Territorios 18-19 / Bogotá 2008, pp. 183-205
ISSN: 0123-8418

sección general

# Globalização e política urbana Na periferia do capitalismo

## Globalización y política urbana en la periferia del capitalismo

## *Globalization and urban policy at the periphery of capitalism*

Erminia Maricato*

*Pedimos, por favor, não achem*
*natural o que muito se repete!*
A exceção e a regra
Bertold Brecht

Recibido el 28 de octubre de 2007
Aprobado el 15 de septiembre de 2008

* *Profa. Titular da Universidade de São Paulo. Ex secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Cidade de São Paulo (1989/92). Vice Ministra das Cidades do Brasil (2003/2005).*
*erminia@usp.br*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 183 2/25/09 10:52:43 AM

**Palabras clave**
*Globalización, países periféricos, planeación urbana, reforma fundiaria, planes estratégicos*

RESUMEN

Se aborda el tema complejo de la planeación urbana en el contexto de los cambios fuertes generados por la reestructuración de la producción capitalista iniciada a finales del siglo XX, es decir por la globalización y su impacto en los países periféricos. Este análisis permite plantear varias recomendaciones: la visibilización de la ciudad real y la deconstrucción de la ciudad virtual promovida por el marketing urbano, la visibilización de los conflictos, la reforma administrativa, la capacitación de los agentes de la planeación urbana y la reforma fundiaria.

**Palavras-chave:**
*Globalização, países periféricos, planejamento urbano, reforma fundiária, planos estratégicos*

ABSTRACT

Este artigo discute um tema complexo como é o planejamento urbano e que está passando por uma grande mudança no mundo revolucionado pela reestruturação da produção capitalista iniciada no final do século XX. Esta análise permite uma série de recomendações: dar visibilidade a cidade real ou desconstruir a cidade virtual edificada pelo marketing urbano e interesses globais, dar visibilidade aos conflitos, contruir reforma administrativa, capacitar agentes para o planejamento da ação, desenvolver reforma fundiária.





Rev TERRITORIOS 18-19.indb 184 2/25/09 10:52:44 AM

Algumas perguntas podem nos ajudar a abordar um tema complexo como é o planejamento urbano e que está passando por uma grande mudança no mundo revolucionado pela reestruturação da produção capitalista iniciada no final do século XX.[1]

Considerando que uma parte dos Estados Nacionais são mais frágeis que muitas das maiores corporações mundiais e que estas não têm muitos limites para expandir seus poderes e impor seus modelos, quais são as perspectivas de desenvolvimento de um planejamento territorial inspirado na diversidade cultural, social e ambiental de cada país e cada cidade?

Considerando que o ideário neo liberal que acompanha a globalização impõe a desregulamentação e a privatização dos serviços públicos, eliminando a noção de subsídio, como planejar e implementar políticas voltadas para as necessidades da maior parte das populações dos países da periferia do capitalismo, que não fazem parte do mercado privado?

Considerando que o capital financeiro internacional, dominante na atualidade, não pode submeter-se ao ritmo ou incertezas das instituições democráticas nacionais e engendra novas instituições que decidem mais do que os próprios Parlamentos Nacionais ou Tribunais Superiores (volume dos superávits, taxa de juros, decisões sobre o câmbio, taxa de risco...), qual é o espaço que existe para o exercício do planejamento territorial, executado por meio de políticas públicas com participação social, que contraria interesses do novo imperialismo?

Considere-se ainda que essas mudanças conhecidas por globalização desabam sobre um sistema político que não se modernizou. Pelo contrário, estamos nos referindo a sistemas políticos baseados no patrimonialismo, entendido como o uso pessoal da esfera pública e o exercício da política do favor (ou troca) dominado por uma forte oligarquia nacional. Considere-se ainda que essas mudanças desabam sobre uma sociedade que não universalizou os direitos sociais (previdência, saúde, educação) e mantinha grande parte da população na informalidade sem acesso aos direitos trabalhistas. Qual a possibilidade dessa sociedade reverter o rumo do aprofundamento da desigualdade e da pobreza? Qual a possibilidade de implementar planos baseados em prioridades sócio-ambientais, índices, indicadores e metas? Como assegurar a participação democrática e a implementação das decisões decididas democraticamente? Considerando que o novo imperialismo exacerba a importância dos pólos urbanos e metropolitanos que já são importantes e que o ideário neo liberal trouxe as marcas de competição entre cidades e fragmentação do território, qual a chance de desenvolver uma política de cooperativismo federativo?

## Globalização e poder

Assim como o taylorismo e o fordismo moldaram um novo homem e uma nova sociedade, a globalização também está produzindo um novo homem e uma nova sociedade

*[1] Iremos utilizar o conceito de globalização para referir ao conjunto das mudanças (incluindo a ideologia, a cultura e a política) ocorridas no mundo a partir do que Harvey chama de reestruturação produtiva do capitalismo que tem início nos anos 1970.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 185 2/25/09 10:52:44 AM

por meio de transformações nos Estados, nos mercados, nos processos de trabalho, na estética, nos produtos, nos hábitos, nos valores, na cultura, na subjetividade individual e social, na ocupação do território, na produção do ambiente construído e na relação com a natureza.

De fato, a hegemonia do fordismo acarretou grandes mudanças sociais ao disseminar uma forte disciplina para o trabalho sob o ritmo mecanizado e repetitivo da grande indústria. Horários rígidos, rotinas rigorosas, os gestos repetidos, a maquinaria impôs um ritmo muito distante da vida rural mediada pelas estações do ano ou pelas forças da natureza. Até a organização da vida familiar, a incorporação da mulher no mercado de trabalho, a penetração dos eletrodomésticos no ambiente doméstico, a generalização do uso individual do automóvel, todo um modo de vida foi sendo moldado, não sem muito conflito, acarretando mudanças na moradia e na cidade. Produção em massa de objetos padronizados para o consumo de massa passou a incluir os próprios operários.[2]

A combinação do fordismo com o keynesianismo gerou o que Hobsbawn chama de "anos dourados" ou seja, um período de 30 anos (1940 a 1970) tido como sendo uma das maiores e mais importantes construções sociais da humanidade.

> ... só depois que passou o grande boom, nos perturbados anos 70, à espera dos traumáticos 80, os observadores - sobretudo, para início de conversa, os economistas – começaram a perceber que o mundo , em particular o mundo do capitalismo desenvolvido passara por uma fase excepcional de sua história; Talvez uma fase única. (Hobsbawn, 1994 p. 253).

Como resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da luta dos trabalhadores o Estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida.

Essa rápida descrição se refere mais exatamente aos países capitalistas centrais (doravante PCC). Nos países periféricos do mundo capitalista (doravante PCP) o fordismo e o Welfare State não incluíram toda a sociedade.[3] Os padrões do urbanismo modernista foram aplicados a uma parte das cidades formando verdadeiras "ilhas de primeiro mundo" cercadas de ocupação ilegal promovidas pelas favelas, cortiços e loteamentos clandestinos.

O fordismo periférico constituiu a transferência de indústrias, máquinas, tecnologia e produtos (com seus desenhos e portanto valores culturais e estéticos a ele incorporados), para alguns grandes centros metropolitanos, visando, inicialmente, o mercado interno dessa periferia capitalista. Em vários países esse processo de substituição de importações teve algum controle endógeno, ganhou caráter nacionalista e ficou conhecido como período desenvolvimentista.

Muitas críticas ao modelo fordista keynesiano somaram-se às determinações que estão na esfera da produção e da acumulação de capitais (crise de fundos, de mercados, de lucratividade, e fiscal que se somaram à crise do petróleo) para definir seu declí-

*[2] Gramsci 1949.*

*[3] José Luís Fiori nota que a terminologia que acompanha a classificação dos países periféricos no mundo capitalista mudou - de "países subdesenvolvidos", para "países dependentes", em seguida para "países em desenvolvimento", depois para "países do sul" e, finalmente, "mercados emergentes" que é como os batizou o capital financeiro internacional na era da globalização (Fiori, 1995). A terminologia é reveladora. Para uma melhor compreensão dos conceitos de núcleo central, periferia e semi-periferia ver Arrighi (1995). Para os objetivos deste texto não será necessário diferenciar os países periféricos dos semi-periféricos.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 186 2/25/09 10:52:44 AM

nio. Harvey lembra a emergência da luta das mulheres, o movimento contra-cultural e anti consumo (conhecido pelo aparecimento dos hyppies na cena mundial, em especial americana), a crítica à pobreza do funcionalismo modernista (Jacobs, 1961 e Berman, 1982), os insatisfeitos do terceiro mundo que lutaram pela independência, dentre outras manifestações.

Rigidez é a marca que, contraditoriamente, caracteriza esse período de relativo bem estar social: rigidez nos investimentos em capital fixo, larga escala e longo tempo; rigidez no mercado de trabalho, contratos, direitos trabalhistas; rigidez na estrutura e ação do Estado. Flexibilização é uma das marcas da mudança que se inicia nos anos 70 visando acelerar o tempo de giro do capital: flexibilização da estrutura produtiva em relação ao território, flexibilização da organização da unidade de produção (que se fragmenta), flexibilização nas relações de trabalho, flexibilização e diversificação dos produtos, flexibilização dos mercados. A informação, o conhecimento, a marca, a mídia, ganham mais importância em um mundo impactado pela velocidade, pelo efêmero, pelo espetáculo, tudo isso alimentado por significativos avanços tecnológicos.

A flexibilização chegou também ao Estado e seu papel regulador. O liberalismo renasceu com a nova condição. À crise fiscal a primeira Ministra inglesa Margareth Tatcher (1979) e o presidente americano Ronald Reagan (1980) responderam com ataque aos salários reais e aos sindicatos. A hegemonia da globalização significou o desmonte do *grande* Estado provedor, do *grande* e poderoso sindicato de trabalhadores e do *grande* capital produtivo fordista. Mas acima de tudo ela significou o primado do mercado.

Com ela também os tradicionais partidos políticos foram atingidos o que foi fatal para as forças de esquerda. Novos atores entraram em cena: ONGs, ambientalistas, mulheres, entidades de luta pela igualdade racial, entidades de luta pelos direitos dos homossexuais, direito das etnias, etc. A democracia burguesa ou representativa também passa a ser contestada assim como os partidos são esvaziados.

O tratamento glamouroso que a mídia e muitos intelectuais atribuíram à globalização e às chamadas cidades globais foi dando lugar, com o passar do tempo e com a apropriação capitalista das novas tecnologias, a uma realidade cruel: aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho, recuo nas políticas sociais, privatizações e mercantilização de serviços públicos, aumento da desigualdade social. Diferentemente da desigualdade social ou inserção social precária existentes anteriormente à globalização após sua dominação hegemônica, ganha destaque uma marca, a da exclusão social : bairros são esquecidos, cidades são esquecidas, regiões são esquecidas e isso acontece até mesmo com países, que são ignorados já que não contam para a nova ordem.

Uma nova dinâmica regional é construída sob forte determinação por meio de ações que desrespeitam culturas locais ou nacionais, ignoram a ética, etnias, raças, religiões ou a sustentabilidade ambiental. (Harvey,



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 187 2/25/09 10:52:44 AM

2003; Stiglitz, 2002; Ocampo e Martin, 2003). Para quem não é o império ou seu aliado, a globalização é uma grande tsunami que varre o que encontra pela frente. A ofensividade utilizada para a disseminação da semente transgênica e a "terminator" (impossível de ser replantada, o que garantiria, no caso de sua generalização, às corporações globais, o controle total sobre a produção de alimentos no mundo) revela a falta de limites éticos das forças globais.[4]

A certeza de segurança pessoal e familiar no futuro, a tranqüilidade, a esperança deu lugar à incerteza que acompanha agora as novas gerações. Mesmo nos Estados Unidos onde a paz social continua a ser mantida por um exagerado padrão de consumo a pobreza aumentou como revela Harvey (2003).

Os Estados não foram diminuídos como fez crer o ideário neo liberal, mas adaptaram-se às exigências das grandes corporações e do capital financeiro. Enfraqueceram-se apenas em relação às políticas sociais. Naquilo que interessa às grandes corporações e ao capital financeiro os Estados foram fortalecidos com a ajuda midiática. As suspeitas ações de privatização de empresas públicas no Brasil, largamente financiadas pelo próprio Estado, no início dos anos 90, foram precedidas de uma ampla campanha na mídia envolvendo inclusive os comunicadores mais populares encarregados em desmoralizar o Estado e exaltar a capacidade da iniciativa privada (Biondi, 1999).

Segundo Ball e outros (1988), uma importante característica do welfare state nos PCCs foi a produção massiva de moradias, marcadas pela padronização e alta densidade, com forte subsídio estatal. O investimento na extensão da infra-estrutura urbana combinou-se ao planejamento urbano e ao controle fundiário. Grandes empresas de construção e grandes sindicatos (com participação significativa de força de trabalho imigrante) participaram dessa extensa construção.

Após 1975 diminui o investimento estatal, aumentam os preços, aumenta a atividade especulativa e aumenta a complexidade com a flexibilidade na promoção e na produção. Segundo os mesmos autores aumentam ainda as atividades de subcontratação ao lado da queda no investimento em capital fixo. Toda essa mudança é acompanhada do declínio do poder sindical (Ball e outros, 1988).

A palavra subsídio é praticamente varrida dos documentos oficiais.

## O impacto da globalização nos países periféricos[5]

Se o impacto da globalização sobre o mundo desenvolvido foi forte que não dizer do impacto que sofreram e sofrem nações onde a maior parte da população nunca conheceu os direitos universais: emprego, previdência, saúde, educação, habitação.

A desigualdade trazida pela globalização aprofunda e diversifica a desigualdade numa sociedade historicamente e tradicionalmente desigual. Faz muita diferença iniciar o processo de reestruturação produtiva a partir de uma base de pleno emprego ou de

*[4] Cf. website http://www.etcgroup.org.*

*[5] Apesar da sensível diferença, para os objetivos deste texto não faremos uma distinção entre os países periféricos dos semi-periféricos. Devido à nossa experiência profissional, acadêmica e política a América Latina é usada como referência privilegiada.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 188 2/25/09 10:52:44 AM

direitos universais relativamente extensivos, ao invés de uma base na qual os direitos são privilégios de alguns.

Para os PCCs a globalização significou a quebra do contrato social e para os PCPs significa uma nova relação de dominação e exploração. Um bem engendrado modelo de construção de hegemonia foi colocado em prática por meio do Consenso de Washington.[6]

Como foi mencionado acima, as forças globais têm dificuldade de convivência com as instituições democráticas de cada país. Forjaram a ferro e a fogo, com a ajuda de uma certa mídia bem paga, instituições que mandam mais do que os congressos nacionais. Senão vejamos: os Bancos Centrais interferem profundamente na vida dos países e não prestam contas a ninguém. Seus diretores são ilustres desconhecidos e suas reuniões, inacessíveis, geram atas burocráticas e indecifráveis até para muitos economistas. Ninguém ali foi eleito democraticamente. Não é por outro motivo que um dos pontos da agenda neo liberal é a *autonomia dos Bancos Centrais em relação aos governos ou qualquer outra instituição nacional.*

O "risco país" é um indicador que tem mais prestígio do que a distribuição de renda. Paira como uma espada sobre a cabeça de cada país. Como é definido? Quem define? Quais os critérios para sua definição?

Nos Ministérios da Fazenda há um conjunto de profissionais que podem não conhecer profundamente a realidade social e territorial de seu próprio país mas foram preparados e organizados para uma missão e a cumprem com muito profissionalismo e absoluta objetividade. Seu papel ideológico é claro e mal disfarçam as orientações que podem ser encontradas no texto resultante do Consenso de Washington. Exercem seu poder sobre os demais ministérios e demais entes federativos com o máximo de rigor.[7]

A metodologia utilizada para o cálculo dos gastos públicos constitui um capítulo à parte. Investimentos são contabilizados como gastos (por exemplo: recursos dirigidos para obras de infra-estrutura voltadas para a produção) deprimindo a capacidade de gastos do Estado. Da metodologia contábil à terminologia utilizada, todos os detalhes obedecem à lógica da dominação e dos interesses globais.

É surpreendente o sucesso da estratégia de formar formuladores de políticas para os PCPs. BIRD, BID, OCDE são algumas das entidades que se organizaram para essa tarefa de "capacity building". Todo empréstimo feito pelas agências multilaterais (quealiás os oferecem como se fossem uma benesse) exige a contrapartida da aplicação dos itens previstos no Consenso de Washington. Em outras palavras, tratava-se de "fazer a cabeça" dos quadros locais.

Para o sucesso dessa tarefa eles contaram com a ajuda de uma tradição nos países periféricos: a do mimetismo intelectual, ou seja, a valorização das propostas de origem externa e o desprestígio das propostas de origem endógena.

A memória intelectual e profissional endógena, nos PCPs, é constantemente solapada ao longo da história. A convivência secular com idéias provenientes do exte-

*[6] Com base no documento Washington Consensus de John Williamson foi colocada em prática uma ampla estratégia de formação de quadros voltados para a tarefa de implementar o ajustamento das economias periféricas (Cf. WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: J. Williamson, ed. Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington: Institute for International Economics, 1990). Sua fórmula resultou de uma reunião realizada em 1989 na qual tomaram parte o governo americano, representantes das organizações financeiras internacionais e representantes dos países "emergentes". Para estes a receita era uma só: estabilização macro econômica com superávit fiscal primário, reestruturação dos sistemas de previdência, liberalização financeira e comercial e privatizações. Após isso tudo a receita previa a retomada dos investimentos e o crescimento econômico, o que não ocorreu. O documento "In search of a Manual of Technopols" do mesmo autor (Williamson, John, ed. The* →



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 189 2/25/09 10:52:45 AM

←

*Political Economy of Policy Reform. Washington, DC: Institute for International Economics, 1994), visava dar uma orientação política complementar para o exército de ativistas do neo liberalismo.*

*[7] Como integrante da equipe que criou o Ministério das Cidades e Vice-Ministra do governo Lula, a autora pode acompanhar, por 3 anos (2003/2005), a prática desses ativistas do neo liberalismo no interior da máquina governamental do Brasil.*

*[8] Alguns brilhantes intelectuais brasileiros refletiram sobre esse assunto como Roberto Schwarz (autor da expressão "as idéias fora do lugar"), Florestan Fernandes e Celso Furtado.*
*[9] Parte dessa descrição pode ser encontrada em Faoro (1989).*

rior freqüentemente os coloca diante de uma matriz histórica postiça ou virtual. Em especial no campo da cultura vivem-se as "idéias fora do lugar": um conjunto de valores, idéias, símbolos e formas deslocados da base produtiva. Problemas importantes são trazidos à baila recorrentemente, mas permanecem sem solução. De tempos em tempos seu enfrentamento é retomado sem considerar o acúmulo do conhecimento desenvolvido pelas gerações anteriores. O glamour de prestigiadas universidades estrangeiras é irresistível.[8] Com uma tal tradição acadêmica e profissional, não é de se estranhar que essa proposta tenha formado um verdadeiro exército de ativistas em todo o mundo.

Discorrendo sobre a pressão que os países ricos fazem sobre os países pobres para que estes adotem "boas políticas" e "boas instituições", Chang apresenta evidências empíricas sobre os resultados negativos dessa influência. Os países pobres cresceram mais quando não seguiram as receitas neo liberais do "establishment internacional da política de desenvolvimento". A China e a Índia que apresentam alto crescimento não seguem essa receita.

> Assim, parece que estamos diante de um "paradoxo"- pelo menos para quem não é economista neo liberal. Todos os países, mas principalmente os países em desenvolvimento, cresceram muito mais rapidamente no período que aplicaram políticas "ruins", entre 1960 e 1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as "boas". A resposta óbvia para tal paradoxo é reconhecer que as políticas supostamente "boas" nada têm de benéfico para os países em desenvolvimento, pelo contrário, na verdade é provável que as políticas "ruins" lhes façam bem quando efetivamente implementadas (Chang, 2002, p. 214)

## O legado do patrimonialismo

Mas não são apenas os recentes processos desencadeados pela globalização que dificultam o planejamento urbano nos PCPs. Refiro-me aqui mais exatamente aos latino-americanos que passaram pela colonização ibérica.

Na América Latina a desigualdade social é resultado de uma herança de cinco séculos de dominação externa que se combina, internamente, a elites que têm forte acento patrimonialista. As características do patrimonialismo poderiam ser sucintamente descritas como as seguintes: a) a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder; b) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico.[9]

Clientelismo, coronelismo, oligarquia ou caudilhismo são os conceitos estreitamente ligados ao patrimonialismo.

A corrupção generalizada e notável na AL é um subproduto do exercício de poder que passa pela esfera pessoal mantendo, no sistema político e no judiciário características de atraso e de pré-modernidade. As relações pré-modernas sobrevivem durante os processos de modernização, industrialização e urbanização dos países.



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 190 2/25/09 10:52:45 AM

Nesse ambiente a aplicação da lei segue caminhos imprevisíveis quando se trata de contrariar interesses dominantes. Leis progressistas podem resultar em decisões conservadoras já que os julgamentos não ignoram as relações pessoais ou de compadrio. Isso ocorre com os proprietários de terra como veremos em seguida. E sempre é importante lembrar que a terra ocupa uma posição chave na formação das sociedades latino americanas.

Outras características das forças do atraso a serem lembradas aqui são o papel do discurso ou da retórica para o exercício do mando e a distância que separa a retórica (representada por uma lei, um plano, um projeto) da prática.[10] Nos parlamentos latino-americanos dificilmente um parlamentar reconhece-se como conservador. A esmagadora maioria declara-se de centro esquerda. As academias também não deixam de apresentar essas características que fazem parte da alma latino-americana.

Vários autores se detiveram em analisar as características específicas desse capitalismo "sui generis" que subordina toda a sociedade mas se alimenta de relações não capitalistas. Citando as "discrepâncias internas" das sociedades latino-americanas Canclini (1990) lembra que "diferentes temporalidades históricas convivem em um mesmo presente". Celso Furtado (1995) referiu-se às características de "defasagem e contemporaneidade". Francisco de Oliveira emprestou de Trotsky a referencia ao "desigual combinado" (1972). Florestan Fernandes (1975) lembra que se trata de "modernização com atraso" ou "desenvolvimento moderno do atraso". Várias são as análises que constatam a persistente preservação das oligarquias durante o processo de modernização.[11]

Não está suficientemente claro e nem existem suficientes trabalhos que tratem do impacto da globalização sobre essas forças do atraso. Por outro lado, no Brasil é possível observar um recrudescimento (ou pelo menos a manutenção) do clientelismo e da corrupção envolvendo o sistema político após os anos de ditadura e em especial após os anos 90. Nossa hipótese é de que a perda de poder real dos parlamentos para os executivos e para as instituições comandadas pelo figurino global reforça as relações baseadas na troca e reforça o papel da retórica e do marketing na atividade parlamentar. A hipótese explicitada aqui é que esse patrimonialismo é funcional para a globalização, e quando não é, seus representantes são simplesmente marginalizados das decisões importantes. Mas essa questão deve ser desvendada por mãos mais competentes do que as de uma urbanista.

## Os paradoxos das cidades periféricas[12]

As cidades, e em especial nas metrópoles dos PCPs, constituem uma fonte excelente para evidenciar os contrastes e contradições referidos anteriormente.

Uma proporção maior ou menor da população urbana, dependendo de cada país, é excluída do direito à cidade e busca acesso à moradia por meio de seus próprios e

*[10] Ver a respeito as obras do ficcionista brasileiro do século XIX, Machado de Assis e as críticas de Roberto Schwarz à sua obra em Schwarz (2005).*

*[11] Vários desses autores estão repensando acerca do significado das forças do atraso sob a globalização. Ver por exemplo a reformulação da marca do "desigual combinado" atribuída aos países da AL em 1972. Oliveira, F. Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.*

*[12] Não vamos nos deter nos dados quantitativos que mostram a tragédia urbana mundial em especial nos PCPs, nem na evidente piora do impacto que a globalização tem acarretado em um processo de urbanização crescente no mundo. Ver a respeito abundantes dados quantitativos em Davis, 2006. Ver ainda e os documentos de Un Habitat, Eclac, Global Urban Observatory, citados na bibliografia.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 191 2/25/09 10:52:45 AM

precários recursos. Mesmo sem contar com levantamentos rigorosos (desconhecemos um país do mundo periférico que tenha contabilidade rigorosa sobre a moradia dos excluídos), podemos dizer que a maior parte da população urbana constrói suas casas sem o concurso de conhecimento técnico (de engenharia e arquitetura), sem financiamento formal e sem respeito à legislação fundiária, urbanística e edilícia. Essa prática dita de autoconstrução foi central para o barateamento da força de trabalho nacional (o custo da moradia não estava incluído no salário) especialmente durante o período desenvolvimentista quando a indústria fordista se instalou nos PCPs em busca de seus mercados internos. Ela continua como aspecto central na globalização. Apesar de incluído no sistema produtivo capitalista o trabalhador (parte da População Economicamente Ativa) é excluído do mercado residencial capitalista.

O mercado residencial privado, tal como se apresenta na AL, contribui para a carência generalizada de moradias. Se nos PCCs o mercado privado atende 80 por cento da população, em média, sendo que 20 por cento depende do subsídio público, nos PCPs o mercado privado tem alcance restrito, é socialmente excludente e altamente especulativo. No Brasil, assim como em muitos países da AL, estima-se que 30 por cento apenas da população tenha acesso à moradia no mercado privado. Nem mesmo aquilo que poderia ser classificado como classe média (5 a 10 salários mínimos) tem acesso à moradia por meio do mercado privado.

Por outro lado, o Estado tem práticas de investimento regressivo definidas por interesses diversos. Queremos lembrar aqui três linhas de orientação do investimento público urbano: a. aquela orientada pelos interesses do mercado imobiliário, cujo motor é a valorização imobiliária, b. aquela definida pelo marketing urbano, cujo motor é a visibilidade, e c. aquela definida pela relação clientelista que responde a interesses eleitorais. Essa última pode até implicar em investimentos em áreas pobres, mas subvertem uma orientação de investimento que poderia ser dada pelo planejamento urbano.

As alternativas de habitação, que incluem infra-estrutura e serviços urbanos, demandadas pela maior parte da população não são encontráveis nem no mercado e nem nas políticas públicas.

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale -, que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que "sobram" para a moradia de grande parte da população. As conseqüências dessas gigantescas invasões são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoramentos, enchentes, epidemias, etc.

Essa dinâmica é cada vez mais insustentável devido ao nível de comprometimento ambiental urbano, mas ela é cada vez mais acentuada a partir dos anos 40, pelo processo de urbanização intenso, que fornece mão de obra barata para a industrialização.



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 192 2/25/09 10:52:45 AM

A urbanização dispersa nas cidades dos PCPs, decorrente da expulsão da população pobre para a periferia, são causas de outro conjunto de sérias conseqüências sociais e ambientais. A urbanização dispersa que ocorre por exemplo, nos Estados Unidos e Canadá tem conseqüências ambientalmente insustentáveis, mas não submete a população dos subúrbios, que tem automóveis, ao sacrifício de vencer longas distâncias a pé como acontece nos PCPs. Nestes, as viagens a pé para vencer longas distâncias têm aumentado significativamente como evidenciou o Fórum das ONGs da área de transporte na Conferência Habitat II (Istambul, 1996).

Ninguém desconhece o papel que a propriedade da terra ocupa no exercício histórico do mando na AL, até mesmo em países que fizeram uma reforma agrária no começo do século XX como foi o caso do México, ou como foi o caso do Peru e Bolívia mais tarde. Nesses países o que se nota é um completo recuo nas reformas nacionalistas. Noutros países como o Brasil, a industrialização tardia conviveu o tempo todo com a manutenção do latifúndio improdutivo. A retenção de terras improdutivas é uma das características do patrimonialismo e um dos maiores problemas do campo e das cidades latino-americanas, pois dificulta a ocupação sustentável e justa do território.[13]

Marcuse destaca que a globalização afeta todas as cidades, em todo o mundo, sejam elas ganhadoras, perdedoras ou outsiders. O espraiamento crescente de usos urbanos pelo território desafia conceitos tradicionais sobre o que é urbano e o que é rural. Os empreendimentos imobiliários são crescentemente mais fechados ou constituem espaços crescentemente fragmentados (clusters, guetos e cidadelas ou *citadels*). Se a mobilidade do capital aumentou a mobilidade entre as classes sociais declinou. Os excluídos, lembra Marcuse são diferentes dos informais. As áreas de chegada na cidade foram esquecidas e atualmente temos mais de uma geração convivendo com a falta de perspectivas de acesso ao emprego e à previdência. Enfim aumenta a separação entre classes e a segmentação no espaco (Marcuse, 1997).

A representação da cidade é uma ardilosa construção ideológica na qual parte dela, a "cidade" da elite, toma o lugar do todo. Guy Debord lembra que a sociedade do espetáculo é a sociedade do monólogo, verdadeira fábrica de alienação (Debord, 1992). Essa constatação não é nova, mas ganha radicalidade sob a globalização. Lembremos que um ano após a tragédia que fez submergir os bairros pobres de New Orleans eles ainda se encontravam em ruínas enquanto que as área mais ricas já estavam recuperadas.

Se nas cidades dos países centrais os pobres têm pouca visibilidade nos PCPs eles são praticamente invisíveis. A nova fragmentação convive com a manutenção da velha segregação cujas conotações de gênero, raça e etnia têm se aprofundado. O melhor exemplo disso talvez não seja latino-americano, embora a AL esteja plena desses exemplos, mas sul-africanos.

A África do Sul é um país medianamente industrializado, onde a dominação imperia-

*[13] Sobre a questão fundiária e imobiliária urbana na AL ver trabalhos e eventos promovidos pelo Lincoln Institute of Land Policy em parceria com entidades latino-americanas. Site: http:www/lincolinst.edu.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 193 2/25/09 10:52:45 AM

lista assumiu contornos raciais. Suas cidades impressionam pelo luxo a alto padrão dos bairros exclusivamente residenciais unifamiliares, como é o caso de grande parte de Johanesburgo. Joburg como a chama o marketing urbano, faz lembrar as cidades mais ricas do mundo, se não fosse a carga de anúncios sobre segurança, cercas, cães, muros, grades, etc. Com exceção do downtown onde há predominância de negros, para acessar um bairro negro (*Townships ou favelas*) é preciso, freqüentemente, tomar as rodovias que deixam a " cidade"[14] (Villaça, 1995) .

Segundo Andrew Boraine (Cape Town City Partnership) a cidade Sul Africana do Cabo, fascinante pela sua beleza, tem 2/3 de sua população em favelas e townships. Mas excetuando as margens da rodovia que vai do aeroporto à "Cidade" do Cabo, esses 2/3 são totalmente invisíveis para a maior parte da população branca. O que salta aos olhos para o visitante é a beleza e o luxo da cidade praiana. Khayelitsha, a maior Township que fica nos arredores da "Cidade" do Cabo, é acessível por rodovia ou ferrovia. Ela tem aproximadamente 600.000 moradores segundo o guia, uma liderança local que acompanhou nossa visita. Trata-se de uma ocupação horizontal extensiva de casas unifamiliares em pequenos lotes, que conta com infra-estrutura urbana básica, parcos equipamentos públicos, e poucas edificações destinadas a outros usos que não residencial. É um exemplo gigantesco dos criticados conjuntos habitacionais fordistas que funcionam mais como depósitos de gente ou de força de trabalho barata, e negam a " festa urbana" demandada por Lefebvre em sua clássica obra "O direito à cidade".[15]

Após visitar Pretória adquiri a convicção de a separação física e também visual foi uma estratégia do apartheid que permanece e permanecerá por muitas décadas.[16] Dadas as grandes distâncias que separam os espaços de moradia dos negros em relação aos locais de trabalho e a carência de transportes coletivos, os acostamentos das rodovias que deixam as "cidades" são ocupados cotidianamente por filas enormes de pessoas (negros) andando a pé ao lado do congestionado tráfico de automóveis oriundos dos clusters dos brancos nos subúrbios.

É evidente que a publicidade insistente e a mídia, de um modo geral, têm um papel especial na construção da representação ideológica da cidade, destacando os espaços de distinção. É evidente também que essa representação é um instrumento de poder - dar aparência de "natural" e "geral" a um aspecto que é parcial e que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária. Nunca é demais lembrar que a proximidade de pobres acarreta a desvalorização imobiliária ou fundiária.

A invisibilidade dessa "não cidade" tem decisiva influência na formação das consciências. Os excluídos da cidade hegemônica são tomados como uma minoria e não como maioria da população como de fato são em muitos PCPs. Repetindo Brecht: "A exceção virou regra e a regra, exceção" mas isso é negado pelo que os olhos vêem.[17]

A ocupação ilegal de terras e edifícios parece estabelecer ou fundamentar a generalização

*[14] Alexander é a única grande favela que fica no interior da "cidade" de Johanesburgo, mas é praticamente invisível de fora, pois está quase que totalmente inserida numa micro bacia hidrográfica. Townships é o nome que se dá aos conjuntos habitacionais gigantescos construídos para a moradia dos negros na África do Sul durante o apartheid. A Township mais conhecida é Soweto, palco principal da luta contra o apartheid.*

*[15] Ver a respeito informação sistematizada em Harrinson e outros (2003) e Mabin (1995).*

*[16] Após conviver com a separação territorial originária de norma jurídica – o apartheid dividiu os africanos em 4 raças durante quase meio século - a África do Sul encontra dificuldade, no décimo ano do governo democrático - para vencer a segregação agora reafirmada por outra "lei": a do mercado imobiliário.*

*[17] Da peça teatral de Bertold Brecht "A exceção e a regra".*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 194 2/25/09 10:52:46 AM

da ilegalidade nas relações sociais. Não há leis, cortes e nenhum tribunal para resolver disputas entre vizinhos em favelas, ou nos chamados loteamentos clandestinos ou piratas. A ausência do Estado, particularmente do aparato judicial e institucional, dá espaço para as novas "leis" que são ditadas pelos "chefes locais". Alguns anos depois, essa organização local cresce em direção aos anéis regionais e internacionais do crime organizado. Nossa hipótese é que nessas áreas ou regiões "esquecidas", a ilegalidade urbana, e não somente a exclusão social, contribue para o expressivo aumento da violência no mundo inteiro, e particularmente nos PCPs.[18]

A crescente violência urbana é o sinalizador mais visível da cidade real ao extravasar os espaços da pobreza e da segregação (evidentemente mais violentos) e buscar os espaços distinguidores da riqueza. Mas ela é por demais evidente em nossas cidades para que nos ocupemos dela aqui.

## Planejamento urbano e globalização

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista, que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista dá lugar às propostas neo liberais, que acompanham as mudanças globais. O modelo modernista, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das cidades nos PCPs resultando no que podemos chamar de modernização incompleta.

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deveria ser) para tal urbanismo.

O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, cidadania para alguns... Não se tratam de direitos universais mas de privilégios para poucos. (Castro e Silva, 1997)

O planejamento urbano modernista funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica contribuiu para a consolidação de sociedade desiguais ao ocultar a cidade real e preservar condições para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato 1996). Uma permanente tensão se estabelece entre a condição legal e a condição ilegal e o que elas representam para as instituições encarregadas do controle da ocupação do solo, financiamento habitacional, preservação ambiental, entre outras. As oligarquias locais tiram proveito

[18] *website http://www.who.int.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 195 2/25/09 10:52:46 AM

dessa aplicação discriminatória da lei utilizando-a de forma ambígua e arbitrária. Inseguras por ocupar uma terra em condição ilegal as comunidades se submetem à proteção de partidos, parlamentares ou governantes alimentando a relação clientelista.[19]

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades periféricas apresentam problemas graves. Mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, seguindo interesses tradicionais que comandam a política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O "plano-discurso" cumpre um papel ideológico (Villaça, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos.

O que poderia ser uma oportunidade de desenvolvimento de propostas endógenas mais sensíveis à práxis urbana da cidade periférica –o fim do planejamento funcionalista modernista– dá lugar a um outro movimento de dominação técnica, cultural, ideológica e política da periferia do capitalismo: o Plano Estratégico.

## Do "consenso de washington" ao "plano estratégico"

As cidades têm um novo papel no mundo globalizado. Essa afirmação tem sido utilizada para vários e diferentes propósitos. Uma prestigiada bibliografia, que levou seus autores a uma situação quase hegemônica no mercado da consultoria internacional, esclarece que não é qualquer cidade que atinge o status de "cidade global". Alguns poucos centros onde os destinos do mundo são definidos e que concentram certas características: sedes das grandes corporações empresariais, centros de pesquisa e criação em informática e comunicação, mão-de-obra qualificada, centros universitários, atividades culturais e artísticas de vanguarda, serviços sofisticados, etc. Não faltam aqueles que oferecem, a preços não tão módicos, fórmulas capazes de conduzir qualquer cidade ao podium restrito das *fashionable* cidades globais.

Uma dessas propostas, que recebeu a denominação de Plano Estratégico e inspirou-se no urbanismo da Barcelona dos jogos Olímpicos, foi comprada na América Latina como grande salvadora das cidades. Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos "planos estratégicos" combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o "ajuste" das políticas econômicas nacionais por meio do Consenso de Washington. Uma receita para os países e outra receita para as cidades se adequarem aos novos tempos de reestruturação produtiva no mundo, ou mais exatamente, novos tempos de *ajuste* da relação de subordinação às novas exigências do processo de acumulação capitalista sob o império americano.[20]

Ao nível local, o "Plano Estratégico", já mencionado, cumpre um mesmo papel de desregular, privatizar, fragmentar, e dar ao mercado um espaço absoluto. Ele reforça a idéia da cidade autônoma, a qual necessita instrumentar-se para competir com as demais na disputa por investimen-

*[19] Durante o 1er Congreso Nacional de Suelo Urbano ocorrido na Cidade do México vários depoimentos de pesquisadores e autoridades municipais repetiram essa constatação da dificuldade de implementação dos Planos Diretores devido à falta de controle sobre o uso do solo. Ver UNAM (2005). Depoimentos feitos no Congreso Nacional de Suelo Urbano comprovam essa relação freqüente entre os moradores ilegais e políticos parlamentares ou governistas (UNAM, 2005).*

*[20] Sobre a tendência do "Plano Estratégico" ver etimologia e a crítica em Vainer (2000).*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 196 2/25/09 10:52:46 AM

tos, tornando-se uma "máquina urbana de produzir renda" (Arantes, 2000). A cidade como "ator político" deve agir corporativamente com esse fim (leia-se, minimizando os conflitos internos) para sobreviver e vencer. Trata-se da "cidade corporativa" ou da "cidade pátria" que cobra o esforço e o "consenso" de todos em torno dessa visão abrangente de futuro.[21] Para tanto ela deve preparar-se, e apresentar alguns serviços e equipamentos exigidos de todas as cidades globais, tais como hotéis cinco estrelas, centros de convenções, pólos de pesquisa tecnológica, aeroportos internacionais, mega-projetos culturais, etc., para vender-se com competência. Trata-se agora da "cidade mercadoria" (deve vender-se) e da "cidade-empresa" (que deve ser gerenciada como uma empresa privada competente) ( Vainer, 2000).

O uso da imagem e da cultura é central no Plano Estratégico. A arquitetura-espetáculo tem se prestado a esse papel como mostra Otília Arantes (2000). Abandona-se a abordagem holística modernista no planejamento por uma apropriação simbólica de novas localizações (ou antigos espaços renovados) que, obviamente, está relacionada com a valorização imobiliária.

Alguns fatores contribuíram para o sucesso de venda do "Plano Estratégico" até mesmo entre municipalidades progressistas.[22] A participação democrática é extremamente valorizada em suas diretrizes. Mas como demonstra Vainer, o convite à participação, nesse modelo, implica em subordinar os interesses de muitos aos interesses hegemônicos: unidade para salvar a cidade e levá-la a uma vitória sobre as demais que competem pelos mesmos investimentos. O "Plano Estratégico" deixou de lado ainda os detalhes de um urbanismo burocrático que, de fato, freqüentemente engessou as cidades dificultando soluções diversificadas e específicas, que levassem em conta as potencialidades e as redes comunitárias e sociais locais. Ao mesmo tempo, ele trouxe a perspectiva de um novo papel político e econômico para as prefeituras e para o planejamento urbano. Nesse sentido, a nova proposta parecia trazer uma saída para os governos municipais que não sabiam o que fazer diante do aumento do desemprego e das demandas sociais, da guerra fiscal e da diminuição dos recursos públicos federais.

## Que fazer?

Diante das limitações de ordem externa (globais) e de ordem interna (as forças do atraso) pergunta-se qual a viabilidade do planejamento urbano comprometido com a democracia, a sustentabilidade e a justiça social nos PCPs?

Que fazer com os bairros ilegais e violentos sobre os quais o Estado não tem controle?

Como enfrentar o mercado imobiliário altamente especulativo e excludente garantindo o direito à cidade para todos? Como implementar a função social da propriedade contra os interesses da valorização imobiliária?

Que fazer com as áreas ambientalmente frágeis, ocupadas pela moradia pobre? Quan-

*[21] Molotch já havia definido em 1976 o conceito de "máquina do crescimento" (que foi retomado uma década depois por Logan, 1986) para explicar a construção de um pacto social que, minimizando os conflitos locais, atua em defesa de cada cidade, no ambiente competitivo.*

*[22] Dentre os vários municípios no Brasil que contrataram o "Plano Estratégico" no final dos anos 90 está a municipalidade de Santo André, governada pelo Partido dos Trabalhadores, o que deu origem a um debate acirrado sobre planejamento urbano. As três maiores cidades da Argentina depois de Buenos Aires – Córdoba, Rosário e Bahía Blanca – contrataram Planos Estratégicos com os mesmos consultores catalães.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 197 2/25/09 10:52:46 AM

do remover ou quando e como consolidar as ocupações ilegais? Quais são os padrões mínimos de habitabilidade para a urbanização dessas ocupadas ilegalmente?
Como fazer, objetivamente, o controle do uso do solo (um dos setores mais corruptos das gestões municipais na AL) protegendo áreas ambientalmente frágeis e ampliando o acesso à moradia legal?
Como ampliar o saneamento e o transporte coletivo se grande parte da população não pode pagar por ele? Qual a melhor matriz tecnológica a ser usada em cada caso?
Não nos esqueçamos que as respostas a esses problemas não são encontráveis na próxima esquina e muito menos em qualquer grande prestigiosa universidade americana ou européia. Isto não que dizer que não tenhamos o que aprender com os PCCs, mas é importante lembrar que eles nunca enfrentaram problemas idênticos decorrentes de um processo de urbanização avassalador (como no caso da América Latina) que convive, no mesmo território nacional e freqüentemente, na mesma cidade, com realidades pós e pré modernas. As soluções encontradas nos PCCs podem e devem ser aproveitadas já que constituem investimentos em conhecimento acumulado e experiências que apresentam lições a serem aprendidas mas também devem merecer, no mínimo, a mediação do confronto em relação às realidades regionais e urbanas dos PCPs. O que pode ser uma novidade é a troca entre experiências desenvolvidas no interior dos próprios PCPs.
Queremos lembrar aqui algumas condições que poderiam ajudar a construir um ambiente mais adequado ao planejamento urbano dos PCPs, na sociedade global. Esses pontos não podem ser tomados como uma receita. Assim como rejeita-se a transposição acrítica de modelos deve-se ter prevenção contra as receitas. Trata-se de observar alguns pontos que podem ser generalizáveis embora nunca suficientes.

## Dar visibilidade à cidade real ou desconstruir a cidade virtual edificada pelo marketing urbano e interesses globais

Para romper com a representacão ideológica e hegemônica da cidade construída pelos interesses da extração exagerada da renda imobiliária e da segregação distinguidora é preciso construir a consciência da cidade real com suas deficiências e injustiças. A eleição de indicadores pode constituir um antídoto aos cenários da modernidade (ou pós modernidade) que são restritos a algumas ilhas no oceano das carências.
Nessa busca de aumentar a percepção da realidade de uma determinada comunidade espacialmente localizada, a eleição de indicadores é fundamental. Eles podem constituir antídotos contra o marketing político que logra transformar o vício em virtude nas campanhas eleitorais televisivas e também contra os cenários da modernidade ou pós modernidade restritas a uma minoria.
A desconstrução das representações dominantes devem dar lugar a uma nova simbologia. Indicadores sociais como a condição habitacional, o acesso ao saneamento e ao



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 198 2/25/09 10:52:46 AM

transporte, a evolução das matrículas nas escolas, o número de leitos *per capita* nos hospitais, a mortalidade infantil, o número de homicídios, a longevidade, etc., constituem parâmetros para avaliação de políticas públicas e gestões governamentais, ao lado dos indefectíveis indicadores econômicos cujo prestígio é evidenciado pelo quanto a mídia nacional e internacional, dele se ocupa. A universidade tem aí, importante papel a cumprir ao lançar luzes sobre a dimensão oculta e ilegal dos espaços urbanos a partir da leitura científica.

## Criar um espaço de debate democrático: dar visibilidade aos conflitos

As sociedades periféricas têm tradição de ignorar, ou melhor, não reconhecer a existência dos conflitos sociais. No lugar do debate democrático pratica-se a repressão ou a desmoralização do interlocutor, quando o conflito envolve antagonismos de classe.
Não há a tradição do debate democrático, ao contrário, há uma tradição da versão única e dominante sobre a realidade. As versões "do pensamento único", conceito criado pelo jornal francês "*Le monde Diplomatique*", a propósito do consenso forçado, construído e disseminado pelos neoliberais não é novidade nos PCPs.
Construir um espaço de participação social, que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto) é uma tarefa difícil, mas altamente transformadora.
Há um consenso mundial sobre as virtudes da participação nas gestões públicas e nos planos urbanos. Agências internacionais como a ONU, a Habitat, e mesmo o Banco Mundial, o BID, a USAID, a OCDE, todos são unânimes em defender a participação social nos destinos de uma comunidade. Muito papel foi gasto para discorrer sobre o "planejamento participativo". Diante da frágil condição de cidadania e participação que persiste nos PCPs constata-se que é preciso ir além dos discursos que não incorporam as contradições, as controvérsias e os conflitos.

## Reforma administrativa

Como já vimos, as estruturas administrativas urbanas são, na grande maioria dos casos, arcaicas. Elas estão viciadas em procedimentos tradicionais baseados no privilégio e na troca de favores que dividem o espaço com os lobbies perenes das empreiteiras, empresários de transporte, produtores de medicamentos, fornecedores de todos os insumos, etc.
Diante do intenso crescimento urbano, as máquinas administrativas foram se adequando, mas nunca se estruturaram ou se modernizaram para enfrentar problemas decorrentes desse crescimento. Muitas metrópoles brasileiras, como é o caso de São Paulo, uma das maiores do mundo, carece de uma estrutura administrativa metropolitana. Convive com sistemas paroquiais que são completamente despreparados para a dimensão dos desastres decorrentes das deficiências de drenagem, esgotos, poluição



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 199 2/25/09 10:52:46 AM

do ar, congestionamento no trânsito, controle do uso e da ocupação do solo, etc. Em geral, essa máquina pública administra e mantém, com padrões satisfatórios, *apenas uma parte das cidades.*

Levar a presença do Estado aos bairros ilegais implica em reforma do arcabouço institucional, incluindo a redefinição de atribuições operacionais na tentativa de romper com a distância entre os gabinetes e a realidade.

A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito.

O planejamento urbano comprometido com a inclusão social exige abordagem integrada. A urbanização de favelas pode resolver problemas de saneamento ambiental, atribuir endereço legal a cada domicílio, melhorar as condições de moradia e de segurança urbana, mas não melhora o nível de escolaridade ou de alfabetização, não organiza as mulheres para melhorar o padrão de vida, nem ajuda na organização de cooperativas de trabalho, ou no lazer dos jovens. "A exclusão é um todo" – econômica, cultural, educacional, social, jurídica, ambiental, racial e não pode ser combatida de forma fragmentada.[23]

Finalmente a modernização e a divulgação de cadastros, mapeamentos e informações sobre cidade também constitui instrumentos fundamentais para uma apreensão mais rigorosa e administração mais eficiente.

## Capacitação de agentes para o planejamento da ação

Assim como a disseminação do Consenso de Washington utilizou uma intensa campanha de capacitação de quadros técnicos e políticos o planejamento democrático deve buscar a formação de um conjunto de ativistas entre os funcionários públicos, profissionais, políticos, empresários e lideranças sociais. O compromisso com a ação transformadora implica em eliminar a distância entre planejamento e gestão com a finalidade de tirar os planos das gavetas ou da instância de meros discursos. Em especial é importante incluir a orientação e o controle dos investimentos no processo de planejamento. A cultura discursiva ou juridicista como já foi notado, encobre uma prática que pode até mesmo contrariar os planos. Freqüentemente os investimentos públicos induzem o crescimento urbano para regiões e bairros considerados desaconselhados pelos Planos Diretores. Temos planos sem obras e obras sem planos, configurando uma situação anárquica e subversiva para o crescimento sustentável.

A tensão entre planos e os investimentos que os contrariam somente pode ser resolvida no campo da prática política seja ela social, partidária, profissional ou acadêmica.

[23] *Charte européenne pour le droit à habiter et la lutte contre l'exclusion. Fondation pour le Progrès de L'homme. Paris, 1993.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 200 2/25/09 10:52:47 AM

## Reforma fundiária

Finalmente nunca é demais repetir o que é muito óbvio, mas pouco considerado na sociedade global, que a ausência de controle público sobre a propriedade da terra contribui para a carência habitacional, segregação territorial, aumento do custo da infra-estrutura e serviços, além de impor maior sacrifício à população pobre excluída da cidade. A "desordem" do mercado fundiário e imobiliário (que evidentemente pressupõe uma outra "ordem") impõem custos à administração pública que resultam em rendas diferenciais apropriadas privadamente.

Segundo Fernanda Furtado o peso da arrecadação de IPTU nas cidades latino-americanas é deprimido em comparação com as cidades americanas e européias. Há uma rejeição em relação à tributação imobiliária que é vista como um direito do proprietário e não como um ganho que lhe é alheio como poderíamos considerar na percepção de Henri George (George, 1992). E essa é a posição de ricos e pobres segundo a autora. Outros argumentos arrolados para explicar o desprestígio do IPTU como instrumento fiscal e de justiça social, segundo a autora são: desconfiança em relação aos governantes na aplicação dos recursos, desinteresse dos governantes e vereadores em aplicar uma medida considerada impopular, tradição de repasse dos recursos federais aos municípios, papel estável da propriedade imobiliária diante de um futuro sem previdência social (Furtado, 1999).

Alguns bons exemplos de gestões urbanas que elaboraram e implementaram planos democráticos, enfrentando conflitos e desafios na defesa de prioridades sociais e políticas podem ser encontradas em muitas prefeituras dos PCPs.[24] A partir dos anos 80 uma geração de novos prefeitos emergiram após ou mesmo no bojo de lutas antiditatoriais que aconteceram entre os anos de 1960 e 1990. Se elas são pouco conhecidas é devido ao desprestígio das propostas endógenas aos PCPs e dominância massacrante da produção técnica e acadêmica dos países centrais.

No Brasil chamam a atenção as experiências Belém, democratizando a participação com o Congresso da Cidade e modernizando a administração com o cadastro multifinalitário urbano, Belo Horizonte com as propostas de abastecimento doméstico que permitiram baratear o preço da comida, Recife com a política de forte afirmação das raízes multiculturais, em especial da música afro-brasileira além das ações de prevenção contra riscos por desmoronamento nas áreas de moradias pobres, Santo André com a política de saneamento e habitação, Diadema com a política contra a violência, Caxias do Sul com a inserção até mesmo das crianças na discussão sobre o futuro da cidade, entre outras. Mas foi o orçamento participativo de Porto Alegre que constituiu a mudança mais notável de rumo nas administrações urbanas e no seu planejamento.

O Orçamento Participativo praticado durante quase duas décadas em Porto Alegre constituiu uma mudança no padrão dos investimentos urbanos. Ele significou a rup-

*[24] Diferentemente do enfoque pontual promovido pelas best practices, conceito disseminado em premiações mundiais a partir da Conferencia da ONU Habitat II, essas iniciativas visam a universalização de direitos.*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 201 2/25/09 10:52:47 AM

tura com o investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário, o que por sua vez alimenta a segregação territorial e as desigualdades. Outros lobbies muito bem organizados que indefectivelmente atuam junto às Câmaras Municipais encontram dificuldades em agir. Os excluídos passam a sujeitos políticos que participam diretamente das decisões e que podem, portanto, exercer algum controle sobre o Estado que se torna mais próximo e mais transparente. Rompe-se também com o indefectível clientelismo político, embora isso dependa do grau de democracia exercida no processo, pois o risco da cooptação e do clientelismo está sempre presente. O orçamento participativo muda o lugar e a natureza do planejamento urbano.

Outra experiência importante no Brasil ocorreu em âmbito federal: a criação do Ministério das Cidades com o processo participativo das Conferências Nacionais das Cidades.

O Ministério das Cidades foi criado pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2003 para ocupar um vazio institucional: a falta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano- PNDU - que integrasse as políticas setoriais de planejamento urbano e política fundiária, habitação, saneamento ambiental e transporte.

Em 2003 e 2005 o Ministério das Cidades promoveu as Conferências Nacionais das Cidades visando definir diretrizes, princípios e prioridades da PNDU. Participaram da organização das conferências 45 entidades nacionais representativas de movimentos sociais, ONGs, universidades, profissionais, empresários, sindicatos e centros de pesquisa. O processo teve origem em reuniões promovidas pelos municípios, e numa segunda fase, pelos governos estaduais. Um texto base foi preparado para alimentar os debates e orientar as propostas. Participaram de cada uma das conferências mais de 3.000 municípios (num universo de 5.600) e todos os Estados brasileiros (27) com exceção de um deles, em 2003. Participaram dos Encontros Nacionais, na cidade de Brasília, mais de 2.000 mil delegados eleitos nas conferências estaduais representando as instâncias de governo e da sociedade, além do governo federal.[25]

Outros exemplos bem sucedidos a serem lembrados nos PCPs, em especial na América Latina, são os seguintes:

Montevidéu, capital do Uruguai, teve três gestões municipais da coligação política Frente Ampla que visando a inclusão social e política promoveu o Orçamento Participativo e os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonais (1990/2004). Os Planos Zonais previram a formulação de propostas com a participação social de forma descentralizada com a finalidade de melhorar a qualidade de vida em regiões da cidade tradicionalmente esquecidas.[26] Rosário, na Argentina está na terceira gestão de prefeitos socialistas que, semelhante a Montevidéu, priorizaram a inclusão social e política (1995/2007). Saúde e Habitação mereceram atenção especial e o planejamento se desenvolveu por meio de processos participativos.[27]

Ações de titulação de terra, melhoramento de áreas precárias e provisão de novas habi-

*[25] O Ministério das Cidades propôs novas políticas setoriais além promover duas campanhas nacionais: a de Planos Diretores Participativos e a de Regularização Fundiária, ambas propostas previstas pela lei federal Estatuto da Cidade aprovada em 2001.*

*[26] Ver a respeito Leitão, Karina. Gestão participativa e qualificação urbana: Belém e Montevidéu. São Paulo, 2003 (dissertação de mestrado apresentada ao Prolam- USP).*

*[27] Ver a respeito Rodrigues. Roberta. Inovações e limites da Política Urbana na América Latina: teoria e prática recente de Governos Locais Democráticos. Belém (Pará – Brasil) e Rosário (Santa Fé - Argentina) como referências. São Paulo, 2004 (Projeto de pesquisa de doutorado apresentado ao Prolam-USP).*



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 202 2/25/09 10:52:47 AM

tações para população de baixa renda estão entre os maiores desafios para conter o crescimento de favelas na América Latina. Mas em relação a esses desafios, essa nova geração de prefeitos ainda tem muito conhecimento trocar. Em Bogotá, na Colômbia a Operación Nuevo Usme é um bom exemplo de como tirar partido dos processos informais de produção da cidade para oferecer moradia formal acessível à população de baixa renda. Experiências semelhantes estão sendo desenvolvidas em Pereira, na Colômbia sob a denominação de Macro Projeto de Pereira e também na Região Metropolitana de Porto Alegre, Brasil com o nome de Urbanizador Social.[28] Todas essas experiências desafiam o crescente crescimento de favelas e de moradias precárias ilegais nas cidades latino-americanas. O seu desenvolvimento pressupõe um forte conhecimento empírico e engajamento com os processos locais de produção da moradia. O empreendedor informal e a população organizada são importantes agentes que atuam em parceria com as prefeituras municipais. Ao invés de atuarem apenas burocraticamente à distância fazendo as exigências formais que dificultam a legalidade do empreendimento as prefeituras assumem uma postura nova e ativa de regulação e engajamento. A gestão urbana mostra-se fundamental para o sucesso dessas experiências que se dão em ambientes que tradicionalmente os planos, os discursos, os projetos são divulgados com alarde mas raramente implementados.[29]

A lista poderia ser longa, mas conhecê-la exige muito empenho, pois não faz parte dos *best sellers* do urbanismo. Essas e outras experiências bem sucedidas de planejamento e gestão comprometidos com a ação e a participação social não são suficientemente conhecidas e festejadas porque há pouca troca de informações entre os PCPs, tendo em vista o prestígio que gozam os modelos oriundos dos países centrais, como já foi destacado aqui.

O estreitamento de relações entre profissionais, acadêmicos e lideranças sociais dos PCPs e a troca mais freqüente de experiências mais adequadas à sua realidade poderia funcionar como uma alavanca para o desenvolvimento urbano. Não estamos aqui fazendo um corte pela nacionalidade, o que seria um preconceito odioso, mas pelo caráter endógeno do foco orientador das formulações e ações.

Em outras palavras trata-se de colocar a periferia no centro: nos planos, nos projetos e nas ações.

## Referências bibliográficas


Arantes, O.B. F. 2000. *Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas.* In Arantes, O.B.F., Vainer, C. e Maricato, E. *A cidade do* pensamento único. Petrópolis, Vozes.

Arrighi,G. 1995. *Workers of the world at the century end.* Center for Labor Studies Occasional Paper Series, University of Washington, Seattle, no. 3, October.

Ball, M.; Harloe, M. and Martens, M. 1988. *Housing and social change in Europe and USA*. London: Rutledge.


*[28] A Colômbia tem desde 1997 uma Lei Federal de Terras , n. 388, que é bastante avançada. No Brasil o avançado Estatuto da Cidade, lei federal 10.257, foi aprovado em 2001.*

*[29] Ver a respeito livro no prelo, a ser lançado pelo Lincoln Institute of Land Policy, organizado por Martim Smolka e Adriana de A. Laranjeira.*




Rev TERRITORIOS 18-19.indb 203 2/25/09 10:52:47 AM

Berman, Marshall. 1982. *All that is solid melts into the air: the experience of modernity*. New York, Penguin Books.
Biondi, A. 1999. *O Brasil privatizado*. São Paulo, Fund. Perseu Abramo.
Canclini, N.G. 1990. *La modernidad después de la posmodernidad*. In: Beluzzo, A.M.de M. *Modernidade: vanguadas artísticas na América Latina*. São Paulo: UNESP.
Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London, Anthem Press.
Castro M. C. P.de e Silva, H. M. Barreto da. 1997. *Legislação e mercado residencial em São Paulo*. São Paulo, LabHab /FAUUSP,
Davis, Mike. 2006. *Planet of slums*. New York, WW Norton.
Debord, G. 1992. *La société du spetacle*. París, Gallimard.
Faoro, R. 1989. *Os donos do poder*. Río de Janeiro:Globo.
Fernandes, F. 1975. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Río de Janeiro, Zahar.
Fiori, J. L. 1995. *Em busca do dissenso perdido*. São Paulo: Insight.
_____. 1997. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes.
Furtado, C. 1995. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional.
Furtado, F. *Recuperação de mais valias fundiárias urbanas na América latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. São Paulo, Fauusp, 1999 (Tese de Doutorado)
George, H. 1992. *Progress and poverty*. Robert Schlkenbach Foundation.
Gramsci, A. 1949. *Americanismo e Fordismo*. Milano, Universale Economica.
Harrinson, P.; Huchzermeyer, M. e Mayekiso, M. 2003. *Confronting fragmentation: housing and urban development in a democratizing society*. Cape Town: University of Cape Towns Press. Harvey, D. *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford, Blackwell Publishers.
Harvey, D. 1989. *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford, Blackwell Publishers.
_____.2003. *The new imperialism*. New York, Oxford University Press.
Hobsbawn, E. 1994. *Age of extremes. The short twentieth century*. London: Pantheon Books.
Jacobs, J. 1961. *The death and life of great American cities*. New York, Random House.
Kempen, R.V. e Marcuse, P. 1997. *A new spatial order in cities?* In: American Behavioral Scientist. London: SAGE publications LTD. Vol. 41, n. 3, nov/dec.
Logan, John. 1986. *Urban fortunes: the political economy of places*. University of California Press, Berkeley.
Mabin, A. 1995. *On the problems and propospects of overcoming segregation and fragmentation in South African cities in the postmodern era*. In: Watson, S. e Gibson, K. Postmodern cities and Spaces, Oxford: Blackwell.



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 204 2/25/09 10:52:47 AM

Marcuse, P. 1997. *The enclave, the citadel and the ghetto: what has changed in the post fordist U.S. city.* Urban Affairs Review, Sage publications, vol.33, n. 2, nov.

Maricato, E. *A.* 2000. *s idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias.* In Arantes, O e outros. *A cidade do pensamento único.* Petrópolis, Vozes.

_____. 1996. *Metrópole na periferia do capitalismo- desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo, Hucitec.

Molotch, Harvey. 1976. *The city as a growth machine*. American Journal of Sociology, University of Chicago Press, Chicago.

Ocampo, J.A.; Martin, J. (ed.). 2003. *Globalization and development: a Latin American and Caribbean perspective*. Palo Alto, CA, Stanford University, World Bank.

Smolka, M. 2005. *El funcionamiento de los mercados de suelo en America Latina*. In Basuado, J.L. Manejo del suelo urbano. Seminário Internacional. Corrientes, Argentina, LILP e Instituto de Vivienda de Corrientes.

Stiglitz, Joseph. 2002. *The globalization and its discontents.* New York, WW Norton.

Oliveira, F. 1972. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Cadernos Cebrap, n.2, São Paulo: Graal.

Schwarz, R. *Cultura e política*. São Paulo: Paz e Terra

Unam/Lilp. 2005. *Congreso Nacional de Suelo Urbano*. México, DF: UNAM/ LILP/SEDESOL, nov. 23.

Vainer, C. 2000. *Pátria, empresa e mercadoria*. In Arantes, O e outros. *A cidade do pensamento único.* Petrópolis, Vozes.

**Documentos**

ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. The millennium development goals: a Latin America and Caribbean Perspective. Santiago: ECLAC, 2004.

GLOBAL URBAN OBSERVATORY. Slums of the world: the face of urban poverty in the new millennium? New York, 2003.

UN Habitat. The challenge of slums. Global Report on Human Settlements, 2003.



Rev TERRITORIOS 18-19.indb 205 2/25/09 10:52:47 AM