

As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias

Planejamento urbano no Brasil*

...o mercado é entendido como o lugar onde você exercita o seu direito e a sua capacidade de escolha. A periferia não formou mercados e portanto não formou o lugar da autonomia (Oliveira, 2000, p. 5).

Tratava-se de entender a funcionalidade e a crise das formas "atrasadas" de trabalho, das relações "arcaicas" de clientelismo, das condutas "irracionais" da classe dominante, bem como da inserção global e subordinada de nossa economia, tudo em nossos dias (Schwarz, 1999, p. 98).

"As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias" foi uma frase cunhada por Francisco de Oliveira, como integrante da banca do concurso para professora Titular da USP, ao qual eu me submeti em 1999. Foi com essa frase que o lúcido professor resumiu o conteúdo da minha aula que versava sobre o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanos, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e

* O título deste trabalho reúne o toque de dois dos mais brilhantes intelectuais brasileiros da atualidade: Roberto Schwarz e Francisco de Oliveira. "As idéias fora do lugar" é uma expressão cunhada pelo primeiro e dá título a um ensaio que já se tornou clássico entre as reflexões desenvolvidas sobre a sociedade brasileira.

das favelas. O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias.

1. Introdução

A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas. É possível reconhecer nas favelas semelhanças formais com os burgos medievais¹. Ela não cabe também no contexto do mercado imobiliário formal/legal, que corresponde ao urbanismo modernista. Ela não cabe ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). E, por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o próprio controle urbanístico (serviço público de emissão de alvarás e habite-se de construções), frequentemente desconhecem esse universo. Mesmo nas representações cartográficas é de hábito sua ausência.

¹ A semelhança formal entre o burgo medieval e as favelas urbanas foi referida em palestras na FAUUSP, por diversos arquitetos, dentre os quais a Profa. Laura Machado de Mello Bueno (que elabora tese de doutorado sobre urbanização de favelas na FAUUSP, 2000) e o Prof. Paulo Bastos que recebeu o primeiro prêmio de urbanismo da Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, 1999, apresentando um projeto de urbanização de favelas.

O mesmo acontece nas universidades, que são presas da conceituação reificada de arquitetura ou da representação ideológica da cidade. Os legislativos mantêm com esse universo uma relação muito funcional, já que as anistias periódicas visando a regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista. A ilegalidade é portanto funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor.

Dependendo do ponto de vista, no entanto, ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação territorial e todos os corolários que a acompanham – falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, risco de enchentes, violência – estão a ele vinculados.

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, 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 nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado “primeiro mundo”, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente.

A crise da matriz modernista/funcionalista que alimentou o planejamento urbano no século XX prepara espaço para sua substituição. Cabe perguntar se a nova matriz que está sendo gerada resulta de um processo endógeno calcado na *práxis* urbana ou segue o mesmo caminho de dominação econômica, política e ideológica de inspiração externa, seguido pela primeira. Em que medida esse processo de substituição não está

reproduzindo modelos alienados em relação à nossa realidade, modelos esses que vincularão desde a formação profissional e acadêmica, até a produção reificada de conceitos e da representação da cidade? Escaparemos do nosso destino, aparentemente inexorável, de produzir uma matriz postiça ou “fora do lugar”, mais adequada, agora, aos princípios neoliberais?

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato, 1996). O aparato técnico corporativo, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um subproduto, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micropoder.

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da 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. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito.

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 deve-

riam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...²

Neste texto pretende-se abordar, resumidamente, a matriz do urbanismo modernista/funcionalista, suas características e aspectos de sua implementação no Brasil. Em seguida, o trabalho vai chamar a atenção para a cidade que se desenvolveu ao largo das leis e dos planos, embora não ignorada pela gestão urbana que a mantém refém de um processo de troca de favores. Em ambos os casos, a reestruturação produtiva do final do século XX estará presente, acarretando mudanças significativas, embora menos apoteóticas do que muitos argumentam. A mudança na matriz do planejamento urbano é parte desse contexto de mudanças.

Finalmente, vamos tentar responder a algumas perguntas aqui colocadas e buscar alternativas para esse destino que parece fatal. Quando as elites nacionais abandonaram a busca dos direitos individuais até mesmo no discurso, haverá saída para a formulação e a prática do planejamento urbano?

2. A matriz modernista/funcionalista

O planejamento modernista, que deve suas raízes ao iluminismo, ganhou especificidades durante os anos do *welfare state* – 1945 a 1975 –, período que é chamado por alguns autores de “trinta gloriosos” (Veltz, 1992, 1996; Mattos, 1997) ou “anos dourados” (Hobsbawn, 1998). De fato, durante esse período, os países capitalistas lograram criar aquilo que Fiori reputa “uma das obras institucionais mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar”, resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da

² Além dos dados que forneceremos mais adiante, ver a respeito da dimensão da ilegalidade no mercado imobiliário paulista o trabalho de Helena Menna Barreto Silva e Maria Carolina Pozzi de Castro, *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*, citado na bibliografia.

luta dos trabalhadores (Fiori, 1997). O Estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida. O período foi marcado por um grande crescimento econômico acompanhado, de um lado, por uma significativa distribuição de renda e de outro por um maciço investimento em políticas sociais.

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.).

Segundo Veltz, a ocupação do território (política de desconcentração) constituiu uma parte importante da estratégia do desenvolvimento monitorado pelo Estado, complementando as políticas dirigidas à produção (taylorismo) e à macroeconomia (fordismo).

O planejamento territorial teve um desenvolvimento inédito nos “trinta gloriosos”, mostrando inclusive fortes repercussões na América Latina, com as atividades da CEPAL. No Brasil, Celso Furtado tentou colocar em prática sua proposta de confiança na técnica do planejamento, aliando às pesquisas acadêmicas as atividades de planejador e administrador, quando dedicou-se ao desenvolvimento do Nordeste, sua região de origem, durante três governos federais: Juscelino, Jânio e Jango. Mais tarde, sob novo prisma ideológico, mas ainda sob a égide do Estado interventor, durante o regime militar, o planejamento

urbano conheceu seu período de maior desenvolvimento que se inicia com a elaboração da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1973. As especificidades que caracterizam o processo de planejamento no capitalismo semiperiférico, caso do Brasil, serão tratadas mais adiante. Vamos continuar a perseguir uma rápida síntese do planejamento modernista/funcionalista, que alimentou a regulação urbanística nos países centrais, buscando suas origens recentes.

Bebendo nas fontes de alguns pioneiros da segunda metade do século XIX, os congressos internacionais de arquitetos, ocorridos nas primeiras décadas do século XX, definiram os elementos fundamentais do urbanismo moderno. A primeira fase dos CIAMs (1928/33) foi mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos “problemas urbanos” nos países capitalistas centrais, em especial o problema da habitação.

Em resposta ao crescente movimento operário e à demanda por moradia, os arquitetos responderam com inovadoras propostas de mudança no *design* das unidades habitacionais, na tipologia dos blocos, nos novos padrões dos serviços, na hierarquia da circulação, buscando diminuir custos e garantir um padrão mínimo de qualidade. A busca do mínimo não significou redução de padrões vigentes, ao contrário, significou dar um padrão aceitável para todos, considerando a grande dimensão da carência.

Foi no 2º CIAM – desenvolvido sob o lema da “Habitação para o mínimo nível de vida” – que essas questões foram mais debatidas, sob a liderança de Ernst May. A célula residencial, ponto de partida da nova proposta, previa um novo desenho para a cozinha, considerando a mudança do papel da mulher na sociedade, os novos produtos industriais domésticos (aparelhos e alimentos), as novas instalações prediais. Ainda vinculada a essa evolução da família e da sociedade, parte das funções domésticas foram transferidas para o equipamento social, acarretando a mudança da relação público/privado e na configuração das cidades. O 2º CIAM foi o auge do engajamento do movimento internacional de arquitetos na questão da qualidade de

vida dos trabalhadores. A partir daí, o movimento fez uma inflexão, ganhando peso uma orientação mais formalista e mais engajada ao processo de acumulação capitalista³.

Independente dos rumos tomados pelos CIAMs, uma relativa equalização de oportunidades, na cidade, foi assegurada pelas políticas sociais ao longo das décadas mencionadas. A garantia do direito à moradia, reivindicada nas lutas sociais e efetivamente perseguida pelas políticas públicas, a partir de meados dos anos 1940, exigia a mudança da base fundiária, entre outras medidas. Para assegurá-la, os países capitalistas centrais fizeram uma “reforma urbana” embasada em alguns eixos estruturantes: reforma fundiária (segundo Massiah, o fundiário foi integrado na circulação do capital; em outras palavras, a propriedade e as rendas fundiárias mereceram forte regulação estatal), extensão das infra-estruturas urbanas para atender às necessidades de produção em massa de moradias e financiamento subsidiado (Massiah, 1995). Essas e outras medidas asseguraram a regulação entre o salário e o preço da moradia, não só através do aumento do poder de compra dos assalariados, mas da produção massiva de moradia e, conseqüentemente, de cidade: transporte, saneamento, serviços públicos etc. A produção moderna fordista implicava aumento da produtividade na construção dos edifícios e da infra-estrutura urbana e isso implicava a regulação da terra e do financiamento. O resultado desse enorme processo de construção que gerou os subúrbios americanos e as cidades expandidas européias assegurou o amplo direito à moradia (mas não o direito à cidade como lembrou Lefèbvre em seu clássico trabalho *O direito à cidade*).

³ A Carta de Atenas seria formulada numa segunda fase dos CIAMs (1933/47), quando se consolida a visão essencialmente funcionalista, sob a liderança de Le Corbusier. Já os últimos CIAMs, em particular o penúltimo de 1953, fazia a crítica ao funcionalismo, sob a liderança do Team X. Ver a respeito Frampton, K. *História crítica de la arquitectura moderna*. Gustavo Gili, 1991.

3. O colapso do planejamento urbano estatal

O colapso da crença no controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais faz parte de uma grande mudança que aprofunda a internacionalização das relações mundiais, procurando erodir a base territorial nacional sobre a qual se fundamentou o Estado moderno.

Fiori lembra que a globalização não é apenas resultado dos avanços tecnológicos ou da evolução dos mercados em competição. Ela é um fenômeno econômico, político e também ideológico. A estrutura internacional de poder, que influenciou decisivamente para o desmonte do *welfare state*, tem seu epicentro em algumas centenas de grandes corporações (parte das quais é mais importante do que grande parte das nações mundiais) e os países mais ricos, em especial aqueles da chamada tríade – Japão, Alemanha e Estados Unidos. Estes concentram a maior parte dos investimentos das grandes corporações.

O “gap” entre os países ricos e pobres se aprofunda, assim como a heterogeneidade entre regiões, entre cidades ou no espaço intra-urbano. Segundo Fiori, “a globalização é um fato. Mas é tudo, menos global” (Fiori, 1997).

A vitória da chamada ideologia neoliberal, nos anos 1980 e 1990, é incontestável: argumenta-se que a desregulamentação deve assegurar liberdade às forças do mercado, pois daí decorreria o equilíbrio. Aparentemente, de acordo com o ideário neoliberal, é o fim do intervencionismo, da burocratização, da ineficácia, do autoritarismo, das certezas e das receitas.

Segundo Harvey, a marca da rigidez acompanhou o período de acumulação de capital fordista: o *grande capital* convivia com o *grande governo* (*welfare state*) e com o *grande trabalho* (gigantescas corporações sindicais). A esta rigidez a nova ordem contrapõe a flexibilidade na produção, no trabalho, no consumo e, com ela, a quebra do Estado-providência, da organização sindical, do pleno emprego, enfim, da certeza individual e familiar sobre o futuro (Harvey, 1992).

Antes do vendaval promovido por essas mudanças, a segregação espacial e a ordem rígida decorrentes do urbanismo modernista mereceram muitas críticas que não vieram apenas de setores neoliberais. Jane Jacobs formulou sua crítica, ainda nos anos 1960, afirmando que o caos urbano, ordem rica e complexa, foi sufocado pela ordem mecânica, redutiva, frívola. Para Berman, a cidade funcionalista segregou os espaços e “neutralizou as forças anárquicas e explosivas que a modernização havia reunido”. A célebre frase de Le Corbusier, enunciada em 1929 – “Precisamos matar a rua” (já que, de acordo com ele, o novo homem precisaria de um outro tipo de rua) –, sintetiza com precisão o objeto de tantos ataques⁴. A relação dos críticos ao planejamento urbano e especialmente à técnica do zoneamento, é muito vasta. Lefèbvre foi mais longe em sua atraente radicalidade, identificando o planejamento (ou o urbanismo, indiferentemente) como o pior inimigo do urbano ao destruir a vida cotidiana⁵.

A bibliografia que se ocupa das mudanças territoriais – regionais e urbanas – sob o impacto da globalização é muito vasta⁶. Além da conhecida influência da informatização e das mudanças relacionadas às comunicações, que revolucionaram a relação entre tempo e distância, mudando também os fatores que antes definiam as localizações de unidades produtivas e empregos, Veltz lembra que ganham mais importância as fases a montante – concepção, inovação, pesquisa – e as fases a jusante – ligação com o mercado. O desmonte da hierarquia centralizada taylorista (cujo território correspondente era marcado pela desigualdade) deu lugar a um sistema horizontal de redes, imer-

⁴ As citações foram retiradas de Falcoski 1997 e se referem a trabalhos bastante conhecidos de Jane Jacobs, Marshal Berman, Le Corbusier e Henri Lefèbvre.

⁵ Citado em Gottdiener, 1993.

⁶ Ver a respeito da reflexão sobre globalização e território, as extensas bibliografias organizadas por Jeroen Klink (a questão regional) e por João Whitaker (a questão urbana) para suas teses de doutorado, sob orientação da autora. FAUUSP, 2000.

sas na interação local/global em qualquer de seus pontos (cujo território é marcado pela exclusão). Ao invés de *se dissolver no universo espacial da teleatividade, as cidades mundiais concentram cada vez parte mais considerável da riqueza e do poder*. Uma *rede arquipélago* dos grandes pólos, monopoliza os centros de decisões. A distinção entre cidade e campo não é clara nessa nova ordem, nem a distinção entre indústria e serviços (Veltz, 1992, 1996).

Por outro lado, a crescente importância e autonomia das cidades, preconizada em vasta bibliografia, chega a evocar o retorno das “Cidades-Estado”. A Agenda Habitat II, resultante da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos (Istambul, 1996), deu às cidades uma importância ímpar no cenário internacional em contraposição a uma alegada situação de declínio do Estado-Nação⁷. A referida agenda, diferentemente da Habitat I, elaborada em 1976, está repleta de demandas, reivindicações e bandeiras que são tradicionalmente do campo da esquerda democrática. Mas não é apenas na Agenda Habitat II que essas marcas são encontradas, mas também nos documentos produzidos pela OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (ou clube dos 23 países mais ricos do mundo) – e pelo Banco Mundial, instituição também controlada pelos países ricos⁸. Dentre as mais prestigiadas estão: a) descentralização e a afirmação do poder local

⁷ A Agenda Habitat II constitui um texto pleno da defesa do direito à cidade para todos, contra a exclusão social urbana, mesmo levando em conta a forma vaga de seu texto. Ela foi assinada por todos os governos que tinham representação em Istambul (os que respeitam e os que não respeitam os direitos humanos) e foi aprovada também pelas organizações não-governamentais. Sobre as contradições observadas na Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, ver Maricato, 1997a.

⁸ De um documento interno da OCDE, preparatório de reunião para a qual fui convidada a participar, foi possível extrair: “A participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento durável”. Afirmava-se ainda “o primado do direito, o fortalecimento da gestão pública, a luta contra a corrupção e a redução das despesas militares excessivas” (OCDE, Paris, outubro, 1996).

(reivindicação da esquerda européia, durante muitos anos) e b) as parcerias e a autogestão dos serviços coletivos (bandeira onipresente nos programas das entidades de movimentos populares – OCBs – Organizações Comunitárias de Base, segundo o jargão da ONU) e ONGs, como por exemplo a rede internacional de ONGs, HIC-Habitat International Coalition. Essa troca de mãos das bandeiras democráticas é outra novidade trazida pelos novos tempos, marcados pelo fim da mais importante experiência comunista e pelo enfraquecimento do poder sindical.

Em meio a tantas idéias, novos conceitos, novas teorias, que preconizam até mesmo o “fim da história” e o “fim do trabalho”, alguns urbanistas se preocupam em revelar a carga misticadora que acompanha as teses sobre a imutabilidade desse processo conhecido por globalização e em questionar o caminho oferecido como via única de inserção das nações na nova ordem mundial⁹. Dentre eles interessa destacar Peter Marcuse que, questionando muitas das novas explicações teóricas e buscando uma resposta para a verdadeira dimensão das mudanças, pergunta: “Por que esperar mudanças urbanas?” A resposta demonstra que há motivos para mudanças: há mudanças nas atividades econômicas, há mudanças na composição tecnológica de produção, há mudanças na relação de trabalho, há uma centralização no controle dos negócios e ao mesmo tempo a possibilidade do espraiamento da produção pós-fordista, há o aumento na mobilidade do capital, esses e outros argumentos justificam portanto as mudanças urbanas e urbanísticas.

Peter Marcuse se detém em definir o que há de novo nas mudanças verificadas nas relações sociedade/espço para concluir que na nova ordem há menos mobilidade social, maior concentração de poder privado e maior segregação. Da mesma forma, o autor busca desmistificar a questão do avanço tecno-

lógico que, ao invés de prejudicar os trabalhadores com o desemprego ou a precarização do trabalho, poderia beneficiá-los ampliando o tempo de lazer e a qualidade de vida através do barateamento dos produtos¹⁰. Tudo depende de quem controla os benefícios resultantes dessa tecnologia, como de resto já lembrou Marx, no século XIX, quando se referiu aos avanços tecnológicos que acompanharam o processo de industrialização. Ao invés de liberar a força de trabalho, a mecanização, permitiu a incorporação de mulheres e crianças ao processo fabril, já que não exigia, como antes, o emprego da força bruta¹¹.

Face às mudanças, reais ou somente alardeadas, as matrizes do planejamento urbano também são chamadas a mudar. E esse processo está sujeito às mesmas influências de produção ideológica de idéias que mascara o conflito político.

Desvendar esse panorama é uma tarefa complexa devido ao poder de disseminação de idéias e conceitos dessas instituições e agências mundiais que, como se sabe, têm grande influência sobre as universidades, os intelectuais e a mídia, de modo geral. Basta lembrar como as diretrizes do Consenso de Washington se tornaram uma agenda inquestionável para dirigir os destinos dos chamados “países emergentes”, entre os quais se inclui o Brasil. A soberania absoluta do mercado, interna e externa aos países, seria o princípio norteador do Consenso de Washington, acompanhado dos corolários de diminuição do Estado e erosão do conceito de Nação. Essas propostas seriam aplicadas muito mais aos chamados países emergentes do que aos países mais ricos.

Fiori menciona como um exemplo dessa estratégia, um seminário internacional promovido por um dos “*think tanks*” de Washington, o *Institute for International Economics*, em julho de 1994, que reuniu aproximadamente 100 especialistas para

⁹ São bastante conhecidas as teses que preconizam o “fim da história” – Fukuyama, F. *O fim da história*. Rio de Janeiro, Rocco, 1992 e o “fim do trabalho” – De Masi, D. *Desenvolvimento sem trabalho*. Ed. Esfera, São Paulo, 1999.

¹⁰ As idéias de Peter Marcuse, aqui mencionadas, provêm de um curso dado na pós-graduação da FAUUSP, em 1998, a convite dos professores Ricardo de Toledo Silva e Phillip Gun, além dos textos citados na bibliografia.

¹¹ Marx, K., 1946, livro I, cap. VIII. “A jornada de trabalho”.

tratar de um verdadeiro manual de reformas políticas baseadas em propostas de política econômica. Representantes da Ásia, África e América Latina discutiram com representantes de governos, bancos e empresas privadas e alguns acadêmicos muito bem pagos para formular idéias e escrever documentos que se tornam “bulas” para intelectuais dos países periféricos. Esse seminário tratou de como um “technopol” deve proceder para ser bem-sucedido na implementação da proposta política formulada no Consenso de Washington¹². Uma grande e custosa campanha publicitária busca popularizar essas idéias. A construção da idéia da privatização dos serviços públicos como virtude e única saída utilizou, no Brasil, líderes de programas populares de auditório (Hebe Camargo, Ratinho, Ana Maria Braga), sem que os telespectadores soubessem que o apresentador estava sendo regularmente recompensado para disseminar tais valores.

Francisco de Oliveira destaca como especificidade da periferia capitalista sua formação sob uma racionalidade burguesa que, contraditoriamente, não se realiza. Ela afirma o mercado “como o lugar onde você exercita o seu direito e a sua capacidade de escolha” sem, no entanto, apresentar esse mercado que seria o lugar da autonomia (Oliveira, 2000). Essa reflexão tem uma evidência empírica clara no restrito mercado habitacional formal, que atinge menos de 50% da população brasileira, como veremos adiante.

A contribuição dos autores dos anos 1930, dentre os quais Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, foi de evidenciar a ausência de “indivíduos dotados de razão e capacidade de escolha” na sociedade brasileira, sendo que essa razão deve ser entendida como um produto de relações sociais. Segundo Oliveira, a ausência dessa razão formada socialmente ajudaria a explicar a “desigualdade abissal” da sociedade brasileira (Oliveira, 2000).

¹² *Technopols*: apelido dado por Williamson aos “economistas capazes de somar ao perfeito manejo do seu *mainstream* (evidentemente clássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda política do *consensus* (...)” Fiori, 1997 p. 12.

Um dos poucos e importantes períodos de construção de sujeitos autônomos se deu durante o regime militar devido ao fim da prática de cooptação e a identificação de lideranças populares como inimigas. A simbologia e a prática do populismo foram abandonadas, o que permitiu o ensaio de autonomia dos excluídos. Os anos 1980 apresentaram a emergência dos sindicatos de trabalhadores urbanos na cena política, motivo principal do desgaste do regime militar. A reação das classes dominantes brasileiras a essa tendência política foi de apresentar um novo arranjo, adequado ao contexto das forças internacionais também renovadas. O novo, no Brasil dos anos 1990, sempre segundo Oliveira, está em incluir na agenda de um governo eleito a ausência dos direitos, diferentemente da tradição de cooptação. Há uma mudança simbólica quando se reconhece que 40 milhões de pessoas permanecerão excluídas, como declarou em entrevista à imprensa o presidente Fernando Henrique Cardoso (Oliveira, 2000). Pode-se reconhecer que há uma certa “franqueza” rara no discurso que abandona a ambigüidade histórica. Se as contradições do populismo, que interpretou a seu modo a modernidade burguesa, oferecem brechas para a luta pelos direitos individuais previstos nas normas jurídicas, o rompimento que se anuncia também pode ter sua virtualidade.

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana. A importação de modelos tecnológicos e culturais é intrínseca desse quadro marcado por reinserções históricas subordinadas. Não é por outro motivo que grande parte das análises, até mesmo abordagens históricas, do urbanismo brasileiro se restringem à pesquisa das idéias, como se o objeto se restringisse a elas e não incluísse a evolução do espaço e da *praxis* social (cf. exemplos em Leme, 1999). Possivelmente, esse é o ponto de vista que está na base das teses que afirmam a importância da atividade de planejamento urbano na história das cidades brasileiras, desde o período colonial.

Analisando a originalidade da obra de Antonio Candido, Roberto Schwarz fornece uma interessante imagem do “procedimento universitário comum” e seu distanciamento em relação à prática social:

“O chão social cotidiano e extra-universitário de elaboração intelectual, pautado por suas contradições específicas, é substituído pelo sistema de categorias elaborado nos programas de pós-graduação, na maior parte norte-americanos, com brechas para franceses, alemães e ingleses” (Schwarz, 1999, p. 47).

A seguir vamos abordar o descolamento que a matriz funcionalista modernista manteve em relação à realidade urbana no Brasil, o que nos permite chamá-la de matriz postiça e de como a nova matriz (também postiça) busca se implantar.

4. No Brasil: A matriz postiça ou o “Plano Discurso”

“A participação indireta e direta que durante quinze anos tive na formulação de políticas (...) convenceu-me de que nossa debilidade maior está na pobreza das idéias operacionais. A esse vazio se deve que a atividade política tenda a organizar-se em torno de esquemas importados, os mais disparatados” (Celso Furtado, 1983, p. 40).

A definição, registrada anteriormente, que Pierre Veltz faz do território arquipélago no mundo globalizado – rede dos grandes pólos que monopolizam os centros de decisões –, faz lembrar aquela que Francisco de Oliveira propõe para as metrópoles brasileiras do período colonial. Eram cidades que mantinham uma relação autárquica com o restante do território, constituindo porta de entrada e *locus* da dominação sobre aquilo que interessava, no interior do país, ao mercado internacional (Oliveira, 1984). Essa simples lembrança dá a medida das diferenças e dos riscos que se corre quando as idéias são transplantadas de diferentes realidades, sem mediações. Continuando com as idéias de Veltz e insistindo no risco do transplante de idéias, é no mínimo questionável dizer que, no Brasil, a distinção entre cidade e campo não é clara como antes, na

atual ordem de coisas. Talvez isso se aplique para algumas regiões, perfeitamente delimitadas do Estado de São Paulo, mas seguramente não se aplica a todo o território brasileiro. No entanto, a importação de idéias na evolução do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil é tradição, como vamos ver.

Interessa atentar para a mudança das matrizes teóricas que fundamentam a desprestigiada atividade de planejamento urbano no Brasil, nesse momento de transição ou de esvaziamento das verdades que o sustentavam. Para tanto, em primeiro lugar, seria preciso fazer um balanço do que foi, entre nós, o planejamento modernista. Quais foram suas conquistas, quais foram seus resultados? Na impossibilidade de proceder a um levantamento histórico mais desenvolvido, vamos sintetizar, muito rapidamente, as conclusões da análise elaborada por Villaça no ensaio que leva o título “Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil” (Villaça, 1999).

Segundo Villaça, entre 1875 e 1906, a elite brasileira tinha condições hegemônicas suficientes para debater abertamente (isto, evidentemente, entre os iguais) um plano de obras urbanas a ser implantado. Esses planos se referiam especialmente ao *melhoramento* e ao *embelezamento* das cidades. As elites tinham um projeto urbano. Muitos deles foram executados por diversos e sucessivos governos, o que seria impensável atualmente, quando cada governo busca sua “marca” e ignora qualquer linha de continuidade, com exceção dos casos de eleição de sucessores indicados. Até mesmo nas décadas de 1930 e 1940, ainda é possível ver a implantação de planos de embelezamento, acompanhados da preocupação com a infra-estrutura urbana, em especial, circulação e saneamento. Como lembra Villaça, *foi sob a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro* (p. 193). A inspiração era fundamentalmente européia e mais marcadamente francesa (Rezende, 1999).

O plano Pereira Passos de 1903, para a cidade do Rio de Janeiro, foi cumprido à risca. De acordo com Villaça, isso nunca mais viria acontecer. Os Planos Agache para o Rio e Prestes Maia para São Paulo, em torno dos anos 1930, foram cumpridos, mas nada além da proposta viária.

A partir de 1930, agora sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento. A cidade da produção precisa ser eficaz. Mas é justamente nesse momento que tem início um período de inconseqüência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil. De um lado estava dada a impossibilidade de ignorar os “problemas urbanos”, de outro a impossibilidade de dedicar o orçamento público apenas às obras, especialmente às obras viárias, vinculadas à lógica do capital imobiliário, de maneira aberta ao debate, sem sofrer críticas. Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. A elite brasileira não era suficientemente hegemônica para divulgar e impor seu plano. Os problemas urbanos ganhavam novas dimensões.

Para fugir ao desprestígio dos planos não implantados, as denominações variaram: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros. Nos anos 1960 foram produzidos alguns superplanos, fortemente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo. Um deles, para o Rio de Janeiro, foi elaborado por um escritório grego liderado pelo urbanista Dioxiadis, tendo sido redigido e impresso em Atenas, e entregue ao governador em inglês. O PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo (1969) – foi elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos. Segundo Villaça, suas 3.500 páginas foram do consórcio diretamente para as gavetas da Secretaria Municipal de Planejamento, onde permaneceram.

Como já foi destacado, foi durante o regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil. As diretrizes foram dadas pela PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, prevista no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado para o governo do General Ernesto Geisel, em 1973. Dois órgãos federais se tornaram im-

plementadores dessa proposta: a SAREM – Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A primeira controlava o Fundo de Participação dos Municípios e a segunda o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Mais adiante foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, organismo que visava incorporar as regiões metropolitanas, criadas pela Lei Complementar 14 de 1974, ao sistema de planejamento urbano e municipal. A CNPU controlou o FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e o FNTU – Fundo Nacional de Transporte Urbano, transferido posteriormente para a abrangência da EBTU (Empresa Brasileira de Transporte Urbano). O Brasil tinha um sistema e diretrizes de planejamento que vigoraram até os anos 1980, segundo Maria Adélia de Souza, uma de suas idealizadoras (Souza, 1999). Uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no período. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Alibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”. Essas idéias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse “caos”. A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, freqüentemente, nem mesmo os técnicos municipais (Villaça, 1999).

O prestígio do planejamento urbano, nos anos 1970, acarretou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento e as escolas de arquitetura viram aumentar seus cursos ou disciplinas da matéria, já que o mercado de trabalho oferecia oportunidades de emprego na área. Sua eficácia, entretanto foi, segundo Villaça, fundamentalmente ideológica, ou de aplicação restrita, eu acrescentaria. Durante esse período, o tema do planejamento urbano no Brasil alimentou muitas e diferentes atividades intelectuais: teses, dissertações, congressos, reuniões, cursos. A bibliografia, que pode ser encontrada na biblioteca do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima, em São Paulo, é testemunha dessa produção técnica e intelectual. As bibliotecas

do Curso de Pós-Graduação da FAUUSP e do IPPUR/UFRJ são testemunhas do quanto esse tema ocupou a academia nas décadas de 1970 e 1980¹³.

Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada.

A proposta de Plano Diretor apresentada pela gestão Maluf (1993/96) e posteriormente pela gestão Pitta (1997) para a cidade de São Paulo ignorou a cidade ilegal (mais de 50% dos moradores do município que estão em favelas, loteamentos ilegais e cortiços) e ignorou também a relação entre circulação e uso do solo. Sem falar dos aspectos que não são exclusivamente urbanísticos: comércio informal, segurança, pobreza, saúde, edu-

¹³ Entre 1954 e 1964 o Movimento Economia e Humanismo, internacionalmente liderado pelo padre francês Louis-Joseph Lebret, foi responsável pela elaboração de estudos e planos municipais e regionais em diversas cidades brasileiras, reunindo uma preocupação humanista/pedagógica a um conteúdo técnico e científico específico. Nesse mesmo período outras propostas com caráter social emancipador foram desenvolvidas pelo IAB nacional e por governos de esquerda, como foi o caso do governo Miguel Arraes em Pernambuco, em 1962. A herança dessas práticas não logrou interferir no rumo tecnocrático tomado pelo planejamento urbano no regime militar. Sobre o Pe. Lebret ver Lamparelli, C. "Louis Joseph Lebret e a pesquisa urbano regional no Brasil". In: *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo, FAUUSP, n. 5, mar./abr. 1995.

cação... Para uma cidade que apresenta congestionamentos que somam, freqüentemente, mais de 200 km, a Secretaria do Planejamento apresentou simplesmente um projeto de lei para flexibilizar a lei de zoneamento (aumentar o potencial construtivo e portanto adensar a ocupação do solo) em grande parte do território da "cidade do mercado imobiliário legal". A isto se deu o nome de Plano Diretor de São Paulo. Mas é preciso reconhecer que os excluídos estavam lá, na introdução e justificativa do projeto de lei¹⁴.

Enquanto este "Plano Diretor" estava em discussão, um outro, não explícito, estava sendo implementado. Em 11 obras viárias a prefeitura gastou a incrível soma de US\$ 7 bilhões, aproximadamente, comprometendo a cidade com dívidas que iriam inviabilizar até mesmo os serviços básicos da gestão seguinte. Dessas 11 megaobras, apenas duas não estavam no interior ou próximas da região que concentra os bairros de mais alta renda de São Paulo. Aparentemente tratou-se da estratégia de construir uma "ilha de primeiro mundo", com condições para abrigar a São Paulo, cidade mundial¹⁵. No mesmo período o governo municipal descumpriu a lei que obrigava o município a investir 30% do orçamento na educação. Os dados mostram uma evasão escolar nos quatro anos do governo (Maricato, 1997)¹⁶.

¹⁴ Felizmente, forte reação da mídia e setores organizados, especialmente dos bairros que contam com alta qualidade de vida, impediu até mesmo que a proposta fosse enviada para a Câmara Municipal. Faltou hegemonia do capital imobiliário para impor seu plano à elite em seu conjunto e também a todas as forças organizadas da cidade.

¹⁵ Diversos autores desenvolvem os conceitos de cidades mundiais ou cidades globais. Uma bibliografia a respeito pode ser encontrada em Marques e Torres, 1997.

¹⁶ No artigo citado, publicado na Revista *Caramelo*, editada pelo Grêmio dos Alunos da FAUUSP, incorporei um mapa da localização das obras viárias referidas, bem como também das localizações dos projetos habitacionais denominado Cingapura, para evidenciar, das primeiras, o caráter segregacionista, e dos outros, a função publicitária, predominantemente.

Esses investimentos não obedeceram a um plano explícito. O Plano apresentado à sociedade foi outro: um projeto de lei que se resumia basicamente na mudança da lei de zoneamento, como já foi visto. As obras não tinham um plano (aparentemente), e o Plano não apontava obras. Mais do que a construção das condições para exercer seu papel de cidade mundial, embora uma certa região da cidade, que concentra as sedes das grandes corporações, tenha ganho novos e significativos melhoramentos, é possível identificar ali os mesmos interesses que conformam o atraso no Brasil: a presença das megaempreiteiras de construção, obras superfaturadas e a promoção da valorização fundiária e imobiliária com investimentos públicos dirigidos para uma região segregada, plena de símbolos pós-modernos.

Os congestionamentos na cidade aumentaram, já que as obras viárias, voltadas para o automóvel, não obedeceram a um plano que pudesse dar mais eficiência ao transporte de massa. O sistema municipal de saúde piorou. Não se verificou ali um compromisso, de fato, com a eficácia exigida pelo capital numa cidade mundial. Até que ponto é possível insistir na estratégia das elites urbanas brasileiras, de produzir um cenário de modernidade ou, agora, de pós-modernidade, em uma ilha, cercada pela *não cidade*? A dimensão que a pobreza e os problemas estão atingindo é que conforma a crise desse modelo.

Não se pode dizer, entretanto, que o cenário construído não teve eficácia ideológica: Maluf se firmou mais uma vez como um grande empreendedor (até nesse sentido, o “tocador de obras” lembra uma imagem arcaica mas que ainda tem um sentido moderno no senso comum) e elegeu seu sucessor nas eleições municipais seguintes. Apenas após alguns meses do novo governo, quando a prefeitura de São Paulo revelou estar sem recursos para fazer até a limpeza regular das ruas, completar a merenda das creches e fazer a manutenção da pavimentação asfáltica, é que a mídia se deu conta dos fatos que recusou enxergar durante a gestão Maluf: a cidade estava financeiramente quebrada, além de totalmente dominada por *lobbies* de interesses privados.

Durante os anos 1970 e 1980, até mesmo grande parte da produção acadêmica que fazia oposição ao regime militar esteve mais voltada para aquilo que se passava nos Estados Unidos e na Europa do que no Brasil urbano que crescia, comprometendo fortemente o meio ambiente e as condições de vida da maior parte da população. Os debates dos urbanistas que se opunham ao regime ditatorial concentravam-se na discussão técnica sobre os instrumentos urbanísticos. Ganhava destaque especial, como a proposta mais importante, o “solo criado”, com o qual se esperava captar a valorização imobiliária decorrente de atividades imobiliárias especulativas, para que o poder público promovesse a urbanização para todos. O Fórum de Reforma Urbana, entidade criada por a) setores da Igreja Católica de tendência progressista, b) setores não-governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos e c) pelas próprias lideranças de movimentos urbanos, permaneceu bastante ativo nos anos 1980, na defesa de uma agenda de Reforma Urbana que sempre priorizou, entre outras, a figura jurídica do “solo criado”. O FNUR foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No entanto, ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade)¹⁷.

Esse descompasso entre as matrizes ou idéias que alimentaram a atividade de planejamento urbano e o rumo tomado pela produção do espaço urbano real ficará mais claro quando abor-

¹⁷ A autora participou da criação da Articulação Nacional do Solo Urbano que deu origem ao Fórum de Reforma Urbana. A primeira reunião, com a finalidade de criar a ANSUR, se deu na cidade do Rio de Janeiro em 1979, sob iniciativa da CPT – Comissão Pastoral da Terra da CNBB.

darmos, mais à frente, as características desse processo de produção e apropriação social desse espaço¹⁸.

Apesar da história comprovada de falta de respeito, durante décadas, em relação aos Planos Diretores Municipais, esse tema retorna em grande estilo no texto da Constituição de 1988, que estabelece a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo a idéia, muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não têm planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos 1970, a produção de Planos Municipais foi muito significativa¹⁹.

5. Parênteses:

A arquitetura brasileira iria conduzir o país à modernidade

Até o presente estágio deste texto utilizamos indiferentemente os conceitos de urbanismo e planejamento urbano. Estabelecer uma diferenciação entre eles não é fundamental para os objetivos deste trabalho. Da mesma forma estamos incluindo, na esfera do planejamento urbano, as propostas que dizem respeito à regulação do espaço urbano, ou seja, toda a legislação

¹⁸ Para fazer justiça aos arquitetos e outros profissionais ligados à questão urbana é preciso reconhecer que, em 1963, setores organizados da sociedade (poucos), liderados por esses profissionais, ousaram elaborar uma proposta modernizadora e democrática para as cidades no Brasil. A proposta de Reforma Urbana foi lançada no Congresso do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil, que teve lugar naquele ano em Petrópolis. Ela previa o controle sobre a propriedade da terra. Mas como as demais propostas de reformas de base elaboradas pela sociedade, no período, teve o destino dado pela solução da equação representada pelas forças que disputavam a condução do futuro do país.

¹⁹ A desmoralização dos planos urbanísticos pôde ser constatada na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana. Promovida por seis entidades de categorias profissionais ou de movimentos populares, a emenda, assinada por 130.000 eleitores de todo o Brasil, não incorporou a proposta da obrigatoriedade do Plano Municipal. Ela foi mais objetiva definindo instrumentos urbanísticos de controle fundiário e de participação democrática na gestão urbana. A autora foi eleita para defender a emenda de Reforma Urbana junto a Assembléia Nacional Constituinte, em 1988.

urbanística que implica padrões de produção do ambiente construído urbano.

Embora não seja nossa intenção discorrer sobre o que foi o movimento moderno ou modernista no Brasil – até porque uma das conceituadas teóricas a respeito do assunto me faz companhia neste livro –, interessa fazer um parêntese para incluir algumas explicações que podem fazer falta. O percurso escolhido para explicar o planejamento funcionalista/modernista (a história do planejamento urbano segundo Villaça) guarda alguma distância de toda a produção bibliográfica sobre arquitetura moderna brasileira. Essa distância não é dada apenas pela diferença de escala entre o edifício e a cidade, até porque o movimento da arquitetura moderna no Brasil gerou planos para algumas cidades. A mais importante delas foi Brasília. Essa oportunidade rara – construir uma cidade – foi decisiva para consolidar a imagem internacional da arquitetura brasileira. No entanto, a história do planejamento urbano aqui referida não se detém em Brasília, maior expressão implementada de plano urbano no Brasil, ou nos planos dessas cidades caracterizadas pelo que poderíamos chamar “urbanismo de autor” (Belo Horizonte, Goiânia, Brasília, para ficarmos restritos às mais importantes). Tudo se passa como se o planejamento seguisse uma linha paralela ao desenvolvimento da arquitetura moderna.

É preciso reconhecer que a arquitetura brasileira plasmou uma imagem, um ideário colado ao projeto de superação do subdesenvolvimento do país. Ela tinha as pretensões do “projeto nacional”: uma proposta de intelectuais que constituiria a redenção do atraso em que vivia o povo brasileiro.

Como lembra Otilia Arantes:

“Bem ou mal nossa festejada tradição moderna em arquitetura sempre alimentou a fantasia de estar na vanguarda da integração das classes sociais mais desfavorecidas – para ficarmos no eufemismo – no processo de construção nacional, de uma sociedade industrial homogênea e coerentemente moderna” (Arantes, 1997, p. 131).

De um lado estava a virtude do engajamento e da utopia. Como virtude ainda é preciso lembrar do compromisso que exi-

gia um pé na “brasilidade” e o outro nas idéias provenientes do movimento internacional. Essa busca de um fio condutor, mais ou menos contínuo, nas manifestações históricas e contemporâneas, que davam alguma ossatura à construção nacional e que permite incluir os pais da arquitetura moderna brasileira (em especial Lúcio Costa) entre os pioneiros daquilo que Antonio Candido denomina “formação” (nacional) (Arantes, 1997).

De outro lado estava a tentativa de ignorar as contradições sociais. Dar um salto por cima, rumo ao que a autora denomina “retumbante acerto da maioria precoce” da arquitetura brasileira, projetada ao mundo antes mesmo da formação nacional se completar. Esvaziada, em 1964, de sua utopia social, ela ficou reduzida aos cânones formais ou, como diz Otilia, ela ficou “sem assunto”. Comentando a tese de livre-docência de Otilia Arantes, Roberto Schwarz resume:

“O ânimo utópico da arquitetura, ou seja, os planos de redenção social através do novo arranjo do espaço habitado, na casa e sobretudo na cidade, deram no seu contrário. Em lugar da substância – que seria aquela transformação redentora – ficou um conjunto de normas de funcionalidade, que se mostraram funcionais sobretudo para o processo social e material da produção industrial” (Schwarz, 1999, p. 202).

O “sentido da formação” não permite classificar essa arquitetura de “idéias – ou formas – fora do lugar”. Talvez ao pastiche que se seguiu a 1964 possa caber essa afirmação. Talvez ainda Brasília justifique uma intensa polêmica a respeito, já que resultou sendo a cidade mais marcadamente segregada em todo o Brasil. Mas o salto precoce cobra um alto preço até nossos dias, quando a arquitetura é conceituada como algo absolutamente extraordinário que nada tem a ver com o cotidiano (dramático) ou com a gigantesca escala dos problemas das nossas cidades. Especialmente no ensino de arquitetura, o que se persegue é um outro tipo de descolamento em relação à realidade, que não deixa de ser também alienante.

Sem querer teorizar sobre essa divisão de caminhos, buscando algum apoio conceitual sobre a questão levantada acima, vamos lembrar apenas que Leme constata duas “linhas de urba-

nismo”: uma formada pelos “planos de melhoramentos” que evoluíram para gerar os “Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado” e outra formada pelo “urbanismo modernista” ligado aos CIAMs. Brasília pertenceria a esta última (Leme, 1999). Já Villaça afirma que o “planejamento urbano” sucedeu ao “urbanismo” após a década de 1940. O autor, numa abordagem mais política, se refere a uma evolução histórica de nomes, formas, conteúdo e metodologia dos planos, coerentemente com a necessidade de dissimular as novas formas de dominação.

Fecha o parêntesis. Voltemos ao planejamento e à gestão urbanos.

6. Aparato regulatório exagerado convive com radical flexibilidade

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil, como veremos adiante. Ao lado da detalhada legislação urbanística (flexibilizada pela pequena corrupção, na cidade legal) é promovido um total *laissez-faire* na cidade ilegal (Maricato, 1996). A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do bai-

xo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica.

As recorrentes discussões técnicas detalhadas sobre posturas urbanísticas ignoram esse fosso existente entre lei e gestão e ignoram também que a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário. A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil, mostra o quão pode ser ridículo o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente. Cumprem o papel do plano-discurso. Destacam alguns aspectos para ocultar outros. É de conhecimento geral que no Brasil há “leis que pegam” e “leis que não pegam”. Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos. É mais freqüente parte do plano ser cumprida ou então ele ser aplicado apenas a parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns.

Baldez chama atenção para a contradição representada pelo aparato regulatório que é erigido, após 1850, com a finalidade de proteger a propriedade privada da terra contra as ocupações, quando até essa data (a partir de 1822) a posse era norma para consegui-la (Baldez, 1986). Smith descreve o vai-e-vem da queda de braço que opunha liberais e conservadores na disputa por uma nova lei de terras e pelo fim da escravidão, desde a Constituição Brasileira de 1824 até 1850, quando finalmente a lei de terras é promulgada e uma semana depois o tráfico de africanos é (mais uma vez, mas dessa vez para valer) proibido. O projeto liderado por José Bonifácio, de implantar uma colonização branca combinada à pequena propriedade privada, e financiado com a venda das terras devolutas foi derrotado pelos latifundiários (Smith, 1990). A implementação da lei confirmou e formalizou o latifúndio ao invés do modelo de pequenas propriedades que, em grande parte, a inspirou (Faoro, 1995). A definição e demarcação das terras devolutas, após 1850, foi uma das maiores farsas que marcaram a história do Brasil. Ela se assemelha à farsa que marcou a proibição do tráfico de escravos entre 1831 e 1850, isto é, era proibido mas feito

à luz do dia e envolvendo autoridades de prestígio na sociedade brasileira. Tratava-se de uma das mais rentáveis formas de aplicação financeira, como demonstram Alencastro e Florentino (Alencastro, 1998; Florentino, 1999). O caso da demarcação das terras devolutas, prevista na lei de 1850, revela uma história de leis e decretos não aplicados e que são continuamente sucedidos por outras medidas também inúteis. São criados organismos ineficientes que são sucessivamente extintos e substituídos por outros também ineficientes. A criação de arquivos e registros, que se sucedem, não são alimentados senão para confirmar as “propriedades” existentes. Esse processo é descrito por Lígia Osório Silva em seu livro “Terras devolutas e latifúndio, efeitos da lei de 1850” (Silva, 1996). Na lista de organismos criados a partir de 1850, ela relaciona: a Repartição Geral das Terras Públicas, de 1854, o Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas, de 1874, a Inspetoria de Terras e Colonização de 1876, o Registro Torrens, de 1890 para, finalmente, a Constituição Brasileira de 1891 delegar a responsabilidade pela resolução dessas questões aos Estados. Essa medida descentralizadora, que revela o poder da relação coronelismo e terra, deu ao Estado de São Paulo a autonomia para executar uma “bem-sucedida” política de imigração conduzida de acordo com os interesses dos produtores de café. Mas dada a confusão que continuou a persistir em relação à propriedade da terra no Brasil, a questão continua a merecer a criação de leis e medidas: em 1910 a união cria o Serviço de Povoamento do Solo Nacional e o Serviço de Proteção ao Índio e Localização do Trabalho Nacional. Em 1916 o Código Civil proíbe aquilo que praticamente já estava proibido desde 1850: a apropriação privada de terras que não fosse por meio da compra. Desde 1854, quando é regulamentada a lei de terras de 1850, até praticamente nossos dias, as terras devolutas têm sido privatizadas, tirando proveito de uma situação de fragilidade na demarcação da propriedade da terra no Brasil durante mais de quatro séculos, apesar das medidas que buscaram proteger o patrimônio público.

Em outra ocasião já destacamos, como fizeram inúmeros autores, a correlação entre a propriedade privada da terra (o ca-

tiveiro da terra) com a libertação dos escravos (o cativo do trabalho). Os conflitos sociais que marcam todo o século XIX, revelam a forte e evidente relação que articula acesso à terra, mão-de-obra e colonização (Maricato, 1996). O latifúndio resiste, mais de quatro séculos, a todos os debates e propostas de mudança.

O processo de urbanização será marcado fortemente por essa herança. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.

O relato que Piccina faz sobre os cortiços da cidade de São Paulo, forma principal de moradia dos trabalhadores urbanos, no final do século XIX e começo do século XX, mostra a tentativa do poder público de acabar com os focos de moradias pobres e insalubres... apenas legislando. Uma medida se sobrepõe à outra proibindo cortiços ou definindo padrões legais para sua construção. A legislação se refere a uma sucessão de padrões e ações que nunca são implementados de forma eficaz: ela define a necessidade de aprovação de plantas para a construção (e conseqüente documentação de propriedade do solo – Lei Municipal 38, de 1893); proíbe terminantemente a construção de cortiços (Código Sanitário do Estado de São Paulo); define normas e padrões de edificações que incluem “cortiços, casas de operários e cubículos” (Código de Posturas do Município de São Paulo de 1896); define intervenção municipal nos “cubículos de cortiço”, para qual fim foi criado o “imposto de viação” (Lei Mun. 286, de 1896), cria alternativa de habitação operária com a proposta de “vilas” (Lei Mun. 315, de 1897); proíbe as habitações coletivas e estabelece novos padrões para a “casa de habitação operária” (Lei Mun. 375, de 1898 e Lei Mun. 498, de 1900); proíbe habitações coletivas adaptadas em velhos edifícios ou novos edifícios que não obedecem (novamente) aos padrões fixados (Lei Mun. 413, de 1901). A partir do início do novo século as exigências e padrões legais para edificações são

detalhados e consolidados, sendo aplicados a apenas uma parte da sociedade ou da cidade. Em raras ocasiões se nota a preocupação de instituir uma política habitacional. Mesmo quando aponta alternativas e não se restringe à proibição (como a proposta de isenção de impostos para incentivar a construção de casas operárias – Lei Mun. 98, de 1900, e Lei Mun. 1098, de 1908) a ação se restringe a legislar. A tendência para dar solução ao problema de moradia através da pura e simples promulgação de lei tem continuidade no século XX. Em 1920, o Código Municipal proíbe o uso de porões para moradia e o Código Arthur Saboia de 1929, revisto em 1934, praticamente desconhece (ou não aceita) a existência de cortiços na cidade. O mesmo acontece com as Leis Municipais 1561, de 1951 e 4.615, de 1955.

A partir desse período, ganha escala de massa a *periferização* da cidade de São Paulo; combinação do lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia. Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam idéias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as idéias.

A insistência em buscar soluções através de atos legislativos persiste até o final do século XX. Em 1991, a chamada Lei Moura (Lei Municipal 10.928), admite a existência de cortiços e define, mais uma vez, os padrões mínimos aceitáveis para sua regularização – área mínima por pessoa, número de banheiros por usuários, condições de ventilação, condições de instalação elétrica e hidráulica etc.

A tentativa de resolver problemas com legislação não surtiu efeito nas oportunidades anteriores, mas ela é retomada continuamente. A experiência vivida e o conhecimento acumulado parecem nada significar para informar novos procedimentos. A memória não existe. O processo não avança pela evolução e aperfeiçoamento das ações, mas parece estar sempre recomeçando do zero. Ao escândalo que se seguiu à constatação da falsificação de remédios, em 1999; em vez de apontar para um

aperfeiçoamento da fiscalização, que é absolutamente ineficaz, a sociedade brasileira (leia-se, o Congresso Nacional, com o apoio da mídia) respondeu com um “aperfeiçoamento” ou radicalização da legislação, conceituando o ato de falsificação de “crime hediondo”. O detalhismo da legislação ambientalista no Brasil, freqüentemente referido como avanço, contrasta com a falta de fiscalização e punição aos transgressores.

Esses exemplos confirmam aquilo que diversos estudiosos da sociedade brasileira apontam como distância tradicional entre arcabouço jurídico e a realidade social (Viotti, 1968; Schwarz, 1990, Faoro, 1995, Holanda, 1971; Bosi, 1992; Prado Jr., 1994, entre muitos).

7. O lugar fora das idéias: a realidade ignorada

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

A invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca, como pretendemos mostrar aqui, e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais. No entanto, a dimensão e os fatos são dissimulados sob notável ardid ideológico. A seguir vamos apresentar o notável crescimento de favelas nas duas últimas décadas, avaliar suas conseqüências socioambientais, entre as quais está a explosão da violência urbana. Em seguida, procuraremos entender por que fatos tão evidentes são ignorados pelo urbanismo oficial e também pela sociedade, o que permite atribuir a uma parcela da sociedade organizada a responsabilidade por aquilo que é resultado de um processo alimentador da desigualdade social.

Em 20/7/97, o jornalista Elio Gaspari divulgou em sua coluna, no jornal *Folha de S. Paulo*, a notícia de que o Ministério Público do Rio de Janeiro processaria João Pedro Stédile, liderança do MST – Movimento dos Sem-Terra –, a pedido do Pre-

sidente Fernando Henrique Cardoso. O motivo estaria na frase que Stédile pronunciou em maio: “Ocupem os terrenos baldios, pois lá estão só para especulação imobiliária”. Foi com a expressão “baderna”, que o presidente se referiu a incidentes ocorridos no mês de maio de 1997, durante ocupações de terras urbanas e imóveis vazios em São Paulo, associando o fato às ações do MST e à frase de Stédile. Em oposição à referida “baderna”, o presidente afirmou que era preciso cumprir a lei.

Faz parte dessa mesma conjuntura o editorial do jornal de maior circulação do país, que atribui ao MST – Movimento dos Sem-Terra – a “cultura da ilegalidade”. Não foi a primeira vez que o veículo de imprensa defende a posição (desta não há como discordar) de que o convívio social exige normas e regras básicas. Ou seja, tudo se passa como se o Estado e a mídia fossem defensores da lei e alguns líderes do MST, bem como o próprio movimento, seus transgressores.

Vamos partir da condição jurídica totalmente ilegal de propriedade do lote para definir o que chamamos aqui de favela. Outras denominações são utilizadas nas diversas regiões do Brasil: “áreas de posse” em Goiânia, “vilas” em Porto Alegre, para nos determos em apenas duas. Os movimentos sociais que lutam pela moradia rejeitam o termo “invasão”, que consideram ofensivo e adotam “ocupação”. Para o que nos interessa aqui, a caracterização jurídica de propriedade é que conta na definição, já que somente ela assegura o direito de permanência no local. Usaremos o termo “invasão” para buscar essa precisão jurídica: trata-se da ocupação da terra alheia (freqüentemente pública ou de propriedade confusa) por falta de alternativas, na maioria absoluta dos casos.

Se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população de Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB, 1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB, 1999) e 33% da população de Salvador (Souza, 1990). Nas cidades do Norte e Centro-Oeste (Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cuiabá/Várzea Grande) essa relação pode se revelar mais grave devido ao alto e recente crescimento demográfico decorrente de movimentos migratórios. Na cida-

de do Recife, segundo o próprio IBGE, a população moradora de favelas chega a 40%. Os dados mostram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades.

Estamos fazendo ainda uma simplificação em relação aos graus de ilegalidade ou de irregularidade decorrentes da legislação urbanística, na apropriação do solo urbano. Os loteamentos ilegais não constituem, geralmente, terras invadidas, mas podem apresentar diversas formas de ilegalidade em relação à documentação de propriedade ou em relação às exigências urbanísticas.

Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais temos quase a metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Estudo elaborado sobre o mercado residencial na cidade de São Paulo mostrou que nos últimos 15 anos a oferta de lotes ilegais suplantou a soma de todas as formas de unidades habitacionais oferecidas pelo mercado privado legal (Silva e Castro, 1997).

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou de loteamentos ilegais em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que, entretanto, fornecem dados localizados e restritos.

Segundo dados do IBGE (subdimensionados, como já foi destacado), o Brasil tinha 1,89 da população vivendo em favelas em 1980 e 3,28% em 1991. A tendência de grande aumento foi captada, embora os números absolutos não sejam corretos. A fragilidade dos dados, que mostra o desconhecimento sobre o tema, já é, por si, reveladora.

O município de São Paulo tinha perto de 1% de sua população vivendo em favelas no início dos anos 1970 e tem quase 20% no início dos anos 1990 (SEHAB/PMSP 1973 – FIPE/USP, 1993). Portanto, entre 1973 e 1993, a população moradora de favelas cresceu 17,80% ao ano.

Esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano, como já foi mencionado. As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo marcaram o surgimento do trabalho livre. A cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência, que vigem até pleno final do século XX.

Algumas características desse processo de urbanização são as seguintes:

a) Industrialização com baixos salários, mercado residencial restrito

O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria *habitação*, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal. A situação é freqüentemente mais precária em se tratando de relações de trabalho também precárias. O acesso ao financiamento é quase impossível.

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização. O consumo da mercadoria *habitação* se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.

A aplicação dos vultosos investimentos do sistema SFH/BNH, ao longo de 22 anos, a partir de 1964 até a extinção do sistema, não só não permitiu quebrar com a dinâmica da ocupação ilegal de terras urbanas, mas, ao contrário, aprofun-

dou a dualidade entre mercado e exclusão ao contribuir decisivamente para consolidar o mercado de relações capitalistas restrito a uma parcela da população (Maricato, 1995).

Nos anos 1990, o financiamento habitacional oferecido pelo mercado privado legal, ou seja, pelos bancos, não atinge aqueles que ganham menos de 10 salários mínimos, de modo geral. Algumas cooperativas associativas como é o caso da Cooperativa do Sindicato dos Bancários, em São Paulo, chegam com seus produtos à faixa mínima de 8 salários mínimos (1999). Essa, entretanto, não é a regra. Para dar uma idéia de grandeza, na região metropolitana de São Paulo apenas 40% das famílias, aproximadamente, tem renda de dez salários mínimos para cima. Ou seja, quase 60% da população da metrópole paulistana estão excluídos do mercado legal privado de moradia. A proporção dos excluídos do mercado legal, em cada cidade, varia de acordo com o preço da moradia e os rendimentos das diversas camadas sociais. Numa cidade do litoral paulistano, por exemplo, na qual as atividades imobiliárias se concentram no imóvel de lazer, ocasionando alto custo do preço da terra, os excluídos do mercado, dentre os moradores locais, podem chegar a 85% ou 90%. É o caso de São Sebastião, município que cresce a altas taxas demográficas de aproximadamente 6% ao ano. Esse crescimento está colocando em risco o Parque da Serra do Mar e a vida da população que, sem alternativas, ocupa suas encostas.

A oferta de financiamento à aquisição da moradia caiu drasticamente a partir de 1983, com a insolvência do SFH – Sistema Financeiro da Habitação. A forma tomada pelo crescimento urbano que excluía do mercado legal grande parte da população recrudesciu nos anos 1980 e 1990. Para dar uma idéia das dimensões do problema basta lembrar que entre 1995 e 1999 houve um crescimento de aproximadamente 4,4 milhões de domicílios no Brasil enquanto que uma estimativa mostra que apenas 700.000 moradias, aproximadamente, foram produzidas pelo mercado (IC, 2000).

Na metrópole paulistana, se considerarmos que apenas as famílias que ganham 12 s.m. de renda ou mais têm acesso ao fi-

nanciamento residencial privado, concluímos que mais de 60% da população estão fora do mercado. Não é por outro motivo que as formas ilegais de moradia são quantitativamente mais importantes que o mercado legal. Para essa população excluída do mercado legal é que se reproduzem as formas de provisão habitacional como os cortiços de alugueis, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais.

b) As gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo

As obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais.

Analisando as dificuldades da implementação de instrumentos urbanísticos captadores da valorização imobiliária na América Latina, Fernanda Furtado Silva registra em sua tese de doutoramento:

“(...) as diversas instâncias de governo, em países latino-americanos, intencionalmente ou porque são levadas a isso, acabam por beneficiar o capital imobiliário ou os grandes grupos privados quando da alocação dos investimentos públicos. É importante notar, porém, que essa atuação não é desprovida de uma justificativa, ao contrário, ela costuma apoiar-se na proposição, muito difundida (e cara aos neoclássicos), de que o critério prioritário seria o da eficiência econômica desse procedimento” (Silva, 1999, p. 47).

Essa argumentação constitui a versão urbanística da “teoria do bolo”, segundo Martim Smolka: primeiro crescer para depois distribuir (Smolka, 1995). Até mesmo governos municipais de esquerda se deixam levar por essa argumentação tão presente durante o regime militar.

Na verdade é a valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias o motor que move e orienta a localização dos in-

vestimentos públicos, especialmente na circulação viária. Há uma simbiose entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário. Trata-se de obras que são mais *imobiliárias* que *viárias*, no dizer do urbanista Candido Malta Campos Filho, já que a lógica do seu traçado não está apenas, e às vezes, nem principalmente, na necessidade de melhorar os transportes, mas na dinâmica de abrir novas frentes (localizações) para o mercado imobiliário de alta renda. Talvez mais do que a lógica da circulação baseada no veículo individual, o que orienta esse tipo de investimento seja a lógica da rentabilidade imobiliária.

Mesmo uma análise superficial permitirá identificar essa dinâmica presente na construção das novas centralidades em cidades como Rio de Janeiro (Barra da Tijuca) e São Paulo (Av. Berrini – Av. Águas Espraiadas). A nova centralidade de Fortaleza avança na direção do “Beach Park” e até mesmo na cidade de São Luís, que apresenta alguns dos piores indicadores sociais do país, ganha destaque o investimento estadual *viário/imobiliário*, viabilizando a exploração de glebas litorâneas pelo mercado imobiliário hegemônico. São todos exemplos dos anos 1990, mas a tendência é anterior e combinou-se ao crédito farto do SFH nos anos 1970. Maria Brandão mostrou como a extensão do sistema viário de Salvador mudou o mercado fundiário e como, na década de 1970, com a ajuda do Sistema Financeiro da Habitação, reorientou o crescimento da cidade e a apropriação do ambiente construído, mudando completamente o rumo da capital do Estado da Bahia.

A gestão de Paulo Salim Maluf na prefeitura de São Paulo (1993/96) foi exemplar nesse sentido. A maior parte das megaobras destinadas a ampliar o espaço de circulação de veículos concentrou-se especialmente na região Sudoeste do município. Essa região forma uma mancha contínua de moradores de alta renda. Em 11 obras viárias a prefeitura gastou (ou deixou como dívida) a fantástica quantia de aproximadamente R\$ 7 bilhões.

Não se trata apenas, simplesmente, de perseguir a melhoria dos bairros de melhor renda, mas, principalmente, de investir segundo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária, que tem como uma de suas conseqüências o au-

mento dos preços de terrenos e imóveis. A escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção.

Ao invés de priorizar o caráter público e social dos investimentos municipais em uma cidade com gigantescas carências, o governo municipal o fez de acordo com interesses privados, em especial de empreiteiras de construção pesada e agentes do mercado imobiliário. O espaço privilegiado do mercado imobiliário, para as próximas uma ou duas décadas, na cidade de São Paulo, é o entorno do Rio Pinheiros, onde se concentram pesados investimentos públicos e privados. Aí se concentram também as sedes das grandes multinacionais ou empresas nacionais como é o caso da mega-sede da Rede Globo de Comunicação. A área apresenta uma das maiores concentrações de helipontos do mundo (terceiro lugar, ficando atrás apenas de Nova Iorque e Tóquio), já que o deficiente tráfego viário da cidade de São Paulo, após todas as megaobras feitas, não condiz com a eficiência que se exige da nova centralidade, típica da chamada globalização.

Muitos urbanistas justificam esses investimentos pela chamada “teoria do bolo”: essas localizações teriam maior potencial de atrair, por efeito sinérgico, outros investimentos e novos empregos do que se esses investimentos fossem feitos na periferia onde não teriam o mesmo efeito reprodutor.

De fato, Paris logrou reconquistar o espaço perdido, de capital cultural e turística da Europa, nos anos 1980, por meio de um fantástico investimento que teve como núcleo estratégico nove megaobras culturais²⁰. Essa bem-sucedida reversão do de-

²⁰ Em 1981 o governo de François Mitterrand deu início a um plano de grandes obras estrategicamente localizadas na capital da França. Foram elas: Museu d’Orsay, Grande Louvre, Ópera da Bastilha, Arco de La Défense, Ministério das Finanças, Cidade da Música e Cidade das Ciências e da Indústria, ambas no Parque de La Villette e Instituto do Mundo Árabe. Em toda sua história Paris foi manejada para ser uma cidade espetáculo como atesta o eixo que sai do Museu do Louvre até o Arco de La Défense, (a primeira obra do eixo é do século XII e a última do final do século XX) ou como atestam ainda os edifícios remanescentes das exposições industriais do século XIX. Sobre Paris, ver texto de Otilia Arantes neste volume: “Uma Estratégia fatal...”

clínio que atingiu Paris se deu antes do mundialmente divulgado caso de Barcelona e muito antes dos casos de Berlim ou Boston, ainda em andamento. Mas que ninguém se engane, nestes e noutros casos semelhantes, somas gigantescas de recursos públicos foram consumidas, apesar da publicidade em torno das famosas “parcerias” com o capital privado. Além disso, apesar de nenhum desses casos apresentar uma situação de segregação, pobreza e exclusão territorial que nossas grandes cidades apresentam, as políticas sociais também receberam investimentos significativos, paralelamente aos megaprojetos. Eles foram diminuídos na conjuntura dos anos 1980 e 1990 mas partiram da base de pleno emprego e políticas sociais altamente subsidiadas, situação bastante diversa da brasileira.

Nos Estados Unidos, as cidades que implementaram planos urbanísticos renovadores com sucesso, como por exemplo Boston, Washington, Miami, entre outras, não apresentavam herança arquitetônica tão significativa quanto as cidades européias. Mas suas análises mostram sempre a mesma vultosa soma de recursos públicos aplicados em consonância com um mercado privado muito dinâmico.

No Brasil, os exemplos referidos, especialmente aqueles de construção de novas centralidades, mostram que investimentos públicos transferem renda para o mercado imobiliário de alto padrão, em áreas pouco ocupadas, enquanto carências básicas de grande parte da população já assentada não merecem atenção. Em sua dissertação de mestrado, Carlos Fernando de Souza Leão Andrade mostra a relação entre a abertura de loteamentos irregulares e clandestinos e a localização dos investimentos públicos em infra-estrutura na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Essa região cresce em população e ocupação mais do que o conjunto do município, revelando uma fuga da população mais pobre das áreas mais urbanizadas e mais caras (Andrade 1998).

c) Legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei

A notável desigualdade urbanística, no Brasil, é uma construção que tem na aplicação arbitrária da lei, já referida anteriormente, sua argamassa fundamental.

Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo.

Não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. Ao contrário da opinião corrente, a Zona Sul carioca e o Sudoeste paulistano, concentrações de moradias de alta renda, apresentam menor ocorrência de núcleos de favelas, como mostram os levantamentos cartográficos da prefeitura do Rio de Janeiro para esta cidade e do LABHAB para São Paulo (LABHAB, 1999). Não é a norma jurídica mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização.

Outro dos abundantes exemplos da aplicação arbitrária da lei ou sua ignorância está na gestão dos impostos e taxas que poderiam contribuir para deprimir o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados (de origem coletiva). Dificilmente esses impostos e taxas, cansativamente discutidos em encontros profissionais e acadêmicos, previstos em numerosas leis urbanísticas, são aplicados. O IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) progressivo, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 182), instrumento adequado à realização da justiça urbana, tem sido alvo de derrotas jurídicas devido à sua falta de regulamentação. Esse e outros instrumentos previstos na Constituição de 1988, como a função social da propriedade, permanecem sem

regulamentação, dez anos após sua aprovação. Como é tradição no Brasil, imposto sobre a propriedade dificilmente é aplicado. A relação entre terra e poder se mantém estreita. A lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios.

Nos países capitalistas centrais, especialmente no período fordista, uma forte relação regulou salário e preço da moradia, como já foi destacado anteriormente. A reestruturação produtiva, que teve início nos anos 1970, acarretou a diminuição dos subsídios, fortalecendo o papel do mercado como todos sabemos, mas ela impacta uma base de pleno emprego, de universalização da previdência social e de observância do direito à moradia.

Nos países periféricos ou semiperiféricos, para usar o conceito de Arrighi, a reestruturação produtiva impacta uma base socioeconômica historicamente excludente²¹. O mercado é restrito e as políticas sociais nunca tiveram alcance extensivo, assim como a estrutura de emprego também nunca foi extensiva. É interessante notar que o mercado habitacional brasileiro quando mais cresceu, impulsionado pelo sistema SFH/BNH, esteve longe de constituir um mercado capitalista concorrencial. Ele foi marcado por forte participação estatal. Inúmeros estudos mostram como o mercado privado se apropriou da maior parcela do subsídio habitacional favorecendo as classes médias urbanas e, até mesmo, participando de sua consolidação, a qual cumpriu papel fundamental como apoio político ao regime militar (Maricato, 1987).

8. *Conseqüências da exclusão territorial*

Dentre as conseqüências do processo anteriormente descrito, interessa destacar duas delas, que estão entre as principais: a) a predação ambiental que é promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; b) a

²¹ Ver na bibliografia Arrighi, 1998, p. 143.

escalada da violência, que pode ser medida pelo número de homicídios e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza homogênea, nas grandes cidades.

São Paulo apresenta um fenômeno comum em todas as grandes cidades brasileiras: a ocupação de áreas de proteção ambiental pela moradia pobre, ocasionando sua deterioração. As APMs – Áreas de Proteção dos Mananciais, ao sul da região metropolitana, onde estão localizadas as represas Billings e Guarapiranga, “protegidas” por legislação estadual, municipal (e até federal, em determinadas partes florestadas das bacias), são as que apresentaram um dos maiores índices de ocupação durante os anos 1980 (Maricato, 1997).

Há uma correspondência direta entre a rede hídrica e a localização das favelas no ambiente urbano (LABHAB, 1999). O confinamento dos córregos devido à ocupação de suas margens promove uma seqüência de graves problemas: entupimentos constantes dos córregos com lixo, dificuldade de acesso de máquinas e caminhões para a necessária limpeza, enchentes decorrentes dos entupimentos e finalmente a disseminação da leptospirose e outras moléstias, devido às enchentes que transportam para o interior das favelas material contaminado pela urina dos ratos e pelos esgotos.

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 são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc.

É freqüente esse conflito tomar a seguinte forma: os moradores já instalados nessas áreas, morando em pequenas casas onde investiram suas parcas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos, lutam contra um processo judicial para retirá-los do local. Nesse caso eles são vistos como inimigos da qualidade de vida e do meio ambiente. A remoção como resultado do conflito não é, entretanto, a situa-

ção mais corrente. Na maior parte das vezes a ocupação se consolida sem a devida regularização.

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 1950, pelo processo de urbanização intenso, acompanhado da falta de alternativas habitacionais.

Além da predação do ambiente construído, outra característica dos bairros de moradia pobre são os altos índices de violência, medidos pelo número de homicídios. Estes se referem especialmente aos jovens e, entre estes, aos pardos e negros²². Diferentemente do conceito formado na opinião pública, não é nos bairros de mais alta renda que a violência mostra sua face mais cruel. Ali ganham mais importância os crimes contra o patrimônio (roubos de carros, especialmente). A freqüente morte de jovens nas ruas pode ser constatada exatamente em bairros que apresentam os mais baixos níveis de renda e escolaridade. Não por coincidência, esses bairros constituem regiões marcadas pela ilegalidade (na ocupação do solo e na resolução de conflitos) e pela precariedade em relação aos serviços públicos e privados. Em São Paulo, podemos citar os seguintes bairros como campeões da violência: Jardim Ângela, Paranapanema, Capão Redondo, Jardim São Luiz, Parque Santo Antônio e Grajaú, na Zona Sul; Vila Brasilândia e Cachoeirinha, na Zona Norte; Itaim Paulista, São Miguel, Guaianases, São Mateus e Lajeado, na Zona Leste (Drumond Jr., 1999).

Diante da dimensão que está assumindo a “não cidade”, ou a cidade dos excluídos ou favelados, algumas perguntas se impõem: por que a universidade não dá a devida importância a essa realidade? Por que os urbanistas e organismos de planejamento urbano a ignoram, freqüentemente? Por que a própria sociedade brasileira não tem consciência dessa situação? Quais são os expedientes que permitem o ocultamento de ocorrência tão grande e palpável? Como algo tão visível permanece quase

invisível? Ou, pelo menos, como é que as dimensões desses fatos podem ser formalmente ignoradas pelo Judiciário, pelo Legislativo, pelo Executivo, pelos técnicos, por grande parte da academia, que insistem numa representação que não corresponde à cidade real?

A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. Além dos investimentos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica à cidade “oficial” (“flexibilizada” pela pequena corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes. Embora os equipamentos sociais se concentrem nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível. A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

9. *A representação da cidade: construção da ficção*

É evidente que a publicidade insistente e a mídia, de um modo geral, têm um papel especial na dissimulação da realidade do ambiente construído e na construção da sua representação, destacando os espaços de distinção. É evidente também que a representação ideológica é um instrumento de poder – dar aparência de “natural” e “geral” a um ponto de vista parcial, que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária. A representação da cidade encobre a realidade científica.

Uma intensa campanha publicitária leva uma ficção à população: o que se faz em território restrito e limitado ganha foros de universal. Os investimentos na periferia não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam

²² Ver a respeito Drumond Jr. 1999. Ver também as pesquisas realizadas no NEV/USP – Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1999.

para o mercado. E o que é mais trágico, a priorização das políticas sociais frequentemente não conta para os próprios excluídos cujas referências são a centralidade hegemônica.

Fazendo uma pesquisa na imprensa de São Paulo, Flávio Villaça constatou que 70% das notícias se referiam ao quadrante sudoeste da cidade de São Paulo, onde se concentram as camadas de mais alta renda e o mercado imobiliário sofisticado. Quando a notícia se referia a algo que estava fora dessa mancha, era acompanhada de um qualificativo: a avenida da Zona Leste, acidente na Zona Norte. Ou seja, a região que concentra a população de alta renda é tomada como a representação da “cidade”. A parte é tomada pelo todo. Aí moram os chamados formadores de opinião (Villaça, 1999).

A manipulação das informações na construção da ficção é atribuída à genialidade de alguns técnicos de *marketing*, que conhecem os valores e anseios populares. Ela leva em conta aspectos que estão plantados no imaginário da população, ligados a seus paradigmas históricos, à sua identidade ou ainda à sua vontade de mudança de paradigmas existentes.

As eleições municipais de 1998 constituíram episódios que fornecem farto material para essa reflexão. Os acontecimentos que se sucederam em São Paulo e Rio de Janeiro guardam muita semelhança. Os prefeitos César Maia e Paulo Maluf lograram eleger dois sucessores quase desconhecidos. Podemos dizer que as eleições combinaram o arcaico com a pós-modernidade. Como arcaico podemos citar a contradição entre o discurso e a prática, além da revisita ao clientelismo e ao populismo que, durante o período do regime militar, mostraram-se práticas um tanto atenuadas, se comparadas com a história brasileira anterior a 1964. A repressão direta dispensou, nesse período, os salamaleques que fazem parte do processo de persuasão. Durante as citadas campanhas eleitorais, o discurso do social encobriu a prática administrativa anti-social. Uma análise, ainda que sucinta, dos orçamentos municipais durante o período 1992/1996 mostra que, nas duas cidades, os orçamentos priorizaram a “cidade oficial”.

Em São Paulo, caso bem mais radical, a prefeitura investiu em apenas três túneis a quantia de US\$ 1,2 bilhões de dólares, o

que é equivalente a 4 anos do orçamento total de um município como Belém, por exemplo. Os investimentos sociais priorizados no discurso de campanha repetiram três marcas: Cingapura (Habitação), PAS (Saúde) e Leve Leite (lata de leite distribuída na rede escolar), programas cujos investimentos foram diminutos diante dos investimentos nas obras viárias, se considerarmos a realização orçamentária dos quatro anos. Apenas o investimento em Saúde, no último ano de governo, ano da implantação de uma nova estrutura para a área (PAS), teve dimensão significativa. Na rede escolar, houve evasão no número de alunos, nos quatro anos da gestão.

Tanto em São Paulo como no Rio, os investimentos em obras não obedeceram a um plano urbanístico holístico previamente discutido e formulado. Mas, além de seguirem orientação dominante dos interesses já mencionados, há que se reconhecer que eles atuam em localizações precisas, para formar um cenário grávido de símbolos, que é potencializado pela publicidade e pela mídia de um modo geral. A “cidade oficial”, a mais visível, apresentou mudanças na imagem de espaços estrategicamente localizados.

São Paulo tem uma tradição urbanística calcada no urbanismo rodoviarista. A extrema valorização do automóvel nos investimentos urbanos, construída durante décadas, especialmente por setores da engenharia urbana, se empenhou inclusive em desmoralizar o transporte sobre trilhos (Lagonegro, 1996).

As características de pós-modernidade nas ações empreendidas pelos governos municipais de 1993/1996 citados ficam por conta da desistência em perseguir um plano holístico, de inspiração modernista (mesmo que, como é tradição no Brasil, apenas para constar), e assumir uma abordagem fragmentada que tomou, para alguns, a denominação de “planejamento estratégico”. O eleitor é tomado como consumidor. A mercadoria vendida é a imagem. O esforço de repetição se destina a fixar marcas vinculadas às imagens plasmadas no espaço. Como lembra sempre Jean Baudrillard, vivemos a era do simulacro e de gigantesco processo de semantização (Baudrillard, 1992).

Segundo Harvey, a estética estável da modernização fordista foi substituída pela instabilidade, pela efemeridade, pelo espetáculo, pela mercantilização da cultura. Ganham importância inédita a marca, a imagem. A importância do investimento na marca chega a ser, para a indústria, tão importante quanto nas máquinas (Harvey, 1992). Isso é verdade também para a cidade competitiva, empresarial. Essa é a condição pós-moderna exigida por um capital que depende de acelerar seu tempo de giro para a sobrevivência. No caso brasileiro, a condição pós-moderna se articula à rede de relações atrasadas: os *yuppies* do mercado financeiro convivem com os coronéis regionais. Nas cidades a estética pós-moderna, com os velhos empreiteiros corruptos de sempre.

O espaço urbano 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 disseminação da informação e do conhecimento sobre a cidade real ou sobre a realidade urbana tem a importante função de afastar a bruma que encobre a realidade e desvendar a dimensão da exclusão.

Para reverter a tendência que empenha mais visibilidade às obras construídas na cidade do capital imobiliário é preciso, antes de mais nada, destruir essa representação ideológica hegemônica sobre a cidade. É preciso construir a consciência da cidade real com as demandas populares. Como lembra Oded Grajew (FSP, 17/09/99), melhor seria eleger indicadores como o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – para garantir políticas justas e (acrescentamos nós) para constituir um antídoto aos cenários da modernidade (ou da pós-modernidade), que terão, na grande maioria da população, apenas espectadores passivos. Guy Debord lembra que a sociedade do

espetáculo é a sociedade do monólogo, verdadeira fábrica de alienação (Debord, 1992).

A construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

10. *Que fazer?*

Ao leitor que não está familiarizado ou não tem interesse na busca de propostas alternativas de planejamento e de gestão urbanos sugerimos abandonar aqui a leitura deste texto. As propostas ou projetos não carregam o mesmo “charme” e nem são facilmente endossáveis quanto a crítica para o intelectual. É mais fácil entrar em acordo sobre uma crítica que diz respeito à realidade já vivida e conhecida do que sobre uma proposta que diz respeito ao vir a ser. Além do mais, as propostas urbanísticas dificilmente fogem de apresentar algum viés positivista. Ela confronta, fatalmente, um emaranhado de conflitos e contradições quando busca reverter uma situação específica no interior de um contexto dominante. É evidente que não é possível reverter o rumo do crescimento das cidades sem reverter os rumos das relações sociais. A construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade, mas enquanto tal interessa destacar aqui a sua especificidade. Não se trata de acreditar no potencial transformador da soma das propostas setoriais, mas muito mais de acreditar que, apesar dos determinantes em última instância (com a licença de Althusser), há sempre a dimensão universal no particular. É aí que o cotidiano é reconhecido e abre a oportunidade de reverter a consciência a maiores vãos. A definição de projetos transformadores da experiência do dia-a-dia ocupa um lugar fundamental na construção da utopia.

A produção e apropriação do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz. É com esse papel social ativo, de reflexo e reprodutor dos conflitos sociais, que o ambiente construído está sendo conceituado neste texto (Lefèbvre, 1968). Nesse sentido, estamos rejeitando as noções da cidade como “ator político”, como totalidade que paira acima dos conflitos; “cidade-empresa” e cidade competitiva, que tomam a cidade como mercadoria a ser vendida; “cidade-pátria”, que substitui a idéia de nação; defendidos especialmente por Castells e Borja (Castells e Borja, 1997)²³. O ambiente construído não existe independentemente das relações sociais e essas imagens cumprem uma função ideológica de abafar o conflito. Criticando o conceito de Borja e Castells, Peter Marcuse lembra que “cidades são lugares e não agentes ou atores”. Os benefícios ou sacrifícios se referem aos moradores e não às “cidades”²⁴. Daí a importância de não sufocar o conflito, como inclusive é tradição na história do Brasil, mas, ao contrário, criar condições para sua emergência e conhecimento e abrir espaços para o exercício democrático da política²⁵.

O quadro macroeconômico determina, não totalmente, mas em grande parte, a produção e apropriação do ambiente construído. De um lado, é nessa esfera que é definida em grande medida a capacidade de investimento dos governos municipais, dada pelo nível do crescimento econômico e pelas regras de distribuição da arrecadação pelas diversas modalidades de investimento. É nessa esfera ainda que são definidas as regras da distribuição das riquezas socialmente produzidas. De outro lado, a produção imobiliária está ligada às regras de rentabili-

²³ Ver a crítica a esses conceitos desenvolvida por Vainer neste mesmo livro.

²⁴ Referência feita por Marcuse no curso já citado.

²⁵ Lembramos aqui as referências de Sergio Buarque ao “homem cordial” além das numerosas referências que marcaram a historiografia brasileira, ao caráter supostamente pacífico da sociedade brasileira avessa às guerras e revoluções.

dade do capital financeiro. A altíssima taxa de juros praticada no Brasil esvazia a atratividade do investimento na produção imobiliária. Mercado restrito implica mais exclusão.

A recessão e o desemprego trazidos pela reestruturação produtiva e pela inspiração do Consenso de Washington, seguido à risca pelo governo brasileiro, são dados de conjuntura que impactam as cidades. As dívidas externas imensas exercem uma vasta sangria sobre os recursos. O nível do emprego, a distribuição da renda, a extensão das políticas sociais, a amplitude do mercado imobiliário residencial, são todas variáveis dependentes da política econômica praticada em nível nacional (e internacional). E são todas elas também fundamentais para o rumo do desenvolvimento urbano.

Isto não significa que não há muito por fazer em matéria de política urbana em todos os níveis do Executivo (federal, estadual e municipal) e em todas as esferas do Estado (Executivo, Judiciário e Legislativo) e junto à sociedade sem ignorar os conceitos e relações já referidos. Em outras ocasiões desenvolvemos propostas de política urbana e habitacional nacional ou municipal (Maricato, 1995; *Caderno SNAI-PT*, 1996; Maricato, 1996; IC, 2000). Não cabe repetir aqui uma agenda governamental detalhada, mas tão simplesmente contribuir para a busca de um novo paradigma de planejamento e gestão urbanos, apontando tão simplesmente algumas condições que possam contribuir para uma mudança de rumos.

O lugar do planejamento modernista ainda não está vago nas academias e nos departamentos governamentais (embora estes estejam totalmente desprestigiados), pois não existe um modelo em condições de consenso, necessário para a substituição. Ainda prevalece em muitas escolas e órgãos públicos a visão positivista e a concepção do planejamento neutro, implementado unicamente pelo Estado. Não faltam propostas, entretanto, que são oferecidas para cumprir tal papel histórico. Aí estão aquelas trazidas pela onda neoliberal e pela pressão da expansão do mercado de consultoria internacional.

O risco da incorporação de novos modismos, de conceitos reificados, como cidades mundiais, cidades globais, cidades es-

tratégicas, planejamento idem, distritos, redes, pólos e nós, entre outros, é muito grande. As técnicas também estão aí: os planos estratégicos (americano, catalão, alemão), o “urbanismo negocial” (Portas, 1993), o retorno do plano de obras, que utiliza a arquitetura como publicidade (Berlim), os distritos de crescimento endógeno (Benko e Lipietz, 1992), os “clusters”. São propostas que visam, sobretudo, atrair mais investimentos, por meio de movimentos de indução, diante da crise fiscal. Ganha mais importância a subjetividade – os cenários, plenos de significados, que visam criar um sentimento genérico positivo, com efeito sinérgico. Depois, como lembra Portas, o plano pode nem ser realizado, mas cumpriu o papel de deslanchar um processo, que inicialmente visa mais alguns objetivos econômicos do que urbanísticos, *stricto sensu*. Aliás, uma das características desse tipo de planejamento é o otimismo: não mencionar os problemas e, se for impossível ignorá-los, destacar o lado positivo, já que constituem sempre oportunidades de mudar o jogo. Insistir nos “problemas” ou em suas causas é uma atitude “catastrofista”, adjetivo freqüentemente usado pelo urbanista, ex-prefeito de Curitiba e governador do Paraná, Jaime Lerner. Mas o que se quer questionar é mais a forma como esses conceitos são incorporados pelas instituições e pela sociedade brasileira do que a essência dos mesmos. Algumas propostas são bastante interessantes e constituem fonte de lições quando o distanciamento crítico não é ignorado. A crítica ao planejamento modernista carrega o risco de ajudar a mover o moinho das idéias neoliberais de flexibilização e da desregulamentação. Porém, o que é necessário evitar é a importação de idéias desvinculadas da forma contraditória, desigual e predatória ao meio ambiente, com que evoluem as cidades brasileiras. Não há por que defender as práticas que aí estão. É muito deprimente assistir à contraditória e alienada absorção de um modelo importado e depois absorver também de fora sua própria crítica, para em seguida colocar, sem mediações, outro modelo no lugar. A crítica não impede de enxergar que o planejamento modernista garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades (que é exatamente aquela camada de rendas médias e al-

tas que ofereceu maior resistência à aprovação do Plano Diretor proposta pela gestão malufista em São Paulo, em 1995 e 96); mas é preciso reconhecer que a cidade oculta é um subproduto dele. Nada pode substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades. Mas a experiência mostra também que há uma diversidade de atores na cena urbana e que, enquanto alguns aspectos não podem ser flexibilizados, outros podem e é até desejável que o sejam. Uma relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do universo urbano, social e institucional brasileiro se impõe para definir técnicas, programas e instrumentos que possam constituir uma ação de resistência à exclusão.

A esse indispensável conhecimento empírico do quadro atual é preciso associar uma memória com a avaliação das experiências realizadas: das propostas, planos, leis, arcabouço institucional e resultado dessas práticas, para evitar a repetição exagerada dos mesmos erros. Apenas os erros, e não as avaliações, parecem ser sistemáticos, como demonstramos ao dissertar sobre as legislações que acompanharam as políticas para cortiços, por exemplo. Para não repetir as idéias fora do lugar é preciso ampliar o conhecimento da contraposição entre a história das idéias e a evolução da realidade empírica. É preciso levar em conta o fosso que separa as idéias da prática e também o fosso que nos separa dos países centrais. A revisão de conceitos pode ajudar a evitar o mimetismo.

Talvez, antes mesmo do exercício de definição de caminhos, caiba a dúvida sobre a capacidade de a sociedade brasileira seguir planos urbanos, no início do século XXI, após as considerações feitas anteriormente. A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação na constituição de pactos sociais minimamente duradouros. Pelos mesmos motivos, cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos.

Por outro lado, conhecendo a realidade dramática do processo de urbanização no Brasil, outra dúvida se impõe: a conti-

nuar a dinâmica atual, excludente, predatória e marcada pelo desperdício de recursos, quais serão os cenários das nossas cidades na próxima década? Existe outra opção que não seja a ação planejada, tanto para a recuperação da cidade degradada quanto para alguma orientação do crescimento futuro?

O “planejamento urbano” ocupa um espaço mítico na mídia nacional (Villaça, 1989). É praticamente unânime uma surpreendente confiança no planejamento como solução racionalizadora para o caos em que se encontram as nossas cidades. Esse caos seria precisamente a expressão da falta de planejamento. Sem o reconhecimento dos conflitos profundos que constituem o motor dessa realidade urbana, a solução é uma questão de competência técnica. Sobre o “plano-mito” escreve Villaça:

“O planejamento urbano é encarnado numa idéia – hoje nada clara – de plano diretor e passa a ser admitido *a priori* como algo bom, correto e necessário em si. Adquire – no plano da ideologia – uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanha é a controvérsia entre eles. A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com que os leigos não só saibam o que é plano diretor como também lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos” (p. 230).

Para fortalecer a idéia da construção ideológica do plano como salvação dos males urbanos, Villaça argumenta que, ao agravamento dos problemas sociais, “a classe dominante responde com... plano diretor”. Essa foi a resposta da ditadura aos problemas urbanos. Essa foi a resposta, na Constituição de 1988, ao aguçamento dos movimentos urbanos e entidades sociais que haviam rejeitado a proposta de plano diretor na proposta de Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana, apresentada por seis entidades nacionais e subscrita por mais de 130.000 eleitores.

Mais do que planos diretores as entidades sociais (profissionais e de movimentos populares) que elaboraram a iniciativa de Reforma Urbana deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da propriedade. Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas

intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social. A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a “gestão democrática das cidades”, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos. A inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar *sucessivamente* no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada.

O IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – progressivo constitui, seguramente, o instrumento de arrecadação fiscal urbana mais importante previsto na Constituição de 1988. O IPTU é um expediente central de financiamento das cidades na Europa e Estados Unidos. Seu papel no auxílio à justiça urbana também não é nada desprezível. No entanto, ele é deprimido no Brasil como em toda a América Latina, como demonstrou Fernanda Furtado. Há uma rejeição em relação à tributação imobiliária na América Latina, onde a valorização imobiliária é vista como um direito do proprietário e não como um ganho que lhe é alheio, como levam a concluir autores como Henry George, para quem o ganho especulativo imobiliário não tem “legitimidade”. E essa é a percepção de ricos e pobres, segundo Fernanda. Desconfiança em relação aos governantes na aplicação de recursos, desinteresse dos governantes em ampliar a arrecadação com medidas impopulares, tradição de repasse de recursos federais aos municípios, papel estável da propriedade imobiliária em um contexto instável e de frágil alcance da previdência social são outros argumentos arrolados para explicar a falta de importância do IPTU como instrumento fiscal (Furtado, 1999). Nenhum desses argumentos se iguala ao principal obstáculo ao fortalecimento do IPTU, em especial à implemen-

tação do IPTU progressivo, que é dado pela correlação de forças que tem, nos proprietários imobiliários e na histórica relação entre poder e patrimonialismo, os limites para a aplicação da função social da propriedade.

Segundo a leitura de alguns eminentes juristas brasileiros (Eros Grau, Miguel Baldez), as novas figuras constitucionais seriam auto-aplicativas, mas após uma batalha entre governos municipais e o Judiciário – que teve início no governo de Luiza Erundina em São Paulo, em 1992 –, sua aplicação foi considerada dependente de regulamentação dos artigos Constitucionais 182 e 183. Após 11 anos de promulgada a Constituição, a regulamentação não foi feita, confirmando a resistência e o poder dos setores patrimonialistas.

Entretanto, não dá para remeter apenas aos instrumentos previstos na Constituição ou a quaisquer novos instrumentos jurídicos a responsabilidade do chamado “caos urbano”. O próprio IPTU, mesmo sem a qualificação da progressividade, poderia constituir-se em alavanca de melhoria da receita municipal e expediente de justiça social, já que sua cobrança pode obedecer a alíquotas diferenciadas. Raros são os governos municipais que o utilizam plenamente com essa finalidade e o problema está na correlação de forças local, sempre muito dependente das atividades imobiliárias. Em nome da “governabilidade” (apoio de maioria nas Câmaras Municipais e apoio de lideranças empresariais tradicionais em nível local) o IPTU mantém sua arrecadação deprimida.

Da mesma forma, podemos citar outros instrumentos legais existentes que estão disponíveis aos governos municipais, seja para ampliar a arrecadação para o financiamento das cidades, seja para regular o mercado visando baratear o custo da terra, seja para captação da valorização imobiliária, seja para recuperação de investimentos em infra-estrutura, seja para regularizar e urbanizar áreas irregulares, seja ainda para constituir estoque de terras para promoção pública de moradia popular. Podemos citar dentre eles: solo criado, contribuição de melhorias, zonas especiais de interesse social, zonas especiais de interesse ambiental, habitação de interesse social etc. A conhecida figura do

zoneamento poderia ser utilizada para garantir áreas com um *mix* de moradia de camadas de renda média e de interesse social mas, em vez disso, o zoneamento tem contribuído para restringir o mercado e, portanto, o acesso à moradia, por meio de padrões segregadores ou distinguidores. Percebe-se a quase total inutilidade de buscar instrumentos mais virtuosos ou tecnicamente melhores. Eles acabam obedecendo a uma mesma práxis de fortalecer a desigualdade. A chamada Operação Interligada (possibilidade de comprar potencial construtivo para um imóvel, acima do regularmente previsto na lei do zoneamento) poderia constituir uma alternativa de exceção para casos bastante específicos, exigidos pela condição do sítio e da paisagem. Mas ela acabou sendo utilizada em São Paulo de modo tão freqüente que se tornou uma regra para burlar a lei do zoneamento. É preciso buscar as causas dos conflitos na práxis, mais do que na figura jurídica. Uma boa proposta técnica, que é eficaz na Alemanha, na França, nos Estados Unidos, não será, necessariamente eficaz no Brasil. E, tivessem os setores excluídos mais poder, o instrumento ideal a ser aplicado já existe. Trata-se da discriminatória das terras públicas, que, caso fosse utilizada em sua plenitude, geraria transformações radicais na sociedade brasileira. A discriminatória das terras públicas poderia devolver à esfera pública grande parte do território nacional que tem sido ocupada gradativamente e ininterruptamente, a partir de 1850. Essa característica não é exclusiva de territórios pouco ocupados como a região Norte do Brasil. Estamos falando da confusão fundiária que permite a particulares se apropriarem de terras públicas no final do século XX, no Estado de São Paulo e mesmo nos arredores da Região Metropolitana de São Paulo. Superposição de propriedades, desapropriações da mesma área mais de uma vez, terras desapropriadas por valores equivalentes a 20 vezes o valor de mercado, são casos que abundam na região mais desenvolvida e mais capitalista do país.

É preciso, portanto, levar em conta a forma contraditória que essas questões assumem em nossa sociedade. Sem levá-las em conta, podemos estar praticando, sob a égide de um discurso moderno ou pós-moderno, um urbanismo arcaico com to-

das as características do poder do atraso: a) as obras são definidas pelas megaempreiteiras que financiam as campanhas eleitorais, b) suas localizações obedecem à lógica da extração da renda imobiliária, c) o conjunto delas forma um cenário destinado a firmar uma imagem exclusiva em espaço segregado e d) as leis se aplicam apenas a uma parte (freqüentemente minoritária) da cidade. Sabemos também que tanto o controle quanto a flexibilidade podem ser relativizados num contexto de aplicação arbitrária das regras.

Quais são as diferenças entre os territórios expandidos e polinucleados americanos e europeus, servidos por transporte de alta velocidade (afinal a informática, como o telefone, não diminuiu o número de viagens, ao contrário) e nossas regiões e metrópoles colapsadas pela infra-estrutura sucateada (com raras exceções)? O que se entende por parceria? O que se entende por participação e autogestão? O que se entende por descentralização? Quais são os temas sobre os quais o Estado não pode fazer concessões? Quais são aqueles que podem ser flexibilizados e quais os que não devem? Em função de quais objetivos? A reflexão sobre essas e outras questões pode mostrar que há algo mais determinante das relações de poder, por trás dos debates reificadores.

Concluimos portanto que, apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. Mas após tanto exercício ideológico em torno do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos como conceituar este planejamento? Num momento de mudança dos paradigmas do planejamento e da gestão urbana, dados pela reestruturação produtiva, nesta passagem de século, o que pode fazer uma gestão urbana democrática, tendo em vista a crise fiscal e esse quadro de desigualdade, segregação e forte apropriação ideológica dos símbolos representativos da proposta dominante de representação das cidades?

Reverter esse rumo buscando desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não é

tarifa simples nem de curto prazo e nem pode ser empreendida apenas em nível local, por maior que seja a vontade. As propostas aqui esboçadas não têm qualquer virtude em si, mas podem constituir referências num contexto de avanço dos setores democráticos.

11. Plano de Ação x Plano Diretor

As propostas não se referem a uma teoria e prática geral do planejamento, mas a algumas condições apenas:

a) Criar um espaço de debate democrático com participação ativa dos excluídos e reconhecimento dos conflitos.

b) Plano de Ação ao invés de Plano Diretor, com destaque para as diretrizes:

- Controle e orientação dos investimentos;
- Criação de um serviço especial de fiscalização do uso e da ocupação do solo;
- Enfoque integrado das ações sociais, ambientais e econômicas;
- Detalhamento de planos executivos, específicos, das prioridades: habitação, transportes públicos e meio ambiente (incluindo saneamento básico e drenagem).

c) Infra-estrutura de informação sobre as cidades e formação de quadros para a gestão urbana.

Não se trata de uma agenda que esgota o assunto, muito menos uma proposta que pretende ser hegemônica (sabe-se que, pelo menos a curto prazo, isso é impossível), mas sim uma pauta para abrir uma brecha e fazer frente ao urbanismo do discurso ou ideológico, ao urbanismo *fashion* ou do cenário, e finalmente ao urbanismo do mercado. O urbanismo que se pretende socialmente incluyente e democrático, além de comprometido com a chamada (por falta de melhor termo) sustentabilidade ambiental, carrega para a negociação apenas alguns pontos principais, centrais, ignorados ou dissimulados nas agendas dominantes.

Dadas as características deste trabalho, não cabe ainda um esforço de sistematização de um conjunto de conceitos relacionados a planos e planejamento urbano que resultaria mais burocrático do que útil. Basta fazer a ressalva, bastante óbvia (e nem por isso praticada), de que a atividade de gestão deve prever um plano orientador e um sistema de planejamento e gestão que seja responsável pela revisão periódica do próprio plano. Numerosos Planos Diretores aprovados nas Câmaras Municipais trazem essa premissa em seu texto. Trata-se de mais uma confirmação da existência dos “planos-discurso”. Vamos, então, nos ater àquilo que parece ser mais nuclear: como evitar as armadilhas de sempre?

Participação dos excluídos e reconhecimento dos conflitos

Partimos do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a desigualdade. Muito papel foi gasto em torno do conceito de planejamento participativo, sem que a essa produção abundante correspondesse uma prática efetiva de participação social. Evitando encher mais folhas de papel com um tema que parece óbvio, digamos que sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos. O *processo de formulação participativa* de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano. Nada disso, entretanto, pode ser garantido pela formulação técnica ou legislativa, por mais correta que seja. Se chamarmos essa esfera de participação, de Conselho (da Cidade, do Plano Diretor, de Planejamento etc.), veremos que a proposta já faz parte de muitas das Leis Orgânicas Municipais ou Planos Diretores Municipais. Pesquisa coordenada pelo professor Luiz Cesar de

Queiroz Ribeiro mostra o avanço legal das Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais, após a Constituição de 1988. Na gestão das cidades, entretanto, esse avanço não foi efetivado. Porém, se nada pode garantir a existência dessa esfera de participação democrática, sem ela, por outro lado, o plano não terá características enunciadas acima e muito menos terá assegurada sua implementação contrariando interesses tradicionais.

Plano de Ação

As críticas desenvolvidas nas páginas anteriores deste capítulo fornecem um rol de constrangimentos que precisam ser revistos quando da elaboração de uma nova concepção de plano urbanístico. Podemos citar alguns: *falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; falta de previsão, em especial, da orientação e localização dos investimentos; linguagem hermética “especializada” e propostas setoriais desvinculando o físico do social; conteúdo restrito a diretrizes gerais vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal (leia-se cidade do “mercado”)*, enfim trata-se de superar o histórico *descasamento entre leis, investimentos e gestão (operação, gerenciamento)*. Como já foi destacado anteriormente, a orientação dos investimentos na maioria das cidades obedece a plano não explícito, guiado por interesses precisos.

Foi, certamente, a partir da crítica ao planejamento burocrático e tecnocrático que os setores progressistas lograram incluir como recomendação da ONU na preparação da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – a Habitat II – a proposta da elaboração de um *Plano de Ação com a participação de atores-chave, em níveis nacional, regionais e locais*. Essa recomendação não foi seguida pelo governo brasileiro que apresentou, sem qualquer consulta, um documento com conteúdo bastante previsível, na última hora. O Plano de Ação pode ser um contraponto ao Plano Diretor, essencialmente normativo. Ele pode incluir uma proposta normativa (a busca de uma normatividade cidadã ou aplicável para todos), mas deve incluir também ações, operações, investimentos. Como já

se afirmou anteriormente, a democratização do investimento público na cidade é mola central da valorização fundiária e imobiliária, influenciando portanto no mercado e na dimensão da exclusão urbanística. A natureza e a localização dos investimentos, governamentais em primeiro plano e privados em segundo, regula quem e quantos terão o direito à cidade. Ela influi ainda nas características da segregação territorial e na qualidade de vida de cada bairro. Daí a grande importância das experiências de Orçamento Participativo na definição dos investimentos urbanos. A integração entre Plano de Ação e Orçamento Participativo pode constituir um motor de reversão na gestão das cidades no Brasil.

O *Orçamento participativo* (realizado há mais de 10 anos em Porto Alegre) não tem apenas a virtude de ampliar a cidadania por meio de um processo pedagógico, abrir caixas pretas, mudar o caráter do poder municipal, distribuir rendas, melhorias e oportunidades. Ao quebrar os monopólios na definição dos investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, ele atinge frontalmente a lógica de funcionamento da valorização imobiliária. Talvez ele seja mais eficiente do que a legislação urbanística em relação ao objetivo de diminuir a segregação territorial. Especialmente se considerarmos como as leis são aplicadas entre nós, ou como se exerce o chamado poder de polícia municipal.

O outro aspecto central do Plano de Ação é o *controle urbanístico ou a chamada fiscalização do uso e da ocupação do solo*. Ele está na essência da implementação de qualquer plano. É o poder de polícia sobre o uso e ocupação do solo que garante a ocupação não predatória do território e impede o descumprimento das normas propostas. Não há compromisso entre os Planos Diretores (normativos) e o controle urbanístico, como é freqüente não haver relação entre as equipes técnicas de planejamento e as de fiscalização, que deveriam garantir o cumprimento das leis de uso e ocupação do solo. Verifica-se aí a distância entre quem pensa a cidade e quem a operacionaliza. O Plano de Ação deve incorporar o controle urbanístico como uma ques-

tão central e rever completamente os procedimentos de fiscalização, expressiva fonte de corrupção nas cidades. Vale lembrar as atitudes permissivas dos governos conservadores, que não se opõem às ocupações em áreas de preservação ambiental (desprezadas para o mercado imobiliário), mas protegem terras valorizadas pelo mercado privado (Maricato, 1996). A fragilidade do aparato de fiscalização do uso e da ocupação do solo das prefeituras municipais, dos órgãos públicos ligados ao meio ambiente, das polícias florestais, entre outros, é funcional para um universo onde a invasão é a regra, em função da falta de alternativas. Essa fragilidade é funcional também, como já notamos, para a alimentação da relação eleitoral arcaica. As câmaras municipais se repetem na edição periódica de “leis de anistia” que perdoam as construções ilegais. A fragilidade é também funcional para a diminuição do preço da força de trabalho responsável pela construção de sua própria moradia e de parte da cidade. Os recursos, inclusive os recursos humanos, se concentram na cidade do espetáculo. O peso do grande número de funcionários que permanecem nos gabinetes contrasta com a fragilidade mencionada das equipes de fiscalização. Além do mais, esta fica sempre relegada a um funcionário hierarquicamente menos importante do que os de gabinete, ou burocratas. A prática mostra que se dá pouca importância a esse controle efetivo e muita importância aos relatórios e estudos, alguns bem sofisticados. Um exemplo disso está na elaboração da nova lei de Proteção aos Mananciais em São Paulo iniciada em 1997 e ainda em discussão no ano 2000. Enquanto a ocupação ilegal e predatória continua, já que a fiscalização é ineficaz, a formulação dos novos padrões urbanísticos de ocupação das bacias a serem protegidas deverá obedecer à lógica de uma equação matemática definidora do limite de fósforo na água das represas, equação essa fixada por “zelosos” técnicos do governo estadual. A falta de controle real corresponde uma radicalização dos parâmetros fixados em metodologias definidas nos gabinetes.

Além do engajamento com o controle urbanístico, o Plano de Ação exige a *integração dos diferentes setores do governo e do governo com a sociedade*. As ações que visam o conjunto dos

“assentamentos humanos”, para usar o conceito da ONU, não são apenas urbanísticas e ambientais, elas são ao mesmo tempo de natureza econômica (emprego e renda) e social (educação, saúde, cultura). Não cabe aqui discorrer sobre os males da fragmentação da ação do Estado (até porque os neoliberais se aproveitaram muito dessa argumentação para criticar a “ineficácia estatal”) e sobre as vantagens da participação (consenso absoluto nos documentos que vão da esquerda democrática até a OCDE). Cabe, se ainda for preciso, lembrar que o plano não tem o poder de obrigar a isso, mas dificilmente uma ação nos bairros com predominância de moradias pobres, que contam com falta de saneamento básico e alto índice de violência, por exemplo, é implementada sem a participação. A predação ambiental e social, quando atinge as dimensões atingidas em nossas cidades, exige do Estado, quando se dispõe a enfrentar o problema, uma intervenção integrada e participativa. Os projetos de renda mínima (como os do Distrito Federal), relacionados à permanência das crianças na escola, são os instrumentos mais eficazes para retirar as crianças das ruas e dar-lhes alguma esperança de um futuro melhor. É uma medida econômica com grande impacto urbano. A urbanização de uma favela pode proporcionar o saneamento ambiental, melhorar a circulação e as moradias, garantir o endereço e eliminar riscos, mas sem o acompanhamento de políticas sociais (culturais, educacionais, de saúde) e econômicas (ampliação da renda e do nível do emprego), dificilmente ela terá o efeito de alavanca que, em geral, é atribuído à simbologia urbanística.

Mais importante do que apregoar, no papel, direitos sociais vagos como o direito à habitação, até mesmo quando esse papel se torna uma emenda constitucional aprovada, como aconteceu no Brasil em março de 1999, é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, *a questão central é fundiária e imobiliária*. Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma socie-

dade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica. A discriminatória das terras públicas aí está. É lei. Ela é, provavelmente, o mais radical instrumento de política fundiária. Os demais instrumentos já citados também estão disponíveis para implementar uma política de moradia social ou de transportes públicos, ou de proteção ambiental visando o saneamento e a drenagem urbanos.

É forçoso reconhecer que o mais importante instrumento fiscal e de justiça urbana – o IPTU progressivo – ainda carece de regulamentação para ser aplicado, como já foi notado aqui. Nem por isso ele tem merecido a atenção que lhe caberia, após 17 anos de tramitação, no Congresso Nacional, apesar dos esforços de algumas ONGs, além de poucos partidos (em especial o PC do B e parte do PT). Não há qualquer esforço coletivo de prefeitos ou vereadores em relação à sua aprovação, nem mesmo no campo da esquerda. Uma proposta socialmente incluída deve elegê-lo como objeto de uma campanha nacional, não somente para acelerar sua aprovação, como também para garantir sua aplicação.

Note-se que o IPTU tem sido mencionado aqui mais como um instrumento fiscal do que de política urbanística, mas é preciso repetir que não precisa haver desencontros entre esses dois papéis, bastando urbanistas e economistas abandonarem a lógica da fragmentação que é própria da máquina administrativa pública, pois em geral a gestão do IPTU se dá na Secretaria Municipal de Finanças e não na Secretaria de Planejamento Urbano.

Finalmente, cabe reafirmar o compromisso de qualquer plano urbano de situar no centro de sua construção a questão da moradia social e dos transportes públicos. Já destacamos o conflito da moradia ilegal com a preservação ambiental, segregação espacial e também até com a violência nas cidades. Uso do solo, moradia social e transporte público são indissociáveis para uma gestão do solo visando melhorar a qualidade ambiental urbana (em especial as condições de saneamento e drenagem).

Infra-estrutura de informação sobre a cidade/formação de pessoal

O desconhecimento da cidade real facilita a implementação de políticas regressivas carregadas de simbologia. O conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação. Na sociedade brasileira, podemos dizer que a realidade é subversiva ao pensamento conservador. Daí o potencial de uma ação pedagógica sobre o reconhecimento da cidade real, em especial da “cidade oculta”.

A desatualização de cadastros fundiários e imobiliários e a confusão reinante, em torno dos limites das propriedades, são a regra geral nos municípios em todo o Brasil. A fragmentação dos diversos cadastros é outra característica comum. Frequentemente, até mesmo os “softwares” utilizados em uma mesma prefeitura, em diferentes cadastros, são incompatíveis entre si, como acontece em São Paulo, onde cada secretaria mantém seu próprio cadastro como parte aparente de um feudo. A unificação dos cadastros, o aperfeiçoamento e atualização das informações são portanto indispensáveis para o que se propõe aqui.

Da mesma forma, é preciso reconhecer que o tratamento ideológico dado ao ensino da arquitetura e do urbanismo nas universidades, à prática profissional nos escritórios privados, voltados principalmente para o mercado, e nos órgãos públicos voltados para uma gestão urbana injusta desenvolveu professores, técnicos e profissionais distanciados dos grandes problemas sociais urbanos. Poucos países do mundo se viram à frente de realidade semelhante e com tais dimensões. Talvez alguma semelhança possa ser encontrada no México, Argentina, África do Sul e Índia. Mas ninguém desconhece as grandes diferenças que nos separam desses países, considerados aqui mais próximos em relação à situação das cidades. Poucas são as experiências internacionais que poderão nos informar em relação ao desenvolvimento de conhecimento de projeto arquitetônico e urbanístico, engenharia urbana (saneamento, drenagem, circulação), paisagismo, geotecnia, entre outros, destinados a trans-

formar a “não cidade” em cidade. No primeiro semestre de 1999, a revista *Harvard Design Magazine* publicou diversos artigos sobre cidade e exclusão social nos países não desenvolvidos. A capa da revista era ilustrada com uma foto de uma favela de Caracas, semelhante a qualquer favela brasileira. Se a universidade brasileira não se ocupar do assunto com a atenção e urgência que ele merece, o espaço certamente será ocupado por quem tem olhos mais abertos... para o mercado internacional. Não faltarão aqueles que irão aos Estados Unidos estudar soluções urbanísticas para favelas, o que aliás já acontece.

A formação de quadros para a reforma e a gestão urbana implica compromisso com a ação real e concreta. Ela deve se estender aos profissionais do urbanismo dos setores público e privado, mas também aos parlamentares, jornalistas, promotores e procuradores públicos, lideranças sociais, para criar uma consciência social, uma nova simbologia ou nova visibilidade urbana e uma nova práxis.

12. Conclusão

*A população brasileira deseja a modernidade. A elite nacional é que desistiu dela*²⁶ (Francisco de Oliveira, set. 1999).

O final dos anos 1970 e toda a década de 1980 foram marcados pelo avanço da participação política no Brasil. A crise de hegemonia política das elites ficou bastante clara em vários momentos em que a oposição operária, parlamentar e popular avançou. Nos anos 1990, assistimos à remontagem *da tradicional coalizão em que se sustentou o poder conservador no Brasil*, sob a liderança do sociólogo presidente. Há um evidente recuo da oposição (parte cooptada pelos procedimentos arcaicos) e um claro avanço do projeto neoliberal marcado pelo retorno da posição internacional imperial americana (Fiori, 1997).

²⁶ Essa frase foi dita no contexto do Exame para Professora Titular da USP, maio de 1999, no qual esta autora estava sendo examinada. A modernidade é tomada aqui como a conquista de direitos isonômicos, universais.

Mesmo considerando o esvaziamento das instâncias políticas, substituídas crescentemente pela mídia, e a fragilização das instâncias de planejamento urbano, o momento de transição é favorável ao debate, pois apresenta um vazio preenchido apenas, por enquanto, pela perplexidade dos funcionários públicos e professores envolvidos com o tema. Não vamos esperar passivamente que um novo “modelito” ocupe esse vazio, para depois nos restringirmos a fazer nossas brilhantes críticas em mais um congresso nacional e internacional, com o patrocínio das agências de fomento.

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é a de “replantear” a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades. Trata-se também de ousar apontar caminhos, mesmo em meio à tormenta... e por isso mesmo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCASTRO, F. “Vida privada e ordem privada no Império”. In: ALENCASTRO, F. (org.). *História da vida privada II*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- ANDRADE, C.F. de S.L. *Parâmetros urbanísticos em loteamentos irregulares e clandestinos na Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, FAUFRJ, 1998 (mestrado).
- ARANTES, O.B.F. *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo, Edusp, 1998.
- ARANTES, O.B.F. & ARANTES, P. *Sentido da formação*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- BALDEZ, M. *Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte*. Rio de Janeiro, Fase, 1986.
- BAUDRILLARD, J. *L'illusion de la fin*. Paris, Galilée, 1992.
- BENKO G. & LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- BORJA, J. & CASTELLS, M. *Local and global*. Londres, Earthscan, 1997.
- BROWN, H.J. *Land use and taxation*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- CASTRO M.C. Pozzi de & SILVA, H.M. Barreto da, *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. São Paulo, Lab-Hab/FAUUSP, 1997.
- DEÁK, C. “Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80”. In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.
- DEBORD, G. *La société du spectacle*. Paris, Gallimard, 1992.
- DRUMOND JR., M. *Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica*. Águas de Lindóia, IV Congresso paulista de Saúde Pública, 1999.
- FALCOSKI, L.A.N. *Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenvolvimento urbano*. São Paulo, FAUUSP, 1997 (dout.).
- FAORO, R. *Os donos do poder II*. São Paulo, Globo, 1995 (2 vol.).
- FERREIRA, J.S. *Os contrastes da mundialização*. São Paulo, FFLCH USP/Ciência Política, 1997.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- FIX, M. *O Estado e o capital nas margens do Rio Pinheiros*. São Paulo, FAUUSP, 1996 (TGI).
- FLORENTINO, M. *Em costas negras*. São Paulo, Cia. das Letras, s.d.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional, 1995.

FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. São Paulo, FAUUSP, 1999 (dout.).

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço*. São Paulo, Edusp, 1993.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.

HOBSBAWN, E. *Éra dos extremos*. São Paulo, Cia. das Letras, 1998.

IC – INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, IC, 2000 (mimeo.).

LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. *Parâmetros para urbanização de favelas*. Rio de Janeiro, FINEP/CEF, 1999 (relatório de pesquisa).

LAGONEGRO, M. *A sobrevida de um modelo*. São Paulo, FAUUSP TGI, 1996.

LAMPARELLI, C.M. “Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbana regional no Brasil”. In: *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo, FAUUSP, mar.-abr. 1995.

LEFÈBVRE, H. *Le droit à la ville*. Paris, Anthropos, 1968.

LEME, M.C. *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo, Fupam/Studio Nobel, 1999.

MARCUSE, P. “The enclave, the citadel and the ghetto: What has changed in the post-Fordist U.S. city?” In: *Urban Affairs Review*, Sage Publications vol. 33, n. 2, nov. 1997.

MARICATO, E. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.

—. *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental*. Brasília, PNUD e Ministério das Relações Exteriores, 1995.

—. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996.

—. *Enfrentando desafios*. São Paulo, FAUUSP (T. Livre-Docência), 1997.

—. “Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade”. In: SOUZA, Maria Adélia A. de, & outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999.

MARQUES, E. & TORRES, H.G. *São Paulo no sistema mundial de cidades*. Cambridge, Harvard Center for Population and Development, 1997.

MARTINS, J. de S. *O poder do atraso*. São Paulo, Hucitec, 1994.

MARX, K. *El capital*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946.

MASSIAH, G. “Le sens de la transformation urbaine”. In: *Économie et Humanisme*. Lyon, n. 337, mai. 1996.

MATTOS, C. *Evolucion de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano-regional*. Santiago, Instituto de Estudios Urbanos, 1997.

OLIVEIRA, F. Entrevista dada à Revista *Vintém*. São Paulo, Editora Hedra, ano 2, n. 3, 2000.

—. *A economia da dependência imperfeita*. 4. ed., Rio de Janeiro, Graal, 1984.

PORTAS, N. “Tendências do urbanismo na Europa”. Revista *Oculum*. Campinas, FAUPUC, n. 3, 1993.

PRADO, C. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

REZENDE, V.L.F.M. *Planejamento e política fundiária, o caso do Rio de Janeiro*. São Paulo, FAUUSP, 1995 (dout.).

SCHWARZ, R. *Seqüências brasileiras*. São Paulo, Cia. das Letras, 1999.

—. *Um mestre na periferia do capitalismo. Machado de Assis*. São Paulo, Duas Cidades, 1990.

SILVA, L.O. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas, Unicamp, 1996.

SMITH, R. *Propriedade da terra e transição*. São Paulo, Brasiliense, 1990.

SMOLKA, M. “Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990”. In: Gonçalves, M.F. (org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

—. & FURTADO, F. “Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumento de intervenção urbana (progressista)”, Revista *Espaço e Debates*, Ano XVI, n. 39, 1996.

SNAI. "Habitação e desenvolvimento urbano", *Em destaque*. São Paulo, Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT, n. 6, ago. 1996.

SOUZA, A.M.G de. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1990.

SOUZA, A.M.G. de. *Limites do habitar*. São Paulo, FAUUSP, 1999 (dout.).

SOUZA, M.A. de. "O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente". In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S., *op. cit.*

TREVISAN. "Construbusiness: habitação, infra-estrutura e geração de empregos", 3. *Seminário da Indústria Brasileira da Construção*. São Paulo, FIESP/CIC, jun. 1999.

VAINER, C.B. "Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico". Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1999 (mimeo.) e neste volume.

VELTZ, P. "Hierarquies et reseaux". In: BENKO, G. & LIPIETZ, A., *op. cit.*, 1992.

—. *Mondialisation villes et territoires*. Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

VERAS, M.P.B. *Territórios de exclusão em São Paulo*. São Paulo, PUC-SP, 1999 (Tese Titular).

VILLAÇA, F. "Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira". In: SOUZA, Maria Adélia A. de, & outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999.

—. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S., *op. cit.*, 1999.

ter havido vida –; intervenções pontuais, a cidade-cirúrgica e a cidade-vacina contra a cidade-doença e a cidade-Aids. É o urbanismo do *apartheid*, em sua acepção mais radical e mais perversa.

Urbanismo de *marketing*, da cidade-imagem de marca, cujos portais dourados estão a dizer, como à entrada do inferno "deixai para trás toda a esperança", a cidade do planejamento estratégico é submetida aqui a fortes interrogações. A crítica da estética e da cultura, do planejamento e da sociologia urbana embutidas na literatura e na prática das cidades-marca, Barcelona e Gêa, e seus arremedos periféricos, são submetidas nos ensaios de Otília Fiori Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato ao confronto não apenas com as promessas do urbanismo moderno, mas às suas contradições/convergências com o capitalismo financeiro, a transformação radical da cidade em capital-dinheiro, as tendências de descentramento do trabalho na estrutura social e à metamorfose do conflito em intervenções apaziguadoras, marquetelras, de uma exclusão radical. Que tiro!

Francisco de Oliveira

Otília Arantes é professora no Departamento de Filosofia da USP

Carlos Vainer é professor no IPPUR-UFRJ

Ermínia Maricato é professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

desenho (capa):
Quer se acomodar? de Paul Koen