

Gestão democrática da metrópole na periferia do capitalismo: paradoxos e perspectivas de transformação

The democratic management of the metropolis in the periphery of capitalism: paradoxes and transformation perspectives

Paulo Romano Reschilian

Resumo

Pretende-se analisar de que forma o contexto socioespacial das metrópoles brasileiras constitui-se em campo de análise, tendo em vista a criação de mecanismos de gestão e instrumentos urbanísticos dentro da perspectiva do planejamento urbano contemporâneo. Aborda-se, para tanto, a dinâmica urbana e espacialização da pobreza como indicativo da ordem territorial na qual a existência de assentamentos precários tem marcado o processo de construção social da paisagem urbana e remete à necessidade de identificar elementos que contribuam para a formulação de uma análise multidimensional do fenômeno, uma vez que se enfatiza nesse estudo a expressão da urbanização desigual que traz em si os limites à ação cidadã na contemporaneidade.

Palavras-chave: metrópole; planejamento urbano; dinâmica socioespacial; inclusão precária; gestão democrática.

Abstract

This paper aims to analyze in what ways the socio-spatial context of Brazilian metropolises is considered a field of analysis, in view of the creation of management mechanisms and urban planning instruments within the perspective of contemporaneous city planning. To accomplish this, the study approaches urban dynamics and poverty spatialization as an indication of the territorial organization in which the existence of precarious settlements has been marking the social construction process of the urban scenery. In addition, these settlements reveal the need to identify the elements that contribute to the formulation of a multidimensional analysis of the phenomenon, as this paper emphasizes the expression of unequal urbanization, which brings in itself limits to citizenship actions in the contemporaneous metropolis.

Keywords: metropolis; urban planning; socio-spatial dynamics; precarious inclusion; democratic management.

Planejamento urbano e perspectivas de transformação

A cidade pode ser considerada o lugar onde a realização da vida em sociedade pode promover inúmeras condições que permitam a um contingente expressivo de pessoas alcançar qualidade de vida e bem-estar social.

As perspectivas vislumbradas pelas cidades, na história, especialmente após a Revolução Industrial, nas quais a ideia de progresso e a promoção da tecnologia permitiriam uma nova condição humana para a vida em sociedade, mostraram-se limitadas diante do fato de que a riqueza produzida não só foi distribuída de maneira desigual, mas não alcançou no território uma expressão que qualificasse de forma mais equilibrada as possibilidades e oportunidades para a maioria da população.

A partir da emergência de problemas socioespaciais derivados da lógica de produção capitalista, o planejamento físico-territorial e o urbanismo tornaram-se campos destacados de preocupação das elites políticas e econômicas na Europa do final do século XIX. As premissas higienistas e sanitaristas ganharam destaque nesse período e tornaram-se as bases de sustentação para os posteriores enunciados funcionalistas do urbanismo moderno nas primeiras décadas do século XX (ver Ribeiro e Cardoso, 1994).

No caso brasileiro, podemos afirmar que a ordem territorial estabelecida com o projeto de colonização portuguesa e os desdobramentos do processo histórico da formação social brasileira estiveram associados às ações e ao papel do Estado na produção social do espaço (ver Oliveira, 1977).

Na medida em que a nação se urbaniza e se desenvolve na base industrial capitalista, fundamentalmente a partir da década de 1950 em diante, em que pese a convivência com o atraso das estruturas do campo, as demandas sociais relacionadas ao conseqüente processo de estruturação das classes médias urbanas e o fortalecimento dos movimentos sociais passam a pleitear a revisão, a reforma e até a revolução na forma de se pensar e agir sobre o território, tendo a cidade como palco maior das reivindicações por melhoria das condições de vida para um maior contingente de pessoas.

O debate pela reforma urbana iniciado em 1963¹ acabou eclipsado pelo regime militar no período de 1964 até 1985, sendo retomado no período de redemocratização do país, com destaque para o processo constituinte de 1988. Derivado desse processo, os movimentos sociais pela reforma urbana conseguiram aprovar a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal que tratam da Política Urbana e que estabelecem a função social da cidade e da propriedade, bem como institui o usucapião urbano, possibilitando a regularização de extensas áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados, invasões e loteamentos clandestinos.

No entanto, a regulamentação dos artigos da Constituição só se efetivou em 2001, com a promulgação da Lei Federal 10257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

As diretrizes apontadas pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 2º permitem perceber que a cidade passa a ser concebida como lugar onde sejam promovidos a qualidade de vida e o alcance da justiça social.

O conceito sob o qual se fundamenta a análise ora em curso deriva da compreensão de que o desenvolvimento que sustenta as

relações socioculturais no território associa-se à dimensão socioespacial.

A promulgação da Lei pode ser considerada o cumprimento de uma etapa do processo de discussão em torno da reforma urbana no Brasil que tem suas origens na década de 1960, com Fórum de Reforma Urbana promovido pelo IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil, em 1963, na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro.

Algumas etapas merecem destaque nesse processo de construção de um debate sobre a cidade brasileira até a aprovação da lei 10257:

- Projeto de Lei nº 775/83, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.
- Substitutivo de 1986.
- Projeto de Lei 181/89.
- Lei nacional nº 10.257/2001 (Projeto de autoria do Senador Pompeu de Souza (PMDB) aprovado no Senado em 1990, cuja tramitação se inicia na Câmara dos Deputados em dezembro de 1990 (projeto 5.788/90) e permanece com a tramitação paralisada entre 1990-1997 devido à oposição de setores ligados aos proprietários urbanos.

Além dos marcos legais brevemente relacionados, torna-se importante destacar a forma pela qual o processo de urbanização no Brasil imprimiu à organização do território uma marca caracterizada pela expansão periférica, pela segregação socioespacial e desigualdade socioambiental resultantes das formas de inclusão precária às quais foram submetidas amplas camadas da sociedade, configurando assentamentos precários desprovidos de padrões urbanísticos idealizados na esfera do poder público e referenciados nas premissas do planejamento urbano contemporâneo.

Autores como Ermínia Maricato (1996, 2000, 2001) Raquel Rolnik (1997), Flávio Villaça (1986, 2001), Milton Santos, bem como Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1984) já realizaram exaustivas análises sobre esse processo.

O processo de urbanização no Brasil, que se acelera na década de 1970, revela a complexidade dos problemas que passam a constituir o cenário das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Um indicativo da velocidade desse processo e da dinâmica socioespacial dele resultante se revela no fato de que, em 1950, a população urbana totalizava cerca de 18,8 milhões de habitantes representando 36% do país² ao passo que em 2006 esse índice eleva-se a 81% de um total de 188.298.099 milhões de habitantes.³

Instaurados ao longo desse processo, os modelos de planejamento praticados tiveram perfil eminentemente técnico e foram implementados fundamentalmente na esfera do poder público, como setor que concentrava recursos disponíveis para investir nessa atividade, somado ao fato de se crer que não havia cultura suficiente na sociedade para participar de forma direta das decisões sobre os destinos da gestão do território.

Entre os meados da década de 1960 e 1970 intensifica-se a hegemonia do Serfau – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e o Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal para as cidades de médio e grande porte do Estado de São Paulo como centros irradiadores de parâmetros de planejamento territorial aplicados em escala nacional.

Tal situação é característica de todo o pensamento urbanístico, desde socialistas

utópicos (Fourrier, Owen), passando por tecnocratas como E. Howard e os modernistas: crença no diagnóstico científico e na técnica (Plano Diretor) como receita de solução para os “problemas urbanos”.

Isso demonstra a supremacia da razão tecnocrata no planejamento, que para Villaça sempre acabou tendo uma forte carga ideológica, e aqui no Brasil marcado pelo domínio do discurso, pois raramente foi aplicado.

Pode-se afirmar, em linhas gerais, que no Brasil houve duas “linhagens” de planejamento: uma que se inicia nos planos de embelezamento, que gera os PDDIs (Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado) e outra, baseada nos CIAMs (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna), que gera Brasília e uma série de cidades novas de caráter moderno em seu planejamento.

O resultado, historicamente construído pelas práticas de planejamento, não impediram que se consagrasse:

- O contraste entre uma parte qualificada e uma parte que apresenta vários graus de desqualificação, em geral maior do que a primeira;
- A reafirmação de uma estrutura e uma forma urbana que reproduzem a desigualdade socioambiental;
- A ameaça às regiões de preservação ambiental, devido às ocupações ilegais realizadas de forma precária no território;
- As dinâmicas do mercado imobiliário como produtoras de desigualdades no preço da terra;
- A ampliação de regiões que apresentam fragilidades ambientais que se tornam a “válvula de escape” das ocupações mais

precárias, que não conseguem ocupar as melhores partes da cidade.

Nesse sentido, duas questões se apresentam, correlatas no que tange à distância entre planejamento e as transformações objetivas no território que possibilitaram a configuração de um cenário urbano mais igualitário ou ao menos de minimização de contrastes.

A primeira refere-se ao hiato entre planejamento e gestão, seja pela ausência de processos, instrumentos e mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados que representassem legitimidade no corpo social, seja pela ausência de correspondência entre as diretrizes e instrumentos previstos e a alocação de recursos resultantes da formulação e aplicação do orçamento no âmbito do município.

A segunda refere-se à dificuldade de alcançar níveis de desenvolvimento socioespacial compatíveis com a promoção de justiça social e de qualidade de vida para a maioria dos habitantes dos municípios brasileiros.

O quadro resultante da emergência de problemas urbanos associados aos modelos de planejamento praticados gerou, entre outros processos, o reforço das desigualdades promovidas pelo mercado imobiliário; a legitimação das posições privilegiadas do território com o estatuto de “regular” e punindo os desfavorecidos com o estigma e as dificuldades da “ilegalidade”; a elaboração de Planos Diretores gigantescos, sem relação com a capacidade de investimento do poder público; a legitimação indireta de remoções e despejos e o aumento da vulnerabilidade das áreas de preservação ambiental diante das ocupações predatórias.

Ao longo dessas últimas quatro décadas, cabe destacar as tentativas de profissionais da área de planejamento urbano e regional, movimentos sociais e pesquisadores em promover debates e propor alternativas aos modelos estabelecidos e à solução de problemas tais como já mencionados acima.

Com a regulamentação dos postulados do Estatuto da Cidade, tornou-se evidente a preocupação contida em seus artigos 40 a 43, que busca estabelecer as diretrizes e exigências para garantir a participação popular na gestão do território.

As Resoluções 25 e 34 do então criado Conselho das Cidades contribuíram para reafirmar e normatizar os parâmetros que consagram a participação popular na gestão urbana.

Pensar da perspectiva da participação popular é refletir sobre as possibilidades de se transferir poder para setores mais amplos da sociedade em busca de sua emancipação e autonomia.

Essa possibilidade, no entanto, de transformação das relações sociais e promoção de efetivo exercício de cidadania apenas se materializarão, segundo Souza (2004), quando forem alcançados estágios de desenvolvimento socioespacial que puderem ser medidos pelo grau de justiça social e níveis de qualidade de vida que se lograr atingir.

Mas, por que empregar o conceito de desenvolvimento socioespacial e que na contemporaneidade ampliou-se para desenvolvimento sustentável ou socioambiental? Socioespacial/ambiental, na medida em que entendermos, como Souza (*ibid.*, p. 61), ser o espaço/ambiente, palco, território, recurso em si, arena, lugar simbólico, identitário no qual

se materializa a vida em sociedade e que se torna a base material para o acesso às possibilidades de pertencer de fato à urbanidade e suas conquistas.

A tese produzida por Lefebvre (1969) é esclarecedora quanto ao papel do espaço, ou seja, do território, como meio que possibilita ao capital se reproduzir e garantir controle social a uma minoria da população habitante da cidade. Sensíveis a essa compreensão, setores da intelectualidade brasileira, associados muitas vezes a setores organizados da sociedade civil e movimentos sociais, passaram a empreender uma jornada na busca da reversão de um quadro de ocupação e gestão do território que contribui cada vez mais para a segregação e espoliação urbanas e formas de inclusão precária.

O cenário no qual o princípio da participação popular e a perspectiva de gestão democrática da cidade se afirmam deriva de um consenso no qual a complexidade das questões urbanas resultantes da dinâmica socioespacial contemporânea requer envolvimento de diferentes atores sociais na busca de legitimação de ações visando o alcance de desenvolvimento mais equilibrado.

Torna-se importante ressaltar que, em que pesem as diretrizes do Estatuto da Cidade e as resoluções 25 e 34 do Conselho das Cidades no que tange à participação popular e à gestão democrática da cidade, há um longo caminho a percorrer para o cumprimento de tais pretensões. As possibilidades ou a efetividade dessas diretrizes poderão se dar na medida em que se permita aferir na organização do território a amplificação dos níveis de qualidade de vida e de justiça social promovidos nas ações de planejamento.

Contudo, há uma questão que se coloca sobre a problemática urbana na sociedade brasileira e as possibilidades de se estabelecerem novas formas de gestão do território, alicerçadas na elaboração de planos diretores: a autonomia dos municípios como entes federativos que concorrem com a União e os Estados na gestão e elaboração de políticas que incidem sobre o território das cidades.

Especialmente nas regiões metropolitanas e de aglomerados urbanos, bem como em regiões onde há ocorrência ou tendência à conurbação e questões relativas ao ambiente, ao transporte, à distribuição de equipamentos de saúde e educação, aos problemas ambientais e recursos naturais, entre outros, será preciso pensar como poderão ser estabelecidas formas de gestão que possam abranger a escala regional e até nacional.

Cabe ressaltar a recente iniciativa de organização do Seminário Internacional de Planejamento Territorial no Brasil, realizado em Brasília de 11 a 13 de novembro de 2008, e que pode apontar para a preocupação de formulação de diretrizes de planejamento territorial em escala nacional.

Dinâmica urbana e espacialização da pobreza: paradoxos no contexto do planejamento

As pesquisas sobre as raízes da pobreza no Brasil apontam sua origem no passado colonial e na transição para uma sociedade cuja estrutura produtiva passou a se assentar no

trabalho assalariado, na urbanização e na modernização.

A questão da terra, do trabalho e da renda tornou-se elemento estruturante do processo de organização da sociedade brasileira, especialmente no que se refere à forma de ocupação, apropriação e controle do território.

A aceleração do processo de urbanização, e a maneira pela qual esse processo ocorreu, ocasionou uma concentração cada vez maior de renda e riqueza sob controle da elite nacional, ao passo que produziu níveis de desigualdade elevados que se tornaram explicitados nas aglomerações urbanas de maior densidade populacional e seu entorno. Esse processo de urbanização conteve, em si mesmo, uma lógica de inclusão precária (Martins, 1997), que tornou possível o processo de acumulação capitalista na qual a forma de apropriação do território urbano, quer pelos agentes imobiliários com ou sem a participação do Estado, quer pela população de baixa renda, tornou-se mecanismo gerador segregação espacial, concentração de renda e riqueza para as elites. Ao mesmo tempo, configurou-se um quadro de urbanização periférica crescente, por meio da qual a inclusão precária se processou como resultado da tentativa de inserção na esfera produtiva de grande contingente populacional atraído pelas possibilidades de trabalho e sobrevivência.

Nesse sentido, o papel das cidades se altera e configura, na medida em que a estrutura produtiva se transforma e a organização social, que se torna cada vez mais complexa, demanda um agenciamento do espaço que melhor pudesse atender aos interesses do capital.

A cidade e a urbanização decorrente dos processos de transformação da cadeia

produtiva – tanto no plano nacional quanto na esfera mundial – tornam-se uma base sobre a qual se “desenha” a segregação e o controle social por meio da apropriação da renda da terra – urbana e rural –, do trabalho e da riqueza produzida.

Nesse sentido, a forma de apropriação e controle do território pelas elites torna-se elemento estrutural para propiciar formas de inclusão precária nas principais cidades brasileiras, materializadas no espaço na forma de favelas, mocambos, cortiços e palafitas.

A consequente industrialização e urbanização brasileira, ao longo do século XX, afirmam a cidade como lócus da desigualdade socioambiental.

Portanto, a percepção desse complexo quadro requer uma reflexão fundamentada sobre as análises que percebem a multidimensionalidade da questão.

Para tanto, destacam-se as considerações de autores como Dupas (1999), Sposati (1996), Vêras (1999), Lopes (2001), Martins (1997), com o objetivo de situar algumas reflexões sobre os conceitos de inclusão precária e/ou exclusão social para que se possa analisar a relação entre a constituição da pobreza e a ocupação territorial.

Inicialmente, o amplo espectro do que se possa compreender por exclusão é trazido por Dupas (1999, p. 20), ao apresentar a visão de Rogers (1995), na qual,

[...] a abordagem da exclusão social é em sua essência “multidimensional”, incluindo uma ideia de falta de acesso não só a bens e serviços, mas também à segurança, à justiça e à cidadania. Ou seja, relacionam-se a desigualdades econômicas, políticas, culturais e étnicas, entre outras.

Rogers (1995) aponta vários níveis dos quais se pode estar excluído: a) exclusão do mercado de trabalho (desemprego de longo prazo); b) exclusão do trabalho regular (parcial e precário); c) exclusão do acesso a moradias decentes e a serviços comunitários; d) exclusão do acesso a bens e serviços (inclusive públicos); e) exclusão dentro do mercado de trabalho (para ele, existe uma “dualização do processo de trabalho”, ou seja, há empregos ruins, de acesso relativamente fácil – que além de precários não geram renda suficiente para garantir um padrão de vida mínimo – e há empregos bons, mas de difícil acesso, que geram níveis de renda e de segurança aceitáveis; em geral, a segmentação acontece em termos de raça, sexo, nacionalidade); f) exclusão da possibilidade de garantir a sobrevivência; g) exclusão do acesso a terra; h) exclusão em relação à segurança em três dimensões: insegurança física, insegurança em relação à sobrevivência (risco de perder a possibilidade de garanti-la) e insegurança em relação à proteção contra contingências; i) exclusão dos direitos humanos.

Percebe-se que o caráter “multidimensional” a que se refere Rogers pode possibilitar uma compreensão ampliada da questão quando a relacionamos às dinâmicas de ocupação territorial e suas injunções.

Já Sposati (1996), trabalha com a ideia de exclusão como um processo discriminatório de abrangência social/coletiva, resultante da desigualdade social, econômica e política da sociedade brasileira.

A leitura do problema apontada por Vêras (1999, p. 44) baseia-se na percepção de Francisco de Oliveira, na qual o sentido mais profundo da exclusão está ligado ao desejo dos burgueses brasileiros de mostrar que os

dominados são diferentes, segregando-os, nem se preocupando mais em legitimar sua dominação na clássica fórmula de coerção e consenso.

Mas deve-se considerar, para a compreensão dessa questão, a análise de Lopes (2001, p. 147), ao dizer que...

A multidimensionalidade da exclusão social implica considerar que os problemas centrais da urbe são estruturais e que suas soluções não se reduzem mais às propostas "projetivas" (embora elas ainda sejam importantes), se não que devem ser analisadas na perspectiva interativa entre os lugares próprios valorizados pelos sujeitos e grupos humanos, em contraste com as redes que hoje consolidam-se no mundo, mais visíveis nas cidades globais que nas megacidades.

No entanto, a questão da exclusão social abordada pelos autores acima é revista por Martins (1997), ao questionar a abordagem da desigualdade que analisa a segregação, a impossibilidade de ascensão social como resultado de políticas de exclusão.

Entendemos como Martins (ibid., p. 21) que, ao mencionar as políticas econômicas atuais, menciona que

São políticas de inclusão das pessoas nos processos econômicos, na produção e circulação de bens e serviços, estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital. E, também, ao funcionamento da ordem política, em favor dos que dominam.

A compreensão de Martins (ibid., p. 21) sugere a percepção de uma "nova desigualdade", que

[...] se caracteriza, basicamente, por criar uma sociedade dupla, como se fossem dois mundos que se excluem reciprocamente, embora parecidos na forma: em ambos podem ser encontradas as mesmas coisas, aparentemente as mesmas mercadorias, as mesmas ideias individualistas, a mesma competição. [...] Apesar disso, o imaginário que cimenta essa ruptura é um imaginário único, mercantilizado, enganador e manipulável.

Analisando a abordagem apresentada por Martins (ibid.), entendo que a lógica da inclusão precária evoca a constituição de um imaginário social sobre a cidade e sobre a condição de cidadania que se associa à valorização do lugar em que se está ou habita.

Nessa medida, os mecanismos de inclusão precária podem gerar crenças que sustentam a condição humana na cultura de miséria e violência. Cabe perguntar: o que tem caracterizado o território ocupado nas condições de precariedade e o que contribui para a manutenção da desigualdade socioambiental nas cidades?

O binômio pobreza-ocupação territorial constitui-se em elemento definidor de muitas áreas de concentração populacional periférica, gerador de uma dinâmica de uso irracional do solo nas cidades brasileiras, mas cuja racionalidade do mercado afirmou, pois, para Maricato (1996, p. 58), a população trabalhadora acaba se instalando nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas desvalorizadas.

Os efeitos desse processo que suscitou urbanização acelerada e aumento de problemas ambientais urbanos no Brasil fazem emergir um cenário denominado por Maricato (ibid., p. 89) como "bombas socioecológicas",

ou seja, "regiões que reúnem os piores indicadores socioeconômicos e ambientais, que são resultado da desigualdade e da segregação espacial".

Dessa forma, a condição humana materializa, no território das cidades, degradação e agressão ambiental que demarcam uma nova geografia do espaço urbano, uma vez que, segundo Marcondes (1999, p. 153), os processos de reestruturação econômica geraram fenômenos brutais de exclusão social e de marginalização, o que se traduziu numa urbanização periférica cada vez mais descontínua, evidenciada pela planimetria da área urbanizada.

Outro eixo de investigação pode ser apontado a partir da análise anterior e que Villaça (2001, pp. 44-45) enuncia como a relação que estabelece a dominação pelo espaço e a consequente segregação, sugerindo as questões:

Como a classe dominante brasileira, e talvez latino-americana, usa o espaço urbano para fins de dominação e extorsão? Isso vem se dando somente através da periferia subequipada e do centro equipado? Sobre questões desse gênero, paira um silêncio sepulcral nas análises espaciais. Pretendemos contribuir para "quebrar" esse silêncio, pois qualquer análise sobre a dominação – como a que aqui pretendemos fazer com o espaço intraurbano – não pode prescindir da investigação da ideologia enquanto instrumento coadjuvante da dominação.

Maricato (2000, p. 168) confirma essa premissa afirmando que

O espaço não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou

ideológica. As políticas urbanas, ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania. Para começar, quando se pretende desmontar o simulacro para colocar em seu lugar o real, os urbanistas deveriam reivindicar a adoção de indicadores sociais e urbanísticos que pudessem constituir parâmetros/antídotos contra a mentira que perpetua a desigualdade.

A expressão da urbanização desigual: limites à ação cidadã na contemporaneidade

O denominado processo de favelização, portanto, pode ser percebido como constitutivo do cenário da manifestação da desigualdade social por meio da espacialização da pobreza na dimensão do território urbano.

A contribuição de Souza e Silva (2002, p. 4) é reveladora quando se trata do entendimento que se faz dessa configuração espacial.

O eixo paradigmático da representação desse espaço popular é a noção de ausência. A favela é definida pelo que ela não é ou pelo que não tem. Nesse caso, é apreendida como um espaço destituído de infraestrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo; sem arruamento; globalmente miserável; sem ordem; sem lei; sem regras; sem moral, enfim, expressão do caos.

Souza e Silva (ibid.) também considera que a construção das representações sobre a favela é uma tendência a percebê-la como algo homogêneo diante do olhar da sociedade.

Para ampliar a análise sobre o fenômeno, a noção de *habitus*⁴ e a práxis social dele decorrente permite identificar estratégias de reprodução (e de sobrevivência) na configuração dos assentamentos precários que se classificam como favelas, pois, segundo Lagazzi-Rodrigues e Brito (2001, p. 53),

Ao mesmo tempo em que essas habitações, desviantes do ponto de vista do planejamento urbano, deixam evidente a exclusão de determinados grupos sociais dos centros urbanos, elas constituem condição indispensável para esses grupos se incluírem na vida urbana da sociedade. Kowarick (1993) diz que essas habitações passam, então, a se constituir como “fórmula de sobrevivência” do meio urbano, já que são a única solução de moradia para aqueles que não têm como pagar por um terreno em condições consideradas decentes.

Além disso, é preciso salientar que tanto do ponto de vista da conformação espacial quanto pela visibilidade no espaço urbano que as identificam com tal, as favelas não podem ser entendidas como um universo homogêneo, seja como tipologia, seja como forma de constituição, seja como desenvolvimento de estratégias de reprodução. Isto porque constitui-se na história de determinados processos urbanos como determinantes para a construção do tecido social e urbano e suas transformações podem indicar aspectos de mobilidade no território e de permanência, já que o contexto regional se altera e essas formas de assentamentos passam a ter diferentes representações para seus moradores e para a sociedade da cidade em que as favelas se inserem.

Exemplo dessa condição são algumas favelas localizadas na cidade do Rio de Janeiro,

que, apesar do domínio do crime organizado e da violência, tornaram-se assentamentos permanentes nos quais se identifica uma organização social geradora de novas estratégias de inserção, tanto econômica quanto socio-cultural.

Nesse sentido, amplificam a complexidade das questões que envolvem esse tipo de assentamento, pois convivem, lado a lado, o crime e a violência e as tentativas de inserção social e qualificação desses espaços.

Portanto, a compreensão desse fenômeno deve localizar-se para além das visões estereotipadas, presentes, inclusive, nas concepções intervencionistas institucionais, pois, para Souza e Silva (2002, p. 9),

Sustentadas nesses tipos de representação, as intervenções institucionais encaminhadas nas favelas, em sua maioria – tanto do poder público como as acadêmicas –, caracterizaram-se pela ignorância e/ou idealização das estratégias, criativas, complexas e heterogêneas, efetivadas pelos atores locais no sentido de melhorarem sua qualidade de vida. As intervenções, em geral, desconheciam – ou mitificaram – os mecanismos de sociabilidade; de circulação na sociedade formal; de intervenção na vida pública; de compreensão das relações sociais, nos seus mais variados níveis e, para não ser exaustivo, de interpretação das próprias situações de (sobre)vivência que os moradores foram produzindo historicamente.

Pode-se afirmar que a favela – ainda que reurbanizada – suscita a permanência ou manutenção de um *habitus* que se configura distante da lógica presente no padrão de urbanidade idealizado. Consagra-se como forma de reinserção no território, mas não se qualifica

como moderno ou contemporâneo, apesar de apresentar-se como solução social e urbanística, na maioria das vezes.

A pesquisa organizada por Lopes (2001) pode ser ilustrativa das questões que se tem procurado evidenciar ao longo deste trabalho.

Com o estudo realizado no município de Ubatuba, litoral norte do estado de São Paulo, pretendeu-se pesquisar as imagens da pobreza e sua dimensão no território, bem como identificar suas representações a partir da investigação da população moradora da favela denominada Sertão das Sesmarias.

Ao refletir sobre as imagens produzidas pela população acerca de si mesma e sobre sua inserção na cidade Lopes (ibid.) identifica que a percepção da condição de exclusão é ausente e que a manifestação acerca de seus problemas sociais é difusa. A capacidade de distinguir os problemas cotidianos e de construir representações sobre o ambiente circundante associa-se à qualidade do habitat produzido.

A investigação realizada sob esta abordagem revela a possibilidade de identificar elementos constitutivos que compõem a divisão do território das cidades em que se aplicam, por um lado, leis e normas urbanísticas e, por outro, permissividade, abandono, trazendo como consequência uma expansão periférica e uma ocupação à margem dos padrões preconizados.

Nesse sentido, a reflexão de Lopes (ibid., p. 143) contribui para evidenciar a abordagem pretendida neste trabalho, na qual a passagem da condição de urbanita a cidadão,

[...] confunde-se com os ideais de modernidade, por sua associação histórica com

o conceito de cidadania, tal confusão cria tensões crescentes entre segmentos ou categorias de sujeitos que produzem a urbe, criando também obstáculos para a definição dos fenômenos que os conformam.

Nesse sentido, pode-se inferir que a urbanidade torna-se um ideal a ser convertido em estilo de vida. Tal condição sugere a ocorrência de uma tensão entre o que se denomina uma pragmática – assentada no princípio da propriedade privada que se materializou por meio do trabalho – e uma dogmática que pensa a urbe.

Portanto, embora o ideal de urbanidade tivesse a pretensão de alcançar a universalidade, ele não se realizou para todos. Para Lopes (ibid., p. 147)

Como o ideal de urbanidade não se realizou para todos, a cidadania também não. O resultado evidente disto na cidade é a pobreza, com suas consequências: a segregação urbana, a marginalidade, a favela, a violência, a segmentação, a estratificação na distribuição dos serviços urbanos.

Dessa forma, a pobreza passa a ser considerada como contraparte negativa do processo civilizador da urbanidade e passa a exigir dos planejadores e do estado intervenções projetivas visando a "higienização" do espaço urbano. Mas, na maioria das vezes, tais intervenções desconsideraram o direito à cidade para aqueles considerados como contrapartida negativa do processo de urbanização moderna.

Portanto, entendemos, como Lopes (ibid., p. 147), que

A multidimensionalidade da exclusão social implica considerar que os problemas centrais da urbe são estruturais e que suas soluções não se reduzem mais às propostas "projetivas" (embora elas ainda sejam importantes), se não que devem ser analisadas na perspectiva interativa entre os lugares próprios valorizados pelos sujeitos e grupos humanos, em contraste com as redes que hoje se consolidam no mundo, mais visíveis nas cidades globais que nas megacidades.

Diante do exposto, Souza e Silva (2002, p. 16) sustentam a necessidade de identificar, classificar e interpretar as práticas sociais nos espaços dos favelados para que se possa ir além das representações estereotipadas que têm caracterizado os discursos hegemônicos sobre os espaços populares, identificando-se a construção de identidades territoriais específicas constituídas historicamente.

Desse modo, para complementar o campo de análise das estratégias de reprodução e conformação dos espaços gerados por assentamentos precários, a incorporação da dimensão subjetiva faz-se necessária.

Essa possibilidade talvez ajude a entender por que, a despeito de inúmeras ações e diretrizes difundidas desde a promulgação do Estatuto da Cidade (2001) e da criação do Ministério das Cidades (2003), ainda se observa uma ordem territorial que expressa marcas de desigualdade socioespacial tão contundentes em inúmeros municípios brasileiros, e, predominantemente, nas regiões metropolitanas.

Considerações finais

A produção social da paisagem na realidade histórica brasileira configurou um cenário de desigualdade socioespacial especialmente nas regiões metropolitanas brasileiras. A prática de planejamento urbano no Brasil trouxe, historicamente, a marca, seja da perspectiva do embelezamento, seja da segregação ou de um tecnicismo amparado inúmeras vezes pela aparato do Estado.

A partir de 1988, com a introdução na Constituição Federal dos capítulos referentes à política urbana e da posterior aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, e, logo em seguida, a criação do Ministério das Cidades em 2003, abriram-se novas possibilidades para o alcance da gestão democrática das cidades e, conseqüentemente, de ampliar o exercício da cidadania, tendo em vista a criação de mecanismos de gestão e instrumentos urbanísticos. No entanto, a marca histórica da dinâmica urbana e da espacialização da pobreza promotora da existência de assentamentos precários tem marcado o processo de construção social da paisagem urbana. A despeito dos avanços resultantes da política urbana derivada das exigências contidas no Estatuto da Cidade e das diretrizes e normativas do Ministério das Cidades, o cenário das cidades e regiões metropolitanas sofreu poucas transformações quando se analisa a desigualdade socioespacial e socioambiental existente.

A complexidade da análise das questões que envolvem essa não transformação efetiva requer a adoção de um olhar multidimensional que traga à luz do debate político e acadêmico os elementos intersubjetivos que atuam na configuração desse cenário e que dela surjam indicativos que possibilitem formas de ação cidadã e participativa na gestão do território.

Paulo Romano Reschilian

Arquiteto urbanista. Universidade do Vale do Paraíba. São José dos Campos, São Paulo, Brasil.
paromano@uol.com.br

Notas

- (1) O Seminário Nacional pela Reforma Urbana, organizado pelo IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil foi realizado na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro, em 1963, já trazia questões relativas à desigualdade social relacionados aos problemas urbanos existentes.
- (2) Fonte IBGE http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm Acesso em 11 fev. 2009.
- (3) Fonte http://www.portalbrasil.net/brasil_populacao.htm Acesso em 11 fev. 2009.
- (4) Conceito extraído de Bourdieu (1996 e 1999) e Ortiz (1983).

Referências

- BONDUKI, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp.
- BOURDIEU, P. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP, Papius.
- _____. (1999). *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva.
- DUPAS, G. (1999). *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo, Paz Terra.
- LAGAZZI-RODRIGUES, S. e BRITO, P. S. (2001). "As ocupações dos sem-teto na discursividade da cidade". In: ORLANDI, E. (org.). *Cidade atravessada: os sentidos públicos no espaço urbano*. Campinas, SP, Pontes, pp. 51-59.
- LEFEBVRE, H. (1969). *Direito à cidade*. São Paulo, Documentos.
- LOPES, J. R. (2001). *As imagens da pobreza no litoral norte do estado de São Paulo*. Relatório final de pesquisa. Núcleo Interdisciplinar de Práxis Contemporâneas. Taubaté, SP, Departamento de Ciências Sociais e Letras da Universidade de Taubaté.

- LORENZETTI, M. S. B. (2001). *A questão habitacional no Brasil*. Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa.
- MARCONDES, M. J. de A. (1999). *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo, Studio Nobel/Edusp/Fapesp.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.
- _____. (2000). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil". In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ, Vozes, pp. 121-192.
- _____. (2001). *Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ, Vozes.
- MARTINS, J. de S. (1997). *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo, Paulus.
- OLIVEIRA, F. (1977). *O Estado e Urbano no Brasil*. São Paulo, Cebrap.
- ORTIZ, R. (org.) (1983). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo, Ática.
- RIBEIRO, L. C. Q. e CARDOSO, A. L. (1994). Paradigmas de planejamento urbano no Brasil: experiências. *Espaço e Debates* n. 37. São Paulo, NERU, pp. 77-86.
- ROGERS, G. (1995). "What is special about social exclusion approach?" In: ROGERS, G.; GORE, C. e FIGUEIREDO, J. (orgs.). *Social exclusion: rethoric, reality, responses*. Genebra, International Institute for Labor Studies.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios da cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp.
- SANTOS, C. N. F. dos (1984). *Formações metropolitanas no Brasil, mecanismos estruturantes*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- SOUZA E SILVA, J. (2002). *Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além dos estereótipos*. Rio de Janeiro, IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.
- SOUZA, M. L. de (2004). *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento urbano*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SPOSATTI, A. (1996). *Mapa da exclusão/inclusão na cidade de São Paulo*. São Paulo, Educ.
- SPOSITO, M. E. B. (1989). *Capitalismo e urbanização*. São Paulo, Contexto.
- VÉRAS, M. P. B. (1999). "Exclusão social – um problema de 500 anos". In: SAWAIA, B. (org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis, RJ, Vozes.
- VILLAÇA, F. (1986). *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo, Global.
- _____. (2001). *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.
- _____. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em 10 nov. 2008.

Texto recebido em 20/jun/2009
Texto aprovado em 15/set/2009