadas por el redireccionamiento del presupuesto público hacia problemas emergentes.

El objeto final de este trabajo es analizar las condiciones de reestructuración territorial en México, considerándola un efecto explícito de la inserción regional al proceso global de producción. Los indicadores utilizados para dicho propósito son la fragmentación territorial y la precarización; en la primera se asume que el estado de conservación de las regiones naturales es central para el soporte y funcionamiento de las aglomeraciones humanas y cuyo referente más importante es la vulnerabilidad y la dependencia ambiental de la región con mayor aportación económica en México. Para determinar la escala de la fragmentación, se estima la tasa de sustitución de selva baja caducifolia y bosque entre 2000 y 2010, considerados estos tipos de vegetación los principales proveedores de agua para el sistema urbano; al mismo tiempo, se estima

la tasa de sustitución del sector agrícola y la consecuente pérdida de productos de la canasta básica para los mexicanos. En lo que respecta a la precarización, se estima la distribución de los indicadores generales de la vivienda precaria en el territorio nacional, así como la proporción de población afectada por dicha condición; los indicadores convencionales adoptados para su descripción incluyen la disponibilidad de agua corriente, drenaje, así como la proporción de población habitando en viviendas no propias, con algún nivel de hacinamiento y con piso de tierra. La presunción general es que la adopción de medidas económicas para soportar el funcionamiento general del circuito del capital encuentra desequilibrios sistémicos que en el caso mexicano pueden evidenciarse con base en la *fragmentación de escala* y la *precarización*.

Fragmentación de escala

El capitalismo contemporáneo está condicionado por el aprovechamiento de factores de producción; las aglomeraciones humanas y la disponibilidad de recursos naturales cumplen un papel central para dicho proceso e incluso representan la posibilidad misma de reproducción del sistema. El discurso occidentalizante subraya la relevancia económica de las aglomeraciones humanas en términos de su capacidad productiva, los indicadores convencionales útiles para ello son el Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de empleo y el desarrollo tecnológico, lo cual justifica la expansión urbana en países subdesarrollados. El caso mexicano no es la

excepción, dado que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es alto y consistente con una propuesta de política pública de expansión urbana; dicha estimación es considerada similar en economías Europeas y de América del Norte, como Islandia, Noruega o Canadá; (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, p. 231) e incluso, el PIB nacional y per cápita también califican al país como la décima cuarta economía del planeta (The World Bank, 2009, p. 199), ver Cuadro 1.

Por tanto, en la discusión de lo urbano prevalece la idea de que esta es una condición sine quanon para transformar las condiciones de vida de la sociedad. Considerando la

apreciación del IDH, es posible subrayar que se trata de una perspectiva analítica con criterios de evaluación homogéneos para todos los países a pesar de las disparidades regionales y de los impactos en las regiones subdesarrolladas que son producto de la urbanización. Dichos impactos incluyen la fragmentación de escala asociada al aprovechamiento intensivo de recursos locales, pero también entraña la desestructuración de la fuerza de trabajo, sometida a criterios de control y administración con estricto apego al funcionamiento del circuito global del capital. Es un hecho que la región latinoamericana ha demostrado consistentemente una serie

Cuadro 1 – Producto Interno Bruto e Índice de Desarrollo Humano

País	PIB		IDH	
	Miles de Millones dólares	Per cápita miles de dólares	2008	2009
Estado Unidos	13,811	45	Alto	Alto
Japón	4,376	33	Alto	Alto
Alemania	3,297	34	Alto	Alto
China	3,280	5	Medio	Medio
Reino Unido	2,727	35	Alto	Alto
Francia	2,562	33	Alto	Alto
Italia	2,107	30	Alto	Alto
España	1,429	31	Alto	Alto
Canadá	1,326	35	Alto	Alto
Brasil	1,314	9	Alto	Alto
Rusia	1,291	14	Alto	Alto
India	1,170	2	Medio	Medio
Corea	969	24	Alto	Alto
México	893	14	Alto	Alto

Fonte: Elaboración propia basada en The world bank, (2009); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2007); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).

de evidencias que indican una estructuración económica del territorio con amplias consecuencias negativas y patrones de desarrollo desigual (Veiga, 2009, p. 52), (Poggiese, 2004, p. 231), (Aguilar, 2006, p. 6) o en su defecto, con una creciente necesidad de reequilibrar los costos sociales e incluso ambientales (Galindo, 2009, p. 54).

En el criterio convencional se asocian los niveles de urbanización con el desarrollo humano o en su defecto, los costos sociales y ambientales de la ciudad se asumen como deseconomías de aglomeración o externalidades negativas, desacreditando su origen en la expansión urbana. La urbanización subdesarrollada registra una creciente tasa de fragmentación territorial que afecta directamente la capacidad productiva de las regiones o por el contrario, resulta en una distribución diferencial de las condiciones económicas.

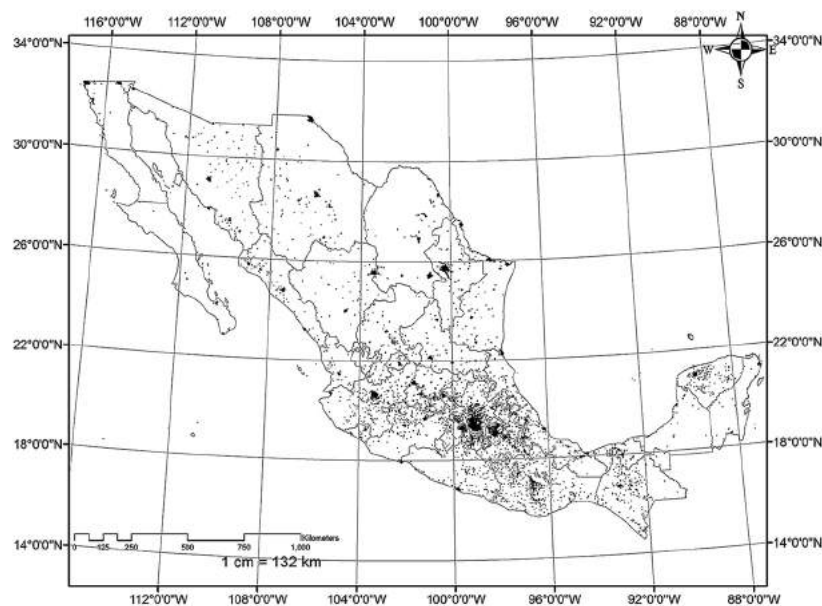
Sustitución de selva baja caducifolia y bosque

La fragmentación territorial está asociada a la racionalidad urbana y refleja una incorporación parcial al proceso global de producción (Kozac, 2011, p. 22); se caracteriza por la eliminación o sustitución progresiva de áreas naturales homogéneas, cuyos impactos significan la pérdida de funciones y servicios ambientales necesarios para la sociedad e incluyen la diversidad, la regulación energética, la provisión de agua u oxígeno, entre los más importantes (Constanza et al., 1997), (Gómez y De Groot, 2007).

El sistema urbano en México ocupa aproximadamente 1.1% del territorio nacional, proporción que es cuatro veces mayor a la de hace dos décadas (Martínez y Monroy-Ortiz, 2010, p. 11). La tasa de expansión urbana refleja una mayor fragmentación de escala en el país; de hecho, la mayor aglomeración urbana del país y también la más productiva económicamente, se localiza en el eje volcánico transversal entre los 18° y 22° de latitud norte, incluyendo 15 estados (Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Jalisco, Colima, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Distrito Federal, Estado de México, Veracruz), como se aprecia en el Mapa 1 (Monroy-Ortiz, R. y Monroy, R., 2007), llevando a una desestructuración ambiental de mayor orden.

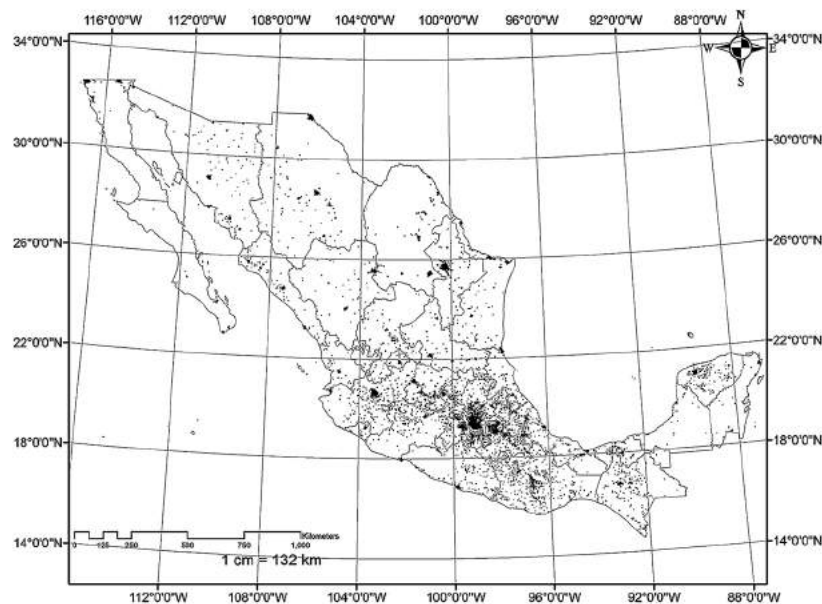
Dicha desestructuración puede estimarse en dos sentidos: con la fragmentación de la mayor reserva de bosque y selva baja caducifolia del país, ver Mapa 2, la cual lleva a la pérdida de resiliencia o de la capacidad mitigación de las eventualidades ambientales es decir, la falta de aprovisionamiento de servicios fundamentales como el agua o la regulación de la contaminación, en los cuales se cifra la capacidad de reproducción social o la mitigación del deterioro de las condiciones de vida de la población. Además, los grupos sociales con formas de desarrollo no occidental son los más afectados. En general, la resiliencia y la provisión de alimentos soportan una de las argumentaciones más importantes para replantear los patrones regionales de reestructuración territorial, dado que éstos implican una seria amenaza para el funcionamiento de las aglomeraciones humanas.

Mapa 1 – Concentración urbana en México (18° y 22° de latitud norte)



Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005).

Mapa 2 – Urbanización sobre reservas de bosque y selva baja.



Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad – Conabio (1999). "Uso de suelo y vegetación modificado por Conabio". Escala 1: 1 000 000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Ciudad de México, México. Shape manejado en ARC GIS 9.2, tomado de Metadatos y mapoteca digital, Conabio digital.

Por tanto, los efectos de la fragmentación territorial enlazan dos grandes condiciones: por una parte, la tasa de crecimiento urbano identificada según los tipos de vegetación que contienen la mayor cantidad de especies del país,

Entre 1990 y 2010, los cuatro tipos de uso del suelo con mayor tasa de sustitución fueron el agrícola de temporal (42.75%), el agrícola de riego (26.58%), el pastizal cultivado (10.85%), la selva baja caducifolia (5.24%) y el bosque (4.69%). (Monroy-Ortiz, 2013, p. 169)

En segunda instancia, la pérdida de diversidad implica que 60% de la región más urbanizada presenta una decreciente disponibilidad de agua, estimándose en una condición de sobreexplotación de los acuíferos, por ejemplo (Comisión Nacional del Agua, 2010), lo cual representa un serio riesgo para la región que concentra a 40 millones de habitantes y a las actividades económicas que generan 60.29% del PIB nacional.

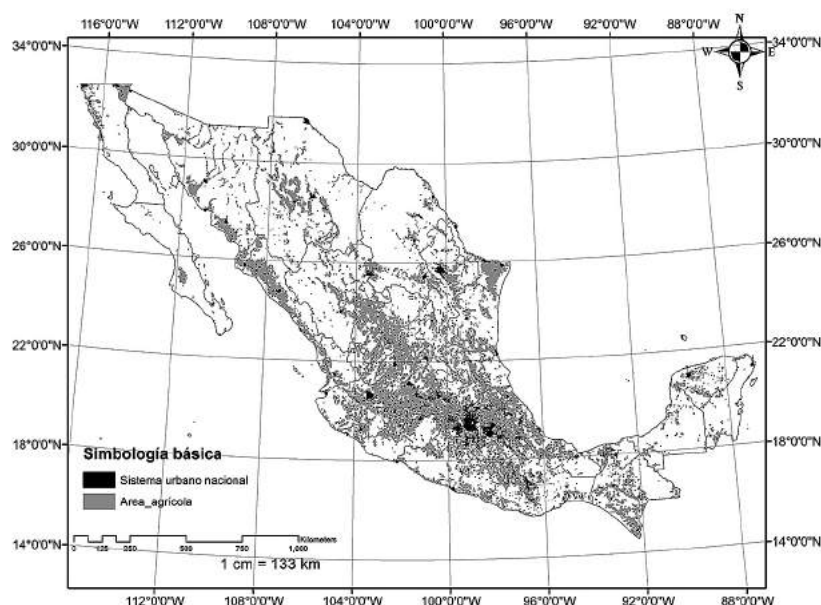
Sustitución de área agrícola

La desarticulación del sector agrícola también es resultado de la fragmentación territorial; el impacto más importante tiene que ver con la pérdida progresiva de la autosuficiencia alimentaria. En este sentido, existen estimaciones de la pérdida de superficie cultivada, la cual afecta particularmente al maíz que es un grano básico e incluso eje rector de la dieta de los mexicanos. De hecho, alrededor 16% del territorio nacional es suelo agrícola, el cual ocupa aproximadamente 310,778.98 km²; 69% agricultura de temporal

en una proporción de dos a uno respecto a la de riego. Si bien el sector agrícola significa 4.5% del Producto Interno Bruto y ocupa 18% de la Población Económicamente Activa (PEA), el principal resultado de la desarticulación de dicho sector implica entre otras cosas, el riesgo de perder el abastecimiento y la disponibilidad de alimentos, más aún cuando se estima que alrededor de 18.6 millones en se encuentran en situación de pobreza alimentaria (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010, p. 22).

En este sentido, la pérdida de superficie cultivada también lleva a la importación de granos básicos o en general de alimentos para la población, así como a un incremento en el costo para su adquisición. El sector urbano que multiplica la demanda de alimentos resulta particularmente rentable para el capital, pero también entraña crecientes costos sociales y en todo caso, representa un proceso de desarticulación o fragmentación que no se encuentra en la discusión de la teoría urbana occidental. La localización e incluso el emplazamiento de sectores económicos en las ciudades sobresalen como esquemas de reconocimiento y adecuación de la política pública a pesar de que se registra una pérdida progresiva de la superficie cultivada. Al respecto, se estima que la expansión urbana es responsable de la sustitución de suelo agrícola; para la última década se perdieron alrededor de 6,000 km² de agricultura de temporal y 4,000 km² de agricultura de riego, siendo el suelo agrícola de temporal el más afectado. La penetración del sector urbano en suelo agrícola demuestra una afectación similar en términos de localización alrededor de los 18° y 22° de latitud norte, como se aprecia en el Mapa 3.

Mapa 3 – Expansión urbana sobre suelo agrícola (riego y temporal)



Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad – Conabio (1999). "Uso de suelo y vegetación modificado por Conabio". Escala 1: 1 000 000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Ciudad de México, México. Shape manejado en ARC GIS 9.2, tomado de Metadatos y mapoteca digital, Conabio digital.

Regionalmente el centro occidente del país registra la mayor pérdida de suelo agrícola; tanto los beneficios económicos directos o derivados de su aprovechamiento como la capacidad productiva del país son afectados. En este sentido, los estados más afectados son México, Morelos, Michoacán, Jalisco y Colima, mientras que en un segundo rango sobresalen

Puebla, Distrito Federal, Guanajuato, Coahuila, Sinaloa, Sonora y Baja California Sur, como se aprecia en el Cuadro 2. Resalta que el producto mayormente afectado es el maíz, por lo que al ser un producto indispensable en la dieta del mexicano, puede propiciar efectos altamente negativos para la población en el mediano y largo plazo.

Cuadro 2 – Productos agrícolas afectados por la expansión urbana

Intensidad de expansión urbana alta			
Estados	Reporte alimentario (Inegi, 2008)	Anuario estadístico de la producción agropecuaria (Sagarpa, 2006)	
		Superficie sembrada	Valor de producción
Baja California	Jitomate	Trigo grano	Tomate rojo
Colima	Limón	Pastos	Limón
Estado de México	Maíz	Maíz	Maíz
Michoacán	Aguacate	Maíz	Maíz
Morelos	Caña de azúcar	Maíz	Caña de azúcar
Jalisco	Maíz	Maíz	Agave
Intensidad de expansión urbana media alta			
Baja California Sur	Jitomate	Garbanzo blanco	Chile verde
Coahuila	Papa	Zacate	Papa
Distrito Federal	Papa	Avena forrajera	Nopal
Guanajuato	Sorgo	Maíz	Sorgo grano
Puebla	Maíz	Maíz	Maíz
Sonora	Uva	Trigo	Trigo grano
Sinaloa	Maíz	Maíz	Maíz

Fuente: Martínez y Monroy-Ortiz (2010).

La fragmentación de escala demuestra la consolidación del sector urbano, debido a la adopción de esquemas homogéneos de reestructuración territorial; a pesar de las múltiples deseconomías, la posición teórica occidental los promueve. La contrastación de dos conceptualizaciones respecto al sector urbano, permite aproximarse o estimar un estado crítico de subsistencia; el ejemplo más claro es la pérdida de superficie cultivada y al mismo tiempo, la creciente dependencia alimentaria del país. Igualmente importante, la sustitución de suelo forestal o de selva entraña la pérdida de disponibilidad de agua para la región con mayor crecimiento urbano.

La fragmentación de escala es una medida de la adopción de esquemas occidentales de desarrollo, para los que no existe una capacidad de carga suficiente en términos del tiempo de reproducción, ni tampoco para soportar plazo alguno en el futuro. La perspectiva más equilibrada para reproducir la aglomeración humana contemporánea, tiene que ver con la consideración de tales restricciones; en caso contrario, los costos de un esquema demandante y acumulativo se incrementarán insosteniblemente para los países subdesarrollados, ocasionando una dependencia mayor a la que se observa ya en dichas sociedades.

Precarización

La globalización se cierne sobre el subdesarrollo como un patrón de intercambio o interrelación dispar en donde la oferta de mano de obra, la desregulación para su aprovechamiento, así como la múltiple extensión de zonas ambientales relativamente homogéneas son objeto de dicho intercambio. Por el contrario, el papel de la administración e incluso del consumo en el circuito global de producción, se lleva a cabo en el mundo desarrollado. En realidad, la población local no participa de los supuestos beneficios del libre mercado, por el contrario, es objeto de transformación, adaptación e incluso de exigencia para su correcta instalación en un esquema internacional de intercambio en el que no corresponde sino un papel de aprovisionamiento de mano de obra y recursos.

En realidad, la globalización de la precariedad permite subrayar los desequilibrios derivados del intercambio desigual de desarrollo-subdesarrollo. Entre los principales elementos para tal diagnóstico se encuentran las formas de evaluación de las condiciones de vida de la población; éstos incluyen el nivel de ingreso, las necesidades básicas insatisfechas e incluso, algunas descripciones como la marginación o la segregación (Hernández Laos, 2006; Boltvinik, 2010). El asunto entonces tiene que ver con la reproducción estructural de una disparidad o de condiciones desiguales de integración económica; mientras el mayor consumo energético se da en los países del norte, el sur es fuente primaria del combustible fósil o por el contrario, la mayor oferta de los países subdesarrollados es la mano de obra mal remunerada y los crecientes ejércitos de

reserva, supeditados al proceso de instalación del capital.

Tan solo en términos del nivel de ingreso, México demuestra una alta concentración de población económicamente activa con una percepción por debajo de los salarios mínimos indispensables para su reproducción social. Se estima que 60% de la población se encuentra en dicho supuesto y al mismo tiempo, alrededor del 82% de los municipios del país demuestran consistentemente dicha configuración. En realidad, la adopción de intercambios desiguales con base en Inversión Extranjera Directa o el recibimiento flexibilizado de Empresas Transnacionales resulta un esquema que poco favorece al entorno social o a las condiciones ambientales mismas; al respecto, existe un registro de desequilibrios territoriales o de afectados ambientales ocasionados por la instalación de capital extranjero.

En el sentido convencional, la población con algún rasgo desestructurante resulta un ejemplo directo de los patrones de intercambio desigual, pero de la misma forma, expresa una forma de integración que entraña efectos adversos. La revisión de dichos efectos es posible desde diferentes enfoques; en todo caso, afines o no afines a la racionalidad económica o como consecuencia directa del tratamiento diferencial en la integración regional. Sin embargo, la lógica de las políticas públicas enfocadas al territorio implica directamente una expansión urbana que favorezca el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; la evaluación convencional de ello se soporta en el nivel de ingreso mismo o por el contrario, en términos de la creciente capacidad urbana para proveer servicios para la población.

Debido a ello, una revisión de los patrones de precariedad es útil para demostrar los desequilibrios estructurales derivados de la forma prevaleciente de intercambio global, mismos que configuran una organización de subsistencia o un arreglo forzado en las aglomeraciones humanas como formas del urbanismo contemporáneo y donde quedan en evidencia los intercambios irrestrictos a los que están sometidas todas las regiones del planeta; es decir, se demuestran los efectos de un movimiento extensivo y extraterritorial causantes de serias transformaciones sociales.

En términos convencionales, los desequilibrios pueden asumir diferentes formas de análisis como las que se mencionan antes sin embargo, la discusión urbana refiere cambios directos en las condiciones de vida de la población como un resultado directo de la urbanización; en esta medida, el incremento progresivo de la precariedad es determinante de patrones poco homogéneos de desarrollo. Por tanto, los asentamientos precarios resultan centrales para contra argumentar dado que implican una serie de condiciones de vida asociadas a la vivienda, incluyendo: materiales resistentes, área habitable mínima, acceso a agua, acceso a drenaje y seguridad en la propiedad (United Nations Human Settlements Programme, 2006, p. 19). Es decir, para que un asentamiento sea considerado como precario debe registrar al menos uno de dichos indicadores, en cuyo caso implican dificultades para la vida humana en términos económicos, de salud y protección. En este marco, la reproducción de esquemas precarios y su respectiva distribución en los asentamientos humanos explican la disparidad o en todo caso, la particularizan territorialmente. La

hipótesis de la localización económica o en su defecto, de la geografía económica implica el mejoramiento de las capacidades de la población para adaptarse al entorno social regulado bajo criterios de mercado. La distribución diferenciada de los beneficios económicos expresa una disfuncionalidad particularizada en los asentamientos precarios, incluyendo su localización y distribución. Debido a ello, la cantidad de municipios, vivienda y población identificadas bajo algún indicador de precariedad demuestran el desarrollo diferenciado, el cual es una evidencia identificada, pero no reconocida de las formas contemporáneas de gestionar el desarrollo urbano.

Características de la precariedad en México

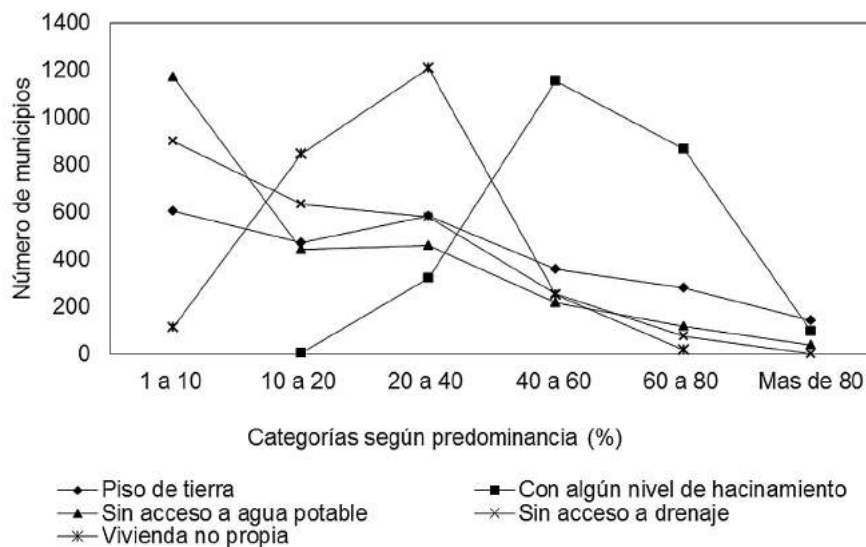
El parque habitacional en el país se estima en poco más de 30 millones de viviendas; agrupadas en propias, no propias, particulares o colectivas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2005, p. 956). Con base en este universo es posible determinar la prevalencia precariedad por municipio, dando una identificación territorial a los procesos de globalización; es decir, se territorializan los desequilibrios asociados a un proceso de urbanización o a una forma de adoptar el emplazamiento económico. Como se comenta antes, se asume que la urbanización permite proveer beneficios a una mayor cantidad de población; la precariedad por el contrario, demuestra una inconsistencia en tal supuesto. Prácticamente, la sociedad más urbana registra más desequilibrios en el sentido de

las condiciones inmediatas de vida, cuando la presunción de la política pública es opuesta.

Derivado de la revisión de las condiciones de precariedad en la vivienda se encuentran las siguientes generalidades: a) la cobertura de agua y drenaje representan el servicio mejor distribuido, dado que la mayor parte de los municipios se clasifica de media a alta respecto al parque habitacional; b) las

viviendas con piso de tierra alcanzan 40% del total registrado en 1662 municipios, es decir 4 de cada 10; c) en 2117 municipios, es decir alrededor de 86% del total nacional, se estima que 4 de cada 10 viviendas registra algún nivel de hacinamiento; d) en 2054 municipios la cantidad de viviendas con problemas de propiedad se calcula entre 10 a 40% del total habitacional, ver Gráfica 1.

Gráfica 1 – Número de municipios, según rango de predominancia de los determinantes de precariedad



Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000), XII Censo general de población y vivienda. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), II Conteo de población y vivienda.

Considerando la descripción convencional de la precariedad, resulta particularmente grave que 4 de cada 10 viviendas expresen algún nivel de hacinamiento o en su defecto, que la población no sea propietaria de la vivienda. En primera instancia, la distribución de beneficios o el mejoramiento de calidad de vida de la población se válida marginalmente; pero aún, la distribución del hacinamiento o de la población que no es propietaria de su vivienda resulta predominante en poco más del 80% de los municipios. Tales indicadores reflejan un desequilibrio que poco se precisa en la política pública sustentada en criterios de localización o geografía económica; no se ve reflejada en estrategias de orden común que atiendan tales disparidades.

En este sentido, existe un reconocimiento oficial del déficit de vivienda o de las condiciones precarias de la población, sin embargo el objetivo de cubrir la demanda real en el país encuentra serias diferencias con la apertura para el capital inmobiliario. Por una parte se reconoce el déficit pero, por otra la política nacional lleva a la flexibilización en la instalación del capital inmobiliario, bajo el supuesto de atender dicho déficit; el resultado es un incremento del indicador y en todo caso, la reducción del espacio útil para otros propósitos, entre los que desataca precisamente la producción de alimentos o la provisión misma de servicios ambientales, como el agua o la captura de carbono. La apertura y flexibilización del suelo urbanizable no garantiza la reducción déficit en el sector, dada la oferta para un nivel de ingreso predominantemente bajo o con baja capacidad para ser sujeto de crédito. En la práctica, la estimación oficial respecto al

déficit de vivienda refiere una demanda de 4 279 735 de unidades (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2000, p. 32) y proyecta un incremento anual de aproximadamente 650.000 viviendas (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2008, p. 11). La oferta del sector revisada desde las políticas públicas encuentra programas de gobierno como mi casa en donde la intención es proveer vivienda de interés social para la población, así como constructoras o desarrolladoras para el mismo sector identificadas en el padrón de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. En este contexto, la mayor parte de los desarrollos inmobiliarios se concentra en Baja California Norte, Quintana Roo, Jalisco, Estado de México, Puebla y Veracruz, alcanzando una cantidad de proyectos entre 50 y 300 y con criterios similares en términos de dimensiones y costos, por ejemplo. No obstante, la posibilidad de acceder a un crédito para adquirir alguna vivienda es menor a nivel nacional.

En este orden de ideas, la precarización refleja una forma de aprovechamiento del capital inmobiliario con base en el desarrollo del sector habitacional; se consolida bajo el criterio de resolver el déficit de vivienda, pero en esencia se consiguen una cantidad importante de conjuntos habitacionales para los que no existe un mercado accesible para la población mexicana. Por ello, existen registros de conjuntos inmobiliarios poco ocupados o con bajos niveles de venta.

Por tanto, la atención a la demanda efectiva de vivienda tiene una serie de problemas estructurales que incluyen: la precaria distribución del ingreso porque pone de manifiesto la incapacidad económica de la población para adquirir vivienda y por otro

lado, el Estado refleja una limitada capacidad para proveerla. En este sentido, se puede comentar que solamente 5 de 14 millones de trabajadores cotizando al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) han sido atendidos en 37 años (iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2009), lo cual lleva a un incremento acumulativo de la demanda, toda vez que las opciones privadas tienen pocas alternativas crediticias para los niveles de ingreso observados en la población.

En resumen, alrededor de 37.05% del total de viviendas en el país tiene algún nivel de hacinamiento; proporción que resulta equivalente a aproximadamente 4 veces la prevista por el estado, es decir 4 de cada 10 viviendas. Por otra parte, los problemas de propiedad se registran en 18.54% del parque habitacional. Atendiendo a tales proporciones se estima que 45 millones de personas viven con en algún grado de hacinamiento y alrededor de 22 millones, no cuentan con una vivienda propia, mientras que 13 millones habitan en una vivienda cuyo piso es de tierra. El mejoramiento de la calidad de vida descrito en el orden urbano como una estrategia de desarrollo, puede ser discutido en términos de la cantidad de población habitando en tales circunstancias.

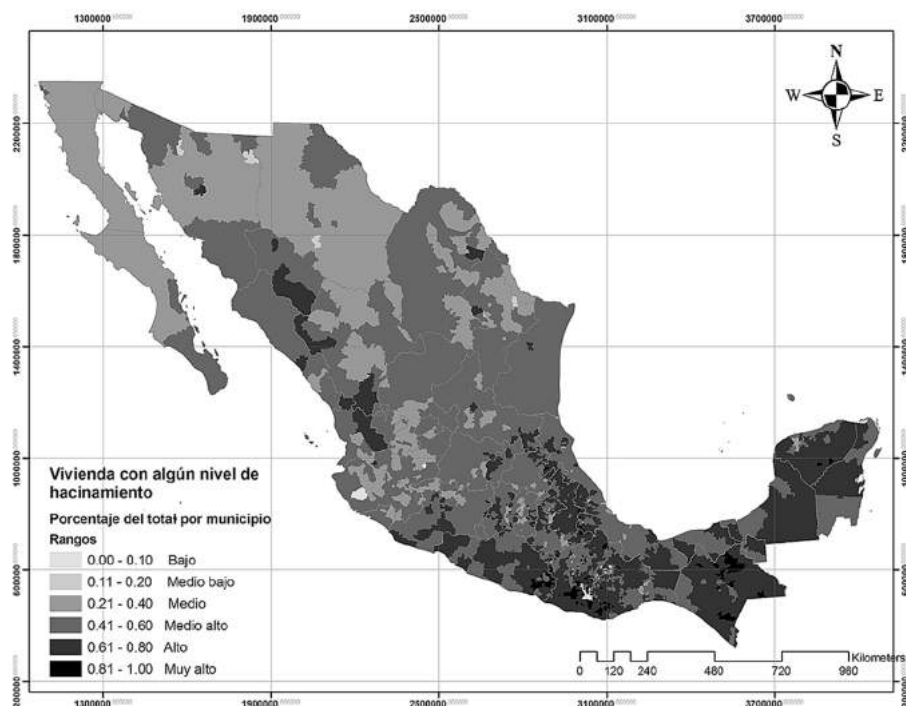
Atendiendo a la evidencia, se puede comentar que ninguna región está exenta de hacinamiento, incluyendo a las aglomeraciones

urbanas con las mayores tasas de urbanización e incluso aquellas consideradas centrales para la capacidad económica del país. En este sentido, la urbanización concentra una importante capacidad productiva como se destaca en los criterios urbanísticos occidentales, sin embargo los costos sociales que resultan de la adopción ciertos patrones territoriales alcanzan una escala apremiante desde que cerca de la mitad de la población no ha modificado sus condiciones inmediatas de vida.

La distribución regional de la precariedad es un determinante de la política urbana, dada su escala en el territorio nacional; al mismo tiempo, se cierne como un objeto de estudio desde el sur en la perspectiva de construir un urbanismo no convencional o desoccidentalizado, es decir desvistiéndole de rasgos que no responden a un patrón regional de desarrollo urbano o que en su defecto, son causantes de serios desequilibrios locales.

Cabe destacar que una política pública desoccidentalizada debiera tener entre sus ejes de atención la distribución de la vivienda con algún nivel de hacinamiento, dado que ésta predomina en las categorías de medio a alto en el parque habitacional por municipio. Si bien se registra un promedio alto en todo el territorio nacional, la mayor concentración del hacinamiento se observa en el centro y sur, particularmente Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, y la península de Yucatán, como se aprecia en el Mapa 4.

Mapa 4 – Vivienda con algún nivel de hacinamiento, según rango de incidencia



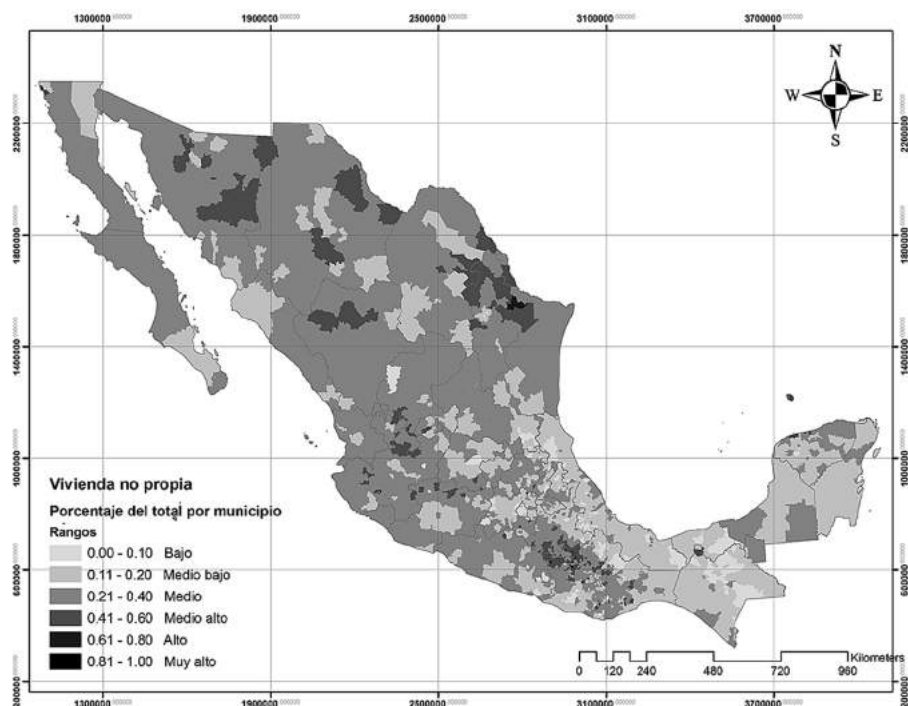
Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009). [Metadatos y mapoteca digital]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000), XII Censo general de población y vivienda. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), II Censo de población y vivienda.

En este orden de ideas, los problemas de propiedad de la vivienda se concentra en los rangos medio bajo y medio, los cuales alcanzan aproximadamente 40% del total de viviendas por municipio; las regiones por arriba de la media se localizan del centro al norte del país, como se observa en el Mapa 5.

La revisión general de la precarización tiene como propósito subrayar los efectos de la integración desigual a procesos de intercambio económico; se reconoce que el circuito del capital consigue emplazamientos por una serie de beneficios que éstos le proveen. De la

misma forma, la política pública es útil como apoyo logístico para cristalizar dicho proceso de instalación; el sustento sin embargo, se concentra en la posibilidad obtener mayor desarrollo económico y en consecuencia, necesario para modificar las condiciones de vida de la población. La discusión al respecto incluye posicionamientos que justifican la localización y la distribución geográfica favorable para alcanzar la meta del desarrollo; se trata del urbanismo denominado aquí como occidentalizado y que prevalece en la política pública sin embargo, los impactos de dicha

Mapa 5 – Vivienda no propia, según rango de incidencia



Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009). [Metadatos y mapoteca digital]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000), XII Censo general de población y vivienda. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), II Conteo de población y vivienda.

adopción deja múltiples desequilibrios que han sido comentados en términos del hacinamiento y los problemas de propiedad. No es un propósito agotar la demostración empírica de los desequilibrios, sino de alguna forma utilizar los criterios cuantitativos para discutir aquellas posiciones convencionales que no modifican la perspectiva a pesar de encontrar tales niveles de deterioro social. En todo caso, predomina la visión de la capacidad económica o del desarrollo humano convencional por arriba de la creciente desarticulación de la sociedad urbana.

Reflexiones para una discusión no convencional

Las regiones atraviesan un proceso de interrelación no prevista o con particularidades poco preparadas para su intervención; las normas de interacción global son propuestas desde la esfera virtual del aprovechamiento de los factores de producción, sin que en éstos medie una capacidad de carga o unas condiciones sociales no occidentales como las que residen en el ámbito latinoamericano e

incluyen formas de organización tradicionales o en todo caso, mixtas pero con componentes poco afines al contexto global.

La falta de previsión o las particularidades poco occidentalizadas son el marco de la intervención territorial local, a pesar de los emplazamientos económicos que favorecen su desarticulación. En este sentido, la mayor parte de la política pública e incluso de la discusión académica se han concentrado en ajustar los esquemas de intervención adquiridos, llevando a una flexibilización del suelo, pero aún, a una creciente desarticulación de las características inherentes al contexto latinoamericano. Los consecuentes desequilibrios demuestran una resistencia social organizada por afectados ambientales o afectados urbanos poco considerados en la definición del perfil urbanístico o territorial asumido. Al mismo tiempo, las disfuncionalidades de las decisiones administrativas no son objeto de evaluación crítica, ni mucho menos de revaloración horizontal e incluyente; en este sentido, resulta interesante como el discurso convencional adopta esquemas en el sentido de la horizontalidad y les llama gobernanza o participación social, sin que medie una decisión realmente de este tipo.

Por tanto, se observa una perspectiva analítica convencional con efectos poco favorables para la sociedad; al mismo tiempo, no se somete a juicio alguno los crecientes desequilibrios o en el mejor de los casos, se canalizan en una segunda versión de las estrategias asumidas inicialmente, bajo el criterio de que el desarrollo económico y los emplazamientos que lo permiten son precisamente la respuesta a los desequilibrios previamente generados.

En este documento se discuten dichos desequilibrios de una forma cuantitativa; la propuesta es abordar la fragmentación de escala asumiendo que las economías de escala o aglomeración implican dialécticamente un desequilibrio. La perspectiva para el país incluye datos reveladores de la disfuncionalidad de los mecanismos de intercambio global asumidos en el país. Estos incluyen la pérdida progresiva de la mayor reserva de bosque y selva, en ambos casos proveedores de servicios ambientales básicos como la disponibilidad de agua, la cual no es objeto de regulación o siquiera de intervención en el urbanismo occidentalizado. De la misma forma, la reducción progresiva de la superficie cultivada y de la pérdida de la autosuficiencia alimenticia, afectando particularmente al maíz que se identifica como fuente básica de la alimentación local. Tanto los servicios ambientales de disponibilidad de agua como de producción de alimentos, se refieren forzosamente a una perspectiva dentro del marxismo ecológico o de la economía de los recursos, sin embargo debieran formar parte de la opción del urbanismo no convencional para reestructurar las condiciones ambientales en franco riesgo y vulnerabilidad.

Por otro lado, la fragmentación de escala tiene una particularización social referida como globalización de la precariedad; se asumen en este caso que la sociedad no encuentra los supuestos beneficios en la calidad de vida. Por el contrario, los indicadores más elementales de las condiciones de vida demuestran consistentemente un deterioro estructural tan solo en términos del hacinamiento o de los problemas de propiedad. Incluso, se hace una revisión de las estrategias adoptadas para resolver el déficit de vivienda, toda vez

que el desarrollo económico actúa bajo el supuesto de resolver dichas condiciones. La consecuencia inmediata es que el apoyo se vierte al sector inmobiliario en una suerte de articulación de problemas sociales y desarrollo económico, lo cual solo termina por consolidar al capital inmobiliario y a demostrar los graves problemas estructurales de la población para acceder a una vivienda; sin mencionar las particularidades de la vivienda.

En ambos casos, la base material necesaria para la reproducción social, así como las condiciones mismas de integración regional son parte de la adopción de un urbanismo occidentalizado; en todo caso, demuestran precisamente las inconsistencias de su operación. El discurso occidental asigna a la localización la geografía económica una capacidad que se demuestra cuantitativamente en términos del Índice de Desarrollo Humano o por la capacidad para contribuir al Producto Interno Bruto, de forma que las particularidades son sesgadas y no con una perspectiva diferencial. Debiera existir un Esquema No Occidental de Aprovechamiento Ambiental (ENOA), en donde se identificaran aspectos como la biodiversidad, las regiones menos

fragmentadas, así como aquellas indígenas. Al mismo tiempo, el criterio urbanístico debiera asumir un esquema territorial determinado por el ENOA y no por el PIB. Por otro lado, la presunción del IDH recoge muy limitadamente rasgos locales; algunos ejemplos de uso común en las ciudades latinoamericanas debieran ser eje de análisis. Estos tienen que ver con el auto provisionamiento de alimentos en Huertos Frutícolas Tradicionales HFT, la venta de productos agrícolas locales, el intercambio de subsistencia, el aprovechamiento de plantas medicinales o la misma adopción de formas de cultivo tradicionales, todos ellos practicados en ámbitos urbanos, pero no reconocidos como rentables. Al respecto, debiera manejarse una Categoría Heterogénea de Subsistencia (CAHES) para sustituir al IDH.

Finalmente, el ámbito urbano latinoamericano está determinado por una heterogeneidad que incluye tanto el Esquema No Occidental de Aprovechamiento Ambiental como la Categoría Heterogénea de Subsistencia. La política urbanística, la discusión teórica no convencional debiera pasar por tales matices, para dar una certeza local y desoccidentalizada.

Rafael Monroy

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Arquitectura. Cuernavaca/Morelos, México.

rafaelmoor@hotmail.com

Referencias

- AGUILAR, A. G. (coord.). (2006). *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*. Distrito Federal/México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- BOLTVINIK, J. (2010). "Principios de la medición multidimensional de la pobreza". In: BOLTVINIK, J.; CHAKRAVARTY, S. R.; FOSTER, J. E.; GORDON, D.; HERNÁNDEZ CID, R.; SOTO DE LA ROSA, H. e MORA, M. *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México, El Colegio de México.
- BOURNAZOU, E. (2008). "La segregación social del espacio y la dimensión territorial en los estudios de pobreza urbana". In: CORDERA, R.; RAMIREZ KURI, P. e ZICCARDI, A. *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México, Siglo XXI.
- CAMAGNI, R. (2005). *Economía urbana*. España, Antoni Bosch.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2010). *Cambio climático. Una perspectiva regional*. Santiago/Chile, Autor.
- COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA (2000). *Rezago habitacional*. México, Autor.
- _____. (2008). *Programa nacional de vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable*. México, Autor.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (2010). *Estadísticas del agua en México*. Conagua, México.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA BIODIVERSIDAD – CONABIO (1999). *Uso de suelo y vegetación modificado por Conabio. Escala 1: 1 000 000*. Ciudad de México, México. Shape manejado en ARC GIS 9.2, tomado de Metadatos y mapoteca digital, Conabio digital.
- CONNOLLY, P. (2008). "Urbanizaciones irregulares como forma dominante de ciudad". In: IRACHETA, A. X. e MEDINA, S. *Irregularidad y suelo urbano*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México, Autor.
- CONSTANZA, R.; D'ARGE, R.; DE GROOT, R.; FARBER, S.; GRASSO, M.; HANNOT, B.; LIMBURG, K.; NAEEM, O'NEILL, R.; PARUELO, J.; RASKIN, R.; SUTTON, P. e VAN DEN BELT, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, v. 387, pp. 253-260.
- DAMIAN, A. e BOLTVINIK, J. (2003). Evolución y características de la pobreza en México. *Comercio exterior*, v. 6, n. 6.
- ECKSTEIN, S. (1999). *El estado y la pobreza urbana en México*. México, Siglo XXI.
- GALINDO, L. M. (2009). *La economía del cambio climático en México*. México/Distrito Federal, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- GARZA, G., (2010). "La ciudad como fuerza productiva: desarrollo económico y competitividad". In: SOBRINO, J. *Competitividad urbana. Una perspectiva global y para México*. México, El Colegio de México.
- GASCA, J. (2003). "Políticas regionales de primera y segunda generación. Hacia una nueva propuesta para las regiones mexicanas". In: ACEVEDO, V. A. e NAVARRO, J. C. L. (coords.). *Globalidad, desarrollo y región*. México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

- GÓMEZ, E. e DE GROOT, R. (2007). Capital Natural y Funciones de los Ecosistemas: explorando las Bases Ecológicas de la Economía. *Ecosistemas*, v. 16, n. 3, pp. 4-14.
- HERNÁNDEZ LAOS, E. (2006). Bienestar, pobreza y vulnerabilidad: nuevas estimaciones para México. *Comercio exterior*, n. 53, pp. 453-465.
- HIERNAUX, D. e TORRES, R. (2008). "Desarrollo territorial en México: un balance general". In: DELGADILLO, J. (coord.). *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. *Gaceta parlamentaria* (2009).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2000). *XII Censo general de población y vivienda*. Aguascalientes/México, Autor.
- _____. (2005). *Sistema urbano y localidades* [metadatos y mapoteca digital]. México, Autor.
- _____. (2005). *II Censo de población y vivienda*. Aguascalientes/México, Autor.
- _____. (2010). *XIII Censo general de población y vivienda*. Aguascalientes/México, Autor.
- KOSAC, D. (2011). "Fragmentación Urbana y Neoliberalismo Global". In: PRADILLA, E. *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*. México, Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa.
- MARTÍNEZ, S. e MONROY-ORTIZ, R. (2010). La expansión urbana sobre el campo mexicano. La otra cara de la crisis. *Estudios Agrarios*, n. 43.
- MONROY ORTIZ, R. (2013). Los sistemas urbanos de cuenca en México. Transitando a estrategias integrales de gestión hídrica. *Economía, Sociedad y Territorio*. El colegio Mexiquense, n. 41.
- MONROY-ORTIZ, R. e MONROY, R. (2007). "Saber la biodiversidad para lo urbano. Indicadores básicos". In: HERNÁNDEZ, E. (coord.). *Escenarios de gestión del espacio urbano y regional en México*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2006). *Competitive cities in the global economy*. Paris/França, Autor.
- PADILLA, S. e RIBBECK, E. (2009). "Colonias populares en la ciudad de México. Urbanismo informal y autoconstrucción". In: PADILLA, S. (comp.). *Urbanismo Informal*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- POGGIESE, H. (2004). "Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro". In: TORRES, A. (coord.). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- POLESE, M. (1994). *Economía urbana y regional*. Cartago, Libro Universitario regional.
- PRADILLA, E. (2008). "La globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas". In: RAMÍREZ, B. (coord.). *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*. México, Autor.
- _____. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollos humanos*. Nova York, Autor.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México, Autor.

TALAVERA, L. F.; MORALES, E. e MUÑOZ, F. (2010). *El slum mexicano II. Investigación socioeconómica para definir un perfil de la pobreza en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

TELLO, C. (2010). *Sobre la desigualdad en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

THE WORLD BANK (2009). *World development indicators 2009*. Washington, Autor.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (2005). *Financing urban shelter. Global report on human settlements 2005*. Nairobi/Kenya, Autor.

_____ (2006). *State of worl's cities 2006/7. The millennium developments goals and urban sustainability: 30 years of shaping the habitat agenda*. Nairobi/Kenya, Autor.

VEIGA, D. (2009). "Desigualdades sociales y fragmentación urbana". In: POGGIESE, H. e COHEN, T. (coords.). *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Texto recebido em 13/jan/2014
Texto aprovado em 16/out/2014

A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos

The trajectory of the world's economy: from recovery
in the post-war period to contemporary challenges

Ricardo Carlos Gaspar

Resumo

O presente texto constitui uma tentativa de interpretação dos múltiplos fenômenos que caracterizaram o período pós-guerra e as dinâmicas e vetores que levaram, a partir dos anos 1970, às profundas transformações que todos vivenciamos hoje. Na primeira seção, recuperamos os aspectos principais que demarcaram o advento da modernidade e a consolidação do sistema-mundo capitalista, com ênfase nas grandes mudanças econômicas do final do século XIX e início do século XX, bem como nas décadas de crise da primeira metade do século anterior. Nas quatro seções seguintes, repasamos criticamente todos os acontecimentos mais importantes ao longo da trajetória da economia global, do pós-guerra até a atualidade (início da segunda década do século XXI). Finalizamos com uma tentativa de avaliação da contemporaneidade, realçando os dilemas que a humanidade tem pela frente.

Palavras-chave: sistema-mundo moderno; urbanização; crises de hegemonia; globalização financeira; reestruturação produtiva.

Abstract

The present article is an attempt to understand the multiple phenomena that characterized the post-war period and the dynamics and forces that have led, since the 1970s, to the deep transformations that all of us have been undergoing. In the first section, we address the main aspects that delimited the advent of modernity and the consolidation of the capitalist world-system, emphasizing the great economic changes at the end of the 19th century and beginning of the 20th century, as well as the decades of crisis in the first half of the past century. In the following four sections, the analysis focuses critically on the most important events throughout the trajectory of the global economy, from the post-war period to the present (the beginning of the second decade of the 21st century). We conclude with an assessment of contemporaneity, trying to emphasize the dilemmas that humanity will have to face ahead.

Keywords: modern world-system; urbanization; hegemony crisis; financial globalization; productive restructuring.

Introdução

O presente texto constitui uma tentativa de interpretação dos múltiplos fenômenos que caracterizaram o período pós-guerra e as dinâmicas e vetores que levaram, a partir dos anos 1970 do século passado, às profundas transformações que todos vivenciamos hoje. A intenção foi elaborar um texto compreensível sem abdicar do rigor e do senso crítico. Na primeira seção, recuperamos os aspectos principais que demarcaram o advento da modernidade e a consolidação do sistema-mundo capitalista, com ênfase nas grandes mudanças econômicas do final do século XIX e início do século XX, bem como nas décadas de crise da primeira metade do século anterior. Nas quatro seções seguintes, repassamos criticamente todos os acontecimentos mais importantes ao longo da trajetória da economia global, do pós-guerra até a atualidade (início da segunda década do século XXI). Finalizamos com uma tentativa de avaliação da contemporaneidade, realçando os dilemas que a humanidade tem pela frente. A abordagem é multidisciplinar, com ênfase para a dimensão e o substrato econômico dos fatos. Como a interpretação desses acentua seu aspecto qualitativo, prescindimos do uso de gráficos e tabelas, pois ampliariam de forma desmedida o tamanho e o escopo do texto.

Cabe ressaltar ainda que o estilo fluído de descrição e análise dos acontecimentos aqui adotados privou-se do travamento excessivo do texto com referências e citações bibliográficas mais detalhadas e extensivas. Elas não se adequariam bem na composição livre da escrita. Contudo, estão relacionadas, ao longo do artigo e na bibliografia, ao final,

algumas das principais obras pertinentes aos temas enfocados.

Antecedentes: formação do sistema-mundo moderno

A ascensão das cidades medievais como centros de troca e atração populacional, entre os séculos XIII e XV, e a posterior dominância das práticas mercantilistas, configurando a aliança entre a emergente classe dos comerciantes e a realeza, deu origem aos poderosos estados europeus centralizados, impulsionadores do intercâmbio universal e da formação dos grandes impérios coloniais que mudaram a face do mundo nos albores da modernidade. Eles integraram, pela primeira vez na história da humanidade, a economia global em um único sistema. Tais fenômenos, por sua vez, constituíram o pano de fundo da consolidação da burguesia como classe hegemônica e da eclosão da Revolução Industrial na Inglaterra, no século XVIII (Braudel, 1987).

Com a Revolução Industrial, a base material da economia transformou-se radicalmente. O avanço na divisão do trabalho e na produtividade da economia permitiu que a Inglaterra garantisse sua supremacia global por mais de um século, até que o contágio da industrialização atingisse seus concorrentes potenciais – sobretudo os Estados Unidos e a Alemanha – depois da segunda metade do século XIX.

A mudança de paradigma tecnológico, no final do século XIX, inaugurou uma nova fase na industrialização global. A grande indústria afirma-se com a introdução de métodos de

trabalho em série, com a gerência científica e a fragmentação das tarefas do trabalhador, do mesmo modo que a constituição de poderosos oligopólios mina a ideia de um mercado concorrencial perfeito. À era do carvão e da energia a vapor se superpõe a era da eletricidade, do aço e do petróleo. Essa nova revolução industrial ocorre em paralelo a uma intensa luta pelo poder mundial, cuja tradução maior está expressa na corrida armamentista e nas fortes políticas protecionistas que opõem os principais estados uns aos outros. As duas guerras mundiais (de 1914-18 e 1939-45) são o resultado dessas tensões (Chang, 2004; Tilly, 1996).

O acirramento do conflito social ainda produziria um acontecimento cujas repercussões abarcaram a maior parte do século: a Revolução Russa de 1917, que veio a ser a primeira revolução socialista de caráter marxista bem-sucedida no contexto de uma nação. Embora pauperizada, a Rússia da época fazia parte do bloco dos países mais poderosos do planeta. Acresce ao cenário de graves tensões da primeira metade do século passado a Grande Depressão de 1930, uma crise tipicamente capitalista, testemunha do fracasso dos padrões liberais que ainda guiavam a conduta dos agentes políticos e econômicos da época. Se, por um lado, os contornos de um novo padrão de crescimento já claramente se delineavam (a produção em massa), por outro, a impotência dos governos, a falta de confiança dos agentes econômicos (que bloqueava o crédito) e os conflitos interestatais pela hegemonia global impediam sua plena cristalização nas décadas de crise mundial. Um novo modelo tornava-se imperativo. O capitalismo, para sobreviver, precisava ser profundamente reformado. E isso ocorreria depois do final da II Grande Guerra.

Depois de décadas de crises e guerras que desestabilizaram gravemente o sistema capitalista, do colapso do liberalismo decorreram reformas profundas capazes de aparelhar os estados com instrumentos de ação efetivos sobre a economia e os sistemas produtivos. Nas próximas seções, buscamos sumarizar as características mais importantes de uma época de esperanças e frustrações, de radicais mudanças econômicas e sociais de âmbito planetário.

A trajetória da economia mundial: as mudanças do pós-guerra

Os acordos de Bretton Woods: crescimento e controle financeiro

Após as experiências traumáticas da primeira metade do século XX e das constantes ameaças de colapso sistêmico, fracassos esses associados acima de tudo à patente incapacidade da concepção liberal em lidar com as novas realidades econômicas, e ante a aproximação do final da II Grande Guerra e a vitória dos aliados, delegados de 44 nações se reuniram na cidade britânica de Bretton Woods, em julho de 1944. Naquela ocasião, foram definidas as bases de gerenciamento econômico internacional do pós-guerra e fixadas as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Ficou estabelecida a indexação da taxa de câmbio das principais moedas em relação ao dólar e uma paridade fixa desse em relação ao ouro. Novas instituições foram criadas, como o Banco Internacional para a Reconstrução e

o Desenvolvimento – BIRD –, o atual Banco Mundial, e o Fundo Monetário Internacional – FMI. O sistema de Bretton Woods foi o primeiro exemplo, na história mundial, de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre estados-nações independentes. No esforço de promover a cooperação internacional sobre uma base consensual e estável, deve ser citada, também, a criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas – ONU.

A prioridade da economia capitalista passava a ser garantir, de forma sustentada, o crescimento mundial e a elevação dos níveis de emprego. Para isso, era preciso reestruturar as instituições existentes e criar outras novas, tanto no âmbito interno dos países, quanto no internacional. Nesse último, buscava-se constituir um sistema multilateral, estabelecido sobre parâmetros cambiais pré-definidos, agora utilizando o dólar americano como padrão monetário internacional.

Mas esse plano, coordenado pelos Estados Unidos, teve que ser adiado. Ao final da II Guerra, da qual o território e os recursos norte-americanos saíram praticamente intactos, os Estados Unidos concentravam sozinhos a quase totalidade da liquidez mundial. Seu território continental não havia sido atacado, e sua infraestrutura e malha industrial saíram ilesas. Os Estados Unidos se tornaram o maior credor global (na verdade, condição presente desde o final da I Guerra). Numa situação tão assimétrica, não haveria possibilidade de instituir qualquer sistema de comércio multilateral e equilíbrio interestatal minimamente saudável. Um período de transição foi assim instaurado, dentro do qual os Estados Unidos injetaram vultosas somas de recursos para reconstruir

as principais economias capitalistas devastadas pelo conflito bélico, pelo Plano Marshall. Recursos a fundo perdido, direcionados especialmente para Japão e Alemanha (Fiori, 1999).

Nesse esforço de reconstrução econômica, a ameaça comunista veio a calhar. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, apesar das enormes perdas humanas e materiais sofridas durante a guerra, emergiu do conflito com muito prestígio e viu seu poderio político aumentar consideravelmente com a incorporação de países da Europa oriental ao bloco socialista e, em 1949, com a vitória da revolução comunista na China. Essa nova realidade geopolítica planetária, de cunho ideológico, aliada ao confronto militar que irrompeu na Coreia no início da década de 1950, forneceu o pretexto para maciças injeções de recursos norte-americanos para o fortalecimento de sua capacidade bélica, o que envolvia gigantescas transferências ao exterior com fins bélicos. Era a guerra fria, que marcou a política e a economia globais na segunda metade do século XX. Na perspectiva estritamente político-militar, constituíram-se blocos opostos. De um lado, o Pacto de Varsóvia, uma aliança militar formada pela URSS e os países socialistas do leste europeu, com exceção da Iugoslávia (a Albânia viria a deixar a aliança anos mais tarde). De outro, a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, que uniu as nações capitalistas da Europa Ocidental e os Estados Unidos para prevenir e defender países membros de eventuais ataques vindos do leste comunista. A ameaça de conflito nuclear pairou sobre a humanidade ao longo de todo o período de vigência da guerra fria.

É conveniente ressaltar que o gasto público propiciado pela economia de guerra deu

um poderoso e decisivo impulso à fase de expansão material da economia capitalista do pós-guerra. Ela não apenas foi responsável pelo desenvolvimento de novos setores, principalmente o eletro-eletrônico, o qual derivou de inovações técnicas resultantes da pesquisa militar, como ainda possibilitou o incremento sustentável da demanda de duráveis até os anos 1960, viabilizada pela contenção relativa de seu consumo durante a guerra (Hirst e Thompson, 1998).

Keynes: pleno emprego, demanda efetiva, gasto público

De todo modo, novos tempos implicavam novas políticas e novas instituições. O economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946) personificou uma abordagem econômica que, no âmbito das economias de mercado, rompeu com a interpretação neoclássica até então predominante, na academia e no *establishment* dos países industrializados. Para Keynes, a interpretação liberal era válida nos seus pressupostos quando aplicada a uma situação social que não mais prevalecia no contexto econômico do século XX, marcada por monopólios e recorrentes fenômenos de concorrência imperfeita. Impunham-se diagnósticos e terapêuticas distintas para salvar as economias de mercado. O combate às práticas rentistas, bem como ao desemprego e à crônica subutilização dos fatores produtivos, enfatizava a retomada do crescimento sustentado em primeiro plano.

Keynes consagrou o primado da demanda efetiva adiante da economia da oferta neoclássica. Nesse sentido, a prioridade passa a recair agora sobre os fatores capazes de elevar

os níveis de renda e de emprego do sistema. O volume de investimento cria e determina os patamares de sua própria poupança agregada. Como as premissas keynesianas se deslocam para os fundamentos da eficiência sistêmica no sentido de atingir níveis substantivos de investimento, utilização da capacidade ociosa, criação bruta de capital fixo, emprego dos fatores e desempenho do consumo, a visão macro da economia se instaura e, com ela, surge o imperativo de medir os agregados macroeconômicos, sobretudo o produto nacional bruto. Embora, é claro, na lógica capitalista, a concepção de Keynes representou uma guinada radical em relação aos padrões anteriores do equilíbrio automático e do livre jogo da oferta e da procura. Implicava, por fim, uma nova postura do Estado, como agente coordenador, normatizador e investidor, e dotado de instrumentos totalmente novos de intervenção na economia, como as políticas fiscal e monetária. Em suma, o objetivo era garantir economias de mercado prósperas, de pleno emprego dos recursos produtivos, reguladas, nas quais o gasto público assumia papel fundamental.

O novo padrão produtivo, com base na produção e no consumo de massa, elevada capacidade de geração de emprego e uso intensivo de energia, encontra assim as condições propícias para se generalizar. Consolidam-se os princípios tayloristas e fordistas de organização do trabalho.

Estado do Bem Estar Social

O crescimento econômico vigoroso, a geração maciça de empregos, a elevação da renda e a incorporação de milhões de trabalhadores ao

mercado de consumo verificada nos países centrais do capitalismo não teriam sido possíveis sem a colocação em prática de um mecanismo político, comandado pelos respectivos estados nacionais, pelo qual foi estabelecida uma espécie de pacto social tripartite, englobando governo, empresários e trabalhadores. Esse pacto esteve na base da existência do Welfare State, ou Estado do Bem Estar Social, e nele os empresários entravam com os empregos, salários em níveis aceitáveis e com repasse – ao menos parcial – dos ganhos de produtividade, e investimentos na elevação da capacidade produtiva. Os trabalhadores, por sua vez, além de garantirem o cumprimento das cláusulas previstas nos seus contratos de trabalho, comprometiam-se a moderar suas reivindicações e circunscrevê-las nos estritos marcos das economias de mercado. Por fim, o governo entrava como avalista dessas condições e, por intermédio de um sistema tributário fortalecido, transformar receitas fiscais em bens e serviços públicos à classe operária.

Essa estratégia política tinha como pano de fundo o propósito de afastar trabalhadores, suas lideranças e organizações (os sindicatos) dos comunistas, pois os socialistas (a social-democracia) já haviam sido em boa medida neutralizados como força antissistêmica desde o limiar da II Guerra. E, de fato, as reivindicações trabalhistas, desde então, e por mais contundentes que se apresentassem, sempre se circunscreveram nesses limites, relegando o movimento sindical de esquerda nos países ricos – com poucas exceções – a um papel secundário ou mesmo inexistente em termos das relações de poder.

Constituiu-se, assim, um poderoso círculo virtuoso em que cada elemento potencializa e

é alimentado pelos demais. Crescimento econômico, elevação da produtividade, investimento estatal, incorporação dos trabalhadores aos frutos do progresso, são todos fatores que o Estado do Bem Estar Social veio consolidar politicamente. Para os assalariados, a redistribuição de renda traduziu-se em garantias trabalhistas, previdência e assistência social, educação e saúde subsidiadas, habitação popular, mobilidade e acessibilidade urbanas, equipamentos públicos de lazer. Essa lógica de ação estatal também se verificou em alguns países periféricos selecionados, como – no caso da América Latina – no Brasil, Argentina e México, nessa ordem de importância. Nesses, porém, seu alcance e significado foram muito mais restritos que nos países capitalistas industrializados, seja pela dimensão limitada de seu mercado formal de trabalho, seja pelo fato de sua taxa de exploração da mão de obra ser mais elevada, tendo em vista sua origem colonial.

O poderoso bloco socialista

Por seu turno, o bloco socialista liderado pela URSS (o “segundo mundo”) iniciava um vigoroso processo de reconstrução de seus países devastados pela guerra. A União Soviética, em particular, extrapolou seu projeto de poder mundial anticapitalista originário da Revolução de Outubro de 1917, dessa vez não mais centrado na sublevação dos povos, mas principalmente no âmbito da competição interestatal pela hegemonia global. Tal projeto pressupunha ingentes esforços de aparelhamento tecnológico e militar, o que, nas bases stalinistas (de Josef Stalin, mandatário soviético, 1878-1953) do regime, implicava a exacerbação das brutais

condições de exploração dos recursos laborais (até então escassos, pelas perdas humanas da II Guerra) do país. A carga de sacrifício exigida dos trabalhadores soviéticos teve um ponto de inflexão decisivo com a coletivização agrícola forçada iniciada em 1929, que consolidou no poder um estrato burocrático-gerencial considerado por muitos analistas como a nova classe dirigente na URSS, minando o propósito da construção de uma autêntica democracia socialista. Ressalte-se que a debilidade das bases materiais originárias havia sido uma marca histórica constitutiva da primeira revolução socialista do mundo, ocorrida em um país relativamente pobre e periférico, em termos de capacidade industrial e do peso da classe operária.

A China, por sua vez, tampouco escapou das vicissitudes da revolução em país pobre e atrasado, o que implicava métodos cruéis de acumulação (não raro primitiva), o que contrariava as previsões de Marx, para quem o cenário provável e apropriado da revolução socialista pressupunha a acumulação do máximo de riqueza propiciada pelo sistema capitalista e, assim, a distribuição social em bases técnicas avançadas. A transformação da China, iniciada com a vitória do movimento liderado por Mao Tsé-Tung (1893-1976) em 1949, nos primeiros anos inseriu-se na órbita de influência soviética. Com a morte de Stalin e o XX Congresso do Partido Comunista da URSS (1956), que denunciou os crimes da era stalinista, a República Popular da China explicitou suas crescentes divergências geopolíticas e doutrinárias com a URSS, que, poucos anos depois, levaram à ruptura das relações e até a ameaça de guerra entre as duas potências.

Tanto no caso da URSS e dos países sob sua esfera de influência direta – que incluíam,

fundamentalmente, os países da Europa Oriental, aos quais se somariam, anos depois, Cuba e mais algumas nações na Ásia e na África –, como no caso da China, o bloco socialista como um todo apresentou vigorosas taxas de crescimento econômico até os anos 1960, pois se tratava da construção dos estágios iniciais da industrialização pesada, o departamento de bens de capital, e da incorporação forçada da quase integralidade dos recursos nacionais para atingir tal objetivo.

No plano político, o movimento popular de esquerda havia logrado construir, no imediato pós-guerra, fortes partidos socialistas e comunistas que constituíam alternativas reais de poder em muitos países. No caso das nações capitalistas ricas, essa “ameaça” foi afastada pela combinação de crescimento econômico e mecanismos de distribuição de renda propiciados pelo Estado do Bem Estar Social, de que falaremos adiante. Quanto ao mundo subdesenvolvido e periférico, a luta revolucionária, que muitas vezes assumia a luta armada como estratégia de ação, só podia ser contida com um misto de feroz repressão e táticas de cooptação. Seja como for, pode-se concluir que a guerra fria dominou a política internacional até o fim da década de 1980, ao contrapor distintas visões de mundo e estratégias de poder, materializadas na adesão aparentemente irreduzível dos Estados a um dos dois lados da disputa – Estados Unidos ou URSS (Hobsbawm, 1995).

Terceiro Mundo

O Terceiro Mundo compreendia o conjunto de nações não pertencentes ao núcleo capitalista hegemônico – ao qual se somavam a

periferia dos países capitalistas europeus dependentes, como Portugal, Espanha, Itália e Grécia – e aqueles não pertencentes ao bloco socialista. Agrupava estados que integraram vastos impérios coloniais, povos subjugados por séculos de colonialismo e atraso, que buscavam, com a vaga da descolonização do pós-guerra e as reformas (e revoluções) características do período, um rumo autônomo de desenvolvimento econômico e social. Atualmente, essa ampla periferia foi renomeada pelos organismos internacionais como “países em desenvolvimento”.

Ademais, não raras vezes a independência ou a deposição de regimes títeres do imperialismo foi resultado também de lutas de libertação nacionais, lutas armadas conduzidas por partidos ou movimentos que tinham o nacionalismo – com conotações mais ou menos socializantes – como bandeira. O nacionalismo como ideário político constituía um amálgama de concepções de poder e sociedade muitas vezes contraditório, com programas genéricos, mas que significava talvez a única via ideológica apta a unir populações tão heterogêneas, parte delas escassamente integrada no curso da modernidade triunfante.

O nacionalismo incorporado nos discursos, objetivos econômicos e na constituição dos novos países e governos surgidos no pós-guerra foi inevitavelmente traduzido em planos ambiciosos de desenvolvimento – também objeto de disputas acirradas entre Estados Unidos e URSS visando apoio e financiamento –, cujo objetivo era, a um só tempo, recuperar o atraso histórico, elevar o padrão de vida de seus povos e garantir a autonomia de decisões sobre seus próprios destinos, por meio da industrialização de base, do fomento agrícola (usualmente pela

reforma agrária) e do fortalecimento do mercado interno (Hobsbawm, 1995).

Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina – Cepal, organismo da ONU, incorporou criativamente a teoria da concorrência imperfeita e o pensamento de Keynes, provenientes do colapso do liberalismo, para formular um pensamento original sobre a natureza do subdesenvolvimento que assolava nossas nações e propor saídas para sua superação.

De acordo com a Cepal – que teve entre seus principais expoentes o economista argentino Raul Prebisch (1901-1986) e o brasileiro Celso Furtado (1920-2004) –, o subdesenvolvimento não era um estágio na longa trajetória do desenvolvimento que todos os países teriam que percorrer. O subdesenvolvimento, pelo contrário, era uma condição, a qual só poderia ser superada rompendo-se com a divisão internacional do trabalho que delegava a um grupo de países – o centro capitalista – a produção industrial, e ao outro grupo, o fornecimento de matérias-primas agrícolas e minerais. Diferentemente do que preconizava a teoria das vantagens comparativas, semelhante especialização do comércio internacional não levava à prosperidade geral, mas sim ao empobrecimento e atraso de uns (a periferia) e à concentração dos frutos do progresso técnico nos países centrais. Era uma situação crônica que perpetuava a miséria e a dependência da periferia. Mesmo que uma elevação da produtividade se verificasse nos países pobres, os ganhos daí oriundos seriam exportados ao centro do sistema, cuja diversificação da estrutura produtiva as tornava aptas para absorver a demanda de bens de consumo e de equipamentos provenientes da periferia. E qual era a saída para os países dependentes

trilharem um caminho de progresso e internalizarem os frutos do progresso técnico?

A resposta era: a industrialização, única via capaz de propiciar a superação do atraso histórico e do subdesenvolvimento periférico. Pelos encadeamentos para trás e para frente, a indústria possibilitaria a almejada difusão do progresso técnico e a elevação da renda da população. Elevada a categoria de um verdadeiro mito para os cepalinos e para todas as vertentes da esquerda latino-americana que beberam dessa fonte, a industrialização não prescindiria do apoio do capital externo que estivesse disposto a romper com o modelo primário-exportador dominante e iniciar uma trajetória de crescimento para dentro. Contudo, na ausência de um empresariado nacional forte, caberia unicamente ao Estado a tarefa de comandar o processo, seja mobilizando o capital necessário, seja investindo diretamente para gerar os impulsos industrializantes por meio da constituição da indústria pesada.

O interessante no caso da Cepal é que a teoria virou prática em muitos países latino-americanos e influenciou concepções e programas de ação em outras partes do mundo subdesenvolvido. No Brasil, à época do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954), bem como no período presidencial de Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas (1956-1960), o avanço da industrialização teve direta inspiração das prédicas cepalinas. Contudo, como veremos mais adiante, e apesar dos avanços logrados na diversificação e modernização no caso da economia brasileira, seus efeitos estiveram longe do preconizado no tocante à disseminação de efeitos positivos sociais e territoriais, e mesmo no que se refere à superação da dependência externa.

Resultantes

Depois de décadas de crises e guerras que desestabilizaram gravemente o sistema capitalista, decorreram do colapso do liberalismo reformas profundas capazes de aparelhar os estados com instrumentos de ação efetivos sobre a economia e os sistemas produtivos.

Nos países capitalistas ricos (o “primeiro mundo”), a demanda reprimida durante os vários anos de crise e guerra, as tecnologias da produção em massa, a regulação macroeconômica e o gasto público prepararam o terreno para décadas de crescimento vigoroso e distribuição de renda, período de estabilidade que ficou conhecido como *golden age*. Durante um quarto de século, a inserção social por intermédio do trabalho assalariado, a criação de um ambiente monetário estável, subordinando as finanças às necessidades da indústria, e a centralidade dos estados nacionais como reguladores da economia em geral, e do capital privado, em particular, asseguraram a expansão da acumulação capitalista (Fiori e Medeiros, 2001; Tavares e Fiori, 1997).

No que diz respeito ao “milagre” asiático, esse se manifestou no Japão na década de 1960, expandindo-se para a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura nos anos 1970. Na década seguinte, o sistema de subcontratação de múltiplas camadas sobre o qual se baseava passou a abarcar outros países asiáticos, como a Indonésia, a Tailândia e, principalmente, a China. O acesso do Japão à tecnologia de ponta, à proteção militar, aos financiamentos subsidiados e aos mercados das nações ricas, propiciado pelos Estados Unidos no contexto da estratégia de contenção do comunismo no pós-guerra, garantiu-lhe condições de largada

altamente favoráveis e sustentou crescentes excedentes comerciais junto ao vigoroso mercado norte-americano (Arrighi, 2008).

Já no caso do bloco socialista, a construção (ou reconstrução) dos estágios iniciais da industrialização sob rígido controle estatal do excedente e da acumulação também propiciou décadas de crescimento rápido e pleno emprego.

As mesmas condições prevalecentes em países socialistas com padrão de planejamento central soviético podem ser parcialmente aplicadas para o caso de certos países do terceiro mundo que adotaram o controle estatal do processo de acumulação produtiva e da construção da indústria de bens de capital. Também aqui se verificaram altos índices de elevação do produto interno no pós-guerra. À diferença do bloco socialista, na industrialização periférica, quando bem-sucedida (como no caso do Brasil), o setor privado – principalmente de origem multinacional – complementou e, em muitos sentidos, direcionou a própria ação desenvolvimentista do Estado nacional.

Por último, mesmo no terceiro mundo mais pobre, os planos de desenvolvimento, a reforma agrária, as recomposições demográficas, os investimentos públicos e a cooperação internacional propiciaram anos de esperança em um futuro melhor para seus povos, em boa medida frustrados depois da crise dos anos 1970.

Regra geral, as duas ou três décadas do pós-guerra foram um período de mudanças generalizadas e de duradouro crescimento econômico. A ideia de um verdadeiro desenvolvimento com distribuição de renda que significasse melhorias concretas no padrão de vida das populações parecia estar se convertendo

em realidade, independentemente do modelo político adotado. Em todas as situações encontradas, porém, um denominador comum podia ser identificado: o protagonismo estatal, o controle público sobre as decisões de investimento, a noção – tornada prática – de que a economia de mercado poderia e deveria ser domada em prol do bem comum.

Os anos 1960: auge do crescimento e tensões

Sintomas de crise: mercados, salários, preços, lucros

A mudança permanente é característica intrínseca à existência. Inexiste situação vital, por mais estável que aparente ser, que não carregue em si as sementes de sua própria transformação. Isso vale tanto para a vida orgânica quanto para a inorgânica. Tanto para a vida animal quanto para a humana. O ciclo virtuoso da economia mundial nas décadas do pós-guerra não podia fugir à regra. Os anos dourados nos países capitalistas centrais fez avolumar, com o tempo, sérias contradições subjacentes, parcialmente obscurecidas nos anos de fartura. Lembremos que esse núcleo rico era política e economicamente hegemônico no sistema global, pois as economias de planejamento central imitavam a tecnologia e suas diversas aplicações, derivadas do padrão americano de acumulação.

A era de crescimento contínuo e a aparente superação das crises capitalistas se alimentavam de uma série de condições que se reforçavam mutuamente: alto nível de

investimentos, lucros elevados, salários e empregos compatíveis com a plena ocupação da força de trabalho e com o incremento permanente da capacidade aquisitiva da população. No final dos anos 1960, o ciclo de crescimento do pós-guerra estava no seu clímax, e as tensões começaram a exacerbar-se.

No final dos anos 1960, os fatores positivos do crescimento exponencial começaram a transmutar-se em negativos. Os mercados davam sinais de saturação, a que se seguiam pressões de preços e de custos, num cenário de intensa competição. A insatisfação trabalhista desencadeava seguidas greves por majorações salariais, e essas, por sua vez, eram elementos adicionais a reduzir margens de lucros; caía o nível de investimentos. A eficiência marginal do capital se acercava de seu ponto de inflexão. Em especial, o mercado internacional de matérias-primas e insumos era alvo de uma forte pressão especulativa que ameaçava provocar uma explosão de preços. Porém, como se não bastassem tais elementos perturbadores, outras tensões mais profundas corroíam a aparente prosperidade geral e questionavam o *american way of life*, paradigma da febre consumista do período (Hobsbawm, 1995).

Turbulência política e cultural

A abundância material de um modelo produtivo que tinha nos bens duráveis de consumo seu sustentáculo, no petróleo e seus derivados sua base energética, e no mercado de massas sua justificativa político-ideológica, ocultava recônditas cicatrizes que o passar dos anos e a exposição das engrenagens de funcionamento do sistema – possibilitada

pelo acirramento de contradições latentes – não deixariam de revelar.

Resistências insuspeitadas anos antes afloravam. Projetos de vida antagônicos entravam em choque. Havia uma insatisfação crescente no ar. Jovens se insubordinavam com o padrão de vida imposto pelos pais. Velhas ideias eram contestadas. A arte combatia concepções obsoletas e inaugurava novas linguagens. O pós-modernismo começava a substituir as macrovisões modernistas pela glorificação do efêmero, do fragmentário, do superficial, da ausência de sentido. Uma sociedade alternativa era a proposta do movimento hippie. Aumentava a consciência da iniquidade internacional e da hipocrisia de hábitos e discursos. As práticas militaristas, o vazio de existências preenchidas com abundância bens materiais de consumo, a alienação da propaganda e da massificação, o racismo, o machismo e o preconceito, a dilapidação dos recursos naturais, a anacrônica moralidade sexual, todas essas características se revelavam como a outra face da moeda da prosperidade burguesa e da dominação americana (Harvey, 1996; Jameson, 1991).

Como decorrência dessa nova situação, assistiu-se, ao longo das décadas de 1960 e 1970, a uma miríade de movimentos de contestação antissistêmicos em todo o mundo, que atravessavam um amplo espectro político e ideológico, com fortes conotações culturais. Referimo-nos a revoltas estudantis em praticamente todas as grandes cidades do mundo rico (dos quais a revolta de 1968 em Paris é a mais impressionante expressão), mas também em muitas metrópoles do terceiro mundo; massivas mobilizações pacifistas e de desobediência civil (contra a convocação à guerra do Vietnã nos Estados Unidos, por exemplo). De igual

modo, governos nacionalistas ou reformistas, de forte conteúdo anti-imperialista, bem como movimentos guerrilheiros de esquerda que algumas vezes chegavam (ou ameaçavam chegar) ao poder representavam outros elementos de instabilidade a até então aparentemente inabalável ordem mundial do pós-guerra.

Tampouco o bloco socialista escapava a tais perturbações. Contradições subjacentes, por um lado oriundas, em boa medida, das vicissitudes da revolução ter ocorrido em um país pobre e semidestruído pela guerra e, logo a seguir à revolução, pela guerra civil e a agressão externa – a Rússia de 1917 –, e, por outro lado, contradições provenientes da forma como o bloco socialista após a II Grande Guerra constituiu-se, quase sempre como produto da ocupação militar soviética, vieram à tona. Após atingir um determinado patamar de desenvolvimento, o sistema econômico revelou-se incapaz de elevar a produtividade e escapar à tendência dos rendimentos decrescentes. A qualidade de vida da população estagnou, quando não regrediu. Insatisfações populares latentes irromperam aqui e ali, e a mais importante delas, a tentativa de democratizar o regime na Tcheco-Eslováquia que ficou conhecida como a “Primavera de Praga”, provocou a intervenção violenta das forças armadas da URSS e do Pacto de Varsóvia na capital tcheca em agosto de 1968.

Por último, mas não menos importante, a sucessão de tensões que se precipitaram a partir de meados dos anos 1960 foi completada com a decadência norte-americana, expressa por um conjunto de acontecimentos e indicadores, como veremos a seguir.

Hegemonia dos Estados Unidos em cheque

Os Estados Unidos, de principal credor global ao final da II Guerra, havia se transformado, pouco mais de vinte anos depois, no principal devedor mundial. As maciças exportações de capital americano, vinculadas a programas públicos de ajuda e inversões militares, bem como as pesadas injeções de recursos das empresas multinacionais norte-americanas no mundo, respondem por esse resultado. Mas os desdobramentos das ações derivadas da supremacia incontestável dos Estados Unidos no mundo capitalista e a idiossincrasia própria dos *yankees* e do “destino manifesto” – isto é, a crença na suposta inevitabilidade da liderança dos americanos na defesa do mundo “livre”, da democracia e dos valores ocidentais – foram mais profundos ainda, e conduziam a superpotência à decadência e à perda de prestígio internacional. Ambas pareciam, no curso daqueles anos, irreversíveis. Serviam para comprová-las a perda de competitividade dos produtos americanos, o déficit comercial e o de pagamentos, a defasagem tecnológica, a pressão sobre o dólar – fenômenos que assumiram sua plena expressão na década seguinte e que abordaremos a seguir – e, sobretudo, os agudos desafios políticos e militares que desafiavam a superpotência norte-americana.

Em todas as regiões e continentes, governos, movimentos sociais, insurreições armadas, novos alinhamentos políticos e formulações ideológicas confrontavam os interesses dos Estados Unidos. Na América Latina, desde a Revolução Cubana, na virada das décadas de

1950 e 1960, se multiplicaram, ao longo dos 1960 e na década seguinte, governos reformistas e esquerdistas que flertavam com ideias socialistas e estabeleceram, amiúde, relações de cooperação com a URSS. Esses governos foram pródigos em nacionalizar empresas de propriedade norte-americana ou tentar impor limites à sua atuação. As reformas incluíam – ou projetavam – aumento da presença do Estado na economia e alterações perigosas para os setores dominantes internos na correlação de forças, em benefício de interesses populares. Para agravar o cenário de hostilidades, entre golpes militares de direita patrocinados pelos Estados Unidos e as reações da esquerda, ocorrem a vitória sandinista na Nicarágua (1979) e a deposição da ditadura Somoza, abertamente apoiada pelos americanos. Havia a ameaça do surgimento de uma segunda Cuba na América Central, tradicional “quintal” dos norte-americanos. Por último, um acontecimento de grande relevância política na América Central, ocorrido à época da revolução nicaraguense – embora não se tratasse de um episódio militar –, foram os tratados celebrados em 1977 entre o presidente dos Estados Unidos à época, Jimmy Carter, e o presidente do Panamá, Omar Torrijos, de devolução do Canal do Panamá e da região limítrofe de Bilbao à plena soberania panamenha. Essa região estratégica do istmo centro-americano constituiu, ao longo de um século, propriedade extraterritorial norte-americana em pleno espaço panamenho, de típico caráter neocolonial (assim como a Base de Guantánamo até hoje o é em território cubano). A retomada do Canal pelo Panamá, concluída em 1999, foi interpretada pelos conservadores dos Estados Unidos como mais uma derrota americana, inaceitável

diante das doutrinas de supremacia militar e estratégica vigente e como mais uma peça perdida no conflito com os soviéticos.

Na África, após a Revolução de Abril de 1974 em Portugal, o processo rápido de descolonização que se precipitou transformou todas as ex-colônias lusitanas em países independentes autointitulados socialistas, com explícito apoio soviético. Na Etiópia, por sua vez, um governo de inspiração marxista se instalou à época, ao mesmo tempo em que muitas outras nações africanas estabeleciam relações amistosas com o bloco socialista. Por outro lado, movimentos guerrilheiros no território africano contavam com declarado apoio cubano ou professavam ideais maoístas.

Na Ásia, a derrota militar no Vietnã (abril de 1975) foi catastrófica para os Estados Unidos, depois de anos de vultosos recursos investidos e milhões de homens mobilizados. O prestígio da superpotência – que se revelou vulnerável ante um adversário tremendamente inferior em efetivos e material bélico – despencou e provocou na seqüência a queda de regimes pró-americanos no Laos e no Camboja, que instalaram ali governos pró-soviéticos. Mesmo com a reaproximação da China com os Estados Unidos a partir do encontro de Nixon e Mao em 1972, a situação, do ponto de vista dos interesses americanos na Ásia, era mais que preocupante, ante o momentâneo avanço das posições soviéticas.

Por fim, em se tratando da convulsiva zona do Oriente Médio, o contexto não era mais favorável. Muito ao contrário. O sistemático apoio norte-americano a Israel havia lhe granjeado uma contumaz antipatia no seio das populações árabes, refletida em grande parte de seus governos. Hostil à causa palestina, os

Estados Unidos sofreram as consequências de seu posicionamento. Mais uma vez, os soviéticos se beneficiaram do desgaste americano junto aos povos árabes. Novos alinhamentos foram definidos na região, e os Estados Unidos se viram encurralados diplomaticamente. A situação só piorou com a queda do Xá Reza Pahlevi (1919-1980) no Irã, em 1979. Maior aliado dos Estados Unidos no Oriente Médio, o Irã se transformou subitamente no seu principal inimigo na região.

O Movimento dos Países Não Alinhados, criado na Conferência de Bandung, na Índia, em 1955, que chegou a congregar mais de uma centena de nações, também se constituiu, na prática, um poderoso instrumento internacional de pressão contra os interesses norte-americanos.

Em suma, a despeito das dificuldades que o bloco socialista capitaneado pela URSS enfrentava, poderia parecer, aos olhos do observador menos atento, que a União Soviética, na disputa da guerra fria, estava avançando posições sobre seu oponente direto. Na verdade, tanto os Estados Unidos se deparavam com sérios desafios à continuidade de sua supremacia nos marcos políticos, econômicos e institucionais com os quais até então era exercida, quanto era certo que o mundo socialista aliado à URSS vivia seu "canto do cisne", parcialmente ocultado por estatísticas econômicas tergiversadoras de uma realidade de baixa produtividade, atraso tecnológico e desperdício de recursos escassos, e por triunfos efêmeros no conflito ideológico com os países capitalistas, que as profundas mudanças na economia global solaparam de forma definitiva.

Crise dos anos 1970: início das transformações estruturais

Choques do petróleo e elevação do preço das matérias primas

Quando a década de 1970 se inicia, as tensões da economia mundial se amplificam, repercutindo sobre o preço das matérias-primas e, principalmente, sobre o petróleo, insumo energético que constituía o próprio paradigma da civilização do século XX. Nos Estados Unidos, as condições da crise latente convergiam de maneira particularmente explosiva, como não poderia deixar de ser, por sua condição de país-líder da economia global e expressão maior da era do petróleo barato, da dependência do automóvel e dos bens de consumo durável fabricados em boa medida com produtos derivados do petróleo, como o plástico.

Sublinhamos, primeiramente, a perda de competitividade dos produtos norte-americanos no mercado global de bens e serviços, reflexo do avanço da tecnologia produtiva e das inovações na Alemanha e no Japão. Por seu turno, as enormes proporções da exportação de capital dos Estados Unidos a partir do pós-guerra, importando em crescentes montantes de recursos a título de empréstimos e gastos militares, e o elevado grau de internacionalização das corporações americanas, tornaram os Estados Unidos, de principal credor mundial no pós-guerra, o principal devedor mundial a partir da década de 1970; o gigantesco déficit comercial e de pagamentos é resultante dessa

inversão de tendências da posição americana na economia global. Em terceiro lugar, na medida em que o valor da moeda de cada país reflete o estado da economia nacional, o dólar se desvaloriza continuamente ao longo da década de 1970, levando inclusive à perspectiva de sua substituição como padrão monetário universal. Por fim, o acentuado declínio da hegemonia norte-americana, ameaçada em todas as frentes – militar, política, econômica, tecnológica e financeira (Wallerstein, 2001).

Desde os anos 1970 – quando os países ricos descobrem a gravidade de sua dependência energética de abastecedores externos – começa um ciclo de mudanças associadas ao profundo impacto acarretado pela quadruplicação do preço do petróleo. A Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP –, criada em 1960 a fim de defender os países produtores das manobras com preços praticadas pelo cartel das multinacionais controladoras do comércio de petróleo, se apercebeu da oportunidade criada pelo contexto de explosão da demanda, a dependência do aparato produtivo global em relação aos hidrocarbonetos, e a virtualidade concreta do controle da oferta. Nesse sentido, é válido interpretar os choques do petróleo da década de 1970 (1973 e 1979) não como causa específica, mas, a um só tempo, como resultantes e fatores detonadores do conjunto de tensões acumuladas nos anos anteriores por um modelo econômico consumista, fundado em grande medida no uso intensivo de uma fonte de energia não renovável, cujos preços, até então, haviam sido mantidos artificialmente baixos pela manipulação de companhias monopolistas multinacionais de origem

norte-americana e europeia, controladoras da produção e distribuição de petróleo e seus derivados (Pipitone, 2003).

Isso mudou radicalmente a partir da ação determinada da OPEP. Transformam-se em poucos anos esquemas e práticas competitivas, custosas tecnologias revelam-se bruscamente obsoletas. A necessidade de reduzir custos internos para enfrentar a situação de preços internacionais em alta vertiginosa se fez inadiável. No contexto das grandes regiões do mundo, é a Europa que experimenta maior turbulência pelo choque energético. Desde então se reforçará a demanda por novos bens capazes de reduzir custos (automatização, computadores, reengenharia da produção) e permitir a reconstrução de posições competitivas debilitadas ou ameaçadas. É nessa situação que a aceleração econômica se interrompe, convertendo uma crise estrutural de crescimento em uma recessão que abrirá um longo período recessivo, primeiro nos países ricos, depois no conjunto da economia global.

A crise econômica dos anos 70 reavivou o debate sobre as crises capitalistas entre os autores comprometidos com a tradição marxista. Neste momento começa a se desenvolver a Escola Francesa da Regulação, que parte da análise feita por Marx do modo de produção capitalista, e busca articular as questões da acumulação capitalista com as leis de concorrência. Assim, vão conceituar o fordismo como o modo de desenvolvimento que caracterizou o crescimento econômico capitalista após a II Guerra. A crise dos anos 1970 seria a crise desse modo de regulação entre capital e trabalho, com a mediação do Estado (Bocchi, 2000).

Fim dos acordos de Bretton Woods: liquidez internacional descontrolada

Com o choque do petróleo em 1973, rompe-se o precário equilíbrio que ainda sustentava o ciclo virtuoso do pós-guerra. Inaugura-se um período de fortes restrições macroeconômicas no núcleo industrializado do capitalismo. Os estados veem sua receita cair drasticamente, a inflação se acelera, declina subitamente o nível de atividade. O desemprego aumenta as prestações sociais do Estado e os gastos com assistência e previdência pública. Isto é, ao mesmo tempo em que se reduz a arrecadação, aumentam as despesas governamentais. Sem esquecer que a corrida armamentista continuava demandando enormes somas de recursos públicos. A crise fiscal do Estado vai, doravante, minar a equação keynesiana que sustentou o crescimento do pós-guerra, alavancado pelo dispêndio público, e embasar as críticas neoliberais à atuação do Estado na economia.

As fases de contração do nível de atividade usualmente provocam excesso de liquidez. O capital tem mais dificuldade em encontrar oportunidades lucrativas para investir seus excedentes. Nos anos 1970, esse fenômeno, oriundo da queda do produto interno das nações industrializadas, foi significativamente potencializado pelo excesso de recursos carregados para os países produtores de petróleo – na maioria países árabes –, gerando uma extraordinária liquidez proveniente da circulação internacional dos chamados petrodólares.

No contexto de desvalorização do dólar, flutuação do valor das moedas e aumento da especulação com ativos, a manutenção da paridade cambial, que era a base da estabilidade financeira do pós-guerra, ficou insustentável.

A crise que conduziu ao fim do regime monetário de Bretton Woods resulta da combinação de dois fatores. Em primeiro lugar, o forte aumento da circulação de dólares devido aos sucessivos déficits do balanço de pagamentos dos Estados Unidos. Em segundo lugar, o crescimento exponencial do mercado de eurodólares (alimentado pelos petrodólares) a partir da segunda metade da década anterior, que leva à pressão da demanda global por ouro e ao aumento desordenado da liquidez internacional fora do controle do Federal Reserve – FED, o Banco Central americano. Esses dois acontecimentos criaram um excedente de dólares incompatível com o ouro disponibilizado como lastro para o dólar. Reflexo das enormes dificuldades estruturais dos Estados Unidos para conduzir sua liderança nos marcos até então fixados, o presidente Richard Nixon (1913-1994), em agosto de 1971, aboliu unilateralmente o acordo de conversibilidade do dólar em ouro. As moedas, a partir daí, passaram a flutuar livremente, acrescentando um novo fator de instabilidade a uma conjuntura cheia de incertezas (Silver e Arrighi, 2014).

Surge, então, um novo padrão monetário, que vai configurar as relações financeiras globais pelas décadas seguintes: o padrão dólar flexível. Ele demarca o início da chamada financeirização da economia global, ou seja, a volta, sob novos contornos, da grande finança ao centro do poder, numa espécie de revanche contra aqueles que lutaram contra a liberdade dos capitais na era pós-guerra (Chesnais, 2005; Furtado, 1999).

No entanto, a revanche da grande finança não parava aí. Com liquidez de sobra, os recursos excedentes buscaram praças financeiras alternativas onde operar, que lhes garantissem

a máxima flexibilidade e rentabilidade, livre das amarras e do controle dos bancos centrais típicos dos esquemas oriundos de Bretton Woods. Surgem desse contexto e se fortalecem sobremaneira nos anos 1960 os mercados *off-shore*. Liberados das imposições anteriores, essas novas praças financeiras absorveram o mercado de eurodólares e os direcionaram para aplicação de recursos naquelas regiões e projetos cujas perspectivas de retorno fossem maiores, incorporando nessa estratégia o conteúdo especulativo e as elevadas margens de risco características das operações guiadas exclusivamente pelos interesses da grande finança.

Dessa forma, os Estados Unidos, apesar de açoitados em várias frentes, valeram-se de sua condição hegemônica para defender seus interesses de forma unilateral, comportamento esse usual dos norte-americanos, que sempre se pautaram, sobretudo (e não raro exclusivamente), em si mesmos na defesa da ordem capitalista (Tavares e Fiori, 1997). O rompimento da paridade com o ouro levou a sucessivas desvalorizações do dólar ao longo da década de 1970 – sinais eloquentes das dificuldades americanas já relatadas –, mas criou, por outro lado, as condições para sua fulminante reação econômica, política, militar e ideológica depois da chegada de Ronald Reagan ao poder em 1979, que reverteu as regras do jogo global a partir, exatamente, da política do dólar forte (Tavares e Fiori, 1997).

A necessidade de encontrar aplicações rentáveis a essa massa de liquidez oriunda, tanto da recessão nos países ricos, quanto do excedente do petróleo, leva o mercado interbancário privado a investir pesadamente em um grupo selecionado de países do terceiro mundo e nos países socialistas, inversões

essas usualmente relacionadas a ambiciosos projetos de desenvolvimento energético e de infraestrutura para exportação. Dinheiro fácil e abundante, com juros baixos, era um poderoso atrativo para multiplicar a dívida externa desse conjunto heterogêneo de tomadores de recursos. Registre-se aqui que o Brasil, à época da implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1974-1979) –, foi um dos maiores receptores de crédito externo. A armadilha embutida nesses empréstimos eram os juros flutuantes, isto é, as reduzidas taxas poderiam ser revertidas a qualquer momento, obedecendo a uma decisão dos prestamistas.

1979: reação dos Estados Unidos

A ascensão de Ronald Reagan (1911-2004) ao poder em 1979 inverte a correlação de forças no âmbito da classe dominante nos Estados Unidos. Predominam a partir de então os setores mais conservadores e agressivos, com fortes vínculos com o complexo militar-industrial interno. Uma estratégia de contra-ofensiva política, ideológica e militar é posta em prática, com ousadia e determinação. Coadjuvados com o mesmo grau de conservadorismo e agressividade pela aliada Margaret Thatcher (primeira ministra britânica de 1979 a 1990) na Inglaterra, os americanos implantam um ambicioso programa de defesa espacial (o “Guerra nas Estrelas”), revertem a política negociadora dos conflitos que caracterizou o governo anterior de Jimmy Carter – invadindo Panamá e Granada, para destituir governos hostis aos Estados Unidos –, adotam posições intransigentes no Oriente Médio e no Afeganistão, e reforçam sua rede de bases militares em todo o planeta.

Nesse plano político-militar, basta dizer que o programa Guerra nas Estrelas, pelos elevados custos envolvidos, quebrou a já debilitada economia soviética, pela impraticabilidade dos russos suportarem a atualização militar no nível e intensidade que o desafio americano implicava.

Na esfera financeira, os Estados Unidos fizeram valer, a um só tempo, a propriedade da moeda universal e a liberdade de fixar seu valor. A liquidez global volta a ser absorvida pelos títulos do tesouro americano, único porto seguro ante as incertezas reinantes. O dólar se reafirmou de maneira implacável, ancorado no poderio político e militar da superpotência. O choque de juros imposto pela Reserva Federal norte-americana em setembro de 1979 representou uma aposta arrojada na recuperação da supremacia americana por intermédio da política do "dólar forte", como uma imposição, mais uma vez unilateral, ao resto do mundo. Uma aposta – que se revelou bem-sucedida – na retomada da hegemonia global norte-americana.

O efeito da subida abrupta da taxa de juros e da consequente valorização do dólar foi dramático no mundo. A valorização da moeda americana reforçou sua função como meio de pagamento universal, unidade de conta nos contratos e preços dos mercados internacionais e principal reserva de valor. Às desvalorizações das outras moedas se somou um cenário de estagflação, especulação com ativos, contração da liquidez, estrangulamento fiscal do Estado e crise dos devedores, atingido especialmente os países que contraíram pesados empréstimos internacionais na década anterior.

Anos 1980/90: globalização financeira e reestruturação produtiva

Ajustes neoliberais

A radical reversão das regras do jogo financeiro no final dos anos 1970 provocou profundas consequências no quadro geoeconômico global. No terceiro mundo, a dívida externa experimentou um salto espetacular, impulsionado pela elevação dos seus encargos financeiros, o chamado serviço da dívida. A inadimplência, a ameaça de moratória e a incapacidade de prover serviços básicos às suas populações tornavam-se perspectivas reais na vida cotidiana das nações. Planos de desenvolvimento tiveram que ser repentinamente abandonados. Sobraram as contas a pagar. Ficou como saldo um cenário de recessão e desemprego. Planos de austeridade fiscal e severa contração do nível de atividade, acrescidos da prioridade às exportações, foram impostos pelos credores a fim de gerar superávits na balança de pagamentos capazes de lastrear o pagamento das prestações da dívida.

No lado socialista, a crise que já se anunciava há vários anos se escancarou e resultou no colapso da URSS e de todos os seus satélites. Aos fatores especificamente políticos da crise se somavam a gravidade do quadro econômico e financeiro, tornado explosivo pela alta dos juros e o aumento intolerável dos gastos militares. No nível sistêmico, os incentivos

para a inovação e a produtividade haviam sido eliminados pela centralização burocrático-autoritária, criando imensos desníveis setoriais, por erros de planificação e vícios de execução. O insatisfatório atendimento das demandas e a má qualidade (somado à escassez) dos produtos alimentaram um regime de duplicidade – a ficção dos números e dos discursos e a realidade – e de mentiras oficializadas. O fim de uma era afigurava-se irreversível. Contudo, não se esperava que a retirada estratégica fosse tão desmoralizante, nem que os descomuns esforços de mais de meio século viessem a ser reduzidos a pó. Chegava ao fim uma experiência original que, ao longo de mais de meio século, transformou completamente todos os aspectos da vida de uma sociedade, independentemente de seus vícios de origem e de execução. Foi um esforço sem paralelo histórico, nos seus objetivos, meios utilizados e sofrimentos causados. O desarmamento unilateral da URSS na década de 1980, o fracasso da *perestroika* e da *glasnost*, a autodissolução do Partido Comunista e da própria União Soviética, bem como do conjunto do bloco socialista a ela associado expressaram, ao fim e ao cabo, a falência de um modelo de transição pós-capitalista.

Desse modo, as mudanças ocorridas na economia também acarretaram radicais realinhamentos geopolíticos no planeta. O colapso do bloco socialista liderado pela URSS, que se consumaria até o final da década de 1980 (a queda do Muro de Berlim ocorreu em 9 de novembro de 1989), aliado ao desmantelamento das economias do terceiro mundo, assoladas pela crise da dívida, levou certos analistas a decretar o triunfo definitivo das economias de mercado e decretar o “fim da história”, pelo menos da maneira como até então a tínhamos

conhecido, marcada pela luta de classes e, ao longo da quase totalidade do século XX, pelo conflito ideológico entre duas visões de mundo antagônicas (Anderson, 1992).

Adentra-se no período dominado por ideias e práticas neoliberais. Embora seja um termo cunhado pelos seus críticos e não pelos adeptos dessas concepções, a doutrina neoliberal é usualmente associada à defesa do livre mercado e ao combate ao intervencionismo estatal. Nesse sentido, constitui tanto uma reação aos postulados marxistas de política econômica, quanto às concepções keynesianas (Pipitone, 2003).

A aplicação do receituário neoliberal, promovido pelo núcleo dos países ricos encabeçados pelos Estados Unidos e endossado pelo Banco Mundial e o FMI, produziu um efeito perverso sobre o mercado de trabalho, ao destruir milhões de postos de trabalho assalariado e substituí-los pelo trabalho precário, terceirizado, gerando um saldo líquido de aumento do desemprego e do subemprego. Seu viés político conservador também ficou evidenciado pelo ataque às conquistas históricas dos trabalhadores, privatizando serviços públicos, flexibilizando direitos trabalhistas, pulverizando o movimento sindical e revertendo avanços consolidados pelo Estado do bem-estar social.

Os ajustes ortodoxos, de inspiração neoliberal, monetarista, foram aplicados em muitos países do mundo, em especial na América Latina e nos países pós-socialistas da Europa oriental. Tais políticas visaram garantir as condições de operação do mercado livre para os fluxos de capital, principalmente externo, e propiciar os meios de pagamento aos credores da dívida externa, por meio de políticas contracionistas de forte restrição aos gastos

públicos. Em suma, abertura, individualismo, desregulamentação e privatização constituíram o arcabouço programático por trás das políticas de austeridade monetária e arrocho fiscal (Anderson, 1992).

O capital financeiro foi o principal beneficiário desse conjunto de medidas, pois, acoplado aos avanços tecnológicos que se aceleraram nesses anos e ao virtual desaparecimento das restrições ao seu livre movimento, estabeleceu as bases de uma globalização caracterizada precisamente por seu protagonismo. A multiplicidade de inovações e novos produtos permitiram a securitização das dívidas. Novos agentes foram incorporados ao processo, como os fundos de pensão. O "cassino global" invadiu todas as artérias do sistema. É a chamada financeirização da economia, isto é, as finanças no comando do desempenho da economia real, aquela relacionada à produção de bens e serviços de natureza industrial. Instala-se uma lógica diferente, de natureza especulativa, cujo horizonte temporal é o curto prazo. A própria urbanização – sob o comando dos incorporadores imobiliários e seus parceiros públicos e privados – se converte em campo privilegiado da inversão financeira e da absorção de excedentes de capital. Nessa economia de fluxos, predominam o efêmero, o contingente, a espetacularização do consumo, a conversão de todas as dimensões da vida ao critério mercantil (Harvey, 2006).

A repentina alteração da política monetária americana em 1979 recentralizou nos Estados Unidos o dinheiro mundial sob controle privado e caracterizou-se por um novo salto, sem precedentes, na concentração da riqueza. Valorizaram-se as ações e aumentou o consumo das famílias nos Estados Unidos, o que, sob

finanças desreguladas, conduziu, anos depois, a bolhas especulativas e crises nos mercados acionários e imobiliários. Já a Europa sepultou qualquer veleidade de nacionalismo econômico e aplicou políticas ortodoxas e profundamente recessivas. Essa inversão de sinais provocou a transferência líquida de recursos reais da periferia para o centro do sistema, ao longo da década de 1980, revertendo drasticamente o fluxo de empréstimos internacionais da década anterior. A América Latina – em especial, o Brasil – constituiu um exemplo conspícuo dessa sangria de recursos. Pode-se afirmar, assim, que os países pobres financiaram, em grande medida, o processo de recuperação dos países ricos e a retomada da hegemonia global norte-americana.

Por seu turno, a abertura financeira imposta ao Japão na mesma década – seguida depois pelos "tigres" asiáticos –, a vulnerabilidade externa dos capitais especulativos e a valorização do iene (em 1985) provocaram uma sucessão de crises na região. Os Estados Unidos, mais uma vez, exercendo sua capacidade de determinação das taxas de câmbio internacionais, recuperaram a posição de comando que, aparentemente, o Japão estava lhe tomando. É preciso ressaltar, no entanto, que a China saiu ilesa dessa turbulência, e até se beneficiou dos problemas vividos pelo Japão, substituindo-o a partir de então como o núcleo dinâmico da economia de subcontratação asiática. O controle de capitais, entre outros aspectos de seu peculiar processo de abertura econômica e modernização planejada – seguindo em direção inversa ao preconizado pelo receituário neoliberal – lhe permitiu crescimento sustentado e profunda reestruturação produtiva (Arrighi, 2008).

As crises financeiras multiplicaram-se desde os anos 1980. Sua natureza segue de perto a evolução da economia global, no rumo de uma crescente financeirização, cuja lógica do ganho imediato, do jogo e da especulação permeia a administração das corporações transnacionais e da gestão fazendária estatal. Em 1982, a moratória nos pagamentos aos credores externos inaugura mais de uma década de crises sucessivas relacionadas à expansão desmedida da dívida externa nos países que contraíram excessivos compromissos nos anos anteriores, de crédito farto e barato, principalmente na América Latina. O terrível desfecho da experiência de dolarização argentina, em 2001, fecha esse ciclo. A quebra das gigantes norte-americanas do sistema de poupança e empréstimos, entre 1989 e 1991, abre um período no qual as crises mudam de figura e se relacionam diretamente com o movimento frenético, "irracional" dos mercados envolvidos em apostas especulativas com ações, divisas e imóveis. Os efeitos da explosão dessas bolhas especulativas foram muitas vezes dramáticos, provocando falências, desemprego, dilapidação de recursos patrimoniais e socialização das perdas, com o Estado e o contribuinte arcando com a cobertura de passivos e outros vultosos prejuízos. Exemplos desse último tipo de crise são aquelas ocorridas no sudeste asiático em 1997, na Rússia em 1998, nos Estados Unidos, com o desabamento das ações das empresas de internet (a bolha dot.com) em 2001 e, intercalada com sucessivos abalos no mercado acionário e imobiliário em diversos países – agravado pelos efeitos do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 em Nova York –, a quebra do mercado de hipotecas nos Estados Unidos em 2007,

que deflagrou efeitos contracionistas globais de longa duração.

Tecnologia e indústria

A fase de predomínio financeiro e da ideologia do livre mercado deixou um legado de baixos níveis de crescimento econômico – com a exceção dos Estados Unidos nas décadas de 1980 e 1990 –, desemprego estrutural persistente, desqualificação da ação do Estado, ruptura dos mecanismos de regulação pública, sucateamento de equipamentos e políticas sociais, privatização de espaços públicos, ideologia consumista e a mercantilização total da vida coletiva, pautada pelo exacerbado individualismo. Porém, efeitos derivados do conteúdo político das medidas adotadas – sujeitos, portanto, a mudanças inesperadas em função da correlação de forças em distintos momentos históricos e espaços geográficos – não ocultam transformações de longa duração na vida econômica e social dos povos. O mundo mudou, e muito, desde aqueles anos. A ciência percorreu caminhos vertiginosos, e inovações impensadas há pouco tempo fazem parte, hoje, do cotidiano das populações de todo o mundo, e projetam evoluções ainda mais revolucionárias no futuro próximo. A pressão competitiva que se originou com a crise energética dos anos 1970 também trouxe consigo a necessidade de as empresas renovarem tecnologias de produção e de organização do trabalho, objetivando eficiência e redução de custos.

Ao lado do esforço de conter despesas, é preciso novamente enfatizar que uma transformação de grande alcance se avizinhava, afetando o próprio paradigma tecnológico

dominante. A mudança da produção em massa, padronizada, para métodos produtivos flexíveis, incorporou novas tecnologias com base na microeletrônica e novos processos de gestão – a denominada economia do conhecimento –, e fez da inovação permanente sua própria razão de ser. Por sua vez, a recomposição oligopólica, por meio de um vigoroso ciclo de fusões e aquisições, e de parcerias de toda ordem, levou à criação de “empresas-rede”, cadeias de suprimentos e distribuição de alcance mundial, inaugurando a fase que alguns analistas (mormente os regulacionistas) chamam de “pós-fordista” de organização industrial. Tradicionais políticas de inspiração keynesiana de estímulo à demanda agregada perdem eficácia, formuladas a partir do referencial do Estado-nação. Como a técnica não está dissociada do padrão vigente de relações sociais num determinado tempo e lugar, essa profunda transformação científico-tecnológica está impregnada do espírito capitalista de rentabilidade a qualquer preço, e coube às corporações transnacionais, alicerçadas num extraordinário poder financeiro, a liderança desse processo. Na evolução dos acontecimentos, porém, empresas de distinto porte e regiões selecionadas em todo o planeta foram incorporadas ao movimento de acumulação de capitais.

Não obstante o super-dimensionamento do setor financeiro e o desemprego estrutural que o novo regime de acumulação provoca, é fundamental ressaltar que o capitalismo atual, na conformação que assumiu a partir do último quarto do século passado, garante sua dinâmica também em função da queda dos preços dos produtos globais, o que permite a absorção contínua de mercados até então à margem do consumo por falta de renda. A miniaturização,

as novas tecnologias e o barateamento dos custos popularizaram em grande escala os bens da indústria eletrônica, por exemplo.

Cumprir adicionar que a interação da tecnologia informacional, a produção material e os novos modelos de gestão tornam obsoletas as divisões rígidas entre indústria e serviços, empresa industrial e empresa financeira, trabalho produtivo e trabalho improdutivo. O importante é a agregação de valor em cadeias produtivas que conjugam diferentes fases da elaboração de um bem econômico, como cidade e campo, fabricação material e serviços produtivos, espaços físicos e espaços digitais (Scott, 2012).

Estados nacionais, urbanização e economia contemporânea

Os fenômenos decorrentes da revolução científico-técnica e da globalização afetaram a capacidade de os estados nacionais exercerem as funções típicas da fase intervencionista do pós-guerra, e mesmo algumas das tradicionais (como saúde, educação, segurança, saneamento). Tal situação impôs alterações profundas na agenda pública, no seu escopo e na forma de financiamento de suas atividades. O tema do desenvolvimento, tão presente no debate teórico e nas políticas dos estados do terceiro mundo no pós-guerra, desaparece da agenda política. Fortemente vinculado a transformações estruturais da economia e a distribuição de renda, as estratégias desenvolvimentistas cedem espaço, quando muito, a abordagens quantitativistas do crescimento, na suposição de que o simples aumento do PIB conduziria ao bem-estar geral da coletividade. Num momento de transição

e crise fiscal dos estados, saltam à vista os problemas de ineficiência de muitos serviços públicos, corrupção e burocratismo. Mas tudo isso não implica, no horizonte previsível e nos marcos do regime capitalista, a supressão, ou sequer a superação, dessas instituições vitais a gestão do sistema.

A moeda forte, as políticas industriais e tecnológicas e os mecanismos financeiros estratégicos são resultado da ação do respectivo Estado nacional, e não de sua omissão ou definhamento político.

Assim, a estabilidade na economia mundial só pode ser conquistada e mantida por meio do concurso decisivo dos estados nacionais, não só pela capacidade de regulação macroeconômica e do conflito social, mas principalmente por garantir legitimidade aos processos de gestão supra e subnacionais. É precisamente na articulação das diferentes escalas territoriais, entre o local e o global, que reside a possibilidade de governança internacional na direção do interesse coletivo, que tem na instância pública nacional, com a devida esfera de autonomia, o elo decisivo. Nesse contraditório mosaico, o Estado nacional não perdeu relevância, mas hoje ele compartilha seu poder com outros atores. A construção institucional desse complexo mundializado segue sendo um desafio em aberto, e os conflitos, derivados desse impasse, se multiplicam em todas as latitudes e longitudes do planeta (Chang, 2003; Brenner, 2004).

Como vimos, os anos 1980 inauguraram um conjunto de mudanças de grande repercussão na existência social. Alterações conjunturais, respostas momentâneas à crise, provocaram e se mesclaram a transformações estruturais, de maior fôlego, resultando desse

complexo entrelaçado um mundo globalizado, cuja sociedade experimenta novas tecnologias de produção e de vida, diferentes perspectivas, novas formas de desigualdade, que se juntam às antigas e as reconfiguram. O espaço geográfico é palco dessas intensas mudanças. Nele se desenrolam os fenômenos da reestruturação produtiva que reagrupa recursos e população (Massey, 2005). A urbanização já concentra mais da metade da humanidade e dita o rumo e o ritmo dos hábitos e esperanças dos povos. Essa participação urbana no total da população mundial deve alcançar 70% ou mais em 2050, com um incremento de 3,5 bilhões de pessoas em 2010 para 6,2 bilhões em 2050. Quase a totalidade desse crescimento vai ocorrer em megalópoles de países em desenvolvimento. Cidades nos países desenvolvidos adicionarão apenas 160 milhões de pessoas à sua população nesse período, enquanto as cidades dos países menos desenvolvidos deverão absorver cerca de 2,6 bilhões de habitantes, duplicando assim sua população urbana de 2,6 bilhões em 2010 (UNFPA, 2010).

A metrópole da atualidade pode ser definida como o entrecruzamento do espaço de lugares e do espaço de fluxos, o núcleo territorial a partir do qual as redes de conexões físicas e virtuais são produzidas e coordenadas. A cidade industrial-fordista se caracterizava pela separação de usos, bem delimitados em termos de sua função residencial (de luxo, classe média e popular), industrial, comercial, lazer e de serviços. O eixo era a indústria: a circulação, as moradias, os corredores de abastecimento e distribuição, tudo girava em torno desse núcleo estruturador do espaço urbano. Imperava o planejamento modernista, com seu traçado de grandes vias retas de traçado ortogonal ou

radiocêntricas e a priorização do automóvel. A cidade de São Paulo é um perfeito exemplo disso, inclusive pelas distintas fases que a economia urbana foi passando no decorrer do século XX, alterando, com as mudanças econômicas, o uso, a valorização e a decadência de diferentes regiões da cidade.

A emergência dos contornos da cidade “pós-moderna”, na esteira da reestruturação produtiva e da globalização das décadas recentes, desenha outra morfologia urbana, superposta ao ambiente construído herdado pelas metrópoles. Novas centralidades projetam uma cidade dispersa e multicêntrica. O espraiamento urbano alarga as dimensões municipais para âmbitos regionais, além de responder às novas necessidades locais das empresas – fugindo do alto preço do solo nas áreas centrais da cidade – e aos requisitos residenciais dos grupos de maior poder aquisitivo – os condomínios fechados de luxo – e das camadas populares, expulsas para localizações cada vez mais distantes das áreas valorizadas pelo mercado. Dado o esperado declínio nas densidades urbanas, estima-se que as cidades necessitem do triplo de áreas urbanizáveis em 2050, em relação ao que atualmente é utilizado.

Por sua vez, as novas geografias da produção industrial apontam lugares abandonados pelas empresas cujas plantas se deslocaram para a região do entorno (como em São Paulo), alargando o raio de influência do núcleo da região urbana. Em um ou outro caso, o efeito sobre a morfologia do espaço metropolitano salta à vista, gerando profundas implicações socioterritoriais. E não apenas no aspecto econômico-produtivo, no que concerne aos fluxos de circulação de mercadorias. Referimo-nos às novas localizações residenciais, comerciais

e dos serviços às famílias. Essas acabam por gerar cidades fragmentadas, dispersas, conjugando altas e baixas densidades construtivas, elevando o custo e precarizando a qualidade dos serviços públicos prestados à população, produzindo consequências ambientais deletérias. O predomínio do terciário avançado, convivendo com novas manifestações do terciário empobrecido, constitui denominador comum. Na verdade, a urbanização planetária, visualizada por Henri Lefebvre décadas atrás como uma possibilidade virtual, é hoje uma realidade em todo o mundo, capaz de explodir o próprio conceito de cidade como unidade territorialmente delimitada, definida sobretudo com critérios demográficos (Brenner, 2014)

Contudo, há mais: a reestruturação produtiva corresponde a um período de hegemonia do mercado e, no contexto neoliberal, à desqualificação do Estado como gestor da política urbana integrada, bem como à compressão do espaço pelo tempo, permitido pela tecnologia informacional. Uma crescente exclusão social é o resultado quase inevitável dos grandes projetos urbanos que se multiplicam em cidades de todo o mundo (Smith, 2008).

O mercado de trabalho apresenta maior dispersão e polarização de rendimentos. Uma camada profissional de altos salários, vinculada às empresas de ponta, encontra sua contrapartida em segmentos de renda baixa, terceirizados, temporários, indiretamente ligados a essas mesmas empresas globalizadas, ou formando o vasto contingente de uma nova pobreza urbana, de certo modo uma novidade nas cidades dos países ricos, mas uma camada superposta aos excluídos tradicionais, nas metrópoles do terceiro mundo. Essa realidade se expressa geograficamente em territórios do crime,

cidades de muros, bairros degradados, privatização do espaço público, áreas de valorização que concentram edifícios de última geração, lazer conspícuo, ostentação de riqueza; em suma, cidades que perdem rapidamente a capacidade da vida em comum, da interação em paz e harmonia social.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a alta rentabilidade dos projetos imobiliários constitui forte atrativo para inversões financeiras e investimentos estrangeiros diretos. As cidades competem entre si por esse tipo de inversão. A diminuição do papel do Estado e do interesse público eleva a critério central – quando não exclusivo – da viabilidade das aplicações imobiliárias de capital a mais-valia (valorização) fundiária, o verdadeiro parâmetro urbanístico na construção do espaço urbano da atualidade.

Ademais, os capitalistas estão sempre produzindo excedentes financeiros, os quais necessitam, por força da competição, encontrar saídas para sua absorção na forma de investimentos lucrativos. O problema é que essa expansão ocorre em ritmo composto, a uma taxa aproximada de 3% ao ano. Então se trata de encontrar aplicação rentável para massas crescentes de recursos, levando investidores a exercer de forma frenética seus poderes de “destruição criativa” no sentido de sempre alavancar novas oportunidades de investimento (Harvey, 2011).

Isso envolve necessariamente os espaços geográficos e, nesses, a urbanização ocupa lugar proeminente. Novos espaços e relações espaciais são produzidos para dar vazão aos imperativos da acumulação de capital. Grandes projetos de requalificação urbana e megaeventos esportivos e culturais servem a esses propósitos. Os proprietários do solo e a coalizão

de interesses que se forma em torno dos investimentos imobiliários (financistas, incorporadores, políticos, empresários da construção) alargam seu poder de classe e ditam os rumos do crescimento urbano. Ao mesmo tempo, o artificialismo da demanda inchada e da especulação com os preços provoca crises de superacumulação, endividamento e um espectro de inadimplências atrás de si. O capitalismo rentista cobra seu preço. A crise do subprime nos Estados Unidos, iniciada em 2007, é a mais recente e grave dessas manifestações de irracionalismo dos mercados, conduzidas em benefício da plutocracia dirigente.

As metrópoles globais materializam os atributos da economia contemporânea, e sintetizam suas contradições. Isso porque, se os desdobramentos dos atuais avanços tecnológicos viabilizam a descentralização da produção industrial, eles reforçam, ao mesmo tempo, a necessidade de integração dessa rede de unidades produtivas espacialmente dispersas e, com ela, os requerimentos de uma coordenação centralizada dessa rede. Da crescente complexidade dessa tarefa de dirigir unidades produtivas localizadas em diferentes contextos sociais e institucionais, em países com níveis de desenvolvimento e contextos históricos tão desiguais, decorre a necessidade de subcontratar os serviços legais, contábeis, administrativos, mercadológicos, de gestão de pessoas, entre outros, os quais, até então, estavam diretamente integrados à própria estrutura corporativa. Tais firmas de serviços produtivos e financeiros são mais tecnicamente exigidas quanto mais as empresas contratantes estejam submetidas a pressões competitivas em mercados globais, o que requer decisões rápidas e precisas em contextos voláteis. Para esses

serviços especializados, as economias de aglomeração propiciadas pelos grandes centros urbanos são decisivas, de fato insubstituíveis: só esse ambiente lhes propicia talentos, intercâmbios pessoais diretos, instituições, permanente produção de informação, núcleos de poder governamental, entretenimento qualificado, centros de pesquisa, riqueza cultural, mercados de alta capacidade aquisitiva. Tais são os atributos das denominadas “cidades globais”, que concentram ainda a contrapartida dessa modernidade, qual seja, os trabalhos terceirizados, mal pagos, e a exclusão social em larga escala. Essa centralização espacial das decisões é o inevitável corolário do modelo econômico vigente, concentrador de renda e riqueza (Sassen, 2001; 2007).

Em resumo, as metrópoles contemporâneas são poderosos entroncamentos de redes múltiplas, policêntricas, de caráter difuso, articuladas e integradas ao redor de certos polos dominantes. Contudo, a direção central do movimento de urbanização é, na atualidade, claramente hegemonizada pelo setor financeiro e as atividades a ele agregadas no conjunto do sistema econômico. Fenômeno esse, por sua vez, correlacionado à desregulação geral, concentração da renda e consumo de luxo que lhe é inerente, bem como à informalidade e precariedade das atividades produtivas de baixo valor agregado. Trata-se do conjunto de atividades de gestão do capital, que envolve tarefas materiais e simbólicas, cuja produção e direção estão localizadas nas grandes cidades do mundo.

Século XXI: a era da incerteza

A virada do novo milênio constituiu o momento simbólico de se efetuar um breve balanço histórico dos avanços, retrocessos e desafios pendentes na jornada humana pelo planeta Terra. O século XX iniciou-se num cenário de perturbações, conflitos e transição hegemônica. Uma grande transformação econômica se processava. A urbanização em larga escala impunha novas pautas ao sistema produtivo e ao comportamento social. Uma mudança institucional começava a se tornar imperativa, sem que seus contornos se delineassem com precisão. A cultura se massificava, avançavam as conquistas científicas e sua conversão em tecnologia. O despontar do século XX anunciava uma nova era, cujo nascimento foi doloroso: a belle époque no final do século XIX prefigurava uma crise de grandes proporções. Mas a utopia constituía projetos de vida em permanente elaboração, defendidos com paixão, que mobilizavam milhões de pessoas em todo o mundo (Santos, 2001).

O início do terceiro milênio também encontra o mundo transfigurado por crises, radicais mudanças tecnológicas, crônica instabilidade, conflitos e dramas sociais carentes de solução – depois de tantos experimentos, muitos deles traumáticos, ao longo do século anterior. Foram cem anos de intensas transformações. Se muitos dos problemas seculares (ou milenares) da humanidade não foram resolvidos, e outros mais foram agravados (caso da desigualdade social e dos danos ambientais), fatos

positivos ocorreram, em se tratando de saúde, educação e acesso da população a inovações tecnológicas. A massificação do consumo de computadores e de aparelhos de telecomunicação abriu possibilidades inéditas de democratização da informação. O controle da informação desencadeia disputas de poder típicos da nova era. O Estado é chamado a intervir também nesse campo, como único instrumento capaz de arbitrar interesses profundamente divergentes, e incorporar, ao menos de forma parcial, demandas coletivas.

Por seu turno, o mesmo Estado, submetido à desqualificação neoliberal, demonstrou ser imprescindível à sobrevivência do sistema econômico-financeiro na sua configuração atual. O poder público tem atuado decisivamente em socorro de grandes instituições financeiras nas graves crises que assolam a economia global desde as últimas décadas do século passado, atenuando o efeito da inadimplência que atinge países inteiros, como no caso de nações da zona do euro. A contrapelo do receituário neoliberal, o auxílio de último recurso do poder público conduziu, no final da primeira década desse século, a uma relativa recuperação – não explicitamente admitida – do papel do Estado na economia, leia-se, como tábua de salvação de poderosas instituições envolvidas no bilionário jogo especulativo. Isso sem contar que as mais expressivas economias do leste asiático – a começar pela China – jamais seguiram os dogmas do livre mercado, e o Estado, ali, sempre exerceu papel de relevo na condução da economia e na direção dos investimentos.

No fundo das recentes crises, encontra-se o fato de a órbita financeira especulativa se descolar completamente da órbita real, a economia produtiva. A massa volátil de recursos

que gira no mercado financeiro ultrapassa dez vezes o valor da produção global em bens e serviços. É preciso ressaltar também que os estados nacionais, embora sofrendo graves perturbações na sua organização e funcionamento, constituem peças estratégicas na produção das condições que tornam possível a globalização econômica e financeira. É principalmente no interior da máquina estatal que se gestam os mecanismos monetários, cambiais, comerciais, fiscais e jurídicos que conectam o mundo, por meio das políticas de desregulação dos mercados, privatização, livre trânsito de capitais e remoção de barreiras comerciais, as quais fazem da economia mundial contemporânea um mecanismo de concentração de renda, de privilégios à classe de rentistas e de criação de espaços para a absorção lucrativa dos capitais excedentes. Ao contrário de perderem poder, setores do Estado nacional assumem novas prerrogativas à custa da diminuição do espaço que políticas mais tradicionais ocupavam na balança política: é o caso da hipertrofia dos Ministérios da Fazenda e dos Bancos Centrais na estrutura dos governos, cuja relevância decisória chega a ultrapassar o próprio peso dos poderes legitimados pelo voto popular, como a presidência da república e o parlamento.

Tendências aparentemente paradoxais desafiam a compreensão. Por um lado, a geografia da desigualdade do capitalismo agrava as iniquidades intra e inter-regionais, marginalizando povos e nações dos supostos benefícios da globalização. A intensa onda migratória de países pobres de todos os continentes em direção à Europa ocidental, aos Estados Unidos e ao Canadá, provoca pressões populacionais de difícil assimilação nos grandes centros urbanos desses países, fomentando movimentos

xenófobos e o fortalecimento de partidos de direita, alguns deles com claras conotações fascistas. Uma recomposição demográfica está em curso, e em poucas décadas teremos um perfil étnico bastante diferenciado dos assentamentos humanos e sua distribuição no planeta. O recrudescimento de ataques terroristas, a partir do início do século XXI, tem tudo a ver com essa realidade de iniquidades e agudos choques culturais.

Por outro lado, alguns países até então periféricos ascendem à condição de potências emergentes, ostentando taxas de crescimento superiores às dos países ricos e galgando degraus no caminho do desenvolvimento. Aos chamados “tigres” asiáticos nos anos 1970 e 1980, agora se agregam os BRICs, Brasil, Rússia, China e Índia, somados à África do Sul e um conjunto selecionado de países do terceiro mundo que elevam seus padrões de vida e o acesso aos bens que caracterizam as modernas economias contemporâneas. O poder global se volta mais heterogêneo. A China cresce cerca de 10% ao ano há mais de três décadas, transformando-se na nova “oficina do mundo”. A anatomia e a fisiologia da sociedade chinesa se modificam de forma vertiginosa. As cidades antigas e as cidades novas constituem um autêntico vórtice para onde todas as transformações confluem. Para o bem e para o mal, pois os fenômenos tão conhecidos das metrópoles ocidentais, como a poluição, o tráfego, os deslocamentos traumáticos de população e a especulação imobiliária, já fazem parte das urbanizações chinesas. Especula-se sobre a suposta hegemonia global que a China estaria prestes a exercer. Já os Estados Unidos são alvo de intensa controvérsia, girando sobre a sua decadência após o relativamente curto

período de supremacia quase absoluta no fim da guerra fria. Outras forças políticas ganham relevância, como os blocos regionais, corporações privadas, poderes subnacionais, entidades da sociedade civil e até organizações ilegais (o narcotráfico, o contrabando de bens e pessoas, o comércio sexual, entre outras). Desse modo, assiste-se à crise do sistema de governabilidade mundial instaurado no pós-guerra. A ONU, em particular, é pressionada de todos os lados e não consegue dar resposta a tantas demandas contraditórias. Uma nova institucionalidade global é um desafio ainda sem solução.

Os paradigmas que pautaram a existência humana desde o advento da modernidade perdem sua eficácia para a construção de modelos do mundo ideal. Resultado aparente dos intensos deslocamentos geoeconômicos e geopolíticos que afetaram o planeta depois do último quarto do século passado, suas causas subjacentes devem ser identificadas em outros planos. O mais recente desses paradigmas, a concepção neoliberal, talvez nem se possa classificar desse modo, pois não constitui um sistema acabado e é quase toda ela uma elaboração político-ideológica para, utilizando-se da crise que se instala nas economias avançadas nos anos 1970, retirar poder dos trabalhadores organizados e instaurar o fluxo de capitais sem restrições institucionais de domínio público. Paradigma, sim, era a teoria neoclássica e a escola austríaca do século XIX, bem como todos os liberalismos que a antecederam e, no campo oposto – mas do mesmo modo herdeiro do racionalismo iluminista –, os marxismos de diversa índole. Os marcos desse abalo teórico nas metanarrativas que organizaram nossa apreensão do mundo e fixaram projetos de ação sobre a realidade concreta podem ser

buscados primeiramente no campo da astrofísica, no interior do qual a teoria da relatividade de Albert Einstein (1879-1955) reposicionou as concepções mecanicistas provenientes de Isaac Newton (1643-1727) sobre o funcionamento do universo, e cujo desdobramento trouxe, por meio da teoria quântica das micropartículas, a inquietante evidência da incerteza fundamental que rege a vida no plano subatômico. As certezas são substituídas por um leque de probabilidades que formam coerências sempre transitórias, em processos distantes dos estados de equilíbrio.

O movimento político e cultural dos anos 1960 foi outra contribuição fundamental à subversão dos valores herdados. A revolta contra concepções totalitárias, o racionalismo instrumental e os padrões da produção estética fundaram posições mais livres no campo cultural, bem como na esfera comportamental, rompendo com preconceitos intergeracionais e sexuais, entre outros. Contudo, essa mesma postura libertária abriu caminho, anos mais tarde, para a fragmentação na leitura da realidade, para o efêmero, o contingencial, a colagem instantânea das visões de mundo, sem preocupação com a coerência e a racionalidade intrínseca. Inaugura-se o pós-modernismo, como passou a ser conhecida a nova estética. O resultado disso tudo, ao lado da maior capacidade de decisão individual em contraposição à padronização e excessiva massificação de modelos anteriores – o que é inegavelmente positivo –, foi o absoluto predomínio da mercantilização sobre todos os aspectos da vida, a produção artística convertida em evento, espetáculo, propaganda, alienação, puro consumismo.

Em terceiro lugar, cabe enfatizar os efeitos que a reestruturação produtiva, ocorrida

pelo impulso da revolução tecnológica e sob a orientação política ultraliberal, vem tendo sobre a organização social. O deslocamento relativo do trabalho assalariado como eixo estruturante das relações sociais e o concomitante surgimento de outras modalidades de trabalho, algumas delas regressivas – como a superexploração da mão de obra nas maquiladoras, o sistema de encomendas domiciliares (o *putting-out system*), o trabalho temporário ou parcial – deu origem a uma formação de classes mais heterogênea, desorganizando o movimento sindical na forma como ele se estabelecia na época fordista. Um mercado de trabalho mais segmentado reflete o avanço do trabalho dito imaterial, seja na indústria, seja nos serviços. Nesses, uma camada de profissionais de altos rendimentos, empregada em serviços especializados de elevada qualificação, cria um setor sofisticado nas grandes cidades para atendimento às suas necessidades de consumo conspícuo. A polarização laboral se acentua. A fragmentação das lutas por direitos cívicos e a geração de inúmeras “políticas de identidade”, se por um lado permitiu a expressão de minorias e de demandas específicas, por outro diminuiu o peso político das reivindicações sociais e sua representação no aparelho de Estado.

Enfim, o começo do terceiro milênio encontra a humanidade com avanços notáveis no terreno científico e tecnológico, mas com enormes problemas, velhos e novos, por resolver. Parece até que as conquistas obtidas desafiavam os povos com dilemas ainda mais difíceis a serem enfrentados. E não fica claro que muitos desses dilemas estão diretamente relacionados ao sistema político e econômico sob o qual vivemos, que tem no lucro seu motivo determinante, assim como à forma como esse

impulso pelo ganho rápido tem sido socialmente gerido. Uma das consequências dramáticas do consumo perdulário das riquezas naturais é sentida pela deterioração rápida das condições de reprodução da vida na Terra. A mudança climática no planeta é decorrência de um padrão de crescimento econômico baseado na queima de combustíveis fósseis e na deflorestação. Se na atual conformação esse padrão revela-se insustentável, mais ainda o é se generalizado para a totalidade dos países, pelo efeito que provoca sobre a camada de ozônio e o consequente aquecimento global. Por mais que a economia contemporânea alargue o consumo do espaço eletrônico, as pessoas têm uma existência física e respondem a estímulos materiais, que precisam ser satisfeitos por bens e serviços concretos. Em suma, talvez uma das

tarefas mais importantes que desafiam o futuro humano seja recuperar o sentido do público, a esfera coletiva da existência, o que impõe reformar o Estado, dotando-o de transparência, mecanismos de gestão participativa e descentralizada e do reforço dos instrumentos de regulação da economia e do mercado. Para tanto, a democratização e o criativo uso do espaço digital afiguram-se imprescindíveis. O rumo que os acontecimentos tomarão, a despeito de imprevisíveis, dependerá da energia dos grupos de pressão sociais, do poder de influência dos interesses permanentes da humanidade sobre a ganância dos detentores da riqueza privada. Acima de tudo, na perspectiva da radical reorganização do espaço humano vital, cabe encarar corajosamente a questão fundamental: avanços científicos para quê? E, para quem?

Ricardo Carlos Gaspar

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração, Departamento de Economia. São Paulo/SP, Brasil.
ricgaspar@gmail.com

Referências

- ANDERSON, P. (1992). *O fim da história: de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- ARRIGHI, G. (1996). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo, Unesp.
- _____. (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- BOCCHI, J. I. (2000). Crises capitalistas e a escola francesa da regulação. *Pesquisa & Debate*, v. 11, n. 1, p. 17. São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, PUC-SP.
- BRAUDEL, F. (1987). *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro, Rocco.

- BRENNER, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Nova York, Oxford University Press.
- _____. (ed.) (2014). *Implosions/explosions: towards a study of planetary urbanization*. Berlin, GE, Jovis Books.
- CHANG, H.-J. (2003). *Globalisation, economic development and the role of the state*. Londres, Zed Books; Penang, Third World Network.
- _____. (2004). *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Unesp.
- CHESNAIS, F. (org.). (2005). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo, Boitempo.
- FIORI, J. L. (org.). (1999). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.
- FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. A. (orgs.). (2001). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes.
- FURTADO, C. (1999). *O capitalismo global*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HARVEY, D. (1996). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- _____. (2006). *Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development*. Londres/Nova York, Verso.
- _____. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- HIRST, P. e THOMPSON, G. (1998). *Globalização em questão*. Petrópolis, Vozes.
- HOBSBAWM, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras.
- JAMESON, F. (1991). *Post modernism, or, the cultural logic of late capitalism*. Durham, NC., Duke University Press.
- MASSEY, D. (2005). *For space*. Londres, Sage Publications.
- PIPITONE, U. (2003). *Ciudades, naciones, regiones: los espacios institucionales de la modernidad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SANTOS, M. (2001). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- SASSEN, S. (2001). *The global city: London, New York, Tokyo*. New Jersey, Princeton University Press.
- _____. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Katz.
- SCOTT, A. (2012). *A world in emergence: cities and regions in the 21st. century*. Cheltenham/UK; Northampton/USA, Edward Elgar Publishing.
- SILVER, B. J. e ARRIGHI, G. (2014). "O duplo movimento" de Polanyi: comparação da hegemonia da belle époque britânica e estadunidense. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais e-metropolis*, n. 16, ano 5. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- SMITH, N. (2008). *Uneven development: nature, capital, and the production of space*. Athens, GE, University of Georgia Press.

Ricardo Carlos Gaspar

TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.). (1997). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes.

TILLY, C. (1996). *Coerção, capital e estados europeus: 1990-1992*. São Paulo, Edusp.

UNFPA (2010). *State of the world population 2010: from conflict and crisis to renewal: generations of change*. Nova York, United Nations Population Fund.

WALLERSTEIN, I. (2001). *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro, Contraponto.

Texto recebido em 26/jun/2014
Texto aprovado em 14/set/2014

Instruções aos autores

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista *Cadernos Metrópole*, de periodicidade semestral, tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea. Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão, baseados na governança urbana.

CHAMADA DE TRABALHOS

A revista *Cadernos Metrópole* é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada; os textos livres terão fluxo contínuo de recebimento.

Os artigos podem ser redigidos em língua portuguesa ou espanhola. Os artigos apresentados em outros idiomas serão traduzidos para o português.

AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos e serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres. Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

Caberá aos Editores Científicos e à Comissão Editorial a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

COMUNICAÇÃO COM OS AUTORES

Os autores serão comunicados por e-mail da decisão final, e a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

OS DIREITOS DO AUTOR

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas. Cada autor receberá dois exemplares do número em que for publicado seu trabalho.

O conteúdo do texto é de responsabilidade do(s) autor(es).

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3313>

Os trabalhos devem conter:

- título, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte arial tamanho 11, margem 2,5, tendo no máximo 25 (vinte e cinco) páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato TIF, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- resumo/abstract de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e outro em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- referências bibliográficas, conforme instruções solicitadas pelo periódico.

Os trabalhos submetidos à *Cadernos Metrópole* devem ser enviados pelo sistema, da seguinte maneira: (1) se o/s autor/es não possuir/em cadastro ainda, favor clicar *aqui*; (2) no cadastro, preencher principalmente os seguintes campos: nome, e-mail, instituição (vínculo), e no campo "Resumo da Biografia" definir sua titulação mais alta, lugar de trabalho e função de cada um; (3) depois de cadastrado, o autor deve acessar o sistema clicando *aqui*.

Importante:

- A autoria NÃO DEVE constar no documento. As informações a seguir devem ser preenchidas no passo 3 da submissão (Inclusão de Metadados): nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). O documento deve ser transferido no passo 4 da submissão (Transferência de Documentos Suplementares). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As referências bibliográficas, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). "Título do capítulo". In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Rede Observatório das Metrôpoles

Estado	Instituição	Coordenador
Belém	Universidade Federal do Pará	Simaia Mercês simrcs@yahoo.com.br
Belo Horizonte	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Luciana Andrade landrade@pucminas.br
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo Ribeiro rjcribeiro@gmail.com
Curitiba	Ipardes	Rosa Moura rmoura@pr.gov.br
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Clélia Lustosa clelialustosa@gmail.com
Goiânia	Universidade Católica de Goiás	Aristides Moysés arymoyses@uol.com.br
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Ana Lucia Rodrigues alrodrigues@uem.br
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino clement@ufrnet.br
Porto Alegre	Fundação de Economia e Estatística	Rosetta Mammarella rosetta@fee.tche.br
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Angela Maria Gordilho Souza masouza@hotlink.com.br
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Luiz César de Queiroz Ribeiro lcqr@terra.com.br
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Inaiá Maria Moreira Carvalho inaiammc@ufba.br
Santos	Universidade Católica de Santos	Marinez Brandão marinezbradao@hotmail.com
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus lubogus@uol.com.br
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Caroline Jabour caroline.jabour@ijsn.es.gov.br

Cadernos Metrópole

vendas e assinaturas

Exemplar avulso: R\$20,00
Assinatura anual (dois números): R\$36,00

Enviar a ficha abaixo, juntamente com o comprovante de depósito bancário realizado no Banco do Brasil, agência 3326-x, conta corrente 10547-3, para o email: cadernosmetropole@outlook.com.br

Exemplares nós _____

Assinatura referente aos números _____ e _____

Nome _____

Endereço _____

Cidade _____ UF _____ CEP _____

Telefone () _____ Fax () _____

E-mail _____

Data _____ Assinatura _____

