

Política Urbana no Brasil - Esperança em Meio ao Caos?

Raquel Rolnik

Qual será a velocidade da cidade do futuro? Da Internet banda larga, que elimina fronteiras, desmaterializando espaços, ou do congestionamento quilométrico que transforma curtas distâncias em tempos imprevisíveis? E o espaço urbano do futuro? Serão ruínas inacabadas cobertas por montanhas de lixo e entulho ou a assepsia superiluminada dos megacentros de compras e lazer? Existirão no futuro ruas? Sobreviverão à fragmentação crescente dos espaços, à negação absoluta de qualquer terreno de ambiguidade ou convivência entre o público e o privado? Deixarão de ser o lar dos automóveis, decoradas especialmente com um paisagismo para ser visto através do pára-brisa? Ou serão a casa dos sem-casa, dos sem-lugar, dos fora da ordem mundial?

O início do terceiro milênio nos coloca diante de questões que impõem a necessidade de repensar e renegociar as bases fundamentais da cidade que queremos. Durante a modernidade, a idéia de acesso universal a bens e serviços públicos alimentava uma utopia de cidade aonde pobres e ricos eram considerados cidadãos – pelo menos em tese e como objetivo - frente ao estado. Aliás, era justamente o estado o encarregado pela implementação desta utopia, através de seu aparato legal e – principalmente – através de uma ação direta de disponibilização destes bens e serviços para todos.

Entretanto, a consolidação do capitalismo global do pós-guerra definiu claramente o tom hegemônico contemporâneo. A mobilidade do capital e a emergência de um mercado global criaram uma elite que controla os fluxos do capital financeiro e das informações, atuando predominantemente em redes e clusters, e reduzindo seus vínculos com suas comunidades de origem. A utopia da universalização dos direitos se rompe, gerando uma nova ordem social baseada em uma nova estrutura de castas: de um lado, os incluídos; de outro, os excluídos. (DUPAS 2003)

Estas mudanças inserem-se em uma conjuntura econômica internacional marcada por uma série de ajustes frente à intensificação nas velocidades das relações econômicas globalizadas, com aumento nos fluxos financeiros e o surgimento de novos padrões tecnológicos e organizacionais da produção, dominados pela automação e pela atuação em rede de grupos econômicos transnacionais. A chamada firma-rede, operando através de uma descentralização da produção em cadeias espalhadas por diferentes territórios do planeta, explorando localidades com larga

oferta de mão-de-obra barata, organiza-se segundo franquias, sub-contratações e terceirizações. A revolução micro-eletrônica, com o aperfeiçoamento do microcomputador, a utilização maciça da telemática, dos métodos digitais e da automação na produção industrial, nos serviços e na agricultura, constituindo a chamada Terceira Revolução Industrial, fornece a infra-estrutura necessária para as operações empresariais descentralizadas com concentração de ganhos e decisões. (ROLNIK & NAKANO 2000)

Nesse novo padrão de desenvolvimento, a modernização se dá de forma seletiva, com os investimentos direcionando-se segundo os “requisitos locacionais da acumulação flexível como: melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda” (ARAÚJO, 1999: 3). A modernização seletiva atual usufrui as vantagens locacionais produzidas no território durante o período da modernização desigual vigente no “capitalismo dirigido” entre as décadas de 50 e 70. Este novo padrão de desenvolvimento, conduzido principalmente pela lógica competitiva do mercado, tem gerado a formação de enclaves de dinamismo próximos a áreas excluídas dos processos de seleção econômica. Ou seja, trechos do território qualificados para receber investimentos distribuídos seletivamente passam a participar das relações econômicas mundializadas e se distanciar socialmente dos territórios de pobreza, estagnadas e isoladas à sua volta, aumentando a desigualdade e os graus de exclusão social e territorial. Essa “seletividade territorial” no direcionamento dos investimentos públicos novamente coloca o Estado como importante ator - na presença e na ausência – no desenho de uma nova geografia urbana.

O espaço da modernização seletiva

Uma nova geografia se arma na paisagem global. Nela, as cidades foram de certa maneira desconectadas dos limites dos Estados nacionais que as continham, e, soltas numa rede perversa estruturada por um capital flutuante, procuram redefinir seu papel. Boa parte da produção contemporânea do urbanismo tem sido mobilizada para criar uma cenografia de tal forma que a cidade se transforme numa espécie de produto à venda num stand, fazendo parte de uma megaexposição global de cidades à procura de empresários transnacionais que decidam nela investir.

Sob a égide exclusiva da competitividade e inserção na ordem global, grandes investimentos são feitos, recortando na paisagem fragmentada da cidade os enclaves mundializados. Entretanto estes enclaves não se viabilizam senão como forte investimento em infraestrutura urbana, sobretudo em sistemas de circulação- agora rebatizados de logística – que permitem a conexão entre os nós da rede de espaços incluídos. Nenhuma destas cenografias do capital globalizado foram erigidas sem forte participação do Estado. Diante da impossibilidade do gasto público, o investimento se viabiliza através das chamadas parcerias que mobilizam capitais privados. Aonde estaria então a presença do Estado? Em primeiro lugar, em sua ausência como ente regulador e redistribuidor de oportunidades e renda, que diante da oportunidade de captura de investimentos renuncia a qualquer imposição de padrão redistributivo, abrindo sua guarda para que estes enclaves se desconectem do território solidário do Estado-nação. Em segundo lugar, concentrando seu parco poder de intervenção/gestão na viabilização destes enclaves, no mínimo destinando parcela considerável de seu débil aparato de gestão para esta finalidade. Finalmente, diretamente injetando recursos – sobretudo poupança pública – no financiamento dos empreendimentos, já que o modelo de parcerias viabiliza o financiamento público para o investimento privado, em uma conjuntura de forte restrição ao endividamento político no contexto de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal.

Enquanto isto, na cidade popular

No Brasil urbano do terceiro milênio, entretanto, a maior parte do território é ocupada pelo vasto campo da pobreza, e de uma urbanização incompleta que a utopia da modernidade não atingiu. Hoje, esta situação não está presente apenas nas metrópoles e megacidades do país, mas também nas cidades médias incluídas no circuito do dinamismo econômico e da modernização seletiva. No Brasil urbano, além da consolidação das megacidades na rede urbana nacional, salienta-se o acréscimo, entre 1991 e 2000, de 5,3 milhões de pessoas nas cidades médias, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. Essas cidades, que concentravam 19% da população brasileira em 1991, passaram a acolher 20% em 2000 (IBGE 2000).

Este processo foi acompanhado por uma espécie de disseminação do padrão metropolitano para além do território das metrópoles, um padrão típico dos territórios metropolitanos - periferias autoconstruídas e precárias erigidas por mercados informais de terra se espalham também por centros regionais e polos turísticos. Porém não é esta somente a diferença que marca nossas cidades no novo milênio. O desemprego, acompanhado pelo aprofundamento da precarização das

relações de trabalho, agrava a vulnerabilidade do contingente excluído das benesses do capitalismo atual. Para se ter uma idéia, durante os anos entre 1991 e 1997, as metrópoles brasileiras perderam 4% dos seus empregos, registraram uma queda de 28% de trabalhadores com carteira assinada e um aumento de 27% de trabalhadores sem carteira (DUPAS, 1999: 126). Segundo esse autor, “este movimento significou, nos últimos seis anos, uma perda de 2,2 milhões de postos de trabalho no setor formal e um ganho de 1,7 milhões de postos no setor informal”. Para a década de 2000, o desemprego nacional poderá alcançar taxas ainda maiores que as verificadas nos anos 90, ultrapassando a casa de 10% da PEA (POCHMANN 2000).

A explosão da economia informal deve ser analisada no contexto de desagregação da sociedade salarial, na qual o trabalhador tinha acesso a serviços e benefícios, através do “salário indireto”, proporcionado pelo emprego formal. Nesse quadro de diminuição da proteção social e perda de direitos adquiridos como férias remuneradas e 13º salário, no qual a aposentadoria e assistência médica ficam a cargo do próprio trabalhador da economia informal, estamos testemunhando um aumento das vulnerabilidades no interior da sociedade brasileira.

Estas mudanças tiveram um impacto urbanístico particularmente agudo na questão da mobilidade e acessibilidade - de um lado aprofundando o isolamento dos mais pobres nas periferias e de outro introduzindo um grande componente de informalidade nos serviços de transporte público. A diminuição da massa de empregados - o que incluiu os beneficiários de vale-transporte - aumentou a massa dos excluídos do transporte, ao mesmo tempo em que gerou o fenômeno dos "perueiros" como nova frente de trabalho informal. Assim, a informalidade, irregularidade e clandestinidade, paradigma dominante na produção habitacional há décadas, atingiu também o setor de transportes.

Os processos de territorialização da pobreza nortearam a alocação dos contingentes mais pobres nas periferias urbanas, caracterizadas, do ponto de vista urbanístico, por profundas precariedades de circulação e de condições de moradia, por carências em diversos setores dos serviços sociais, culturais e infra-estruturais, e pela insuficiência de formas de sociabilidade e de espaços públicos qualificados que acolham as atividades coletivas, a vida social, as relações de trocas e interlocuções capazes de erigir uma esfera pública efetiva. Marcadas pela concentração de renda, desigualdades sociais e processos de exclusão sócio-territorial, os riscos se ampliam e, por sua

vez, vão exacerbando os conflitos, como fica evidenciado principalmente pela violência urbana que coloca a vida da sociedade como um todo sob um grau máximo de vulnerabilidade.

Apesar da urbanização de risco afetar a cidade como um todo, os riscos são distribuídos desigualmente através das classes sociais. Os mais pobres, com menos respaldo em seguridades sociais, recebem os impactos das disfunções, catástrofes e acidentes urbanos em intensidade muito maior do que os mais ricos. Há uma acumulação de vulnerabilidades nos setores mais vulneráveis. Entretanto ao longo principalmente da última década do século XX se acreditou que , construindo uma cidade-fortaleza era possível viabilizar uma ilha da qualidade em meio a um mar de vulnerabilidades. Desta forma, o shopping center exclusivo e protegido condenou o comércio de rua múltiplo e heterogêneo, o condomínio fechado substituiu o bairro. E o espaço público encolheu à monofuncionalidade da circulação.

Desta forma se construiu uma paisagem fragmentada entre fortalezas globalizadas e guetos desqualificados. As grades altas e espetadas que incluíram um horizonte prisional em nosso cotidiano são irmãs, gêmeas, do exílio excludente a que condenamos permanentemente a maior parte dos moradores urbanos . Periferia, conjunto habitacional, favela: é sempre a mesma história de destinar o menos urbano, o mais inacessível e desqualificado dos espaços para evitar a convivência que ameaça valores imobiliários e estabilidade social. Então a cidade se defende dela mesma, imaginando que finalmente possam existir espaços absolutamente imunes à pobreza e isentos de contradições ou utopias de conversão final de todos os habitantes urbanos em clientes e consumidores.

Enquanto isso, a violência só cresce, condenando a cidade a um triste destino de morte lenta, submersa em calamidades minuciosamente construídas ao longo do tempo: enchentes, congestionamentos, riscos. O rio malcheiroso inunda a avenida carregando o carro blindado. A imagem – que é real em períodos chuvosos em várias cidades do país – demonstra a inviabilidade do padrão de exclusão territorial e a violência é apenas seu sinal mais cruel e perverso.

É possível parar a máquina da exclusão territorial, reconstruindo a cidade?

A formulação de uma política antiexclusão requer a compreensão global dos fatores que a construíram. No caso da política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos: a estratégia da distribuição dos investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana. E, se a exclusão territorial pode ser construída com esses três elementos, podemos também a partir deles produzir instrumentos para desmontá-la. Uma estratégia de investimentos que privilegia de forma excludente determinada área da cidade, ou determinada funcionalidade (como o transporte individual), influi radicalmente na lógica da distribuição das centralidades – e, portanto, nas oportunidades de emprego, renda e educação – no espaço intra-urbano.

A exclusão territorial é montada por meio da definição de grandes investimentos, que podem ser neste bairro ou naquele, em benefício de poucos ou de muitos, privilegiando os automóveis ou o transporte público, instalando centralidades e as reservando para os empreendimentos das elites ou gerando oportunidades de forma mais distribuída para a maior parte da população. Grandes investimentos urbanos podem promover a redistribuição, abrindo novas frentes de oportunidades econômicas e culturais para poucos ou para muitos – o que depende basicamente das opções estratégicas dos projetos, que podem gerar espaços públicos de apropriação o mais ampla possível ou ilhas protegidas e defendidas para poucos.

O segundo elemento absolutamente central de uma política urbana é a estratégia de regulação. Produzirmos um urbanismo antiexclusão significa, no campo da regulação, abrir a cidade para toda a população em todos os sentidos, estabelecer uma regra de construção da cidade, regras de zoneamento, de parcelamento, que tenham rigorosamente a ver com a maneira pela qual o povo constrói sua moradia e que, portanto, consigam incidir sobre ela. Contrapõe-se, assim, a uma regulação (infelizmente ainda hegemônica) que atinge o todo apenas virtualmente, que não traduz os processos que ocorrem em grande parte da cidade, condenando-a a uma eterna ilegalidade.

A estratégia de exclusão se dá também no âmbito da gestão e dos processos decisórios. O fato de as elites governarem historicamente para si mesmas, ao mesmo tempo abrindo espaços de

extralegalidade negociada como resposta à pressão dos mais pobres, mostra que a democratização da gestão urbana não é só uma questão de bandeira política, mas a única possibilidade de inversão desta equação. Abrir o processo de tomada de decisões sobre o investimento e o controle do território urbano é um pressuposto para construirmos uma política urbana que inclua a totalidade dos atores sociais. As instâncias e formas de participação popular no planejamento da cidade são instrumentos que agem nesse sentido, abrindo espaços reais de interlocução, para que os setores populares possam efetivamente interferir na construção de um projeto de cidade. Nesse ponto é fundamental e insubstituível a participação popular organizada, produzindo uma interface real – e não simulada – com o poder público. Os planos urbanísticos, os projetos urbanos e a regulação precisam ser congruentes com a gestão da cidade, não se pode inventar um plano, um projeto de cidade cheia de qualidades, absolutamente descolado da capacidade de organização e possibilidades reais de implementação e controle dessa política.

Esses três elementos – a estratégia de investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana – evidentemente só se apresentam isoladamente em uma análise. Na prática, eles aparecem combinados e complexamente articulados entre si e com os outros setores da gestão pública. Dessa forma, é fundamental a existência de uma política global que leve em conta a missão improrrogável que se apresenta: a reconstrução local da noção de esfera pública, aquilo que dá identidade e sentido à cidade e à sociedade.

Nesse contexto, o urbanismo tem um papel específico e profundamente estratégico. Sua capacidade de gerar símbolos e imagens futuros, atribuindo materialidade a alguns dos aspectos de um projeto de construção dessa esfera pública, pode ser extremamente eficaz. Os processos de planejamento ou a definição de projetos e políticas urbanas, denominem-se planos diretores ou planos estratégicos, não são inocentes. Podem servir apenas e tão-somente para legitimar práticas concentradoras e excludentes, podem ser capturados pela lógica da acumulação ou, modestamente, nos estreitos limites da poderosa atuação urbanística, podem ousar o desejo de intervir sobre esta lógica e de abrir espaços de redistribuição de renda e poder, abrindo esperanças em meio ao caos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, T.B. DE. Brasil: Dinâmica Regional Recente, sustentabilidade e Competitividade das Regiões. Texto apresentado no seminário URBS OMNIBUS – O Desafio das Cidades: Uma Visão Integrada de Intervenção no Espaço Urbano, organizado pelo BNDES e ANTP, Rio de Janeiro, 12-13 maio 1999, mimeo.

DUPAS, G. Economia Global e Exclusão Social – Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

POCHMANN, M. *Emprego e Trabalho no Brasil em Perspectiva*. Em *Brasil no Limiar do Século XXI*, organizado por Henrique Rattner. São Paulo, EDUSP/FAPESP, 2000.

ROLNIK, R. e NAKANO, K. Cidades e Políticas Urbanas no Brasil: Velhas Questões, Novos Desafios. Em *Brasil no Limiar do Século XXI*, organizado por Henrique Rattner. São Paulo, EDUSP/FAPESP, 2000.

ROLNIK, R. *É Possível uma Política Urbana Contra a Exclusão?* Em *Governo e Cidadania*, organizado por TREVAS, V., MAGALHÃES, I. e BARRETO. São Paulo, Perseu Abramo.

Raquel Rolnik é urbanista, Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas e autora de vários livros e artigos sobre cidade e política urbana.