

Planejamento e Território  
ensaios sobre a desigualdade

***Editor***

Henri Acselrad

***Conselho Editorial***

Ana Clara Torres Ribeiro  
Fania Fridman  
Henri Acselrad  
Hermes Magalhães Tavares  
Pedro Abramo  
Rosélia Perissé Piquet

***Conselho Científico***

Aldo Paviani (UNB)  
Bertha Becker (UFRJ)  
Celso Lamparelli (USP)  
Inaiá Carvalho (UFBA)  
Leonardo Guimarães (FIJN)  
Lícia do Prado Valladares (IUPERJ)  
Maria Brandão (UFBA)  
Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)  
Milton Santos (USP) *in memoriam*  
Neide Patarra (UNICAMP)  
Roberto Smith (UFCE)  
Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)  
Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)  
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

---

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano  
e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1  
(jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.

Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ  
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional –  
Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de  
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

---



IPPUR - UFRJ

Apoio



CADERNOS IPPUR

Ano XV, Nº 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, Nº 1, Jan-Jul 2002

# Planejamento e Território ensaios sobre a desigualdade



**IPPUR**  
Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional  
Universidade Federal  
do Rio de Janeiro



© Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

REVISÃO

*Claudio Cesar Santoro*  
*M. Cecilia G. B. Moreira*

PROJETO GRÁFICO

*Claudio Cesar Santoro*

PROJETO GRÁFICO DA CAPA

*Catherine Gallois*

IMAGEM DA CAPA

*Geoambiente Sensoriamento Remoto*  
*(área de trabalho: Floresta Nacional do Tapajós - PA)*

**IPPUR / UFRJ**

Prédio da Reitoria, Sala 543  
Cidade Universitária / Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ  
Tel.: (21) 2598-1676 Fax: (21) 2598-1923  
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br  
<http://www.ippur.ufrj.br>

**DP&A Editora**

Rua Joaquim Silva, 98 - 2° andar - Lapa  
20.241-110 Rio de Janeiro RJ  
Tel./fax: (21) 2232.1768  
E-mail: [dpa@dpa.com.br](mailto:dpa@dpa.com.br)  
<http://www.dpa.com.br>

## Sumário

APRESENTAÇÃO	7
ESPAÇO E AÇÃO	11
Carlos Bernardo Vainer	13
<i>As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?</i>	
Ana Clara Torres Ribeiro, Amélia Rosa Sá Barreto, Alice Lourenço, Laura Maul de Carvalho Costa, Luis César Peruci do Amaral	33
<i>Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método</i>	
Henri Acselrad	53
<i>O Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia e o panoptismo imperfeito</i>	
SEGREGAÇÃO E POLÍTICA	77
Luíz Cesar de Queiroz Ribeiro	79
<i>Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro</i>	
Adauto Lucio Cardoso	105
<i>Política habitacional: a descentralização perversa</i>	
Mauro Kleiman	123
<i>Permanência e mudança no padrão de alocação socioespacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro – 1938-2001</i>	
Luciana Corrêa do Lago	155
<i>A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos</i>	
USO DO SOLO E MERCADO	177
Pedro Abramo	179
<i>Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano</i>	
Martim O. Smolka	207
<i>Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução</i>	

ECONOMIA E REGIÃO	227
Hermes Magalhães Tavares	229
<i>Políticas de desenvolvimento regional nos países do "centro" e no Brasil</i>	
Rosélia Piquet	249
<i>A indústria metropolitana no Brasil muda de lugar e emprega menos</i>	
Jorge L. A. Natal	265
<i>Império norte-americano e território no Brasil dos anos 1980 e 1990</i>	
HISTÓRIA E CIDADE	285
Robert Moses Pechman	287
<i>Medrosas cidades: representações da política na literatura</i>	
Fania Fridman	311
<i>De chão religioso a terra privada: o caso da Fazenda de Santa Cruz</i>	
TECNOLOGIA E COGNIÇÃO	345
Frederico Guilherme Bandeira de Araujo	347
<i>Espaço-temporalidades digitais: elementos para uma prática epistemológica</i>	
Tamara Tania Cohen Egler	363
<i>Exclusão e inclusão na sociedade do conhecimento</i>	
Rainer Randolph	381
<i>Em busca do urbano na cidade: "andaduras porteñas" por lugares e lares da experiência sensorial, cognitiva e do espírito absoluto</i>	

## Apresentação

A temática do planejamento urbano e regional, como de resto a do conjunto das disciplinas das ciências sociais aplicadas às questões espaciais, vem ganhando peso crescente no contexto das grandes transformações que hoje atravessam, no plano mundial, os sistemas produtivos, os paradigmas tecnológicos, a dinâmica das comunicações e os próprios contornos da esfera política. O tratamento científico de tais transformações tem procurado aprofundar o debate teórico e prático sobre os novos modelos de planejamento territorial, os processos de segregação socioespacial, os impactos ambientais dos grandes projetos, as dimensões territoriais da reestruturação produtiva, as relações entre a dinâmica imobiliária e a estruturação intra-urbana, as implicações das inovações tecnológicas para as culturas urbanas, o papel das redes sociais para a ação comunicativa, a configuração de conflitos ambientais e suas conseqüências para a apropriação dos recursos territorializados, as dimensões espaciais do pós-fordismo, as dinâmicas migratórias estimuladas ou estancadas no âmbito das transformações globais, as circunstâncias que regulam as possibilidades de o poder local contribuir para a democratização das políticas públicas e da oferta de serviços urbanos, entre outras questões.

O desafio teórico-conceitual tem-se delineado, em particular, em torno a alguns temas catalisadores, como por exemplo o da oposição entre escalas espaciais ou o dos diferentes significados atribuídos aos novos recortes do fato espacial – notadamente da chamada globalização e das dinâmicas da escala dita local. Constituem-se novos campos de poder em que os agentes econômicos e políticos se

inserir ora na estabilização, ora na desconstrução da própria escala em que até há pouco haviam desenvolvido sua ação. Seriam novas, conseqüentemente, as condições para a ação estratégica, estando em transformação tanto os papéis institucionais como as expectativas coletivas.

As soluções locais, em particular, são consideradas atreladas a um modelo de tomada de decisões que retira das esferas estaduais e municipais qualquer possibilidade de construção política. A discussão de princípios e valores, própria aos processos democráticos, tem cedido lugar a prescrições comportamentais aplicadas ao campo da política. Um discurso universalista ocidental chama de “racional” a lógica da ação individual, pretendendo fazer da cidade – local onde se constrói a cidadania – lócus da administração eficaz e competente. As “parcerias público-privadas” do *empreendedorismo* municipal estariam, com efeito, favorecendo elites rentistas freqüentemente sintonizadas com grandes interesses internacionais. Daí resultam as críticas à pretensão neolocalista de conceber o local ou a cidade como campo de um desenvolvimento alternativo. Questiona-se assim a capacidade de a transferência de atribuições aos municípios, por exemplo, ter conduzido a uma maior democratização política. A flexibilização institucional, por sua vez, ter-se-ia apoiado não na mediação de conflitos de interesses, mas no favorecimento explícito do uso empresarial do solo urbano, na renúncia fiscal e no subsídio ao investimento privado.

No âmbito dos mecanismos de regulação, o processo de abertura de mercado e de privatização permitiu a entrada no país de operadores privados sem identidade locacional visível – “empresas do mundo” que centralizam o capital e ramificam seus interesses através de “supermercados de serviços” que se autonomizam em relação à lógica dos interesses públicos. Mas mesmo estando o espaço de lugares sobreposto por um espaço de fluxos, as políticas regionais são afirmadas como possíveis e necessárias, sob a condição de haver vontade política de enquadrar as redes globais em mecanismos que assegurem a democratização das decisões de investimento.

Uma crescente instabilidade tem-se caracterizado, porém, pela multiplicação de fenômenos como redes e arenas políticas transitórias. No curso de tais transformações, normas, direitos, recursos e culturas têm sido submetidos a uma revisão estratégica que, com base nos princípios da gestão, tem modificado o teor das políticas públicas e as relações entre a sociedade e o Estado. O planejamento é invadido pela linguagem promocional do *marketing*, e a redefinição das escalas da ação atualiza a administração pública. As mencionadas “parcerias” público-privadas seriam instrumento crucial da difusão do princípio *gestionário*, racionalizador e instrumental, na condução da coisa pública. A eficácia *gerencial* das grandes corporações difundida em órgãos de governo vem colaborando com a desconstrução de culturas institucionais e direitos adquiridos.

Apresenta-se, portanto, o desafio de definir a gestão territorial adequada, dadas as novas formas de realização da economia. Em que escala esta ação será desenvolvida, tendo em vista o controle dos interesses privados e a garantia de direitos sociais? Um dos epicentros da gestão territorial representativo das novas condições da produção capitalista seria, afirma-se, a grande cidade, que abriga funções regionais e nacionais e, por vezes, até mesmo mundiais. No espaço metropolitano estarão manifestos, em particular, os códigos da última modernização, expressa pela difusão do princípio *gestionário*, racionalizador e manipulador de recursos. O espaço metropolitano constitui, assim, um contexto de permanente inovação, dadas a sua densidade sociocultural e econômica e a concentração de recursos públicos que o sustenta. É nesse contexto, de natureza intrinsecamente multiescalar, que emerge a ênfase no plano “local” da vida coletiva. Nessa ênfase, conviveriam desde anseios por democracia e autonomia até deslocamentos estratégicos de conflitos sociais incluídos na descentralização de responsabilidades.

O discurso hegemônico sobre administração de recursos estaria assim modificando representações de contextos sociais, objetivos de políticas públicas e conteúdos do poder. Em consequência, têm sido criados e utilizados instrumentos de planejamento que escapam ao controle democrático dos usos do território municipal e metropolitano. O próprio destaque no local, em suas múltiplas conotações, foi responsável, por sua vez, pela secundarização da escala metropolitana de planejamento, tão relevante para os países capitalistas periféricos.

Como a difusão de modelos e de práticas de planejamento interfere no reconhecimento do local como lugar, com sujeitos sociais e memórias? Até que ponto afirma-se, com esses processos, a tendência à privatização da própria problemática do desenvolvimento? Trata-se, aqui, de pesquisar e refletir sobre ações planejadas que, reunindo sujeitos sociais e espaço herdado, permitam o encontro de estratégias de desenvolvimento significativas de uma igualdade que se realize pelo respeito à diferença e à diversidade. Nessa perspectiva, a escala deveria ser vista não apenas como resultado de processos históricos de longa duração, mas também como um fator estratégico na determinação do presente e do futuro. Existiria, portanto, um “jogo de escalas” intrinsecamente articulado com arenas políticas e ambientes produtivos. Isso porque as próprias escalas são objeto de confronto, assim como o são as relações interescolares.

Estas são algumas das questões centrais tratadas no presente volume. A reflexão nele reunida exprime, de modo diverso, o estado das artes do debate sobre a temática urbana e regional em nosso país, assim como as referências históricas e teóricas para o entendimento das novas conjunturas. Ela recolhe, por outro lado, em particular, o esforço coletivo desenvolvido no âmbito do Instituto de

Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) ao longo de seus trinta anos de existência como instituição acadêmica pluridisciplinar, comprometida com a integração ensino/pesquisa/extensão e com a autonomia indispensável a uma produção científica voltada à formação de planejadores e pesquisadores simultaneamente qualificados para a intervenção eficaz e para a reflexão crítica. A exposição dos resultados deste esforço ao conjunto da comunidade científica, ao público interessado nos problemas da organização social do território e à sociedade em geral, é o modo como os autores aqui reunidos pretendem subsidiar o debate público, procurando recolher os frutos do diálogo produtivo entre a razão e a experiência, e, de forma mais ampla, entre a ciência e a sociedade. Para tanto, cabe registrar, o presente volume deve muito ao aporte crítico de Carlos Antonio Brandão, Cibele Rizek, Eduardo C. Marques, Edesio Fernandes, Geraldo Magela Costa, Haroldo Torres, Julio Calderón, Manfred Nitsch, Maurício Abreu, Ricardo Farret, Roberto Bartholo, Roberto Monte-Mór e Sergio Costa.

# ESPAÇO E AÇÃO

# As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?

*Carlos Bernardo Vainer*

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Nos últimos anos, políticos e partidos progressistas têm reiterado que a luta para conquistar governos municipais tem outros objetivos, mais ambiciosos e generosos, do que o de simplesmente administrar localmente a crise econômica e social. Será esta uma pretensão realista? Até que ponto é possível inventar e trilhar caminhos que realmente ultrapassem o limitado horizonte da gestão da crise e da adesão subordinada à *guerra dos lugares*? É possível ir além de uma ação governamental cuja virtude máxima seja a de apaziguar localmente conflitos sociais engendrados pela estrutura social e agravados pela ofensiva neoliberal? Em que medida, apesar dos constrangimentos de toda ordem a que estão subme-

---

<sup>1</sup> Uma primeira tentativa de sistematização das idéias aqui expostas foi apresentada na VI Semana de Planejamento Urbano e Regional, promovida pelo IPPUR/UFRJ, em novembro de 1999. Posteriormente, o contato com a Secretaria de Planejamento de Belém e sua extraordinária experiência incitou-me a desdobrar propositivamente alguns de meus argumentos. Uma primeira versão foi apresentada no IX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), em maio de 2001. A maior dívida deste trabalho é com Fabrício Leal de Oliveira, Fernanda Sanchez e Pedro de Novais Lima Junior pela permanente interlocução no âmbito do Seminário Globalização e Políticas Territoriais. Registre-se, porém, como de praxe, que as idéias e propostas aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor.

tidos, podem os governos municipais alterar significativamente o quotidiano alienante e miserável da imensa maioria dos cidadãos?

À busca de um roteiro que ajude a refletir sobre estas questões, a próxima seção revê, mesmo se rapidamente, o debate político, mas também teórico-conceitual, sobre as escalas da ação política, debate que se tem estruturado sobre as oposições entre o local/regional e o nacional/global. A terceira seção apresenta de forma sucinta a proposta de uma abordagem capaz de combinar, ao invés de opor, as múltiplas escalas, conformando o que designamos de estratégias (analíticas e políticas) *transescalares*. A quarta seção discute as margens de ação de um governo municipal para introduzir – ou liderar, se se prefere – mudanças capazes de alterar a correlação de forças entre os diferentes segmentos sociais, assim como as condições materiais e imateriais de vida dos grupos sociais subalternos. Pretende-se mostrar, em confronto com o que têm proclamado agências multilaterais e consultores internacionais, que o campo de possibilidades dos governos locais é, simultaneamente, a) mais amplo, uma vez que as cidades não estão condenadas a adotar estratégias empresariais competitivas; b) menos amplo, pois qualquer projeto – econômico, político e/ou cultural – estará condenado ao fracasso se ficar confinado à escala local. Na conclusão ensaia-se a elaboração de três objetivos (ou diretrizes) gerais para um governo municipal.

#### AS ESCALAS DA AÇÃO POLÍTICA

Não seria exagero dizer que o debate intelectual e político se vem realizando sob o signo de categorias que remetem às escalas espaciais: globalização, blocos regionais, desenvolvimento local, dissolução das fronteiras nacionais, identidades locais, entre outras, são expressões que freqüentam com igual intensidade tanto os trabalhos e encontros acadêmicos quanto os meios de comunicação de massa e o debate político.

Do ponto de vista do pensamento social e político, desde o grande debate que antecedeu e acompanhou a I Guerra Mundial, a questão da escala de ação nunca se havia colocado com tanta centralidade. No início do século assistiu-se à oposição entre as escalas *nacional* x *internacional* e entre projetos que se fundavam no nacionalismo ou no internacionalismo. Hoje vemos o debate ser dominado pelo par *local* x *global*, com uma participação menos marcante dos que enfatizam a escala nacional ou, mesmo, regional. Como no início do século, as proposições políticas buscam amparo em estudos empíricos e teorias que pretendem fundar cientificamente as diferentes opções, produzindo o que Swyngedouw (1997) chamou de “narrativas escalares”. Como no início do século, o embate gira em torno a uma mesma pergunta: qual a escala pertinente (ou prioritária), seja para a análise econômica e social, seja para a ação política eficaz?

*Transformar o global numa esfera de luta política*

Podemos começar pelos que defendem como prioritária para a ação a escala global: eles propugnam a existência ou, pelo menos, a emergência de uma sociedade civil globalizada, no âmbito da qual caberia construir e fortalecer a cidadania global.

Em documento distribuído na Internet (Site do S11 – Mass Action for Global Justice and the Environment), grupos e organizações que pretendem dar continuidade ao processo iniciado em Seattle convocavam para manifestação contra a reunião do World Economic Forum (WEF), em Melbourne. A palavra de ordem era inequívoca: *“Our resistance must be as global as capital!”*.

De modo geral, esta linha de intervenção está fundada na convicção de que:

As sociedades contemporâneas, a despeito das suas diversidades e tensões internas e externas, estão articuladas numa sociedade global. Uma sociedade global no sentido de que compreende relações, processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais, ainda que operando de modo desigual e contraditório. Nesse contexto, as formas regionais e nacionais evidentemente continuam a subsistir e atuar (...). Mas o que começa a predominar, a apresentar-se como determinação básica, constitutiva, é a sociedade global, a totalidade na qual pouco a pouco tudo o mais começa a parecer parte, segmento, elo, momento. (Ianni, 1997, p. 39)

Na verdade, nos diferentes campos teóricos, políticos e ideológicos, poucos são os que questionam a existência de um processo, dito de globalização ou mundialização, que vem reconfigurando, desde os anos 1970 e, mais aceleradamente, desde os 1980, as relações entre Estado, economia e sociedade, de um lado, e entre Estados nacionais e corporações transnacionais, de outro. Há, porém, importantes divergências sobre a natureza e sentido deste processo: enquanto para alguns o que se assiste é a progressiva unificação do espaço global, simultaneamente causa e consequência da dissolução dos estados nacionais (ibid.), para outros “a globalização não é uma homogeneização, mas, ao contrário, é a extensão de um pequeno grupo de nações dominantes sobre o conjunto das praças financeiras nacionais.” (Bourdieu, 1998, p. 44)

Outro importante ponto de dissenso diz respeito à avaliação da *necessidade histórica* – ou não – deste processo, destacando-se como mais numerosos aqueles que o reconhecem como inexorável e irreversível, posto que inexoráveis e irreversíveis seriam suas causas – entre outras, alternativa ou combinadamente, a reestruturação produtiva, a financeirização da economia, a crise e desagregação do *welfare state*, a crescente dominação das relações societárias pela esfera mercantil. Em contraponto, resistem aqueles que afirmam que “a ‘globalização’ não é uma nova fase do capitalismo, mas uma retórica ‘invocada’ pelos governos para

justificar sua submissão voluntária aos mercados financeiros” (Bourdieu e Wacquant, 2000). Ou ainda que “a sugestão de que o atual modelo econômico é imposto ‘objetivamente’ pelos modos de produzir é funcional para o pensamento dominante” (Benjamin et al., 1998, p. 64).

O que interessa registrar, tendo em vista os objetivos desta seção, é a presença de expressivo contingente de pensadores e organizações que, em face do que vêem como sendo o movimento objetiva e economicamente inescapável de globalização, propugnam a esfera global para campo – ou arena – prioritária da ação política. Seja através de um internacionalismo renovado no qual se reconhecem certas heranças da velha tradição comunista, e mesmo anarquista, seja através da afirmação uma nova cidadania que se estaria construindo na luta pela democratização das agências globais, a proposta de *cidadania global* parece sintetizar um claro projeto político-ideológico.

Tratar-se-ia, pois, como de certa maneira sugere Ianni (1997), de responder ao mercado global através da constituição de uma arena política apta a regular ou, segundo certas correntes mais críticas, contestar, política e culturalmente, a hegemonia absoluta da lógica econômica, encarnada pelo capital financeiro e pelas corporações globais. Ianni formula de maneira singela o projeto, lembrando que se trata de conferir ao indivíduo a mesma *cidadania global* já conquistada pela mercadoria.

Apesar da infinidade de posturas analíticas e projetos políticos reconhecíveis no campo dos que, na ausência de melhor conceito, poder-se-ia designar de *globalistas*, um ponto de convergência é o reconhecimento, conformado ou entusiasta, de que o Estado nacional é cada vez mais impotente para fazer frente aos desafios colocados pelas realidades políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais<sup>2</sup>.

### *Todo poder ao poder local*

Outro campo é o dos que apostam nas identidades locais, no patriotismo de cidade, no regionalismo.

Engajar as cidades e os lugares na competição global, eis as diretrizes ou palavras de ordem escalares – político-escalares – lançadas por esta corrente. Borja e Castells, em extenso documento produzido para a Conferência de Istam-

<sup>2</sup> Ianni vai mais longe: ao questionar a proposta de uma federação mundial, pretende condenar ao lixo da história não apenas o Estado nacional, mas a própria forma Estado: “o pensamento científico ainda se acha surpreendido pelas novas características da realidade social. Ainda não assimilou a metamorfose nacional em sociedade global. Por isso agarra-se à noção de Estado, esquecendo que o Estado é também um produto histórico, criação da sociedade civil” (Ianni, 1997, p. 41).

bul, expressam de maneira plena as concepções e projetos hoje hegemônicos, difundidos sistematicamente pelo Banco Mundial e outras agências globais, assim como por consultores internacionais. A idéia dominante vem sintetizada como segue:

A importância estratégica do local como centro de gestão do global no novo sistema técnico-econômico pode ser apreciada em três âmbitos principais: o da produtividade e competitividade econômicas, o da integração sociocultural e o da representação e gestão políticas. (Borja e Castells, 1997, p. 14)

Para estes autores, os governos locais, mais eficazmente do que qualquer outra instituição ou nível escalar, estão em condições de: a) atrair empresas e promover sua competitividade; b) oferecer base histórica e cultural para a integração dos indivíduos.

Simplificando, poder-se-ia dizer que os estados nacionais são demasiadamente pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia, e demasiadamente grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais da sociedade, perdendo legitimidade tanto enquanto instituições representativas como enquanto organizações eficientes. (Ibid., p. 18)

Em outros termos, o governo local teria a extraordinária capacidade de cumprir de maneira vantajosa as tradicionais funções que sempre foram as dos estados nacionais, quais sejam: a função de acumulação e a função de legitimação.

(...) os governos locais dispõem de duas importantes vantagens comparativas com respeito a seus tutores nacionais. De um lado, gozam de uma maior capacidade de representação e legitimidade com relação a seus representados; são agentes institucionais de integração social e cultural de comunidades territoriais. De outro, gozam de muita flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de manobra em um mundo de fluxos entrelaçados, demandas e ofertas cambiantes e sistemas tecnológicos descentralizados e interativos. (Ibid., p. 19)

Mas, afinal de contas, o que é exatamente o *local*? Esta pergunta foi formulada de maneira explícita por Duncan e Savage, e a resposta não foi nada animadora:

Talvez a mais irritante característica da "pesquisa local" seja a variedade de significados e usos atribuídos a "lugar". Este, como é unanimemente reconhecido, foi uma das principais falhas da tradição anterior de pesquisa de comunidade, que também tentou especificar como o espaço faz a diferença de processos sociais (...) Gregson (...) identifica oito usos correntes. Pior, alguns desses usos são contraditórios, mas, mesmo assim, os escritores passam de uns a outros no

mesmo trabalho. Evidentemente, isso não é uma surpresa, uma vez que a noção de “local” raramente foi definido antes de ser usado, havendo pouco ou nenhum exame do que seja esse conceito. (Duncan e Savage, 1989, p. 193)<sup>3</sup>

O fato de que “a idéia de local tenha sido tomada como auto-explicativa, sem qualquer exame do que o ‘local’ é ou deveria ser” (ibid., p. 179), parece ainda mais problemático quando se tem em mente que o discurso das agências multilaterais e dos consultores internacionais pretende difundir a preeminência da ação e do poder locais nos mais diferentes contextos socioterritoriais. Até que ponto é possível imaginar que as realidades a que remete a noção de *local* sejam minimamente comparáveis ou redutíveis ao mesmo conceito em formações sócio-históricas e territoriais tão distintas quanto a comuna francesa, o *county* ou a *city* americana, o município brasileiro, a aldeia asiática etc.?

Tais dificuldades teórico-conceituais, entretanto, não parecem tirar o sono dos homens práticos, como nos mostra a singela definição de um dos ideólogos desta nova pérola do repertório governamental que atende pela sigla de DELIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Senão vejamos:

o conceito de local não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão que o local não é uma espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios. (Franco, 1998, p. 7)<sup>4</sup>

Mas se o *local* não remete a qualquer circunscrição ou realidade social reconhecíveis, como operar conceitualmente com tal noção? A resposta, singela como todos os consensos deste tipo, ressuscita a velha noção de *região de plane-*

<sup>3</sup> Os limites deste artigo impedem uma revisão mais cuidadosa dos vários significados e sentidos atribuídos ao conceito de ‘local’, que vão desde a idéia de que ele é circunscrito pelos limites geográficos no interior do qual opera um mercado de trabalho definido pelos *commuting* diários dos trabalhadores (Smith, 1990) até a idéia de que ele é definido por relações de inclusão identitária/comunitária. Sobre este debate, ver, por exemplo, o acerbo confronto entre Duncan (1988) e Duncan e Savage (1989), de um lado, e Cooke (1989), de outro.

<sup>4</sup> O arbítrio nesta discussão é tal que se encontram, com relativa facilidade, definições totalmente inversas sobre o “tamanho do local”: “Na indefinição, poder-se-ia pensar no espaço local como sendo uma região histórica, uma partição administrativa do tipo do departamento ou do cantão, ou uma forma intermediária entre os dois: **a idéia subentendida pelo adjetivo ‘local’, entretanto, é a de um espaço restrito, reduzido**” (Bottazzi, 1996, p. 79. Grifo do autor). Não parece que estas inconsistências incomodem os localistas e os defensores do poder e do desenvolvimento locais.

*jamento*<sup>5</sup> que deu por encerrada a discussão sobre o conceito de região com a sábia e pragmática conclusão de que região seria o espaço escolhido pelos planejadores para intervir: “**local** adquire a conotação de **alvo** socioterritorial das ações e passa então a ser definido pelo próprio desenvolvimento local integrado e sustentável” (ibid.). Como já sinalizado anteriormente, escapa aos objetivos deste trabalho aprofundar o debate acerca do conceito de *local*, mesmo porque, como sugere Bottazzi (1996), isto exigiria avançar também na discussão da noção de *comunidade*, ela também dominada por ambigüidades e polissemias<sup>6</sup>.

Há que registrar, porém, que o campo do que poderíamos designar de *localismo* é ocupado apenas por agências multilaterais e consultores internacionais, ou apenas pelos porta-vozes de um realismo pragmático que recomenda tornar coesa cada localidade – e, quase sempre, cada cidade – em torno de um projeto estratégico patriótico e competitivo. Ao lado destes aparecem, embora muito minoritários e com pouca repercussão numa academia cada vez mais domesticada pelas pautas de pesquisa e treinamento das agências globais, aqueles que, reivindicando a tradição libertária, autogestionária e anti-estatista de certas correntes comunistas e anarquistas, proclamam a necessidade de:

(...) novas formas da ação política para além dos limites da “nacionalidade”; de abandonar definitivamente as formas político-organizacionais cristalizadas no terreno “nacional”; de conjugar imediatamente a ação política “local”, enraizada no território, com a dimensão da globalidade; (...) de tecer e criar outras relações, projetos, iniciativas de luta e de cooperação entre sujeitos, lugares, territórios diversos e variados; de prefigurar, onde é possível, a partir da dimensão local, elementos de autogoverno, de democracia radical e de apropriação, por baixo das engrenagens administrativas: de condicionar as administrações locais através de conflitos e relações de força, para conquistar direitos, espaços e uma melhor qualidade de vida; de construir e estender, para além das fronteiras,

<sup>5</sup> Este renascimento da noção de *região de planejamento* certamente não é consciente, pois a herança do saber e do debate sobre planejamento foi quase totalmente perdida no aparelho de Estado, entre outras razões, pela desmontagem das agências planejadoras e o banimento dos quadros que as operaram até o início dos anos 1980. Tal fato talvez explique que os quadros que hoje vocalizam e instrumentalizam as novas políticas governamentais, sejam eles de organizações governamentais, não-governamentais, ou para-governamentais (também conhecidas como *quase não-governamentais*), anunciem suas retóricas e modelos operacionais como inovações de última geração. Os *novos* profetas da pretensamente inovadora visão de integração do desenvolvimento muito teriam a aprender estudando o triste destino dos PDRI – Planos de Desenvolvimento Rural... Integrado.

<sup>6</sup> Como mostra Bottazzi (1996, p. 81), a substituição da noção de local pela de comunidade – ou comunitário – não resolve o problema, antes o complica, constituindo simples fuga para frente, já que “o recurso sem explicações à comunidade se mostra de pouca utilidade e pode criar confusão”.

redes de contrapoder e da nova solidariedade." (Associazione Ya Basta, <http://www.ecn.org/yabasta.milano>, 1997)

Criticando ferozmente o localismo competitivo que realiza o projeto do capital global e no qual "cada 'comunidade territorial homogênea' luta contra as outras para conquistar um lugar ao sol no mercado político e econômico da nova Europa", há palavras de ordem que fazem ecoar os manifestos dos *communards* parisienses de 1870: "Pela abolição de todas as fronteiras e pela construção de uma rede de comunidades solidárias" (ibid.).

Por mais opostos que sejam os horizontes do neolocalismo competitivo e os do neolocalismo autogestionário e libertário, num ponto a convergência é notável: a rejeição da escala nacional e do Estado nacional como campo e ator predominantes da ação política. Que se esteja à busca de uma forma de assegurar a incorporação do local ao movimento do capital global ou de uma forma de combater radicalmente, a partir do local, este mesmo movimento, a escala nacional é vista como inadequada, ou, pelo menos, claramente secundária. A posição dos militantes citados é clara: "Contra a Europa de Maastricht, contra o nacionalismo centralizador e estatista, contra todo e qualquer nacionalismo... por uma rede de comunidades solidárias." (Ibid.)<sup>7</sup>

No outro extremo do campo neolocalista encontramos posições um pouco mais matizadas que, quase sempre, reconhecem que o Estado nacional deverá preservar algumas de suas prerrogativas, inclusive para impedir os riscos de

<sup>7</sup> O apelo ao internacionalismo *européu*(?!) aparece também em Bourdieu (1998, p. 100): "Seria necessário inventar um novo internacionalismo, ao menos na escala regional européia, que pudesse oferecer uma alternativa à regressão nacionalista que, graças à crise, ameaça de uma maneira ou de outra todos os países europeus". Para o autor, os sindicatos desempenhariam papel central neste novo internacionalismo, uma vez que uma de suas lutas centrais seria contra a precarização do trabalho que a "concorrência visa instaurar entre os trabalhadores de diferentes países" (ibid.). Para os militantes da Associazione Basta Ya (1997), ao contrário, sindicatos e partidos devem ser abandonados, assim como todas "as formas político-organizacionais cristalizadas no terreno 'nacional'". Uma elaboração mais sofisticada e, simultaneamente, mais comprometida com a análise marxista canônica, encontra-se em Smith, segundo o qual, enquanto o capital se move em direção à unificação do espaço através do desenvolvimento desigual, "a classe trabalhadora deve buscar exatamente o objetivo oposto: enquanto classe dividida deve esforçar-se na direção da equalização das condições e níveis de produção, processo sistematicamente frustrado no capitalismo. Esta é a resolução histórica real da contradição entre equalização e diferenciação. Pode ser alcançada na medida em que a cooperação espacial no interior da classe trabalhadora é desenvolvida como força política; a classe trabalhadora reivindica sua natureza humana a partir de seu subdesenvolvimento pelo/sob o capital." (Smith, 1990, p. 153)

uma excessiva fragmentação em que dominem os tribalismos e fundamentalismos de todos os tipos (Borja e Castells, 1997). O autoritarismo e o centralismo do Estado nacional, também neste arrazoado, são convocados ao banco dos réus:

(...) quanto mais centralizado é um estado, mais difícil para ele é estabelecer uma ponte entre o sistema global e as distintas culturas e territórios que são parte da nação. Nessas condições, os governos locais e regionais estão emergindo, em todo o mundo, como entidades mais flexíveis, unidas ao terreno de suas identidades, potencialmente capazes de negociar uma adaptação contínua à geometria variável dos fluxos de poder. ( Borja e Castells, 1997, p. 31)

### *Por um projeto nacional*

Globalistas de todos os matizes, neo-internacionalistas mais ou menos radicais, neolocalistas patrióticos e competitivos, comunalistas autogestionários, pois, reencontram-se no seu combate ao Estado nacional. Que em alguns casos a perda de capacidade do Estado nacional seja saudada, que em outros casos ela seja nostálgicamente lamentada, o que parece relevante destacar é que a polaridade local x global domina o debate contemporâneo – com a mesma intensidade que a polaridade nacional x internacional no início do século XX. A revisão do debate sobre as escalas da ação política não poderia completar-se, contudo, sem uma menção à resistência dos que reivindicam a centralidade da escala nacional como única capaz de propiciar resistência efetiva ao processo de dissolução das soberanias e, mais que isso, de dissolução cultural e societária a que parece nos condenar a globalização.

Para os neonacionalistas, as elites, e não as tendências irreversíveis da economia, é que estariam condenando o Estado nacional. São as elites que “estão nos dizendo, todo o tempo, (...) que o Brasil não tem mais sentido” (Benjamin et al., 2000, p. 62). Neste discurso se delineia uma história concebida como evolução e atualização da oposição entre nação x não-nação: “A vitória – temporária, porque a-histórica – da perspectiva da ‘não-nação’ sobre a perspectiva da nação impõe uma dura luta política” (ibid., p. 63).

Para esta corrente, ao escamotearem a escala nacional, globalistas e localistas de todos os tipos estariam fazendo o jogo da própria globalização, cujo ponto de ataque central, não por acaso, é o Estado nacional, única escala e instituição escalar em condições de viabilizar, suscitar, a construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador.

O que reclamar do poder local vistos os limites da sua competência; que reivindicar aos estados federados; que solicitar eficazmente aos agentes econômicos globais, quando se sabe que estes podem encontrar satisfação aos seus apetites

de ganho simplesmente mudando o lugar de sua operação? **Para encontrar um começo de resposta, o primeiro passo é regressar às noções de nação, solidariedade nacional, Estado nacional.** (Santos, 2000, p. 95. Grifo do autor)

A estratégia escalar, pensada como estratégia de resistência, está claramente ancorada na esfera nacional, e tem por foco a construção de um *projeto nacional*. De maneira cada vez mais recorrente, o discurso nacionalista muitas vezes vem acompanhado de uma invocação do modelo nacional-desenvolvimentista com forte intervenção estatal. Não deixa de ser surpreendente que o discurso neonacionalista, que se apresenta como de extrema esquerda, evoque positivamente momentos de nossa história em que regimes ditatoriais ter-se-iam engajado no que é visto como processo de construção nacional (Benjamin et al., 1998).

*Uma imagem sintética do debate: em que escala se constrói a cidadania?*

Sem a pretensão de esgotar uma revisão aqui apenas esboçada, pode-se tentar uma imagem sintética, através de uma rápida menção ao curioso embate que opõe globalismo, localismo e nacionalismo<sup>8</sup> quanto ao sentido e lugar – ou melhor, escala – da cidadania.

Como já vimos antes, globalistas vêm insistindo na necessidade de construir a *cidadania global*, com as respectivas instituições e legalidades que a sustentem. A *cidadania global* seria a única e derradeira trincheira contra a fragmentação, os chauvinismos, a explosão dos tribalismos e fundamentalismos através dos quais a globalização ameaça a própria sobrevivência da sociedade, como conceito e experiência comum de vida societal. Que esta *cidadania global* seja resultado de um processo de democratização das agências multilaterais e internacionais hoje dominadas pelos Estados nacionais e pelas corporações multinacionais, ou, ao contrário, o resultado da luta contra estas mesmas instituições, a noção e o projeto de *cidadania global* unificam o projeto político deste campo – algumas vezes, sob a égide da retórica neo-internacionalista.

Os nacionalistas, de sua parte, acionam o conceito tradicional de cidadania, referido ao Estado nacional, para desqualificar o projeto de cidadania global;

(...) a expressão cidadão do mundo torna-se um voto, uma promessa, uma possibilidade distante. Como os atores globais eficazes são, em última análise,

<sup>8</sup> Neste ponto parece útil sinalizar que as citações e referências utilizadas para caracterizar os diferentes “partidos” em disputa não sustentam qualquer pretensão de classificar autores. Não é raro que um mesmo autor, conforme o momento de sua obra ou a linha de sua argumentação, opere enfoques predominantes localistas, nacionalistas ou globalistas. Que um ou mais autores possam oscilar de uma posição a outra não parece invalidar o argumento aqui desenvolvido.

anti-homem e anticidadão, a possibilidade da existência de um cidadão do mundo é condicionada pelas realidades nacionais. Na verdade, o cidadão só o é (ou não o é) como cidadão de um país. (Santos, 2000, p. 113)

Na outra ponta, localistas acionam permanentemente uma espécie de senso comum em que o local se constitui escala mais pertinente para o exercício da cidadania pela razão mesma de que o *cidadão vive no local, na cidade, no município*. Graças a esta tão simplória quanto ideologicamente eficaz sociologia intuitiva, opera-se a redução dos problemas contemporâneos a uma dimensão meramente gestonária: “é na esfera local que os problemas são melhor identificados e, portanto, torna-se mais fácil encontrar a solução adequada” (Franco, 1998, p. 8).

Esta redução da cidadania à escala local encontra suporte também numa sociologia mais sofisticada em que a experiência e agência parecem operar apenas, ou essencialmente, nesta esfera.

Taylor (...) vê o local como a arena da “experiência”, em que as pessoas vivem suas vidas quotidianas. Isto é atraente como uma abordagem do senso comum. Uma vez que as pessoas vivem nas áreas de pequena escala, parece apropriado focalizar nesse nível o estudo das ações das pessoas. Talvez a mais explícita tentativa para teorizar essa questão esteja na obra de Giddens. Giddens desenvolveu o conceito de “local” como um apoio para a análise da agência humana (...). (Duncan e Savage, 1989, p. 185).

Assim, somente a coesão localizada e localista de uma cidadania identificada com o lugar, aí enraizada e patrioticamente unificada, permitiria romper o isolamento a que a sociedade informacional de consumo de massa lança os indivíduos.

Contra a cidadania local vemos ser acionado o mesmo argumento utilizado contra a proposta de cidadania global: somente o Estado nacional instaura um espaço e um conjunto de relações no contexto dos quais a noção de cidadania faz sentido. O lugar de nascimento ou residência não conferem cidadania, e esta é uma realidade político-institucional inescapável.

Na sociedade feudal, o *status* dos vassallos poderia ser definido pelo domínio no qual haviam nascido – embora o que importasse, mesmo nesse caso, era uma unidade social de um domínio ou o *status* de um internacionalmente reconhecido juramento de fidelidade, e não a “localidade” como tal. Mas certamente esse não é o caso para os estados nacionais modernos. (Ibid., p. 200)

*Cidadão local, cidadão nacional, cidadão global* aparecem pois como os agentes/sujeitos políticos que viriam, cada um a seu modo, atualizar as diferentes escalas como espaços políticos estratégicos.

## LUTAS DE ESCALAS, ESCALAS DE LUTA: UMA PERSPECTIVA TRANSESCALAR

Neil Smith já disse que a dimensão escalar da vida cotidiana está impressa e expressa em todas as configurações escalares, desde o nosso corpo, até o internacional, passando pelo comunitário, urbano, regional (Smith, 1993)<sup>9</sup>. Isto quer dizer: eu vivo cotidianamente no mundo e no meu local, no meu município, na minha cidade, no meu país... A idéia de que o cotidiano seja feito de relações primárias é completamente anacrônica, produzindo uma imagem absolutamente ideológica da esfera local, como se esta constituísse segmento societário em que ainda predominariam relações comunitárias (Bottazzi, 1996). Igualmente mítica, entretanto, parece ser a imagem de um mundo social feito à imagem das formas mais abstratas do capital, puro fluxo de informações, em que todas as relações entre escalas e agentes concretos, coletivos e individuais, estivessem transcendidas, quando não simplesmente em dissolução<sup>10</sup>.

O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com suas dimensões escalares, quase sempre *transescalares* (haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação seja possível através de uma análise ou intervenção *uniescalar*?). Esta compreensão autoriza que “uma abordagem processual focalize a atenção no mecanismo da transformação escalar e da transgressão através do conflito e luta sociais” (Swyngedouw, 1997, p. 141).

Em outros termos, a análise da escala não pode pretender substituir a dos processos. Como bem observou Swyngedouw (ibid., p. 140), as próprias escalas são produzidas em processos profundamente heterogêneos, conflituosos e contestados: “a escala não está ontologicamente dada, nem constitui um território geograficamente definível *a priori* nem é uma estratégia discursiva politicamente neutra na construção de narrativas.”

Isto explica que

as escalas se tornem arena e momento, tanto discursiva quanto materialmente, em que relações de poder socioespacial são contestadas, negociadas e reguladas.

<sup>9</sup> “A dimensão escalar do cotidiano, como insiste Smith, está expressa em configurações corpóreas, comunitárias, urbanas, regionais, nacionais, supranacionais e globais, cujos conteúdos e relações são fluidos, contestados e perpetuamente transgredidos.” (Swyngedouw, 1997, p. 144).

<sup>10</sup> Para uma interessante crítica das abordagens (pós-modernas?) em que os fluxos operam uma dialética sem qualquer permanência ou vínculo com relações e estruturas estáveis, ver Harvey (1997, Part I).

Escala, então, é, ao mesmo tempo, o resultado e a conseqüência da luta social pelo poder e pelo controle. (Ibid.)

Assim, as escalas não estão dadas, mas são, elas mesmas, objeto de confronto, como também é objeto de confronto a definição das escalas prioritárias em que os embates centrais se darão. Smith (1993, p. 97) é particularmente claro e feliz ao expor esta visão: : “a construção da escala é um processo social, isto é, a escala é produzida na, e através da, atividade societária, a qual, por seu turno, produz e é produzida pelas estruturas geográficas da interação social”.

Antes de serem os campos possíveis da ação política, as escalas constituem, portanto, o resultado, sempre contestável e contestado, de embates, assim como o são as relações entre escalas e a predominância de uma escala sobre as demais: “a escala demarca os sítios da contestação social, objeto tanto quanto resolução da contestação” (ibid., p. 101).

Escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação. Os limites deste artigo impedem desenvolvimentos mais amplos a este respeito; cabe, porém, antes de prosseguir em direção a uma interpelação das possibilidades e limites do poder local, explicitar, mesmo se de forma sucinta, a posição que informa o tratamento das perguntas formuladas ao início do trabalho.

Seguindo sugestões presentes em Harvey, Swyngedouw, Smith, Bourdieu, entre outros, parece-nos indispensável interpelar cada um dos discursos escalares anteriormente apresentados a partir do que temos designado de abordagem ou estratégia *transescalares*<sup>11</sup>. A idéia central pode ser expressa como segue: **qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos**. Desta perspectiva, o que faz a força das corporações multinacionais está menos em sua globalidade que em sua capacidade de articular ações nas escalas global, nacionais, regionais e locais. Embora confundindo, a nosso ver, o que sejam escalas e o que sejam níveis de abstração<sup>12</sup>, a passagem seguinte de Harvey parece contribuir para elucidar os fundamentos de uma abordagem analítica e uma estratégia propositiva *transescalar*.

Assim, no que concerne à teoria, “a prática teórica deve ser construída como uma dialética continuada entre o particularismo militante da vida vivenciada e

<sup>11</sup> Embora não seja objeto deste trabalho, cabe destacar que, do nosso ponto de vista, o tratamento transescalar é necessário tanto para abordagens analíticas (escalas de análise), quanto para a construção de estratégias políticas, isto é, de sujeitos e projetos políticos.

<sup>12</sup> Esta confusão, comum entre os que pensam o *local* como verdade ontológica em si, auto-evidente, e, portanto, como concreção que se oporia às abstrações do *nacional* e do *global*, encontra uma expressão perfeita, e por isso mesmo caricatural, em Cox e Mair (1989).

a luta para alcançar suficiente distanciamento crítico e desengajamento para formular ambições globais.” (Harvey, 1997, p. 44)

No que diz respeito à ação política, “o problema da política socialista é encontrar meios para responder a estas questões, não no sentido de um sentido final, mas precisamente através de modos determinados de comunicação e tradução entre diferentes tipos e níveis de abstração.” (Harvey, 1997, p. 42).

Nestes termos, a reflexão sobre as possibilidades e limites da ação de um governo municipal ganha uma nova profundidade, distanciando-se de ilusões neolocalistas e do ceticismo globalista. Da perspectiva localista, ter o controle da administração local, que quase sempre é erradamente confundida com o poder local, significa ter todo o poder do mundo – ou, pelo menos, segundo algumas perspectivas, todo o poder possível, já que o capital globalizado de tal forma ter-se-ia desterritorializado que estaria imune a qualquer forma social de controle, mesmo que no mero sentido regulatório. Do ponto de vista globalista, a conquista de uma prefeitura é muitas vezes percebida como uma armadilha que enreda as forças progressistas na administração localizada da crise, vitória de Pirro através da qual a engrenagem sistêmica coopta e incorpora à sua dinâmica as forças contestatárias emergentes.

Que projeto é possível elaborar a partir de uma perspectiva *transescala*?

## O QUE PODE O PODER LOCAL?

Para começar, é fundamental ter claro os limites das conquistas materiais e imateriais que os movimentos e lutas populares são capazes de alcançar na escala global: a estrutura social, econômica e política, que opera na interação entre as escalas nacional e internacional, é o principal determinante das condições de vida das classes subalternas em nossa sociedade, e somente mudanças estruturais profundas serão capazes de abrir possibilidades para uma reversão do quadro de desigualdades e de miséria social. Rejeitamos, assim, *in limine*, a pretensão neolocalista de conceber o local, quase sempre a cidade, como campo de um *desenvolvimento local alternativo*, *a fortiori*, de construção de alternativas societárias<sup>13</sup>.

Tal constatação deve servir antes para orientar do que para encerrar a reflexão. Afinal, a cidade não é apenas o reflexo da sociedade; a cidade é, ela mesma, um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais etc. A cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social; ela é, também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também relações de poder.

<sup>13</sup> Para uma reflexão crítica sobre a própria noção de desenvolvimento local, ver Vainer (1998).

Insistamos um pouco mais nesta tese, de difícil entendimento para estruturalistas e globalistas estreitos: a relação entre a cidade e a estrutura social não é uma relação passiva, em que a cidade é meramente reflexo das estruturas<sup>14</sup>; ao contrário, a cidade contribui para configurar a estrutura social. Não está inscrito na estrutura social brasileira que apenas sejam asfaltadas as ruas dos bairros habitados pelas classes superiores e médias, nem que a água chegue apenas a alguns cantos da cidade. Mas o fato de que isso aconteça em nossas cidades, e não nas cidades francesas ou canadenses, para citar um exemplo, introduz algumas diferenças expressivas na configuração destas sociedades. Tampouco está inscrito na estrutura social brasileira que os recursos captados pelo governo local sejam sistematicamente alocados de modo a reproduzir a desigualdade urbana ou a alimentar a acumulação privada de segmentos especulativos do capital de promoção imobiliária, ou outros segmentos da elite local.

Em outros termos, isto significa que a cidade, além de herdar desigualdades da estrutura social, as aprofunda. Há, pois, toda uma ampla luta contra a desigualdade que é estritamente urbana e que deve ser travada na esfera local.

A cidade é também, nela mesma, um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza, que não está inscrito nem totalmente determinado na estrutura social. Que alguns poucos promotores imobiliários capturem imensos valores – mais-valias imobiliárias – graças a investimentos públicos que poderiam estar sendo consagrados à redução das desigualdades estritamente urbanas, eis algo que não nos é imposto por nenhuma lei do mercado; ao contrário, é pura e simples apropriação privada de recursos públicos. Esta lei do mais forte que se institucionaliza – ao mesmo tempo que se traveste de lei do mercado – manifesta, de maneira plena, a estreita solidariedade entre o poder econômico e o poder político que configura, simultânea e combinadamente, a economia e a política urbanas.

Se a cidade produz ela mesma mecanismos de poder e de apropriação de recursos, se ela constitui espaço de afirmação de legitimidades e valores simbólicos, a disputa pela cidade pode, e deve, ser a disputa por este conjunto de recursos de que ela é origem e depositária, eternizando, como em suas ruas e edificações, mecanismos de reprodução da exploração e da dominação<sup>15</sup>.

Entretanto, como uma cidade não existe solta no ar, as formas de dominação e acumulação que a caracterizam não podem ser percebidas sem um olhar

<sup>14</sup> Em outras formulações, criticadas por Cox e Mair (1987, p. 127), o local é concebido como mero “recipiente relativamente passivo da reestruturação global”.

<sup>15</sup> Evidentemente, cada cidade instaura, de forma única, uma articulação de mecanismos de acumulação especificamente urbanos, formas de dominação local, modalidades de afirmação simbólica de determinados grupos e de seus valores e perspectivas. E somente estudos detalhados das coalizões de poder podem revelar a extensão e a natureza de cada um dos mecanismos existentes em cada cidade particular.

para suas articulações regionais, nacionais e, cada vez mais, internacionais. De que forma as coalizões dominantes locais se articulam horizontal e verticalmente? Como grupos de interesses e segmentos de classe, que posição ocupam e como interagem com o bloco hegemônico nacionalmente? Como e com que redes globais a cidade está conectada?

Normalmente, pelo menos nas cidades de maior expressão, as coalizões locais envolvem desde interesses locais tradicionais até grupos externos (nacionais ou estrangeiros). Que peso têm os vários grupos? Qual o papel de segmentos da classe média tradicional? E as velhas oligarquias?

Para sintetizar o argumento, podemos dizer que cada cidade é, portanto, campo e objeto de relações de geração e apropriação de recursos – materiais, políticos, simbólicos – que resultam das formas particulares únicas que estruturam o poder e as relações econômicas. Este conjunto de relações – e os recursos que elas colocam em movimento e disputa – são um espaço bastante amplo para alterações reais na vida das classes e grupos dominados.

#### CONCLUSÃO: À BUSCA DE ALTERNATIVAS PARA AS ESTRATÉGIAS COMPETITIVAS

Nem universo fechado pelas sobredeterminações estruturais (globais), nem campo totalmente aberto para a construção de alternativas, o local, a cidade em primeiro lugar, constitui escala e arena possíveis de construção de estratégias *transescalares* de sujeitos políticos aptos a operarem de forma articulada com coalizões e alianças em múltiplas escalas.

Isto significa que, mais além de necessário, é possível romper tanto com o “fatalismo do pensamento neoliberal” e a “economia naturalizada do neoliberalismo” (Bourdieu, 1998, p. 74) quanto com o determinismo estruturalista, também economicista, que condena o local a ser mero receptáculo e síntese concreta das determinações abstratas da lógica do capital.

A fim de propor o debate de alternativas que rompam radicalmente com a perspectiva competitiva<sup>16</sup>, arriscamos o que poderiam ser os objetivos centrais de um governo local comprometido com os grupos sociais subalternos e voltado

<sup>16</sup> A afirmação da possibilidade de ruptura radical com o projeto competitivo hegemônico é fundamental e, em certo sentido, condição mesma da construção de uma nova hegemonia; mesmo porque não são raros os que, hoje, embora situados no campo do pensamento crítico e próximos aos movimentos populares, parecem convencidos de que não há opções. Assim, por exemplo, várias são as prefeituras progressistas que vêm aderindo aos discursos e às práticas competitivas e de *marketing*. Notável, igualmente, que um autor como Harvey ensaie a idéia de que o localismo competitivo poderia vir a constituir-se em caminho para o socialismo! (Harvey, 1995).

para a construção de alternativas societárias. O pressuposto é que a política local deve ser concebida como parte de uma estratégia *transescalar*, portanto, está desafiada a definir objetivos ambiciosos, pois rejeitam os pressupostos de que não há opções a fazer, e realistas, pois reconhecem que a escala local não encerra em si senão parte dos desafios a serem enfrentados pela resistência ao projeto neoliberal de reconfiguração escalar.

Os objetivos seriam:

- ^ **redução das desigualdades e melhoria das condições (materiais e imateriais) de vida das classes trabalhadoras** e, de modo mais amplo, das classes e grupos sociais oprimidos e explorados, através principalmente da transferência de recursos (materiais e simbólicos) em seu favor – e, necessariamente, em detrimento das classes e grupos dominantes;
- ^ **avanço e radicalização de dinâmicas sociais, políticas, culturais, que propiciem a organização e a luta populares** e, de modo mais geral, a constituição de sujeitos políticos coletivos expressando interesses, segmentares e gerais, das classes e grupos sociais explorados e oprimidos.
- ^ **enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes**, envolvendo desde a desmontagem de mecanismos tradicionais de reprodução de seu poder (clientelismo etc.) até a desarticulação de suas alianças horizontais (no Estado e na região) e verticais (com grupos nacionais e internacionais), passando também por desarticulação das redes (inclusive dentro da administração pública) e dispositivos (inclusive legais) que favorecem a privatização de recursos públicos e a captura de vultosos recursos extraídos direta ou indiretamente da população, através de posições monopolistas (adquiridas, quase sempre, pelo exercício do poder político, pela advocacia administrativa, pela troca de favores entre famílias e pela corrupção)<sup>17</sup>.

Embora enunciados separadamente, há uma íntima e necessária articulação entre os objetivos citados. Senão vejamos.

A melhoria das condições materiais de vida será efêmera e pouco consistente se não estiver apoiada na organização e luta. Mais que isso, sem organização e luta dos setores populares, dificilmente será capaz o governo urbano de levar adiante uma expressiva transferência de recursos, permanecendo refém da burocracia, da rotina administrativa da máquina governamental e das pressões e chantagens dos grupos sociais que tradicionalmente dominam a cidade e

<sup>17</sup> Dois exemplos típicos: as famosas máfias dos transportes, que dominam muitas de nossas grandes cidades, e o capital de promoção imobiliária, que internaliza ganhos fundiários resultantes de investimentos públicos.

capturam, desde sempre, tanto os recursos gerados pela acumulação urbana quanto os recursos concentrados (sejam eles de origem local, estadual, nacional ou internacional) nas mãos do governo local.

Sem avanços na luta e organização, dificilmente se ultrapassará o patamar das pequenas concessões, que via de regra configuram o clientelismo – quando as concessões são feitas no varejo por pequenos caciques locais – ou o populismo – quando as concessões são associadas às dádivas de algum líder iluminado<sup>18</sup>. Por outro lado, dificilmente será possível avançar de maneira substancial na mobilização, luta e organização populares se os processos políticos envolvidos não conduzem, de uma maneira ou outra, a conquistas reais, perceptíveis e valoradas positivamente por amplos segmentos das classes e grupos explorados e oprimidos. As vitórias parciais, expressem-se elas em melhorias concretas nas condições de vida, na conquista de posições simbolicamente relevantes da perspectiva popular, ou na afirmação da legitimidade e legalidade de determinadas práticas e valores – por exemplo, a liberdade de opção sexual e os direitos dela decorrentes –, eis elementos centrais de um estratégia urbana que se pretenda transformadora.

Finalmente, é evidente a estreita articulação entre avanços que sejam obtidos nos dois primeiros objetivos e o terceiro objetivo. Se recursos são transferidos, se avançam a luta e a organização populares, se se fragiliza o clientelismo, o resultado é, necessariamente, a conquista de novas e importantes posições para golpear ainda mais duramente os mecanismos perversos através dos quais coalizões locais reproduzem seu poder. Ações particulares também devem ser desenvolvidas, na esfera regional (metropolitana, mas não apenas), nacional e internacional, para criar alternativas de alianças e acordos de cooperação que favoreçam a coalizão popular e o fortalecimento de seu projeto, em detrimento da velha coalizão dominante.

Sintetizando, a aposta é que é possível traçar objetivos que sejam, simultaneamente, ambiciosos e realistas, orientando um projeto de *revolução urbana permanente*. Evidentemente, esta revolução urbana permanente deve expressar e combinar os múltiplos objetivos e escalas de maneira diferenciada em cada cidade, respondendo às formas específicas da desigualdade na cidade, a sua morfologia, à configuração das coalizões dominantes, à posição da cidade na região e no país, à experiência de luta e organização populares e de outros setores oprimidos; o que significa que a **revolução urbana** é algo a ser inventado e reinventado a cada momento, em cada cidade.

---

<sup>18</sup> Há, na história brasileira, muitos exemplos de como é possível combinar de várias maneiras e com várias dosagens o clientelismo e o populismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENJAMIN, César et al. *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Habitat/Taurus, 1997.
- BOTTAZZI, Gianfranco. On est toujours le "local" de quelque "global": pour une (re)définition de l'espace local. *Espaces et Sociétés*, n. 82-3, p. 69-92, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. *Contre-feux: propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*. Paris: Liber Raisons d'Agir, 1998.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. "A nova bíblia de Tio Sam". *Em Tempo*, p. 8-9, jun. 2000.
- COOKE, Philip. Locality-theory and the poverty of 'spatial variation'. *Antipode*, v. 21, n. 3, p. 261-73, 1989.
- COX, Kevin; MAIR, Andrew. Levels of abstraction in locality studies. *Antipode*, v. 21, n. 2, p. 121-32, set. 1989.
- DUNCAN, Simon. What is locality. In: PEET, R.; THRIFT, E. (Ed.). *New models in geography*. London: Allen & Unwin, 1988. p. 221-52.
- DUNCAN, Simon; SAVAGE, Mike. Space, scale and locality. *Antipode*, v. 21, n. 3, p. 179-206, 1989.
- FRANCO, Augusto de. Desenvolvimento local integrado e sustentável: dez consensos. *Proposta*, ano 27, n. 78, p. 6-19, set./nov. 1998.
- HARVEY, David. L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le 'post-modernisme' dans la grande ville américaine. *Futurs Antérieurs*, n. 29, p. 121-45, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Justice, nature and geography of difference*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SMITH, Neil. *Uneven development*. nature, capital and the production of space. Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1990.
- \_\_\_\_\_. Homeless/global: scaling places. In: BIRD, John et al. (Ed.). *Mapping the futures*: local cultures, global change. London/New York: Routledge, 1993. p. 87-119.
- SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In: COX, Kevin R. *Spaces of globalization*. reasserting the power of the local. New York/London: The Guilford Press, 1997. p. 137-66.
- VAINER, Carlos. Entrevista. *Proposta*, ano 27, n. 78, p. 40-7, set./nov. 1998.

## RESUMO

Partidos progressistas têm reiterado que sua luta para conquistar governos municipais tem outros objetivos que a mera administração local da crise econômica e social. Será esta uma pretensão realista? Até que ponto é possível ultrapassar o limitado horizonte da gestão da crise e da adesão subordinada à *guerra dos lugares*? É possível ir além de uma ação governamental voltada para apaziguar localmente conflitos sociais engendrados pela estrutura social e agravados pela ofensiva neoliberal? Após rever o debate sobre as escalas da ação política e defender estratégias transescalares tanto para a análise quanto para a ação, o artigo conclui examinando as possibilidades e os limites da ação na escala local.

**Palavras-chaves:** poder local, escalas, globalização

## ABSTRACT

Progressive political parties have reiterated that their struggle to conquest local governments has other objectives than only to administrate, locally, the social and economic crisis. Is this objective realistic? Is it possible to surpass the limited horizon of the crisis management and the subordinated adhesion to the *war of places*? Is it possible to overcome the limits of a governmental action that works to pacify locally the social conflicts created by the social structure and reinforced by the neo-liberal offensive? After reviewing the debate on scales of political action and affirming *trans-scale* strategies as a tool for analysis and also for action, the paper concludes examining the possibilities and limits of the action in local scale.

**Keywords:** local government, scales, globalization

---

Recebido para publicação em janeiro de 2002

**Carlos Bernardo Vainer** é professor do IPPUR-UFRJ

## Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método

*Ana Clara Torres Ribeiro, Amélia Rosa Sá Barreto,  
Alice Lourenço, Laura Maul de Carvalho Costa,  
Luís César Peruci do Amaral*

*Perdera tudo: o sinal, o ponto, aquilo que fazia com que eu – sendo o autor daquele sinal naquele ponto – fosse de fato eu. O espaço, sem sinal, tornara-se uma voragem de vácuo sem princípio nem fim, nauseante, na qual tudo – eu inclusive – se perdia.*

Ítalo Calvino. *As cosmicômicas*

### CORRENTES PRÁTICAS

A intenção deste texto é contribuir para a organização e para a expressão sintética de informações relativas às lutas sociais\*. Acredita-se que existam dificuldades concretas na apreensão da multiplicidade de reivindicações, protestos e conflitos,

---

\* Uma primeira versão deste texto foi formulada em julho de 2000, sob o estímulo da publicação do primeiro boletim do Observatório Social da América Latina (Osal) do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). A vitalidade social registrada nessa publicação, dedicada à revolta indígena no Equador e à greve estudantil na UNAM (México), lançava noutra escala de fatos culturais e políticos a problemática por nós tratada no âmbito do Laboratório da conjuntura social: tecnologia e território (Lastro) do IPPUR/UFRJ. Os autores aproveitam a oportunidade para agradecer o grande apoio oferecido às tarefas do Lastro pelo geógrafo Jorge Luis Borges Ferreira. Nesse apoio, transparecem o efetivo compartilhamento de valores e a amizade. Também recordam a energia trazida à equipe do Laboratório, a partir de 2001, pela graduanda em geografia Maria Amélia Vilanova Neta.

expressivos do agravamento das condições de vida e de intensas mudanças, observadas nos anos 1990, em formas de agir e, também, em ideários que orientam a ação social na América Latina (Giarracca, 2001). São essas mudanças que, juntamente com a crise estrutural, exigem o reconhecimento da conflituosidade como horizonte transformador das ciências sociais. Nas palavras de Hugo Zemelman (2000, p. 109): "(...) para dar conta de qualquer problema social, econômico, político ou cultural não se pode prescindir do ângulo de leitura conformado pelo par sujeito - conflituosidade; já que alude às dinâmicas constitutivas da realidade social."

Nas últimas décadas, adquirem crescente relevância as práticas sociais que trazem à cena política identidades culturais profundas, permitindo maior visibilidade a sujeitos sociais com ancestral presença nas formações sociais latino-americanas. Trata-se da afirmação de híbridos culturais e institucionais, de memórias e utopias (Zemelman, op. cit.), que transformam, intensamente, a experiência política. É com as seguintes palavras, por exemplo, que Pablo González Casanova (2001, p. 8) encerra um artigo sobre as lutas indígenas no México:

O movimento zapatista do século XXI combina o conjunto (projetos políticos anteriores e revolução técnico-científica) num projeto universal que inclui o uno e o diverso com sua forma maia ou mexicana de ouvir e dizer as vozes e sons que vêm do "coração" e do "mundo", metáforas ambas que enriquecem e renovam os discursos e as condutas.

As transformações na ação social envolveram, também, a implementação de táticas e estratégias inovadoras, desenvolvidas por uma multiplicidade de sujeitos sociais em busca do alcance de objetivos imediatos, do reconhecimento da legitimidade das suas reivindicações e da realização de projetos que visam, fundamentalmente, à radicalização da democracia e à ruptura de formas históricas de subordinação e opressão. Portanto, a tendência à desconstrução do espaço público que acompanha o ajuste neoliberal das economias periféricas tem sido contra-arrestada pela ação social que irrompe em novas configurações espaço-temporais, como demonstram as interrupções de estradas (Barbetta e Mariotti, 2001), ruas e pontes (Lastro, 1999-2001); os acampamentos e assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST (Fernandes, 2000) e as longas marchas do movimento zapatista. Como registra Ana Esther Ceceña (2000, p. 11) ao analisar os diferentes sentidos da Marcha da Dignidade Indígena (percurso de San Cristóbal de las Casas à cidade do México, realizado de 24 de fevereiro a 11 de março de 2001):

A marcha pôs em evidência as formas *ocultas* de organização da sociedade, que nada tem a ver com os espaços tradicionais de encontro. A organização social se territorializou, transcendeu as formas de organização anteriores e reformulou os seus conteúdos.

Assim, a nova fase do capitalismo emerge tanto sob o signo da radicalização da exclusão como sob a pressão de novas contradições sociais, que (re)significam os vínculos passado-presente-futuro(s). Encontra-se em curso, após a quebra das promessas societárias da modernização, uma disputa, latente ou frontal, de projetos, transformadora da leitura dos recursos e de sentidos da existência:

O que pedem e o que necessitam os povos indígenas não é um lugar grande nem um lugar pequeno, mas um lugar digno dentro da nossa nação; um tratamento justo, um tratamento de iguais, ser parte fundamental desta grande nação; ser cidadãos com todos os direitos que merecemos como todos; que nos levem em conta, que nos tratem com respeito... (Comandante David, IPN, 16/3/01 apud Ceceña, op. cit., p. 14).

As intensas mudanças observadas na ação política e a velocidade da acumulação financeira exigem o reposicionamento teórico-conceitual dos elos entre estrutura e conjuntura e, ainda, agilidade na obtenção de resultados analíticos, mesmo que provisórios. Nessa direção, torna-se especialmente relevante a valorização da ação e o reconhecimento, tentativo e sintomático, das referências culturais que orientam, atualmente, movimentos e resistências sociais na América Latina. A leitura de resistências à opressão e à exclusão impõe o mapeamento analítico de práticas diárias e das táticas de sobrevivência que têm permitido a afirmação de identidades sociais até recentemente ocultadas pelos projetos políticos da modernidade.

Para as ciências sociais, como orienta Hugo Zemelman (op. cit., p. 110), trata-se de valorizar a historicidade do momento atual. Em suas palavras:

Reconhecer a realidade significa algo mais do que conhecê-la. Exige saber situar-se no momento histórico que se vive, o qual é uma forma de assombro que obriga a colocar-se num umbral de onde se possa observar, não somente para contemplar mas também para atuar: a utopia, antes de mais nada, é a tensão do presente.

Afinal, as reivindicações e os protestos, desenvolvidos no dia-a-dia, também modificam sentidos da ação social e podem ser portadores de futuras consequências estruturais. Aliás, a pesquisa "Micro-conjuntura: informação e oportunidade nas metrópoles brasileiras", que sustenta este texto, desenvolvida com apoio do CNPq e da UFRJ, procura reconhecer, exatamente, o significado de cada gesto indicativo de mudanças na ação social e nos valores que a conduzem.

De fato, os fenômenos e processos situados entre estrutura e conjuntura precisam ser realmente tratados de forma biunívoca e não apenas, como foi antes usual, por meio da alocação analítica dos sujeitos sociais à sua posição no âmago da organização da economia; sendo daí derivados os sentidos de sua ação. Da mesma forma, os vínculos entre super e infra-estruturas ainda são

carentes de investimentos analíticos conduzidos pelo reconhecimento da complexidade e da relevância do senso comum (Santos, 1989). Esse reconhecimento é especialmente indispensável agora, quando a esfera cultural é transformada em lugar de negócios, observando-se, simultaneamente, a luta pelo resgate de memórias, de raízes e de identidades culturais.

É urgente, portanto, a renovação das ciências sociais, o que não significa desconhecer análises anteriores, mas, sim, a obrigação de seu rejuvenescimento, através de diálogo com os múltiplos *outros* que reconstróem a experiência social. O trabalho de conjugação analítica (Le Moigne, 1999) entre estrutura e conjuntura, sujeitos sociais e atores políticos, em sintonia com vontades sociais em construção, pode oferecer alguns caminhos para a renovação necessária. Julga-se que, na formulação desses caminhos, são indispensáveis a proposição de conceitos, como o de microconjuntura, e a construção de soluções de método, como a cartografia da ação, que ao mesmo tempo reconheçam o múltiplo e o volátil e procurem desenhar as novas configurações sistêmicas originadas das práticas sociais.

A ação hoje observada corresponde tanto a encadeamentos de amplas e diferentes práticas, associáveis ao conceito de rede de movimentos (Scherer-Warren, 1993), como a fatos isolados, não menos relevantes cultural e politicamente, já que indicativos da existência de verdadeiros nichos de criação de formas renovadas de manifestação social<sup>1</sup>. A vitalidade das sociedades latino-americanas surge numa pluralidade de frentes de mobilização, com rápida possibilidade de serem reproduzidas através da base técnica da vida coletiva: as atuais formas de comunicação e informação. Dessa maneira, o acompanhamento analítico da ação apresenta desafios de método que não podem ser respondidos, totalmente, por meio da reflexão da gênese da ação ou com apoio, apenas, em questões políticas abrangentes, tais como os relevantes temas da democracia e da cidadania.

Poderia ser dito que a ação social, ao mesmo tempo que exige a consideração desses grandes temas, impõe o reconhecimento de outros, trazidos por aqueles que fazem concretamente a vida e que (re)costuram, de forma incessante, o tecido social no âmagô das incertezas e das espaço-temporalidades do presente<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> No Lastro, são realizadas análises mensais das ações veiculadas na grande imprensa. Dessas análises, resulta a observação do aprendizado de práticas entre diferentes sujeitos sociais nos contextos metropolitanos, como demonstra o sucessivo fechamento, por diferentes sujeitos sociais, da ponte Rio-Niterói e das grandes vias de acesso ao centro da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Como propõe Maria Adélia de Souza (1997, p. 6-7): "(...) a cidade gera um processo, um grau de liberdade incompatível com o nível de manipulação que a sociedade industrial e informacional contemporânea precisa para sobreviver. E é por isso que essa sociedade destrói a cidade. Mas a cidade não produz apenas liberdade. Ela instaura redes de ação e de resistência contra a falta de liberdade, contra a desigualdade (...) E são exatamente

Para estes, experiência imediata e futuro caminham juntos. Como afirma Greimas (1968, p. 56-7), ao analisar o fato lingüístico, não existem relações fáceis entre relevância estrutural e duração: “Não se vê, inicialmente, como estabelecer a equação postulando que o que dura mais é mais essencial do que o que dura menos (...) A duração não parece suscetível de servir de ponto de ligação entre a história e a estrutura.” Afirmar essa ligação significaria, por um lado, omitir o dinamismo da própria estrutura, ou melhor, das estruturas, e, por outro, esquecer que a atualização da história depende dos atos diariamente praticados.

É com essa concepção geral da problemática da existência que este ensaio encontra-se construído em direção à vida imediata, sem que, com essa decisão, ocorra o desconhecimento das referências estruturais abrangentes da ação social. Essa diretriz de método não significa o elogio irresponsável do cotidiano, reproduzidor de tantos preconceitos e subordinações (Heller, 1972), mas, sim, a valorização de contextos, lugares e narrativas. Envolve, ainda, a intenção de contribuir para o encontro de formas de representação da vida coletiva que facilitem o enraizamento da questão social e a compreensão dos praticantes de espaços (Certeau, 1994). Para tanto, busca-se refletir a ação no aqui e agora, reconhecendo-se também que os vínculos entre mapeamentos e representações coletivas exigem a reflexão da experiência histórico-cultural latino-americana. Essa proposta metodológica se inspira em Milton Santos (1994; 1996; 1999), Edgar Morin (1996), Boaventura Santos (1991) e Carlos Fuentes (1994).

Do primeiro autor, recorda-se, neste momento, da valorização do homem lento, verdadeira categoria da reflexão existencialista dos praticantes de espaços. Essa categoria orienta a compreensão das relações inteligentes com o prático inerte local (Sartre, 1967), que são indispensáveis à sobrevivência dos que não dispõem dos recursos que permitem, às classes médias e altas, omitir o trabalho morto concentrado nos lugares e as rugosidades e interstícios que retêm a ação dominante, possibilitando a permanência do mais fraco nos territórios desenhados para impedir a sua presença. Também desse autor, lembra-se da categoria território usado, que constitui uma segura orientação analítica para leituras do espaço que reconheçam a centralidade das práticas na configuração de projetos políticos alternativos ao agir hegemônico.

Já de Edgar Morin, recorda-se do compromisso ético com o reconhecimento da complexidade. É esse reconhecimento que pode impedir a linearização da experiência social pela ciência e pela técnica e o afastamento cômodo do especialista ou do perito dos enredamentos da existência:

---

essas redes que colocam em xeque todos os mecanismos de rigidez das hierarquias sociais, os processos de manipulação cultural, gerando fantásticos processos de solidariedade, de igualdade, de fraternidade, de convivialidade. Vá a uma praça pública, a uma rua da periferia das grandes cidades brasileiras, e descubra isto!”

Ora, hoje, a presença da dialógica da ordem e da desordem mostra que o conhecimento deve tentar negociar com a incerteza. Isso significa que (...) o objetivo do conhecimento não é descobrir o segredo do mundo ou a equação-chave, mas dialogar com o mundo. (Morin, 1996, p. 205)

É também esse diálogo que alimenta a oferta teórico-metodológica de Boaventura de Souza Santos (1991, p. 67), quando, ao reconhecer o espaço como condutor do pensar e do agir, valoriza tanto a cartografia como o pluralismo jurídico, trazendo à tona outras dimensões do direito (local, infra-estatal, informal, não-oficial, costumeiro).

De Carlos Fuentes, reconhece-se o extraordinário estímulo representado por uma concepção da experiência latino-americana que elabora o espaço-tempo através de uma narrativa que rompe ideações do humanismo abstrato e que valoriza, com referência em Bakhtin e em Borges, a procura da “cronotopia” ibero-americana, reconhecadora da policultura originária. Em suas palavras:

A conquista foi empresa de utopia para uns, de evangelização para outros, de lucro, de poder político e de afirmação individualista para os demais. A tragédia não tinha lugar no seu movimento. Suprimos sua ausência e todas nossas contradições resgatando o direito de nomear e de dar voz, de recordar e de desejar. Nome e voz, memória e desejo, nos permitem hoje dar-nos conta de que vivemos rodeados de mundos perdidos, de histórias desaparecidas. Estes mundos e estas histórias são nossa responsabilidade: foram criados por homens e mulheres. Não podemos esquecê-los sem condenar a nós mesmos ao esquecimento. Devemos manter a história para ter história. Somos os testemunhos do passado para seguir sendo os testemunhos do futuro. (Fuentes, 1994, p. 49)

## MAPAS E IMAGENS

A natureza e a riqueza, aí incluído o volume da população, conduziram com especial força a simbiose entre imagem e mapa acelerada pela modernidade (Raffestin, 1993). Contar, precisar, desvendar caminhos e penetrar territórios foram processos que articularam representação com apropriação do mundo e que envolveram religião e poder. A capacidade de medir e avaliar torna-se crescentemente exata, mesmo que na exatidão escondam-se obscuros espíritos – os deuses e os demônios da racionalização – e permanentes imprecisões<sup>3</sup>. Também o valor excepcional da informação rara, aparentemente uma característica do

<sup>3</sup> “Medir montanhas, contudo, é uma tarefa diabolicamente difícil, com espaço de sobra para que se cometam erros. Como explica Louis Baume em *Sivalaya*, um compêndio de fatos sobre as catorze maiores montanhas do mundo, ‘o cálculo das altitudes dos picos do Himalaia é um campo de tanta complexidade erudita que nem mesmo anjos munidos de teodolitos e fios de prumo ousariam meter o nariz no assunto.’” (Krakauer, 1999)

mundo contemporâneo, da denominada sociedade da informação, existiu no segredo dos mapas e nas redes que transmitiam aos centros de poder, ainda no período dos descobrimentos, os segredos das terras desconhecidas e das rotas que conduziam à conquista (Bueno, 1988). Por outro lado, imagens e relatos encontraram rapidamente o seu mercado entre os que sonhavam com a aventura não vivida, com as cores e os sabores das terras distantes e com uma fauna e uma flora exuberantes e místicas (ibid.).

Talvez a direção dominante da relação preestabelecida com o desconhecido possa ser lida na forma como a natureza foi desvendada, desde os primórdios da colonização. A empresa colonial foi conduzida pela ânsia de riqueza imediata; que passa, gradualmente, a ser compreendida como sendo a própria forma possível e desejável da riqueza (Furtado, 1971), ao mesmo tempo que culturas e seres humanos são classificados e aprisionados como elementos racionalmente apropriáveis do surpreendente quadro natural do novo mundo<sup>4</sup>. A beleza das representações trazida pela cartografia inaugural, e dos séculos imediatamente subsequentes, resulta de leituras que buscam recursos e que registram os entes de um paraíso perdido, por vezes demonizados por interpretações emanadas, como diz Eduardo Lourenço (2000, p. 8), de uma Europa culpada:

Neste primeiro instante inaugural, os trópicos não eram tristes. A famosa “tristeza dos trópicos” é da decepção de todos os que, desde (...) Colombo até Lévi-Strauss, não reconheceram na realidade do novo mundo a *Natureza mítica* do primeiro olhar ocidental, aquela que a civilização vestida e pecadora da Europa buscava para se sentir na aurora do mundo, com a sua inocência e a sua imaginária felicidade.

Essas leituras espelhadas, no plano liso das cartas, seduzem e assustam, estimulando o estranhamento (ou a envergonhada rejeição) que nos transporta para o vórtice sempre renovado do olhar externo<sup>5</sup>. A absorção desse olhar in-

<sup>4</sup> “O tópico da salvação do nativo não é original de Caminha nem apenas uma reprodução da realidade, mas pertence aos lugares-comuns do gênero ‘literário’ das cartas de descobrimento: permite a associação dos interesses da Igreja Católica Romana aos da Corte. A perspectiva ‘nativista’, que até hoje prepondera no Brasil como tipicamente brasileira, não é brasileira. É a perspectiva do conquistador e do colonizador, que louva o valor do objeto conquistado, da propriedade adquirida, para agradar o rei que o paga.” (Kothe, 1997, p. 224)

<sup>5</sup> “Fontes valiosas para o conhecimento do meio ambiente e da sociedade, os textos dos viajantes foram também responsáveis pela difusão de alguns equívocos sobre o passado colonial. Podemos lembrar as referências (...) à pouca sociabilidade entre os escravos, a uma população pobre e livre embrutecida pela ignorância e pela ociosidade, e ao mito do interior como um espaço vazio. Argumentos desse tipo foram incorporados a reflexões de intelectuais brasileiros e marcaram profundamente nossa imaginação social e política.” (Lima, 2000)

troduz um viés de distanciamento na obrigação de sermos analistas de nós mesmos; permitindo recordar, de forma aqui propositalmente deslocada, as palavras de Flávio Venturi em *Eu, caçador de mim*.

Por tanto amor, por tanta emoção  
a vida me fez assim doce ou atroz, manso ou feroz  
eu, caçador de mim  
preso a canções, entregue a paixões  
que nunca tiveram fim  
vou me encontrar longe do meu lugar  
eu, caçador de mim.

No caso brasileiro, o freqüente retorno de questões do tipo: ‘que país é este?’ ‘que sociedade é esta?’ denota a ânsia por um olhar inaugural não mistificador, cuja possibilidade de instauração encontra-se perdida para sempre. Aliás, apenas as sociedades novas podem sentir essa ânsia, pensando-a próxima de sua satisfação e sabendo-a, entretanto, tão enganadora quanto os espelhos de Alice.

A carência desse olhar transforma-nos, com freqüência, em surpresos e ávidos consumidores de representações preservadoras do confortável e, por vezes, doloroso afastamento da sociabilidade imediata<sup>6</sup>. Essa experiência distanciada e extrovertida é sedutora, difundindo nas sociedades periféricas os anseios absenteístas e a melancolia que conformam parte relevante da experiência literária das camadas dominantes e de segmentos intelectualizados das classes médias urbanas (Kothe, op. cit.). O olhar predominante da modernidade – aquele que classifica, desenha e conta, mas que sobretudo omite a escuta ou a compreensão de narrativas – renega assim, a não ser por belíssimas exceções, a experiência dos que praticam o espaço; dos que, por imbricações culturais extraordinárias, compõem e engendram o tecido social. Para estes, os espelhos precisam ser transformados em trajetos e táticas no aqui e agora (Certeau, op. cit.). Também para estes, a feiúra do presente esconde tesouros de esperança e beleza que o pensamento crítico extrovertido agilmente renega<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> “No fundo, até não há muito tempo, o único e capital problema da cultura latino-americana não foi outro que o de incorporar ao seu discurso de continente *descoberto* e religado à cultura do mundo dos seus descobridores e povoadores não-autóctones, o *continente perdido* que continua inacessível – salvo como máscara e relíquia – à sua consciência.” (Lourenço, op. cit., p. 8)

<sup>7</sup> Em resistência ao olhar triste do outro europeu, à decepção de Lévi-Strauss, homenageia o poeta Jorge Almeida a beleza-feiúra da Baía da Guanabara, sabendo-a trágica: “Testemunha / Amores / Revoltas / Batalhas / És bela / Com prótese urbana – ponte, piscina / Ou banguela / Manguezais asfalto / Ditadura sorridente dos automóveis / Via expressa moderna vermelha ou amarela / És bela / Baía da Guanabara / Bricolagem mosaico de

Trata-se de um descolamento de raiz, ou melhor, de um desenraizamento hoje acelerado pelos fluxos mundiais, estimulador da transitoriedade dos percursos e das estadias e apoiado em inovações materiais e imateriais<sup>8</sup>. Somos, por esses estímulos e por essa origem, tendencialmente condenados a ser eternos visitantes de nossa própria sociedade ou a estarmos envolvidos, como afirma Octávio Ianni (2000), nos desejos implícitos no recurso à metáfora da viagem. Alheados do aqui e agora, constituímos sobretudo território, como também afirma o autor, para a expansão de forças modernizantes em risco de esgotamento em sua própria espacialidade de origem; forças que, contraditoriamente, compõem segmentos de nossa identidade, alimentada por ideações de heroísmo e de aventura e por práticas, mesmo que involuntárias, de moralização e de redução dos sentidos da ação dos múltiplos *outrosco*-presentes.

Portanto, os praticantes de espaços podem ser, por meio de orientações analíticas por nós acionadas, extraídos física ou simbolicamente do seu lugar, já que, para o olhar dominante, apenas existem como fato ou como condição a ser mantida ou ignorada. Estabelece-se, pelo distanciamento, a reprodução de uma outra forma de naturalização, em que o discurso aparece como objeto, juntamente com mapas e imagens. O discurso descontextualizado perde parte de sua vitalidade e, portanto, parte da sua significação. A reificação produzida pela análise, sobretudo quando dela não se tem consciência, colabora para anular condições de afirmação de sujeitos sociais e para adiar o desvendamento, como convida Milton Santos (2000), da configuração sistêmica disruptiva de recursos e ações ou, como propõem outros, das racionalidades alternativas e do sujeito complexo (Poggiuese, 2000; Unda, 2002).

O avanço da modernidade se fez acompanhar de enormes ganhos na capacidade de desvendar e registrar, possibilitando tanto a fixação da pauta humanista

---

lixo / És pós-moderna / Um pescador de peixes / Ilusões / Na boca sem dentes / Na ponte do Galeão / Com a elegância de um guerreiro espartano / E a paciência de um monge tibetano / Parece que perdeu a razão / Quando o anzol morde a água / Eu me pergunto o que você está pescando aí / É peixe cocô é peixe xixi? / É peixe mercúrio, chumbo ou frito? / Eu grito apesar de tudo é bela / Baía da Guanabara não é mais donzela / Encanta-me a lua em suas águas / Magia de luz / Fico enfeitado relembro tempo passado / Dança dos golfinhos balé das baleias / Apesar de nós dos nós de nós / És bela / Com prótese urbana – ponte, piscina / Ou banguela” (poema *Baía da Guanabara*, enviado a Ana Clara Torres Ribeiro, via internet, em 2001).

<sup>8</sup> Como disse Milton Santos no momento da comemoração dos 500 anos: “Na realidade, o que se está fazendo é comemorar a história européia do Brasil. Em outras palavras, nós estamos admitindo como natural que o Brasil seja visto como uma consequência da existência da Europa. A rigor, se tomarmos uma atitude crítica, é como se estivéssemos dizendo que os índios nunca existiram.” (Cem anos é data para europeu comemorar. *Diário do Grande ABC*, 23 jan. 2000).

e da ciência quanto a conquista de instrumentos técnicos que agilizam a objetivação de culturas e seres humanos. A subordinação da ciência à técnica e à produção, como orienta Edgar Morin (op. cit.), possibilita a manipulação do mundo, pondo em risco, atualmente, o próprio humanismo e os usos socialmente progressistas da ciência. Mapas, imagens e falas, subordinados à calculabilidade e aos códigos hegemônicos da eficácia, sustentam novos distanciamentos, dificultando o encontro de projetos e utopias efetivamente transformadores.

Sem dúvida, técnicas alternativas, mais próximas da arte, não podem, por elas mesmas, impedir o esvaziamento de sentidos da ação decorrente do excesso de exatidão transitória e de dados sem análise. O alisamento e o desenraizamento destrutivos e sedutores da antiga cartografia continuam ocorrendo nas lisas telas dos computadores e das televisões, assim como a naturalização das relações sociais, como exemplificam as telenovelas em que mulheres *tropicais* continuam balançando-se em redes e servindo aos seus senhores ou integrando-se em secretas identidades, aos animais das florestas e a rios transbordantes. Exotismo padronizado e descompromisso identitário articulam-se com a sexualidade alienada, para reproduzirem, nos termos atuais, ideias destruidoras da política e da autonomia.

Hoje, o ponto exato no tempo-espaço – encontrado com apoio em satélites e no GPS (Castilho, 1999) – favorece os deslocamentos ágeis exigidos pelos fluxos da economia, pela logística do agir militar estratégico e pelo monitoramento preciso de recursos e de riscos à produtividade. Esse ponto sem autoria, como nos fez lembrar a epígrafe de Ítalo Calvino, não contém nem memória nem narrativa. Jamais, portanto, poderá ser o localizador da música dos lugares, aquela construída por dores e amores, inscritos na toponímia e nos passos cotidianos de projetos libertários e expressivos da solidariedade<sup>9</sup>. Esses são outros pontos-lugares, carentes de cartografia, mas que possuem, quando a sorte os protege, o cantar dos grandes poetas.

O registro do mundo vivido transborda, por exemplo, no canto de Patativa do Assaré:

---

<sup>9</sup> “O discurso do mundo mecânico se apóia, a título de exemplo, em três imagens básicas da Renascença: a iconografia, como noção de mundo; a perspectiva, como noção de espaço, e o relógio, como noção de tempo. O discurso do mundo eletrônico se apóia, também a título de exemplo, em três outras imagens: a aldeia global, a televisão e a mundialização do cotidiano com a ilusão do ‘mundo em sua casa’. Nos dois discursos desenham-se concepções de mapas do mundo aparentemente diferentes mas, na realidade, muito próximas (...). Discursos de tecnologias claramente opostas mas, na consequência da informação que produzem, se assemelham. O desenho de um novo mapa do mundo supõe traçar a concepção da informação e da cultura com desenhos também novos” (Ferrara, 1993).

Foi em mil novecentos  
e nove qu'eu vim ao mundo  
foi na Serra de Santana  
em uma pobre choupana  
humilde e modesto lar  
foi ali onde eu nasci  
e a cinco de março vi  
os raios da luz solar  
foi ali que eu fui crescendo  
fui lendo e fui aprendendo  
no livro da Natureza  
onde Deus é mais visível  
o coração mais sensível  
e a vida tem mais pureza

(poema Eu e Meu Campina. *Revista Palavra*, ano 2, n. 15, jul. 2000)

Ou, ainda, na poesia de Pablo Neruda:

Mi casa, las paredes cuya madera fresca  
recién cortada huele aún: destartalada  
casa de la frontera, que crujía  
a cada paso, y silbaba con el viento de guerra  
del tiempo austral, haciéndose elemento  
de tempestad, ave desconocida  
bajo cuyas heladas plumas creció mi canto

(poema La casa. *Antología poética*. Madrid: Espasa-Calpe, 1985)

## CONTEXTOS, LUGARES E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

A cartografia aqui sugerida é a da denúncia e também a que oriente a ação social, desvendando contextos e reconhecendo atos, ou melhor, cada ato (Almeida, 1994). Uma cartografia que vise à valorização imaginativa dos lugares vividos, onde a vida escorre ou ganha força reflexiva e transformadora. Como carta, mapa, não aparece como instrumento isolado ou como bela ilustração de textos, exacerbando critérios estéticos; mas, sim, como ferramenta analítica e como sustento da memória dos *outras*<sup>10</sup>. Nesse sentido, propõe-se uma cartografia incompleta que se faz fazendo; uma cartografia da prática, que não seja

<sup>10</sup> No livro *Pour Walter Benjamin* (Scheurmann e Scheurmann, 1994), encontra-se às páginas 154-5 um mapa dos Pireneus com a indicação das rotas de fuga criadas pela Resistência para encaminhar os refugiados, entre outras a percorrida por Walter Benjamin até o lugar de sua morte (Port-Bou, Espanha). Este é um exemplo extraordinário de território praticado, que impede esquecimentos.

apenas dos usos e das funções do espaço, mas, também, usável, tentativa e plástica, através da qual se manifeste a sincronia espaço-temporal produzida e produtora da ação. Essa seria uma forma de representação que poderia alimentar a ação e que, em vez do território naturalizado, trataria, como orienta Milton Santos (1999, p. 18), do território usado (Mapa 1):

O território não é uma categoria de análise, a categoria de análise é o território usado. Ou seja, para que o território se torne uma categoria de análise dentro das ciências sociais e com vistas à produção de projetos, isto é, com vistas à política (...) deve-se tomá-lo como território usado.

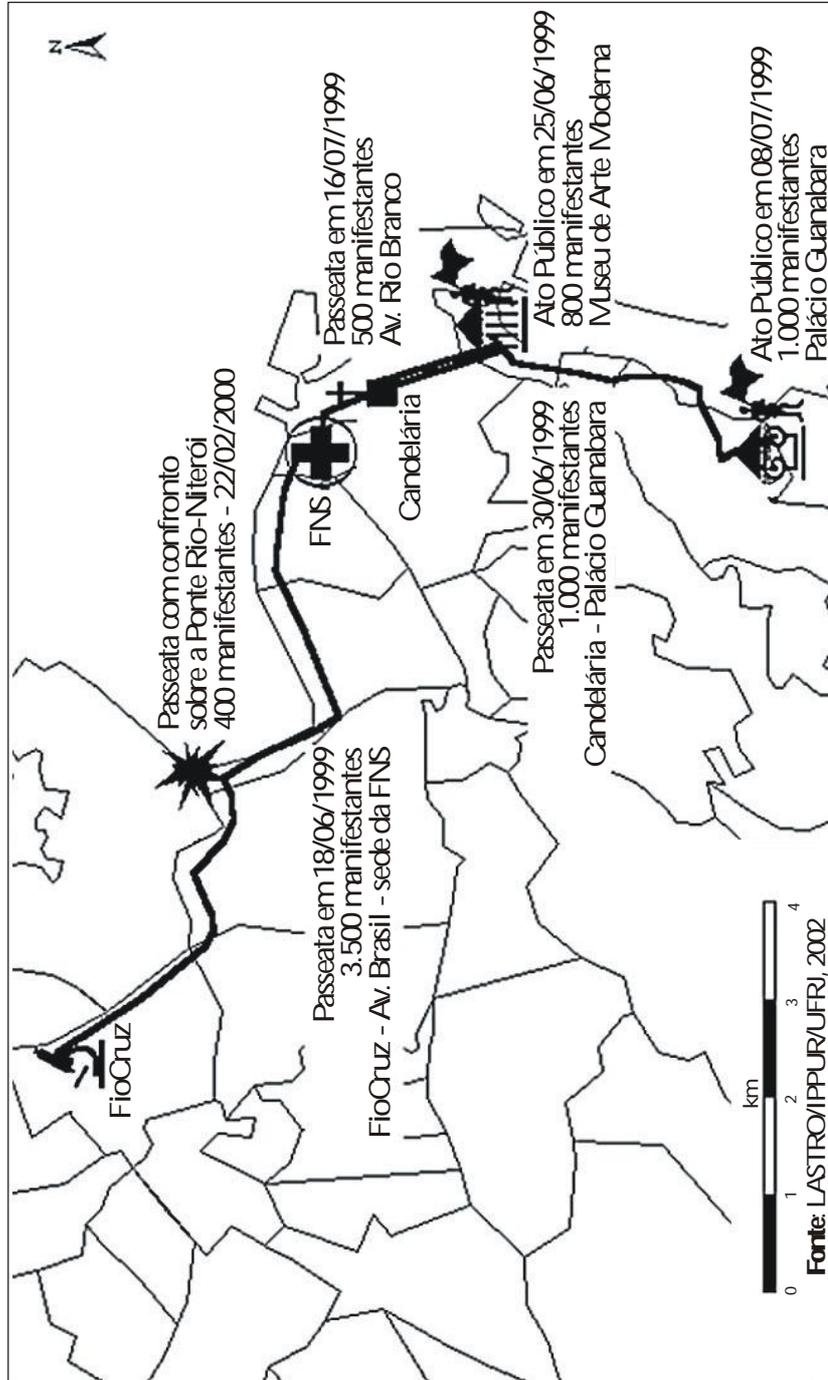
O Mapa 1, "Ação dos agentes sanitários em 1999 e 2000 na cidade do Rio de Janeiro", elaborado por Jorge Luis Borges Ferreira, constitui um exemplo de como o sujeito e a ação podem impor-se ao analista, desde que os instrumentos de pesquisa não o impeçam. De fato, os denominados "mata-mosquitos", antes mesmo da epidemia de dengue, tiveram as suas lutas sistematizadas no Banco de Dados de Ações e Processos Sociais que sustenta os ensaios de cartografia da ação desenvolvidos no Lastro/UFRJ. Nessa cartografia, não existem sujeitos pré-escolhidos e nem espacialidades e temporalidades predefinidas. Também não existem tipos de ação valorizados com antecedência, por exemplo greves ou passeatas.

Ao contrário, a cartografia, assim como a análise, submete-se à ação, sendo os seus sentidos procurados através de discursos registrados pela imprensa e, também, através da literatura especializada e de outros instrumentos de pesquisa, tais como observação participante e entrevistas. Trata-se, assim, da busca de uma representação espaço-temporal da ação que resista ao esquecimento de presenças sociais e à fugacidade das informações veiculadas pela mídia. Essa representação deve favorecer o registro de táticas, demonstrando a existência do sujeito inesperado, da ação espontânea e da resistência prática da sociedade. Valoriza-se, nessa direção, a noção de tática proposta por Michel de Certeau (op. cit., p. 100-1):

(...) chamo de tática a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio. Então nenhuma delimitação de fora lhe fornece a condição de autonomia. A tática não tem por lugar senão o do outro. E por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto tal como o organiza a lei de uma força estranha (...) Ela opera golpe por golpe, lance por lance. Aproveita "ocasiões" e delas depende, sem base para estocar benefícios, aumentar a propriedade e prever saídas (...) Tem que utilizar, vigilante, as falhas que as conjunturas particulares vão abrindo na vigilância do poder proprietário.

Assim, as táticas constroem lugares no âmago da espaço-temporalidade dominante.

Mapa 1 – Ação dos agentes sanitários em 1999 e 2000 na Cidade do Rio de Janeiro

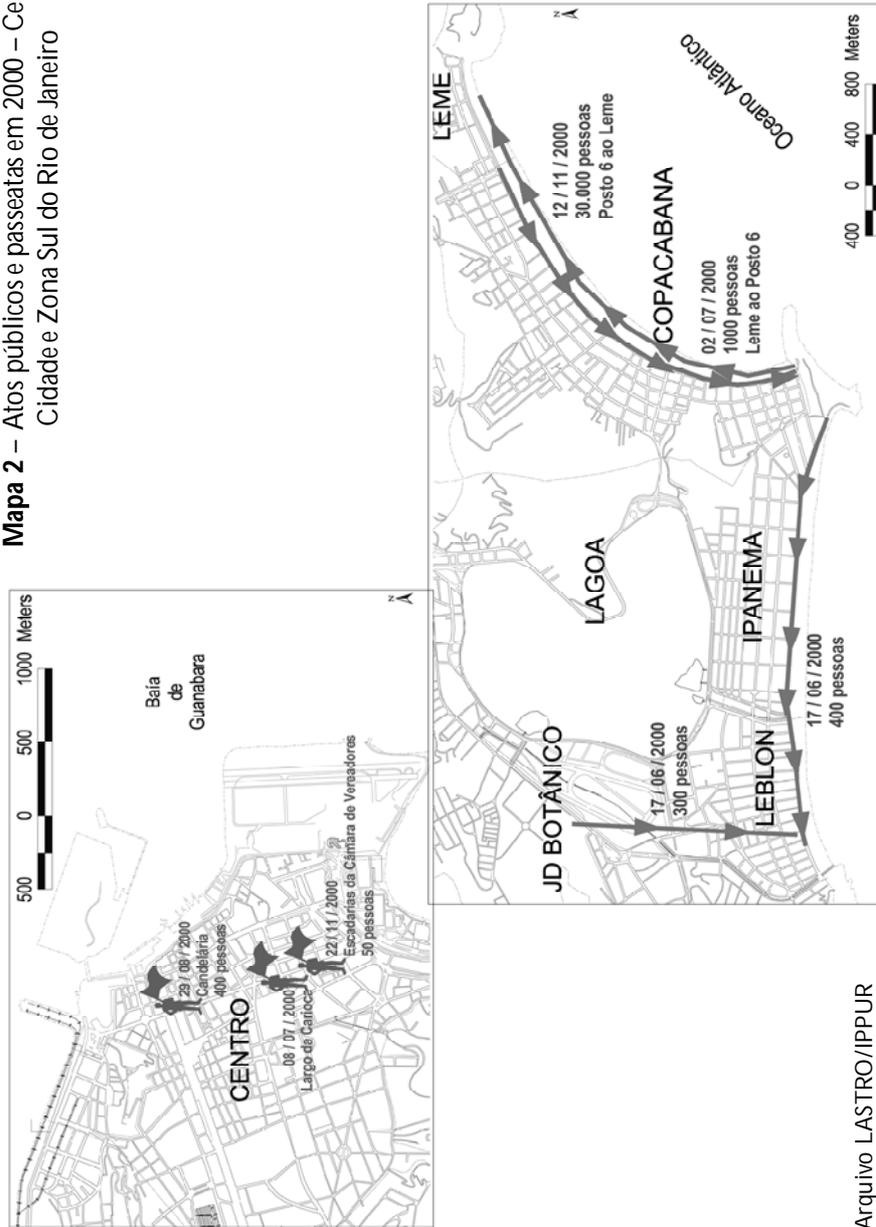


A voragem de lugares e do tempo da sociabilidade constitui uma das ameaças do presente, facilitada por técnicas inscritas em armas, instrumentos de controle, objetos e símbolos de *status*. Existem, agora, riscos ampliados de perda das condições emocionais indispensáveis à escuta dos lugares e, portanto, dos enunciados de que dependem as racionalidades alternativas e a formulação de utopias. A difusão técnica, sem os limites estabelecidos pela autonomia cultural e política, colabora para que se afirme a ilusão de que todos podem ser viajantes-descobridores ou navegantes desmaterializados, o que atrasa o uso socialmente transformador e democrático das novas tecnologias. Entretanto, a explosão da ação social, estimulada por características da atual expansão do capitalismo, impõe a apropriação da técnica como instrumento de libertação e o seu uso articulado com fontes pretéritas e atuais de informação. Do ângulo das fontes, a relevância da mídia não pode ser negada, principalmente quando a informação é confrontada pelos discursos dos sujeitos sociais, pela historicidade dos lugares e, ainda, pelas estatísticas.

O uso da informação de mídia exige um investimento rigoroso na decodificação ágil dos seus possíveis significados, o que é uma condição indispensável à preservação do pensamento crítico. Para o trabalho de análise da informação, sugere-se a constituição de três bancos de dados: o primeiro, dirigido à documentação dos veículos de comunicação (origem, propriedade, vínculos políticos); o segundo, constituído por *personas*, permitindo a rápida identificação de atores políticos com presença na conjuntura e o reconhecimento dos interesses por eles representados, e o terceiro, voltado ao registro de instituições (histórico, formas de financiamento, linhas de atuação). A sistematização dessas informações sustenta a configuração de um nível analítico coeso e em constante processo de atualização e aprimoramento, já que se trata da intenção de disputar interpretações do presente (Ribeiro, 2001). Esse nível analítico, articulando atores sociais, mediações institucionais e estratégias de comunicação, além de orientar a decodificação da informação veiculada pela imprensa, garante que a ação social não tenha os seus sentidos neutralizados ou banalizados (Mapa 2).

No Mapa 2, "Atos públicos e passeatas em 2000", também concebido por Jorge Ferreira, a organização sistemática da informação por meio do Banco de Dados de Ações e Processos Sociais confronta as representações que apontam para o conformismo dos setores populares ou que, com base no diagnóstico da crise dos movimentos sociais, desconhecem os rumos assumidos, a partir da última década, pelos protestos e conflitos sociais. Registra-se, nesse sentido, que a reflexão estimulada pelo Mapa 2, apesar de sua singeleza, propiciou a definição de alguns temas de pesquisa tratados no âmbito do *Lastro*, tais como a presença da morte na experiência do ser jovem das classes populares na cidade do Rio de Janeiro (Ribeiro e Lourenço, 2002) e a anulação do *outro*, a indiferença, como uma das características centrais da cultura dominante (id., 2002a).

**Mapa 2** – Atos públicos e passeatas em 2000 – Centro da Cidade e Zona Sul do Rio de Janeiro



Fonte: Arquivo LASTRO/IPPUR

Na concepção da cartografia da ação, as notícias relativas a protestos, revoltas, passeatas, ocupações de terras e de prédios públicos, comícios, acampamentos, interrupções de vias, greves, confrontos e reivindicações precisam ser consideradas de forma plena, isto é, através do exame atento da sua singularidade e da análise detalhada de atores sociais e políticos, de mediadores, dos objetivos da ação e, também, das formas de repressão sofridas pelos manifestantes. Tais informações viabilizam não só a concepção de mapas expressivos da vitalidade do tecido social, como também a reflexão de microconjunturas. O gradual registro analítico dessas informações contraria: (a) as formas de classificação da informação utilizadas pelos veículos de comunicação; (b) a incoerência e a fugacidade com que, em geral, é tratada a ação social; (c) o ocultamento do esforço realizado por sujeitos sociais para garantir a sua presença no espaço público; (d) a tendência ao esquecimento da repressão e de seus responsáveis.

Assim, na cartografia da ação, adquirem especial relevância os espaços praticados, os espaços usados e a geografia da resistência social. Como afirma Eridan Passos (2002, p. 58-9), ao definir as questões que orientam o seu artigo Globalização, pós-modernidade e a questão política:

[trata-se do] viés da possibilidade da ação, para além dos limites impostos pelas determinações estruturais, elas mesmas dinâmicas e voláteis, e o viés da possibilidade efetiva de práticas políticas transformadoras, já que estamos interessados em práticas que possam contrapor-se à política hegemônica.

Também com esse interesse, o registro sistemático da ação realizado na pesquisa "Microconjuntura: informação e oportunidade nas metrópoles brasileiras" desobedece a certezas preestabelecidas sobre o "estado" da sociedade.

Com esse registro, que propicia a objetividade necessária à análise, torna-se obrigatório reconhecer a multiplicidade das presenças sociais num determinado contexto e/ou ao longo de certo período, o que apóia a superação de representações que reafirmam, monotonamente, a negociação e a acomodação subalternizantes como destino social na macroconjuntura da reestruturação produtiva, conduzida sob a égide do pensamento único. Essa cartografia também constitui um recurso de memória, um apoio da narrativa, impossibilitando o esquecimento de praticantes do espaço, o que contraria tendências à cristalização fotográfica da ação social ou à sua exacerbação oportunista. Aliás, o esquecimento da ação tem sido responsável pelo atraso e pela surpresa, que não são raros, com que as ciências sociais acolhem mutações no tecido social.

De fato, predomina o privilégio atribuído ao mapeamento da riqueza e dos recursos, assim como ao registro dos usos dominantes e político-administrativos do território. Nas palavras de Boaventura de Souza Santos (1991, p. 65):

O poder tende a representar a realidade social e física numa escala escolhida pela sua virtualidade para criar os fenômenos que maximizam as condições de reprodução do poder. A representação/distorção da realidade é um pressuposto do exercício do poder.

Também Howard Becker (1999, p. 37) afirma que “modos de representação fazem mais sentido quando vistos num contexto organizacional”. Acrescente-se que são as grandes organizações que, em geral, controlam a cartografia.

É ainda esse autor que salienta, com grande sensibilidade analítica, a desconsideração pelos pedestres nos mapas de mais fácil acesso. Assim, ao relatar o desconforto de um visitante de São Francisco com uma inesperada colina em seu trajeto, indaga:

Por que os mapas que estas pessoas consultam não lhes informam que há colinas ali? Os cartógrafos sabem como indicar colinas (...) de modo que não é uma restrição de meios que cria inconveniências para os pedestres. Suponho, embora não tenha certeza, que os mapas sejam feitos para motoristas, financiados por companhias de petróleo e associações automobilísticas, e distribuídos através dos postos de gasolina – e os motoristas se preocupam menos com as colinas que os pedestres. (Ibid., p. 135)

As representações espaciais predominantes, portanto, precisam ser reconhecidas pelos interesses e ações que favorecem e, também, pelos que renegam.

Neste ensaio, propõe-se uma cartografia, singela e ativa, que, acionando as novas condições técnicas do conhecimento, afaste-se da reificação estética da experiência social. Trata-se de uma cartografia rápido-lenta, subordinada aos ritmos e trajetos assumidos pela ação social e às formas de apropriação, ainda que limitadas, do espaço. Como indica Boaventura de Souza Santos (op. cit., p. 64): “(...) o modo como imaginamos o real espacial pode vir a tornar-se matriz das referências com que imaginamos todos os demais aspectos da realidade”. O imaginário social está prenhe de formas de representação do espaço que desorientam a ação social ou que esquecem o rumor da sociedade, a dinâmica da ação espontânea e a estruturação do espaço banal. Ao espaço alheado, racionalizado e abstraído, é necessário opor representações espaciais que favoreçam a disputa de significados e sentidos da experiência social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. *Carajás: a guerra dos mapas*. Belém: Falangola, 1994.
- BARBETTA, Pablo; MARIOTTI, Daniela. Cuando la protesta toma forma: los cortes de ruta en el norte salteño. In: Giarracca, Norma et al. (Org.). *La protesta social en la*

- Argentina*. transformaciones económicas y crisis social en el interior del país. Buenos Aires: Alianza Editorial, 2001.
- BECKER, Howard. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BUENO, Eduardo. *A viagem do descobrimento*. a verdadeira história da expedição de Cabral. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.
- CASANOVA, Pablo González. Los zapatistas del siglo XXI. *Observatorio Social de América Latina*, n. 4, jun. 2001.
- CASTILHO, Ricardo Abid. *Sistemas orbitais e usos do território*. integração eletrônica e conhecimento digital do território brasileiro. 1999. Tese (Doutoramento) – FFLCH / USP, São Paulo.
- CECEÑA, Ana Esther. La marcha de la dignidad indígena. *Observatorio Social de América Latina*, n. 4, jun. 2001.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*. artes do fazer. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e a luta pela reforma agrária no Brasil. *Observatorio Social de América Latina*, n. 2, sep. 2000.
- FERRARA, Lucrécia d'Alessio. O mapa da mina: informação, espaço e lugar. In: SANTOS, Milton et al. (Org.). *O novo mapa do mundo*. fim de século e globalização. São Paulo: Hucitec; Anpur, 1993.
- FUENTES, Carlos. *Valiente mundo nuevo*. épica, utopía y mito en la novela hispanoamericana. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- GIARRACCA, Norma et al. *La protesta social en la Argentina*. transformaciones económicas y crisis social en el interior del país. Buenos Aires: Alianza Editorial, 2001.
- GREIMAS, A. J. Estrutura e história. In: POUILLON, Jean. (Org.). *Problemas do estruturalismo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- IANNI, Octávio. *Enigmas da modernidade – mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- KOTHE, Flávio R. *O cânone colonial*. Brasília: UnB, 1997.
- KRAKAUER, Jon. *Sobre homens e montanhas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- LASTRO. *Microboletim LASTRO*, veiculação eletrônica, 1999-2001.
- LE MOIGNE, Jean-Louis. A inteligência da complexidade. In: PENA-VEJA, Alfredo; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. (Org.). *O pensar complexo*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- LIMA, Nísia Trindade. Apresentação do catálogo da exposição *A ciência dos viajantes: natureza, populações e saúde em 500 anos de interpretações do Brasil*. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz, 2000.

- LOURENÇO, Eduardo. América Latina: entre natureza e cultura. *Humboldt*, n. 80, 2000.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- PASSOS, Eridan. Globalização, pós-modernidade e a questão política. In: *Globalização e direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- POGGIESI, Héctor Atilio. Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Org.). *Repensando a experiência urbana da América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2000.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Leituras de movimentos sociais: conjuntura, ação e poder. *Temporalis*, ano 2, n. 4, jul./dez. 2001.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; LOURENÇO, Alice. Marcas do tempo: violência e objetivação da juventude. In: IULIANELLI, Jorge Atilio Silva; FRAGA, Paulo César Pontes. (Org.). *Jovens em tempo real*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- \_\_\_\_\_. Discurso tentativo sobre o anonimato. *Sociedade e Estado*, XVI, n. 1, 2002a.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- \_\_\_\_\_. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. *Espaço e Debates*, v. 33, n. XI, 1991.
- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*. globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.
- \_\_\_\_\_. *A natureza do espaço*. técnica e tempo / razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, v. XIII, n. 2, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização*. do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.
- SARTRE, Jean-Paul. *Questão de método*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- SCHEURMANN, Konrad; SCHEURMANN, Ingrid. *Pour Walter Benjamin*. Bonn: L'Arbeitskreis selbständiger Kultur-Institute – AsKI; Inter Naciones, 1994.
- SOUZA, Maria Adélia de. Cidade: lugar e geografia da existência. Conferência proferida no 5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Salvador, out. 1997.
- UNDA, Mario. El nuevo rostro de la conflictividad urbana en el Ecuador. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Org.). *O rosto urbano da América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2002.
- ZEMELMAN, Hugo. Conocimiento social y conflicto en América Latina. *Observatorio Social de América Latina*, n. 1, jun. 2000.

## RESUMO

O texto reflete o desafio teórico de se discutirem as novas formas de reivindicação e protesto, na multiplicidade dos valores que orientam a ação em um contexto de fragmentação social. Assume, sobretudo, a dimensão metodológica desse desafio, articulada com a análise de conjuntura. Aponta para a necessidade de formas alternativas de representação da situação social, que permitam reconhecer contextos e lugares, táticas e aprendizados práticos, temporalidades e sentidos da ação. Propõe, nesse sentido, uma cartografia que estimule análises ágeis da conjuntura, apoiadas em sintomas e vestígios de presenças sociais. Tal cartografia visa à superação do produtivismo e do objetivismo em representações de práticas espaciais e do território usado, buscando favorecer uma leitura dinâmica do tecido social.

*palavras-chave:* conjuntura social, ação social, contexto, lugar

## ABSTRACT

This essay is a reflection on the new forms of social protest and the multiple values that guide actions, originated from social fragmentation. Its focus is placed on the methodological dimensions and articulations with conjuncture analysis. It highlights the importance of developing new ways of representing social situations, considering contexts and places, tactics and practical learning, actions meanings and temporalities. A cartography of action is proposed as a framework to stimulate a more agile conjuncture analysis based on the traces of social presences. This kind of approach should help to overcome the objectivism of the current spatial representation, favoring more dynamic interpretations of society-space relationships.

*Keywords:* social conjuncture, social action, context, place

---

Recebido para publicação em fevereiro de 2002

**Ana Clara Torres Ribeiro** é professora do IPPUR-UFRJ

**Amélia Rosa Sá Barreto** é socióloga e professora titular de Sociologia da Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mendes

**Alice Lourenço** é socióloga e bolsista de apoio técnico do CNPq

**Laura Maul de Carvalho Costa** é graduanda em Geografia e bolsista de iniciação científica do CNPq

**Luis César Peruci do Amaral** é arquiteto

## O Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia e o *panoptismo* imperfeito \*

*Henri Acselrad*

A partir da segunda metade dos anos 1980, o debate sobre o planejamento territorial na Amazônia passou a adotar elementos do discurso ambiental, fazendo com que ganhasse força a remissão a uma racionalidade ecológica, apresentada como necessária ao ordenamento territorial da região. O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é o instrumento que esteve desde então fortemente associado à materialização territorial dessa racionalidade. Afirmou-se de tal forma a idéia de que os projetos do desenvolvimentismo autoritário, com o apoio financeiro dos organismos multilaterais, resultaram em uma “desordem ecológica e social”, que o próprio Banco Mundial procurou incorporar “preocupações ambientais” voltadas para a correção dos impactos emblematicamente desastrosos de projetos de execução recente como o Polonoroeste. A partir de 1986, um projeto de novo tipo, o Planaflo, foi pensado como forma de tornar compatíveis o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental nas zonas florestadas do estado de Rondônia. O ZEE foi ali tratado como peça-chave através da qual o projeto propiciaria o conhecimento do terreno, a identificação das potencialidades do território e a classificação de áreas segundo diferentes padrões

---

\* A pesquisa documental que serviu de base para o presente trabalho contou com a colaboração de Cecília Mello e Maria Nilda Bizzo. Uma primeira versão do presente texto foi apresentada na Conferência *New Natures, New Cultures, New Technologies*, organizada pelo Research Committee on Environment and Society, International Sociological Association, Cambridge, UK, jul. 2001.

desejáveis de uso. Criado em 1990, o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do governo federal, que inicialmente compreendia apenas a Amazônia Legal, teve em 1992 sua abrangência ampliada para todo o território nacional.

O prestígio do Zoneamento como instrumento promissor de um ordenamento territorial ecológico difundiu-se intensamente nos distintos momentos em que programas, instrumentos legais, hierarquias, pacotes financeiros e redesenhos institucionais foram sendo propostos para o planejamento na Amazônia por governos sucessivos. O Programa Nossa Natureza, em 1989, a Comissão Coordenadora do ZEE da Amazônia, criada em 1990, e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais, financiado pelo G7, com início em 1991, são alguns marcos desse processo. Ao longo das diferentes conjunturas, o ZEE foi assumindo diferentes conteúdos, mais ou menos restritos ao domínio interno das burocracias públicas, de agências de desenvolvimento, de consultorias técnicas, e com maior ou menor existência concreta efetiva – ainda que reconhecidamente limitada, à exceção do estado de Rondônia –, na realidade sociopolítica do território amazônico. Nessas conjunturas, em que condições de financiamento internacional, pactuações políticas regionais e nacionais, bem como pressões de movimentos sociais internacionais e locais, variaram em sua configuração e peso relativo, a idéia do ZEE foi sendo demarcada por distintas ênfases, motivações e estratégias argumentativas.

Um grande espectro de posições o considerou, desde condição de “conhecimento estrategicamente importante para defender a Amazônia sem canhões”, segundo o Brigadeiro Marcos Antonio Oliveira (1995, p. 34), coordenador do projeto Sistema de Vigilância da Amazônia - Sivam, até instrumento ecológico e socialmente contraproducente, sustentado por “uma aliança eco-tecnocrata que une o velho autoritarismo ao novo ecologismo”, segundo o economista Manfred Nitsch (1994, p. 508), consultor internacional do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, financiado pelo G7. Controvérsias jurídico-políticas questionaram a falta de transparência nas condições de execução e financiamento do ZEE, culminando com a realização da série de Audiências Públicas da Proposta de Fiscalização e Controle no Congresso Nacional em 1995. Sua pertinência política foi então defendida sob o argumento da necessidade de o ZEE fundamentar cientificamente a concessão de incentivos fiscais na Amazônia segundo o estabelecido no Decreto Lei n. 153 de 1991, cuja aplicação esbarrava, porém, segundo os termos de seu coordenador técnico, “na dificuldade do zoneamento não estar concluído” (Schubart, 1995, p. 41, 71).

A diversidade de posições e de controvérsias que cercam o ZEE evoca a presença do que Certeau (1995, p. 234) chamou de “um enorme resto”, feito de sistemas culturais múltiplos e fluidos, situados entre as maneiras de utilizar o espaço e o planejamento. O que procuraremos mostrar aqui é que os passos em

direção ao “ordenamento ecológico” do território amazônico – em condições de fragilidade constitutiva da esfera pública regional – têm sugerido que estes “restos” estão presentes no interior da própria ação planejadora. Ou seja, que a “racionalidade ecológica” aplicada ao planejamento territorial vem sendo objeto de construções discursivas distintas, que ganham pertinência analítica como manifestações de dinâmicas sociais que constituem o que ainda Certeau (op. cit.) designa por “fluxo e refluxo de murmúrios nas regiões avançadas da planificação”.

### O ZEE COMO REPRESENTAÇÃO ORDENADA DO TERRITÓRIO

“A linguagem se espacializa para que o espaço, tornado linguagem, seja falado e escrito” afirma Genette<sup>1</sup>. Nas representações cartográficas, em particular, destaca-se uma eloquência que não emerge apenas do discurso geográfico em que estão mergulhadas (Harley, 1995, p. 20), mas que evoca também os imperativos territoriais dos sistemas políticos que as justificam. Para interpretar as representações cartográficas em seu contexto sociopolítico, haveria que fazer os mapas dizerem o que apenas sugerem ou, por vezes, encobrem. Ora, no caso do ZEE, ao contrário, tais mapas falam por si mesmos; não pretendem ser apenas reflexos passivos do mundo dos objetos, mas intérpretes do que se apresenta como “a verdade ecológica do mundo”. Assim, os mapas do ZEE “ordenam e dão ordens”. Seus enunciados são mais performáticos do que constatativos (Rivière, 1980, p. 379, apud Jourde, op. cit., p. 103-4). Uma dupla temporalidade se manifesta – a da história demarcada espacialmente através de signos selecionados e a do futuro imaginado.

Enquanto ato de comunicação persuasiva, a cartografia do ZEE produz imagens retóricas que constroem realidades socioespaciais novas. O território plural e polissêmico, aberto ao aleatório e não controlável, é transformado em extensão quantificada, limitada, controlada pelo gesto cartográfico que serve de suporte à ação planejadora (Lussault, 1995, p. 170). Os signos cartográficos reordenam paisagens, submetendo-as a projetos que se pretendem subordinados a determinismos ecológicos, criando efeitos de verdade suficientemente fortes para calar dúvidas e interrogações, e, sobretudo, para obscurecer, por detrás de um espaço abstrato e instrumental, a presença dos poderes da representação cartográfica e da prescrição zoneadora.

Um duplo mecanismo de poder liga-se, no entanto, à produção do ZEE. Um poder que se exerce sobre as práticas do zoneamento através das exigências externas das hierarquias políticas e um poder que se exerce pelo saber cartográfico e classificatório, através do modo como os zoneadores criam uma concepção do espaço, ou seja, um poder incorporado à própria retórica do ZEE. Em certos

<sup>1</sup> Cf. Genette, G. Figures II, p. 48, apud Jourde (1991, p. 322).

momentos, entretanto, esses poderes podem chocar-se, exprimindo a ocorrência de ruídos nas correias de transmissão entre hierarquias políticas e instâncias técnicas. Este foi, por exemplo, o caso do desencontro de expectativas entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE e o IBGE com relação ao Diagnóstico Ambiental da Amazônia encomendado a este último. Enquanto a SAE pretendia obter uma caracterização das potencialidades econômicas contidas nos recursos naturais amazônicos, os técnicos do IBGE dispunham-se a registrar os vetores políticos da ocupação da região, neles pretendendo incluir os conflitos e as marcas dos grandes projetos governamentais (Ferreira, 1994).

Mas o poder incorporado à ciência do ZEE exprime-se notadamente nas práticas classificatórias do território. No caso brasileiro, os critérios classificatórios foram fortemente influenciados pela ecogeografia de Tricart<sup>2</sup>. Seu conceito de “unidades ecodinâmicas” propõe-se a captar as inter-relações das atividades humanas e ecossistemas, categoria que, entretanto, para críticos como Blanc-Pamard, caracteriza-se por “não ter dimensão nem espacial nem histórica” (Blanc-Pamard, 1982, p. 120-4, apud Blandin, 1992, p. 267-80). Também para Blandin e Bergandi, a análise ecossistêmica em termos de fluxos e estoques energéticos implica “uma redução do ecossistema às leis da física”, revelando uma abordagem reducionista por detrás de suas pretensões holísticas (Blandin e Bergandi, 1994, p. 117). Ante tais incertezas conceituais – sugere Nitsch (1994, p. 507-8) –, nenhum ecossistema poderia fundamentar o que se deve ou não fazer em um lugar geográfico, pois “a sociedade e a economia não fazem parte dos ecossistemas, mas são regidos por leis bem próprias”. O autor aponta, conseqüentemente, nas metodologias correntes do ZEE a presença de um “falso holismo”, que interpreta homem e natureza “como um conjunto ‘total’, hermético, organicista, no qual a natureza, em última instância, determina o que se deve ou não fazer”, através de determinações consideravelmente arbitrárias dos níveis de “vulnerabilidade” e de “capacidade de suporte” (Ibid.; id., 1995, p. 14).

Compreendem-se assim as razões das repetidas menções de técnicos do zoneamento à sua impotência metodológica de satisfazer a necessidade de ser holístico sem o apoio de uma “concepção teórica que respalde a aplicação da técnica definida”<sup>3</sup>. Essa angústia da superação do cartesianismo e do reducionismo por um holismo difuso, expresso ora na aceção de zoneamento supra-setorial, ora na de um zoneamento integrado ao conjunto de políticas públicas

<sup>2</sup> Tricart enfoca a dinâmica e os fluxos de energia/matéria no meio ambiente visando “determinar a taxa aceitável de extração de recursos naturais, sem degradação do ecossistema” (Tricart, 1977, p. 32).

<sup>3</sup> Cf. Ferreira (1994, p. 76): “Embora acredite-se que os métodos e técnicas existentes hoje na ciência dão conta perfeitamente do universo a ser trabalhado, falta, na verdade, repensar esses instrumentos à luz do paradigma holístico”. Cf. IBGE/SAE (1993, p. 22).

territorializadas, ora na desejabilidade de uma abordagem simultânea do ambiente natural e construído, tende a se resolver na construção de uma unidade ecossistêmica que a tudo engloba, inclusive o mundo social, unidade construída sob um modelo epistêmico único, que termina por não reconhecer a singularidade irreduzível da cultura humana.

O imaginário cartográfico e as representações do território para fins de zoneamento encerram, com efeito, a necessidade de fragmentar o real para melhor defini-lo, descrevê-lo e, simbolicamente, possuí-lo. No caso do ZEE, a fragmentação do espaço resulta da vontade de ajustar cada uma de suas porções a um projeto utilitário de integração mercantil ou de subordinação política. Porém, esse ajuste será entendido, via de regra, como um encontro com a “verdade do lugar”<sup>4</sup>, verdade disseminada e encontrável no mundo das coisas. A representação cartográfica do ZEE é vista então como portadora de um conjunto de crenças que redescrevem o mundo, traduzindo um regime específico de verdade em que “o crer se localiza no ver” (Balandier, 1987). Mas por trás desta pretensa verdade ecológica do território, o espaço é tomado por mera imagem de si próprio, “cópia idêntica de algo cujo original jamais existiu”, pseudo-evento, espetáculo imagético digitalizado, parte do que Guy Débord chamou de “cultura do simulacro” – em que a imagem torna-se forma final da reificação (Jameson, 1996, p. 4). Conseqüentemente, a busca da “verdade ecológica” das coisas não evitará que a ilusão da ordem almejada seja desfeita antes mesmo de se realizar – de modo geral, os dados serão considerados inatuais, as zonas idealizadas se mostrarão incompatíveis com as realidades sociais do terreno, as políticas fundiárias federais desautorizarão as destinações de área feitas por órgãos estaduais. A dinâmica social negará assim, repetidamente, a ordem utópica das coisas, expressa em estados estáveis e definitivos de representações, das quais se tende, em princípio, a subtrair a História.

#### O ZEE COMO TOTALIDADE E O FIM DA FRONTEIRA (OU COMO CONHECER AS COISAS PARA O MERCADO)

Os textos estratégicos e metodológicos sobre o ZEE associam a racionalidade econômico-ecológica à pretensão a uma “apropriação completa do território”, ao alcance de “qualidade total no uso do espaço”, ao recurso à “abordagem holística que permita considerar a totalidade das oportunidades de uso do espaço e dos recursos naturais”, “retratando a realidade com tudo que nela houver”<sup>5</sup> e

<sup>4</sup> Para a coordenadora do ZEE do estado do Maranhão, a identificação das unidades ambientais e da ecodinâmica levaria à caracterização da “verdade terrestre”; cf. Bitencourt (1995, p. 13).

<sup>5</sup> Cf. SAE (1997) e entrevista com técnico do ZEE.

nela instaurando “uma vigilância total”<sup>6</sup>. Trata-se de instaurar uma unidade totalizante à qual a diversidade social territorializada estaria subordinada. Na metodologia adotada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos a partir de 1997, é perceptível a analogia entre o espaço a planejar e a idéia de empresa: buscava-se atingir a plena capacidade produtiva do território, “otimizando o uso do espaço” e atribuindo-lhe “eficiência técnica compatível com a competição internacional” (SAE, 1997, p. 12).

Essa pretensão à totalização mercantil do espaço amazônico, ainda que como projeção de seu futuro desejável, tem fortes implicações para o caráter especificamente diversificado do tecido social da região, caracterizado pela presença da fronteira, que constitui simultaneamente o lugar da alteridade e o da expressão simultânea de múltiplos tempos históricos (Martins, 1996). A busca de uma totalização do território amazônico seria assim expressão da própria negação da fronteira, a redução da diversidade social à “diferença geográfica”, a submissão da alteridade à unidade temporal do mercado, esta totalidade não-dialética que tende a negar o conflito e anular simbolicamente a diversidade. Essa negação pode se dar tanto pela redução do outro à condição de pura Natureza – expressa no chamado “molde” pelo qual a terminologia técnica do ZEE propõe-se a considerar certas comunidades conformes à Natureza<sup>7</sup> – como pela “promoção” de certos territórios ao estatuto de portadores de “potência competitiva”. Essa totalidade discursiva dilui simbolicamente a diversidade de situações e tempos históricos que o próprio capital costuma juntar sem destruir.

A força simbólica dessa totalização é modulada, porém, pela pretensão de apresentar o ZEE com as características dúplices e separáveis de um instrumento ao mesmo tempo técnico e político (Schubart, 1994). Como recurso técnico, o ZEE será apresentado como meio de identificação de “fatos ambientais”, vistos separadamente das chamadas “características antrópicas” da ocupação. Na perspectiva da intervenção política, será definido como “um diagnóstico de situações ecossociais em transformação”. Poderá ser entendido, assim, ora como instrumento da identificação das “vocações naturais das células espaciais” ora como meio “de caracterização de zonas equiprobemáticas para processos de negociação e regulação jurídico-política”.

Os princípios metodológicos do ZEE da Amazônia apresentam ambigüidades internas relativas à pretensão, por um lado, de se produzir um conhecimento

<sup>6</sup> “Com o SIVAM, *cada quilômetro da Amazônia será controlado*, conforme informação do Brigadeiro M. A. de Oliveira, presidente da Comissão de Coordenação do SIVAM”, cf. Brigagão (1996, p. 48).

<sup>7</sup> O “molde” é o termo utilizado por Aziz Ab’Saber (1989, p. 10) para designar “o somatório dos espaços a serem legal e permanentemente defendidos (reservas indígenas, parques nacionais, reservas florestais, reservas biológicas, estações ecológicas).”

objetivo sobre “as realidades físicas e sociais do território”, em que “potencialidades e vulnerabilidades” são determinadas sem nenhuma remissão aos sujeitos da avaliação, e, por outro, de se reconhecer que o ZEE consiste em um diagnóstico de processos históricos territorializados, expresso na caracterização de zonas “equiprobemáticas”, a partir de pontos de vista cuja legitimidade deve, portanto, ser construída.

Em contrapartida, percebe-se que o “componente técnico” do ZEE encerra já claramente os elementos de um projeto político: o do suposto “encontro técnico” do país consigo mesmo, a realização do que seria a “potência” natural do território, projeto de ocupação territorial que se quer dotada de “eficiência técnica compatível com a competição internacional”. Absorvidos “tecnicamente” os conflitos, o território apresenta-se como pura base material para a “inserção competitiva”. E os “atores regionais” do desenvolvimento – agora “sustentável” – revelam-se simples empreendedores das “vocações” ditadas pelo mercado mundial e interpretadas pelos planejadores. Um “componente político” explícito do ZEE viria reunir, por sua vez, os mecanismos capazes de conduzir aos desejáveis “padrões de ocupação do espaço e utilização dos recursos naturais” via “investimentos, tributos, tarifas públicas, políticas ambientais, planejamento de obras e infra-estrutura etc.” (ibid.). Esse assim chamado “componente político” integraria os meios de implementação do componente dito “técnico”, que, como vimos, exprimiria um projeto de inserção competitiva tido como inelutável, fruto da identificação da potência vocacional de um território que se supõe objetivo, que apenas se dá a conhecer. Conhecer o território seria, assim, para o ZEE, conhecer as “coisas para o mercado”. Suas vocações seriam as evidenciadas pelas demandas supostas do mercado mundial, à exclusão de todas as outras demandas e projetos, cuja expressão – freqüentemente conflitante – tende a ser ignorada. Se, em outras conjunturas amazônicas, lembramos Alfredo Wagner de Almeida (1993, p. 17-37), “o desconhecimento sobre os processos sociais funcionou como forma de controle social”, espera-se agora, com o ZEE, que o conhecimento da “potência técnica” das coisas venha legitimar explicitamente a “absorção dos conflitos” entre diferentes projetos territoriais, ou antes, venha veicular ainda uma vez, sob outras formas, a sua desconsideração metodológica pelo planejamento.

#### CONTROLE GEOPOLÍTICO DO TERRITÓRIO E “ORDEM AMBIENTAL” (OU COMO CONHECER AS COISAS PARA SEU CONTROLE)

As políticas territoriais ecológicas como o ZEE estabelecem uma “divisão ecológica do trabalho”, promovendo um enquadramento espacial das incertezas e dos modelos possíveis de organização das atividades econômicas no espaço. As práticas sociais, por sua vez, são nele reduzidas a suas dimensões técnico-produ-

tivas. Ao propor uma normalização técnica do território, o ZEE estabelece um discurso sobre o governo das coisas que pretende justificar o governo dos homens e das práticas sociais no espaço. No caso da Amazônia, em particular, a busca de um poder sobre as coisas veio, nos últimos anos, substituir o discurso da soberania sobre o território como eixo articulador de políticas de controle da ocupação social do espaço. O governo de homens e coisas no território veio assim sobrepor-se à preocupação geopolítica tradicional com a preservação da soberania.

O projeto de criação da Rodovia Transfronteira, discutido no Congresso em 1991, propunha a construção de agrovilas como “colônias de povoamento” justificadas a partir de uma concepção militar de vigilância, fiscalização e defesa de recursos naturais estratégicos, bem como da necessidade de “coibir atividades clandestinas”<sup>8</sup>. Nos termos do relatório do deputado Vicente Fialho, a colônia de povoamento funcionaria como suporte de ações policiais e manobras militares que visariam “eliminar e coibir o tráfico de drogas, as queimadas, o contrabando, a exploração mineral e vegetal ilegal, a ingerência nas terras indígenas e possíveis movimentos guerrilheiros” (ibid.). Ainda em 1991, responsáveis pelo projeto Calha Norte reclamavam a implantação de “núcleos habitacionais civis” considerados fundamentais para o êxito das operações militares na perspectiva do que chamavam de “vivificação da fronteira”. Mais do que isso, porém, pleiteava-se ampliar o Calha Norte para toda a Amazônia, criando condições

que possibilitassem a ocupação de tão extensa área de forma ordenada, com a correta utilização de suas terras agriculturáveis, a preservação de áreas onde fosse mais conveniente o extrativismo e a exploração organizada de suas imensas riquezas minerais e hídricas em benefício de toda a sociedade. (Tinoco, 1991, apud Almeida, 1991, p. 5)

A pretensão de “consolidar o poder nacional na faixa de fronteira e suas vias de acesso implicava identificar solos férteis, riquezas do subsolo e a utilização predatória dos recursos naturais” (Brigagão, 1996, p. 21-2). Assim, o pensamento militar passou progressivamente da proteção das fronteiras externas – objetivo explícito de projetos como a Rodovia Transfronteira e o Calha Norte – ao “ordenamento da ocupação do território interno”, arguindo que, em áreas pouco povoadas, o envolvimento dos militares em assuntos cuja responsabilidade não lhes cabe, explicar-se-ia “por serem estes invariavelmente os únicos presentes” (Tinoco, op. cit., apud Almeida, 1991, p. 2). A subordinação do Programa de Proteção ao Meio Ambiente e Comunidades Indígenas - PMACI, a partir de março de 1988, à Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional da Presidência da República - Saden (órgão que então sucedia à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional) confirmava a tendência a uma militarização das

<sup>8</sup> Cf. deputado V. Fialho, Relatório do Projeto de Lei, apud Almeida (1991, p. 2).

questões ambientais e indígenas na Amazônia. Foi também a Saden que encabeçou a Exposição de Motivos Interministerial do Programa Nossa Natureza, em outubro de 1988. A consolidação de fronteiras justificava assim a proposição de ações de ordenamento do território no que respeitava tanto à “racionalidade e correção” das práticas de exploração dos recursos naturais, como à legalidade das atividades desenvolvidas no território amazônico.

A partir da Declaração da Amazônia, em 1989, no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica, começam a destacar-se “os aspectos tecnológicos e ecossistêmicos que embasam a segurança ecológica”. Em 1993, o Conselho de Defesa Nacional aprova o Sistema de Proteção da Amazônia - Sipam, como expressão de “um novo pensamento estratégico” que “redefine as concepções convencionais e limitadas de segurança”. “Através de mecanismos de segurança ampliada, esse instrumental estratégico”, afirmavam os documentos da SAE, “deve cuidar da coerção e de medidas preventivas contra iniciativas que venham gerar devastações e deformidades ecossistêmicas”<sup>9</sup>. O Sivam, projeto de 1,4 bilhão de dólares, dos quais quase a metade destinada à aquisição de dados, viria subsidiar o Sipam com o monitoramento ambiental por meio de sensores, radares, imagens de satélite, sistema integrado de telecomunicações, ferramentas de inteligência artificial e localização de atividades irregulares. A adesão militar a projetos dessa natureza ocorreu no contexto do que um ex-secretário de Assuntos Estratégicos chamou de “sufoco existencial” das Forças Armadas, configurado na percepção de que os militares haviam “deixado de ser atores importantes na modernização do país, passando a buscar conseqüentemente maior espaço no núcleo do poder de Estado” (Flores, 1995). A adesão a projetos de atualização “técnico-ecológica” da doutrina de segurança nacional aplicada à Amazônia não se deu, porém, sem obstáculos. Setores militares alegaram as dificuldades dos órgãos de governo de operarem eficazmente no terreno, para argüir que se tornariam inócuas as informações abundantes e sofisticadas fornecidas pelas tecnologias de televigilância<sup>10</sup>. Agentes de interesses financeiros, por sua vez, usaram a ocasião do imbróglio formado na concorrência para fornecimento de equipamentos ao Sivam, para exigir do poder público pesados subsídios a bancos em dificuldade. Ante as relutâncias de seus aliados no governo em liberar os recursos requeridos pelos bancos em crise, o senador Antonio Carlos Magalhães chegou a decretar com argúcia em 1995: “o Sivam está morto”. Alegou-se igualmente o insuficiente

<sup>9</sup> Cf. Governo do Brasil, Sipam, SAE/Sipam, folheto informativo, [s.d.], apud Brigagão (1996, p. 42).

<sup>10</sup> “Em que estradas o Sivam vai usar seus radares móveis?”, perguntava o ex-chefe do Estado Maior do Comando Militar da Amazônia, general. T. Sotero Vaz; cf. *Folha de S. Paulo*, 5 maio 1995. p. 12.

conhecimento de que os gerenciadores dos sistemas de televigilância dispunham sobre os eventos que o Sivam pretendia monitorar – alguns engenheiros, por exemplo, teriam sugerido de forma caricaturalmente errônea, durante um encontro científico, poder “identificar laboratórios clandestinos de droga a partir de indicadores de poluição por mercúrio” (Bonalume Neto, 1995).

Resistindo a todos esses atropelos, as justificativas do Sivam resultam, no fundo, de uma apropriação da noção emergente de “segurança ecológica” ajustada para as condições de legitimação da presença militar na Amazônia. No âmbito internacional, a noção de “segurança ecológica” tem sido evocada para justificar propostas de controle populacional em países menos industrializados, sob a suposição, de corte neomalthusiano, de que a pressão populacional sobre recursos escassos é causa de conflitos (Homer-Dixon apud Conca, 1998; Dabelko, 1995, p. 245-55, apud Wisner, 1997, p. 6).

Uma “militarização da sustentabilidade” vem ocorrendo paralelamente à montagem do que podemos chamar de um complexo ambiental-militar (Deibert, 1996, apud Hartmann, 1997), que faz o meio ambiente entrar na era da informação, legitimando investimentos vultosos em tecnologias e aparelhos de controle territorial. No caso brasileiro, o Sipam é apresentado como matriz para o desenvolvimento sustentável do grande ecossistema amazônico, enquanto o Sivam é enunciado de forma dúplice, ao mesmo tempo como projeto militar de defesa do espaço aéreo e como projeto de monitoramento de informações sobre recursos minerais, florestais e hídricos, e sobre circulação e assentamentos humanos.

Esse modelo interpretativo dos conflitos internos como induzidos por questões ambientais, entendidos como tendentes a fragmentar ou a tornar mais autoritários os Estados Nacionais e aptos a causar rupturas na segurança internacional, foi desenvolvido por Thomas Homer-Dixon em 1994, popularizando-se em seguida no campo da política internacional e no Departamento de Estado dos EUA, em particular, como aplicável aos casos do Haiti, Ruanda e Chiapas, no México. A difusão de um tal modelo seria explicada, por certo, pela busca de legitimação para elevados gastos militares e pela substituição das perdas dos fartos contratos dos tempos da Guerra Fria sofridas pelas grandes empresas dos setores aeroespacial e de telecomunicações. Essas duas forças concorrem fortemente para dar fundamento ao encontro discursivo eficiente entre o meio ambiente e a segurança nacional.

A crise de países africanos tem servido para que certas vozes expliquem conflitos políticos internos como resultantes do excesso de população em luta por recursos escassos:

Há todo um conjunto de problemas biológicos de segurança nacional – sustentam alguns porta-vozes deste neo-hobbesianismo ambiental: destruição ambiental, crescimento populacional explosivo, rápida disseminação de doen-

ças, surgimento de doenças completamente novas (...). Sabe-se que estas coisas atingem a África, mas ainda não se percebe que elas podem também atingir a América (...) o caos é a melhor incubadora da doença e a doença é uma incubadora do caos – completam eles. (Goldberg, 1997, apud Hartmann, 1997).

Estratégias argumentativas dessa ordem têm formado o pano de fundo para mudanças nas políticas norte-americanas de defesa. À luz de representações segundo as quais “a competição por recursos escassos é um antigo fator de conflito humano, causando violência ruinosa e tensão entre países”, a secretária de Estado dos EUA consagrou, em pronunciamento no Dia da Terra de 1997, a “segurança ecológica” como retórica capaz de apresentar problemas sociais e políticos sob o rótulo ambiental (Conca, 1998).

Desde 1991, o documento anual sobre Estratégia de Segurança Nacional dos EUA passara a incluir questões ambientais em suas temáticas, enquanto o uso de satélites militares para a vigilância ambiental tornou-se a mais importante forma de materialização da nova perspectiva de segurança nacional voltada para o meio ambiente. Com base nas informações geo-referenciadas, análises quantitativas da relação população/recursos/conflitos passaram a orientar alguns passos das novas políticas de defesa. Citam-se, por exemplo, diagnósticos da Defense Intelligence Agency dos EUA identificando a degradação ecológica do Lago Victoria como “causa da potencial instabilidade na África Oriental” (Atwood, 1996, apud Hartmann, 1997, p. 15), assim como a presença de militares dos EUA promovendo o desenvolvimento sustentável na África, por meio de auxílio à gestão pesqueira e de recursos hídricos (Butts, 1996, apud Hartmann, 1997, p. 15).

No caso brasileiro, o advento das tecnologias de sensoriamento remoto e de teledetecção de eventos veio promover, a despeito dos percalços políticos que marcaram a trajetória do Sivam, uma atualização do debate estratégico sobre o ordenamento da ocupação territorial em regiões com fronteiras políticas, articulando propósitos de proteção do meio ambiente e de combate de ilícitos. Por um lado, a produção de informações ambientais passou a ser vista como um instrumento de defesa da soberania territorial e de resistência contra as supostas ameaças de intervenção internacional na Amazônia (Oliveira, 1995, p. 42). Por outro, projetos como o ZEE e o Sivam seriam pensados conjuntamente como modos de teledetecção simultânea de processos ecológicos e práticas ilícitas. A informação ambiental geo-referenciada é assim considerada parte integrante da base de dados a partir da qual o ilícito se caracterizaria. A célula de vigilância ambiental do Sivam é conseqüentemente prevista como um instrumento de fornecimento de informações para a célula de vigilância de ilícitos. A televigilância pressupõe, portanto, uma dupla ordem de referência – ambiental e legal. Para os fins da teledetecção, essa ordem corresponderá a uma disposição predeterminada de homens e coisas no espaço – a estabelecida na base de dados geo-referenciados:

O banco de informações geo-referenciadas é fundamental. Se não conhecermos onde estão localizadas as províncias minerais, os principais aldeamentos indígenas, as áreas de conflito, as principais áreas de antropismo no que se refere à retirada de madeiras nobres, o Sivam não tem como começar a trabalhar nas suas células de vigilância. (Ibid.)

A licitude será vista assim como a expressão da correspondência de homens e coisas a seus respectivos lugares. A ilicitude e a desordem ambiental refletirão, por sua vez, a não-correspondência entre homens, coisas e seus lugares<sup>11</sup>:

Se tivermos uma determinada aeronave que voa em determinada direção, para um determinado ponto, na primeira vez pode ser apenas casual, um voo normal; na segunda, já devemos ter um pouco mais de atenção; na terceira vez este tráfego é suspeito. Mas para isso, é importante que tenhamos as informações para cada uma das células. (Ibid.)

E a legitimidade dessa ordem pressuposta será considerada tão mais indiscutível quanto mais se creditar ao próprio sistema de vigilância a capacidade de identificar as ilicitudes:

Se é suspeito, quem vai dizer ou classificar se é ou não, não é o controlador; a fusão das informações das quais dispomos é que vai dizer se há garimpo ou algum outro tipo de exploração que não regular. O próprio sistema vai assumir a posição das primeiras deduções lógicas. (Ibid.)

As informações, desse modo, seriam em si detentoras “quase-naturais” das condições – objetivadas no sistema digitalizado – da ordem territorial-ambiental e legal. Essa pretensão a uma quase-naturalização da ordem socioterritorial é, porém, tão mais cheia de conseqüências quanto percebemos que, com as tecnologias híbridas de manipulação de “mapas vivos”, a diferença entre vigilância e simulação torna-se cada vez mais tênue. A vigilância por teledeteção caracteriza-se, de fato, pelo recurso a tecnologias que tendem a reduzir a zero o tempo de transmissão da informação (Bogard, 1996, p. 9, apud Graham, 1998, p. 497). Os sinais/imagens eletrônicos dos objetos e eventos podem ser tomados assim por sua contrapartida real, considerando-se o “imaginário” e o “real” como coincidentes, fazendo-se com que a distância entre controle virtual e controle real tenda a desaparecer.

Este olhar racionalizante que ordena o mundo das coisas e dos homens não deixa de remeter ao utilitarismo de Bentham, que, no século XVIII, visava produ-

<sup>11</sup> “Esses relatórios todos poderão ser associados aos relatórios de ilícitos que vão servir para uma outra célula. Se existe alguma coisa de errado ocorrendo nesta região, vamos identificar o que existe nesta região. É muito mais fácil sabermos o que tem na região para podermos associar alguma coisa de ilícito.” (Oliveira, 1995).

zir uma hidráulica dos prazeres, barrando e canalizando a psicologia humana em direção à produtividade dos corpos (Foucault, 1977). Na ecologização da economia territorializada, por seu turno, um olhar ecológico visará barrar, canalizar e produzir um ajuste sistêmico dos fluxos econômicos no território, promover uma canalização produtiva dos fluxos da economia da Natureza. À antiga preocupação com o desperdício das energias psíquicas dos primórdios da modernidade, soma-se agora a preocupação com o desperdício dos elementos do mundo material. Enquanto no olhar panóptico de Bentham, um biopoder buscava não desperdiçar as subjetividades produtivas, o olhar ecológico do ecopoder procurará não desperdiçar as territorialidades produtivas. Enquanto o primeiro perguntou-se sobre o que fazer no território, disciplinando os homens, seus corpos, superfícies e olhares, a partir de uma anatomia política voltada para a sujeição, o segundo pergunta-se sobre o que fazer com o território, definindo práticas legítimas e ilegítimas, distribuindo racionalmente processos técnicos e econômicos. Se, por um lado, o olhar panóptico procurava nunca ser visto pelos vigiados, sendo apenas pressuposto, por outro, o olhar ecológico posta-se sempre de um ponto de vista superior aos atores localizados, a partir de uma óptica planetária, global competitiva ou intergeracional.

A ecologização das práticas de teledeteção exprimirá assim um momento da apropriação do território por estratégias de poder, projetos estatais de investimento simbólico que promovem tanto uma anulação do conteúdo social do espaço, pela definição de uma “Natureza natural”, como uma significação do espaço pelo sentido econômico de uma “Natureza ordinária”. Será, portanto, necessário que se descubra, na prática, o peso das especificidades, das contingências e sutilezas do terreno social concreto, para se perceber no controle socioterritorial telemático o promotor de ordens incertas, “cosmologias abertas de um *panoptismo* imperfeito” (Graham, 1998, p. 486). Nas condições sociopolíticas da Amazônia, um projeto de tal ordem – que pretende somar uma arquitetura de posições, aplicada a indivíduos e localizações, a uma engenharia de disposições, aplicada a fluxos e processos –, dificilmente deixaria de integrar as ambições do que poderíamos chamar de um “*panoptismo* mais que imperfeito”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> “O padrão de imagem” – dizem-nos os documentos técnicos da SAE – “é o resultado de combinações de respostas espectrais das variáveis físicas e bióticas e das ações resultantes das atividades econômicas.” A “homogeneidade gráfica do padrão de imagem” – prossegue o documento – “define a espacialização e permite a identificação preliminar da unidade ambiental” (SAE-PR, 1995, p. 8). B. Guillot (1995, p. 50), por sua vez, alertará para o caráter aproximativo dos resultados do sensoriamento remoto aplicados a meio ambiente e meteorologia, com seus graus de precisão fortemente dependentes da capacidade incerta de restituição de parâmetros físicos a partir dos raios refletidos pelos objetos.

## OUTRAS ORDENS

O ZEE integra o imaginário geopolítico contido no discurso do desenvolvimento. Assim como os mapas de penetração espacializaram o colonialismo, e os mapas administrativos, o Estado-Nação, os mapas de zoneamento de recursos espacializam o desenvolvimento. Um zoneamento baseado nas ciências agrícolas foi assim disseminado pela FAO e pela Unesco nos anos 1960 e 1970, promovendo a confecção de mapas de solo de vastas regiões do mundo, na perspectiva de que a definição de aptidões de solo permitisse identificar os usos econômicos tidos como apropriados, aumentando a oferta de alimentos sem degradar os solos (Deutsch-Linch, 1996, p. 8). Nos anos 1980 e 1990, o Banco Mundial, o PNUD e a FAO dirigiram sua atenção à configuração de uma “crise das florestas tropicais”, orientando seus programas para a racionalização do uso dos recursos via projetos florestais como o Tropical Forest Action Plan - TFAP, iniciado em 1985. Uma visão globalizante dos recursos naturais ganhou corpo a partir do Relatório Brundtland de 1987, através da articulação entre a proteção das florestas, o equilíbrio climático e a questão da biodiversidade. A globalização do olhar sobre os recursos naturais foi então associada à produção discursiva de espaços de desenvolvimento a proteger – via de regra lugares considerados sem cultura e sem tempo, tais como parques, reservas de biosfera e corredores ecológicos. A Ecologia da Conservação deu base para a definição dos usos legítimos, fazendo com que as populações locais e suas culturas tradicionais fossem frequentemente tidas como estranhas à vocação cientificamente determinada do território. Isso porque, de um lado, o território tende a ser mais ambíguo e variado do que as categorias abstratas formuladas por planejadores de uso da terra ou por proponentes da preservação ambiental. De outro, a racionalização do olhar pelo ZEE é o vetor de uma geometrização do meio ambiente, nele instaurando uma “ordem visual” que configura um espaço ordenado a partir do olhar. O ZEE evoca assim uma modalidade de geometria sociopolítica, expressa na distribuição espacial de formas sociais e fundada na solidariedade entre um discurso científico – da Ecologia – e a representação utópica e harmônica de uma geometria social. A ordem ecológica desejada resultaria dessa solidarização estrutural entre a forma material e a forma ideal, fruto de uma assimilação entre degradação social e desordem na natureza, procedimento corrente já a partir do séc. XVIII, quando considerava-se que os espaços de natureza tidos como malsãos e repulsivos eram os ocupados por uma sociedade desordenada e marginalizada. A assimilação do natural ao social e ao político condensou-se no ideário revolucionário de então pela expressão emblemática de Bernard de Saint Pierre: “a árvore é uma república” (Luginbuhl, 1992, p. 20-2). Rousseau e Montesquieu também formularam o problema da ordem social nos termos de uma geometria sociopo-

lítica: a sociedade seria o espaço estruturado pelas relações entre extensão e volume, expansão e contração, supondo-se um isomorfismo entre as geometrias do espaço material e da ordem sociopolítica (Fernandes, 1993, p. 112).

Entretanto, a construção de uma tal “ordem visual” em regiões de fronteira deverá implicar necessariamente o trato contraditório da relação entre identidade e alteridade, entre centro nacional e formas sociais periféricas. Pois a fronteira relacional, não substancialista, define-se como jogo entre zonas estruturadas e não-estruturadas, entre a ordem e a desordem, o velho e o novo, em que a ocupação de novos territórios se confunde com a construção da nação. Na fronteira, o espaço é instituído como uma zona desconhecida, vazia, sem história, um “não-lugar”, objeto de iniciativas gerais de constituição de reserva ambiental e defesa nacional. Nela o ZEE exercerá uma geografia voluntária, que fabrica regiões ao mesmo tempo que reduz a história a “indicadores de intensidade de pressão antrópica”, calculados em espaços homogêneos e intercambiáveis, descritos pela qualidade do solo e dos recursos que ele sustenta (Schavoni, 1997, p. 269).

Por intermédio do ZEE, as “presenças aceitáveis” e as “práticas condenáveis” são definidas em termos de fronteiras, quando na verdade as presenças e práticas são interligadas por processos interativos e complexos. Procedimentos de inclusão e exclusão podem decorrer assim de recortes e separações indevidas entre as diferentes porções do território, próprios de procedimentos que tendem a caracterizar os grupos e suas atividades em categorias duais, tais como indígenas e não-indígenas, áreas de parques ou de atividade agrícola, propriedade pública ou propriedade privada.<sup>13</sup> Esse pequeno conjunto de significados pode, conseqüentemente, resultar na marginalização de populações que não se enquadram em tais categorias e que serão consideradas ineficientes no uso dos recursos ou destruidoras da natureza. Pois os mapas do ZEE tendem a congelar o regime dos direitos de acesso e uso dos recursos, que é freqüentemente flexível e mutável. Estratégias agroflorestais de rotação de terras no longo prazo não são, por exemplo, facilmente acomodadas na cartografia dos recursos. A distribuição espacial dos direitos não é compatível com a linguagem cartográfica dos planejadores nacionais do uso dos recursos naturais. O problema analítico das fronteiras espaciais não se resolve, assim, por referência a marcas na terra ou a formas arquiteturais, remetendo, porém, a campos espaciais móveis de atores sociais situados. Por outro lado, mais avançamos no tempo, mais devemos lidar com uma realidade geográfica complexa e cada vez mais incapturável em termos de

---

<sup>13</sup> Cf. Munn (1996). Algumas formas de apropriação social dos recursos não são passíveis de um recorte territorial. Os Dayak da Indonésia, por exemplo, adotam um regime de acesso a frutos maduros e resinas que aloca cada árvore a um grupo diferente de pessoas. Cf. Peluso (1995).

superfícies, de zonas e, portanto, de limites e fronteiras (Cambrézy, 1995). Segundo técnicos do Banco Mundial, por exemplo, o zoneamento da Amazônia deve ser associado a “esforços de redução das taxas de migração através da disseminação de informações em outras partes do Brasil, particularmente naqueles estados dos quais a maioria dos migrantes se originam” (Banco Mundial, 1992, p. 29). Ou seja, percebe-se que o respeito aos objetivos delimitados nas zonas não pode ser alcançado por ações localizadas nessas mesmas zonas: a configuração sociotécnica da ocupação de cada zona depende de um conjunto de processos interligados e distanciados no espaço.

Esse conjunto de contradições expresso nas ilusões racionalizantes do ZEE não poderia deixar de registrar suas marcas nos próprios resultados esperados da aplicação desse instrumento. Pelos dados do INPE, apesar da vigência do ZSEE (zoneamento sócio-econômico-ecológico) do Planafloco, a partir de 1991, Rondônia esteve entre os estados com maior crescimento relativo do desmatamento, tendo triplicado a taxa média de desmatamento anual entre os períodos 1989-91 e 1992-95, em que houve grande aporte financeiro ao zoneamento, à implantação de unidades de conservação, fiscalização ambiental etc. (Millikan, 1998a, p. 9). No que se refere à distribuição espacial do desmatamento, uma característica relevante foi o avanço de derrubadas e queimadas em diversas áreas de uso restrito definidas na primeira aproximação do ZSEE assim como no interior de várias unidades estaduais de conservação (Millikan, 1998b, p. 15).

O avanço do desmatamento teria refletido a ocorrência do que alguns chamam de um “zoneamento de fato”. A ausência de pactos políticos capazes de sustentar o projeto do ZEE explicaria a emergência desta espécie de “contrazoneamento de mercado”, exemplificado na corrida pela terra que comprometeu a integridade das zonas estabelecidas na primeira aproximação do ZSEE de Rondônia e que criou a expectativa de que a segunda aproximação, iniciada em 1996, resultasse na redução da superfície das zonas de preservação ambiental (Pedlowski, 1998a). Os decretos assinados pelo governo estadual em 1990 e 1994 já haviam atendido às pressões de pecuaristas e madeireiros no sentido de relaxar as restrições ao desmatamento, e uma “agenda não-oficial” foi cumprida sob a alegação da necessidade de se atender aos anseios de pequenos agricultores indevidamente incluídos nas zonas protegidas (Millikan, 1996, p. 48). Consultores do PNUD foram levados a reconhecer que, caso não se conseguisse resistir às pressões pela alteração do zoneamento, “haveria o risco permanente de que a dispendiosa segunda aproximação viesse a ser modificada sem critério, por demandas e interesses diversos através da Assembléia Legislativa” (PNUD, 1996, p. 25).

Uma questão particularmente crítica, observada na implementação do zoneamento sócio-econômico-ecológico de Rondônia, foi a precariedade do que se

chamou de sua “sustentabilidade política” nos diversos grupos da sociedade local. A pretensão de o ZSEE administrar o uso social do espaço, segundo Millikan, esbarrou na insuficiente existência de espaços democráticos e transparentes de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, de modo a impedir a privatização das políticas públicas pelas elites políticas e econômicas da Amazônia, assim como a reprodução dos vícios do planejamento autoritário do espaço já experimentado na Amazônia (Millikan, 1996, p. 44-5). Para esse autor,

a elaboração da primeira aproximação do Zoneamento entre 1986 e 1988, fora tratada pelo governo de Rondônia e o Banco Mundial como um exercício essencialmente técnico, e não como um processo participativo, envolvendo negociações entre várias esferas do Poder Público e os diversos segmentos da sociedade civil (ibid., p. 45-6),

o que tornou bastante comuns os discursos de políticos locais contra o zoneamento, caracterizando-o como uma “camisa de força” imposta pelo Banco Mundial e organizações não-governamentais para impedir o desenvolvimento econômico do Estado (id., 1998b).

Se considerarmos os três momentos de sua realização – pré-compreensão do mundo da ação, configuração do ordenamento proposto e mediação social – o campo de intervenção política do ZEE não se limita ao momento da decisão final, mas perpassa todo o processo (Lussault, 1995, p. 172), definindo um novo lócus de negociação e conflito em torno do acesso aos recursos ambientais. Descende-se assim um processo de reinterpretação dos direitos aos recursos (Peluso, 1995, p. 388) que tende a chocar-se com o suposto consenso que se quer fundado na “verdade ecológica do território”, desvelada pela força da imagética classificatória<sup>14</sup>.

Ora, os discursos sobre os sistemas vivos e sobre a ordem política estão em comunicação estreita desde a Antiguidade, alimentando a linguagem com metáforas biológicas numerosas a propósito do político. Na Ecologia, o ecossistema “natural” – não perturbado por catástrofes ou pela exploração humana – traduziria uma “ordem” da natureza, estável e permanente, conservável como semelhante a si própria por longos períodos. A carga semântica dessa ordem, supõe-se, seria suficiente para neutralizar as divergências potenciais entre distintos modos de inteligibilidade. Na complexidade do social, no entanto, a noção de ordem, em torno da qual convergiriam essas diferentes interpretações, é vista

<sup>14</sup> “A práxis [planejadora], apoiada na imagética, não se está lançando numa sofística em que o conteúdo do propósito importaria menos que a perfeição de seu registro – fenômeno que a difusão rápida das novas tecnologias, em uma comunidade seduzida pelos instrumentos técnicos, só fez acentuar?” (Lussault, 1995, p. 192).

progressivamente como parcial, como tradução de um ideal pressuposto, que nem a potência da natureza nem a da evolução seletiva poderiam garantir. As idéias de interdependência das populações no seio de um mesmo sistema deixaram assim de apresentar relações unívocas. Pois, quando as relações humanas são reconhecidas como constituídas em torno da palavra e da troca simbólica, estas definem-se pelo fato de escapar a qualquer ordem natural. Essa ordem não pode, portanto, explicitar-se como redução do arbitrário – própria à descrição de fenômenos naturais sob um fundo de neutralidade –, mas sim como suspensão de uma indeterminação das relações que implicam, explícita ou implicitamente, uma qualificação, logo, uma ética. Haveria, portanto, uma multiplicidade de modos de estabilização ecológica das práticas (Stengers e Bailly, 1987, p. 228-9).

As dificuldades da construção dos pactos políticos de sustentação do ZEE refletem, conseqüentemente, a peculiaridade da gestão do meio ambiente como “interesse difuso”. O que essas dificuldades sugerem é que o planejamento territorial ecológico não tem como objeto, ao contrário do que se sustenta com freqüência, a construção de um consenso em torno de critérios superiores que transcendem à diversidade das práticas, mas sim um “acordo simbiótico” em que cada protagonista estaria interessado em um determinado tipo de “sucesso” do outro, definido, entretanto, segundo suas próprias razões (Stengers, 1996, p. 64-6). Um acordo de tal ordem não resultaria, pois, de uma harmonização dos interesses particulares na submissão a um bem superior, mas de um processo imanente do que Stengers chama de “entre-captura”, em que atores que se “co-inventam” evocam, cada um por sua própria conta, uma referência ao outro. Cada um dos atores “co-inventados” nessa relação teria, portanto, para se manter, interesse em que o outro, dada a inevitabilidade da interação de suas práticas, também mantivesse sua existência. E para que esse tipo de relação comportasse alguma forma de estabilidade, caberia reconhecer, conseqüentemente, que ele não se refere a um interesse único, superior a seus termos, mas a uma multiplicidade de projetos de “co-invenção” conflituosa do território e dos atores de sua construção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB'SABER, A. Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questões de escala e método. In: *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, v. 3, n. 5, p. 4-20, jan./abr. 1989.
- ALMEIDA, A. W. *A Continentalização dos Conflitos e Transformações na Geopolítica das Fronteiras*. set. 1991. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Carajás: A Guerra dos Mapas*. Belém: Falangola, 1994.

- ATWOOD, J. Brian. Towards the Definition of National Security. Remarks to the Conference on New Directions in U.S. Foreign Policy, University of Maryland, College Park, Nov. 2. Excerpted in Wilson Center, *Environmental Change and Security Project Report*, p. 85-8, Spring 1996.
- BALANDIER, G. Images, Images, Images. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Paris: PUF, v. LXXXIII, juin 1987.
- BANCO MUNDIAL. Relatório da Equipe de Avaliação do Projeto de Manejo dos Recursos Naturais de Rondônia. Washington, 1992.
- BECKER, B. K. Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica. In: *Resumos expandidos do simpósio internacional "O desafio do desenvolvimento sustentável e a geografia política"*. Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO-Departamento de Geografia, 1995.
- BITENCOURT, J. B. Audiência Pública, Proposta de Fiscalização e Controle, Brasília, 18 out. 1995.
- BIZZO, M. N. S. *O Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico de Rondônia*. 1999. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- BLANC-PAMARD, C. Premiers Éléments pour un Débat. *Herodote*, n. 26, p. 120-4, 1982.
- BLANDIN, P. De l'Écosystème à l'Écocomplexe. In: JOLLIVET, M. (Ed.). *Sciences de la Nature, Sciences de la Société- les passeurs de frontières*. Paris: CNRS, 1992.
- BLANDIN, P.; BERGANDI, D. Entre la Tentation de Réductionnisme et le Risque d'Évanescence dans l'Interdisciplinarité: l'écologie à la Recherche d'un Nouveau Paradigme. In: LARRÈRE, C.; LARRÈRE, R. (Ed.). *La Crise environnementale*. Paris: INRA, 1994.
- BOGARD, W. *The Simulation of Surveillance: hypercontrol in telematic societies*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996.
- BONALUME NETO, R. País não teria como operar dados do Sivam. *Folha de S. Paulo*, 27 nov. 1995. p. 1-6.
- BRIGAGÃO, C. *SIVAM, Inteligência e Marketing*. Rio de Janeiro: Record, 1996.
- BUTTS, K. National Security, the Environment and DOD. Excerpted in Wilson Center, *Environmental Change and Security Project Report*, Spring 1996.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de fiscalização e controle nº 11, de 1995 (Deputados Ivan Valente e Gilney Viana); Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. *Notas Taquigráficas – Audiências Públicas* (Tema: esclarecimento sobre o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico). Brasília, 10/10/1995; 18/10/1995; 19/10/1995; 25/10/1995; 26/10/1995; 7/11/1995; 21/11/1995; 14/12/1995;
- CAMBRÉZY, L. de. L'Information Géographique à la Représentation Cartographique. In: CAMBRÉZY, L.; DE MAXIMY, R. (Ed.). *La Cartographie en Débat*. Paris: Karthala-Orstom, 1995. p. 132.
- CERTEAU, M. de. *A Cultura no Plural*. Campinas: Papyrus, 1995.
- CONCA, K. The Environment-Security Trap. *Dissent*, p. 42, summer 1998.
- DABELKO, G. (Ed.). *Green Planet Blues*. Westview: Boulder, 1995.

- DEIBERT, R. J. From Deep Black to Green? Demystifying the Military Monitoring of the Environment. Excerpted in Wilson Center, *Environmental Change and Security Project Report*, Spring 1996, p. 280-332.
- DEUTSCH-LINCH, B. Marking Territory and Mapping Development, protected area designation in the Dominican Republic. Comunicação apresentada em *Latin American Studies Association*, p. 8, 1996. Mimeo.
- FERNANDES, T. S. Modernidade e Geometrias – a representação da ordem na obra de Emile Durkheim. *Cadernos de Ciências Sociais*, Lisboa, n. 12/131, jan. 1993.
- FERREIRA, A. M. M. Contribuição ao debate sobre metodologia aplicada a estudos de Zoneamento Ecológico-Econômico: Projeto Amazônia Legal. Trabalho apresentado no Seminário Diversidade eco-social e estratégias de cooperação entre ONGs da Amazônia. Belém: FAOR - FASE, jun. 1994.
- FLORES, M. C. Rumos para Defesa. *Jornal do Brasil*, 1 abr. 1995.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- FOUCAULT, M. O olho do poder. In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. p. 209-227.
- GOLDBERG, J. Our Africa Problem. *New York Times Magazine*, 2 mar. 1997. p. 35.
- GRAHAM, S. Spaces of Surveillant Simulation: new technologies, digital representation and material geographies. *Environment and Planning D, Society and Space*, v. 16, 1998.
- GUILLOT, B., Imagerie satellitaire et estimation des précipitations. In: CAMBRÉZY, L.; DE MAXIMY, R. (Ed.). *La Cartographie en Debat*. Paris: Karthala-Orstom, 1995.
- HARLEY, J. B. Cartes, Savoir et Pouvoir. In: GOULD, P.; BAILLY, A. (Org.). *Le Pouvoir des Cartes – Brian Harley et la Cartographie*. Paris: Anthropos, 1995.
- HARTMANN, B. Population, Environment and Security – a new trinity. *Political Environments*, n. 5, p. 12. fall 1997.
- IBGE/SAE. *Metodologia para Zoneamento Ecológico-Econômico na Região Amazônica*. contribuição para um debate. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- JAMESON, F. *Pós-Modernismo – A lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática, 1996.
- JOURDE, Pierre. *Géographies Imaginaires – de quelques inventeurs de mondes au XX Siècle*. Paris: José Corti ed., 1991.
- IBGE. *Proposta de trabalho para a realização do diagnóstico ambiental da Amazônia Legal*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- LAGET/UFRJ. Laboratório de Gestão do Território. *Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal*. SAEI MMA (Secretaria de Assuntos Estratégicos - Ministério do Meio Ambiente), fev. 1996.
- LUGINBUHL, Y. Nature, Paysage, Environnement, obscurs objets du désir de totalité. In: ROBIC, M. C. (Ed.). *Du Milieu à l'Environnement, Pratiques et Représentations du Rapport Homme Nature depuis la Renaissance*. Paris: Economica, 1992.

LUSSAULT, M. La Ville Clarifiée. Essai d'analyse de quelques usages carto- et iconographiques en oeuvre dans le projet urbain. In: CAMBRÉZY, L.; DE MAXIMY, R. (Ed.). *La Cartographie en Débat*. Paris: Karthala-Orstom, 1995.

MARTINS, J. S. O Tempo de Fronteira – retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. *Tempo Social*, v. 8, n. 1, p. 25-70, maio 1996.

MILLIKAN, Brent. *Participação Popular em Projetos Financiados pelo Banco Mundial*. O caso do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaflo). Porto Velho: Oxfam, 1996. Versão preliminar.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável em Rondônia*. situação atual e abordagem para um planejamento participativo de estratégias para o Estado. Rondônia: PNUD/Seplan-RO, 1997. 46 p.

\_\_\_\_\_. Comentários Preliminares sobre a "Agenda Úmidas: Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável de Rondônia", set. 1998a. 20 p. Mimeo.

\_\_\_\_\_. *Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico no Estado de Rondônia – Análise de um Instrumento de Ordenamento Territorial na Fronteira Amazônica*. Brasília: PNUD/Planaflo, 1998b.

MUNN, N. D. Excluded Spaces: The Figure in the Australian Aboriginal Landscape. *Critical Inquiry*, n. 22, p. 465, Spring 1996.

NITSCH, M. Riscos do planejamento regional na Amazônia brasileira: observações relativas à lógica complexa do zoneamento. In: D'INCAO, Maria Angela; SILVEIRA, Isolda Maciel. *Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi, 1994.

\_\_\_\_\_. Social and Economic implications of recent strategies for Amazonia: a critical assessment. June 1996, workshop " *Interdisciplinary Research on the Conservation and Sustainable Use of the Amazonian Rain Forest and its Information Requirements*". Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. *Planejamento sem rumo*. avaliação crítica da Metodologia do Zoneamento Ecológico-econômico da Amazônia Brasileira. Berlim: PNUD/Planaflo, 1998.

OLIVEIRA, Marcos Antonio de [Brigadeiro]. Depoimento na Audiência Pública da Proposta de Fiscalização e Controle n. 11/95 sobre ZEE da Amazônia Legal, Brasília, 14 dez. 1995.

PEDLOWSKI, M. A. *An Emerging Partnership in Regional Economic Development*. Non-Governmental Organizations, Local State and the World Bank. A Case Study of Planaflo, Rondônia, Brazil. 1998. PhD Dissertation submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University.

\_\_\_\_\_. O Papel do Banco Mundial na Formulação de Políticas Territoriais na Amazônia – o caso de Rondônia. *Cadernos IPPUR*, v. XII, n. 2, p. 157-80, ago./dez. 1998a.

PELUSO, N. L. Whose Woods are These? Counter-mapping Forest Territories in Kalimantan, Indonesia. *Antipode*, v. 27, n. 4, p. 402, 1995.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). *Avaliação de Meio Termo*. Brasília, 1996.

RIVIÈRE, J. Loup. La Carte et la Décision. In: *Cartes et Figures de la Terre*. Paris: CCI/ Centre Georges Pompidou, 1980.

ROBIC, M. C. (Ed.). *Du Milieu à l'Environnement, Pratiques et Représentations du Rapport Homme Nature depuis la Renaissance*. Paris: Economica, 1992.

SAE/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Secretaria de Assuntos Estratégicos). Detalhamento da Metodologia do ZEE, Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Zoneamento Ecológico Econômico com prioridade para a Amazônia Legal. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 99.246, de 10 de maio de 1990.

\_\_\_\_\_. As Fases e as Etapas do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, Brasília, 1995.

SCHIAVONI, G., Las Regiones sin Historia: Apuntes para una sociologia de la frontera. *Revista Paraguaya de Sociología*, ano 34, n. 100, Sep./Dic. 1997.

SCHUBART, H. O. R. O Zoneamento Ecológico-Econômico e o Ordenamento Territorial: Aspectos jurídicos, administrativos e institucional. Trabalho apresentado no Workshop *Zoneamento Ecológico-Econômico*. Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável dos Recursos da Amazônia. Manaus: INPA, 1994.

\_\_\_\_\_. Audiência Pública, Proposta de Fiscalização e Controle, Brasília, 21 nov. 1995. p. 41, 71.

STENGERS, I. *La Guerre des Sciences*. Paris: La Découverte; Les Empecheurs de Penser en Rond, 1996. (Série Cosmopolitiques. Tome 1).

STENGERS, I.; BAILLY, F. Ordre. In: Stengers, I. (Ed.). *D'une Science à l'Autre – des concepts nomades*. Paris: Seuil, 1987.

TINOCO, C. Exposição do Ministro de Estado do Exército. *Diário do Congresso Nacional*, 5 abr. 1991.

TRICART, J. *Ecodinâmica*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria Técnica, Suprem, 1977.

WISNER, Ben. The Limitations of "Carrying Capacity". *Political Environments*, n. 5, p. 6, fall 1997.

## RESUMO

Confrontadas à complexidade das dinâmicas socioterritoriais concretas, as discussões técnicas sobre o Zoneamento ecológico-econômico (ZEE) aplicado à Amazônia expressam a angústia anticartesiana de um planejamento de pretensões holísticas. O que se apresentam como dificuldades metodológicas e falta de "sustentabilidade política" do ZEE refletem o que De Certeau chamou de "um enorme resto feito de sistemas culturais múltiplos e fluidos, situados entre as maneiras de se utilizar o espaço e o planejamento". As ditas dificuldades metodológicas seriam a expressão da tensão entre o espaço geometrizado, estático e relativamente homogêneo da idealização zoneadora, e o território usado enquanto forma-conteúdo em processo de mudança. As contradições evidenciadas pela experiência do ZEE na Amazônia nos mostram que se considerarmos os três momentos de sua realização – de pré-compreensão do mundo da ação, de configuração do ordena-

mento proposto e de mediação social – o campo de intervenção política não se limita ao momento da decisão final, mas perpassa todo o processo. O zoneamento desencadeia uma reinterpretação dos direitos aos recursos que termina por se chocar com a idéia de um consenso que se quer fundado na “verdade ecológica do território”, desvelada pela força da prática e da imagética classificatórias.

**Palavras-chave:** zoneamento ecológico-econômico, planejamento ambiental, Amazônia

#### ABSTRACT

Faced to the complex socio-territorial dynamics, the technical discussions on ecological-economic zoning (EEZ) applied to the Brazilian Amazon region mention an anti-cartesian anguish and the will to be holistic, as well as a strong frustration as for the lack of “political sustainability”. This article suggests that this sort of difficulties reflects what De Certeau called “the enormous rest made by the multiple cultural systems, placed between the ways of using the space and the planning activity”, the “flow of murmurs located at the advanced regions of planning”. The mentioned methodological problems express the tensions between the geometric, static and rather homogeneous space of the zoning driven idealization and the “used territory”. The contradictions showed by the ecological-economic zoning experience in the Brazilian Amazon region suggests that if we consider the three stages of the EEZ – pre-comprehension of the world of action, the design of the desired ordering, and social mediation – the domain of the political action is not limited to the moment of the final decision, but it rather traverses the whole process. By developing a sociology of territorial planning we can understand the multiple environmental orders that are contesting the main technical streams adopted by the ecological economic zoning.

**Keywords:** ecological-economic zoning, environmental planning, Amazon region

---

Recebido para publicação em novembro de 2001

**Henri Acselrad** é professor do IPPUR-UFRJ

# SEGREGAÇÃO E POLÍTICA

## Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro \*

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

Retomamos neste artigo a reflexão sobre o modelo de causação circular aplicado por outros autores<sup>1</sup> à análise da dinâmica da estruturação da metrópole do Rio de Janeiro na década de 1970. Nesse modelo analítico, inspirado nos conhecidos trabalhos de D. Harvey sobre a justiça social na cidade, a segregação residencial e as desigualdades de condições de vida entre os territórios da metrópole resultam da ação dos grupos sociais interessados na apropriação da renda real, entendida como o acesso desigual ao consumo dos bens e serviços coletivos (qualidade de vida) e aos ganhos decorrentes da valorização imobiliária e fundiária dos terrenos mais bem equipados. Como as regiões de maior renda real são as que concentram os segmentos de maior renda monetária, forma-se um processo de causação circular que tende sempre a instaurar e a aumentar a desigualdade social na cidade. O fundamento desse processo é duplo. De um lado, a propriedade privada da terra permite aos grupos de maior renda monetária o controle excludente das áreas mais bem dotadas e mais valorizadas, por meio dos

---

\* Agradecemos a colaboração da equipe de gerenciamento e geoprocessamento de dados (Metrodata/Observatório): Carlos E. Sartor, Cynthia Rangel, Giovanna Catão, Paulo Renato F. Azevedo e Peterson Leal. Parte deste trabalho integra o capítulo "Segregação, Desigualdade e Sustentabilidade Urbana", elaborado pelo autor para o relatório de desenvolvimento humano da cidade do Rio de Janeiro, coordenado pelo PNUD e pelo IPEA.

<sup>1</sup> Vetter & Massena (1981); Marques (1998).

processos de agregação e segregação no uso e ocupação do solo urbano. De outro lado, o maior poder social e político desses grupos assegura-lhes vantagem na disputa pela distribuição espacial dos investimentos públicos na cidade e impede que o excedente gerado possa ser recuperado pelo poder público via tributação imobiliária. Por esse prisma analítico, a segregação e as desigualdades são conseqüências inevitáveis e permanentes da desigualdade de “empoderamento” entre os grupos sociais na cidade e, ao mesmo tempo, um mecanismo ativo da questão distributiva na sociedade<sup>2</sup>.

A vigência da ordem da causação circular nas cidades brasileiras instituiu um circuito de acumulação urbana<sup>3</sup> formado pelos produtores das obras públicas e os concessionários dos serviços urbanos em aliança com os segmentos envolvidos na apropriação das várias formas de renda da terra, cujo núcleo são os incorporadores imobiliários em associação com construtores, proprietários e camadas médias. Essa constelação de interesses é a tradução urbana do poder corporativo que sustenta historicamente a desigualdade distributiva na sociedade brasileira, como há muito tempo já falava Celso Furtado (1981, p. 62)<sup>4</sup>. A ordem da causação circular tem significado a esterilização de uma parte significativa da poupança nacional, na medida em que a política urbana privilegia os investimentos na infra-estrutura urbana que sustenta os estilos privatizados e privatizantes de urbanização, pautada pelas necessidades das classes médias<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Essa concepção da questão distributiva é semelhante à formulada por J. K. Galbraith. “A distribuição da renda na economia moderna deriva, em última análise, da distribuição do poder. Esta, por sua vez, é tanto uma causa como uma conseqüência do modo como a renda é compartilhada. O poder serve à aquisição de renda: a renda confere poder sobre a recompensa pecuniária dos outros. A sociedade justa reconhece esse círculo tradicionalmente fechado e procura agir em resposta a ele. Sua resposta são o *empowerment* e a proteção pública dos que não têm poder.” (Galbraith, 1966, p. 74)

<sup>3</sup> Sobre a proposição e a reflexão sobre essa hipótese, ver Ribeiro (1986).

<sup>4</sup> “Um estudo mesmo sumário da sociedade brasileira deixa ver que a apropriação do excedente – entendido este como o produto social que não é utilizado para reproduzir a população – obedece a um sistema de forças que pode ser descrito a partir dos seguintes elementos: a) controle da terra; b) controle de mercados de estrutura oligopolista; c) controle dos fluxos financeiros; d) estruturas corporativas; e) estruturas sindicais.”

<sup>5</sup> “O atual modelo de desenvolvimento esteriliza uma parcela importante da poupança, privilegiando os investimentos em bens duráveis de consumo, inclusive habitações de luxo, e numa infra-estrutura a serviço de estilos de urbanização e de organização do lazer fundados no transporte privado. Esse perfil de demanda tem como contrapartida certa estrutura do sistema produtivo; daí que conciliar a elevação da taxa de poupança disponível para o investimento reprodutivo com a utilização de uma capacidade produtiva que deve ser modificada requeira uma ação abrangente e gradual, que reorienta demanda e oferta.” (Furtado, 1981, p. 81)

(Furtado, 1981; Oliveira, 1982), em razão da sua enorme capacidade de gravitação no poder corporativo na cidade.

Pretendemos neste artigo voltar à reflexão desse tema a partir do caso da metrópole do Rio de Janeiro, utilizando resultados da nossa pesquisa<sup>6</sup>. A nossa intenção é destacar alguns aspectos da estrutura e da dinâmica da organização socioespacial da metrópole fluminense que sugerem a manutenção do sistema de forças sociais que vem sustentando o modelo de causação circular, não obstante o processo de redemocratização. O texto está dividido em três partes. Na primeira, examinamos as tendências de transformação da estrutura social da metrópole, ressaltando o peso e as transformações por que vêm passando as camadas médias. Na segunda, avaliamos a estrutura socioespacial metropolitana e as tendências de segregação. Na terceira, buscamos articular as tendências de segregação com a dinâmica da produção imobiliária na cidade do Rio de Janeiro.

#### DINÂMICA SOCIAL: ESTRUTURA SOCIAL E DESIGUALDADES

A metrópole fluminense vem sofrendo transformações na sua estrutura social ao longo dos últimos 20 anos. O exame do Gráfico 1 revela, com efeito, a forte diminuição dos segmentos moderno (metalurgia, siderurgia, eletrônico etc.) e tradicional (vestuário, têxtil etc.) do operariado, ao mesmo tempo que constata o crescimento das camadas populares formadas pelo subproletariado, pelos operários da construção civil, pelos artesãos e pelos prestadores de serviços não-qualificados. Esse processo está em curso na metrópole fluminense há muito tempo, como conseqüência da desindustrialização iniciada já nos anos 1930, quando São Paulo despontou como o novo centro econômico do país.

Observamos, porém, três outras novas tendências. A primeira diz respeito ao mundo das categorias médias que diminuem o seu peso em todas as subcategorias,

---

"(...) o urbano hoje no Brasil são as classes médias, isto é, as cidades são por excelência a expansão urbana dessa nova estrutura de classe onde o peso das classes médias emerge com enorme força, com enorme gravitação, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo internacional criou ao projetar suas empresas dentro da sociedade brasileira. Isto também tem importância do ponto de vista político. A enorme gravitação das classes médias no Brasil vista sob outro aspecto é uma das bases do autoritarismo na sociedade brasileira. Do ponto de vista urbano, das relações entre Estado e o urbano, essas classes médias criaram demandas dentro da cidade. E o Estado hoje, do ponto de vista de sua relação com o urbano entre outros aspectos importantes, saliente, é em grande maioria determinado pela demanda das classes médias dentro da cidade." (Oliveira, 1982)

<sup>6</sup> Trata-se do projeto "Metrópole: desigualdades socioespaciais e governança urbana. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre", desenvolvido por um grupo de pesquisadores de várias instituições acadêmicas (IPPUR/UFRJ, FASE, FAU-USP, PUC-SP, CEURB/UFMG, PUC-BH e FEE-RS), integrante do programa PRONEX.

o que certamente tem relação com as mudanças recentes nos padrões organizacionais das empresas, com a crescente informatização das funções não-manuais das empresas e com a introdução das novas técnicas de gestão, além dos impactos da privatização das empresas públicas na redução do emprego público. A segunda refere-se à diminuição do peso das ocupações de nível superior (engenheiros, arquitetos, administradores etc.). Tal fato traduz importante inflexão na evolução da estrutura social, que anteriormente vinha sendo marcada pelo crescente peso dessas ocupações. Por outro lado, aumenta de maneira extraordinária a importância da pequena burguesia na estrutura social, o que muito provavelmente expressa a reconversão ocupacional dos que perdem o emprego na indústria e nas ocupações não-manuais médias e superiores e se instalam em atividades que exigem um certo montante de capital e conhecimento, tais como transportes<sup>7</sup> (donos de *vans*; por exemplo), vendedores ambulantes de *fast food*, representação comercial etc. Por fim, a terceira tendência é relativa ao crescimento das categorias superiores dos empregadores, dos altos dirigentes dos setores público e privado.

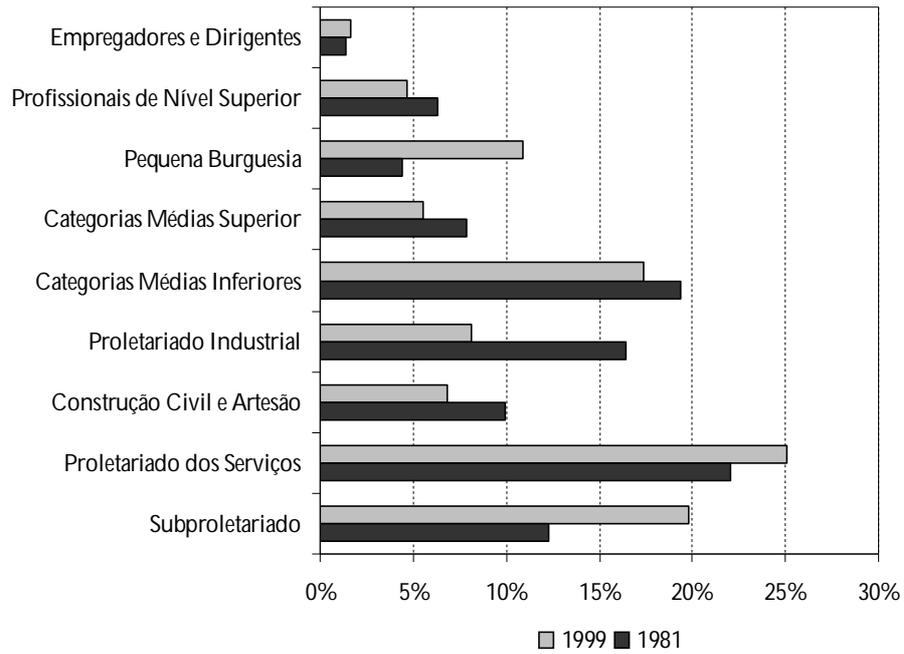
O Gráfico 1 apresentado a seguir evidencia as mudanças na estrutura social.

De maneira geral, comparando os anos 1980 com os anos 1990, observa-se a diminuição do peso relativo dos segmentos que compõem as classes médias, em especial as “altas classes médias”, como resultado das mudanças da estrutura produtiva e do mercado de trabalho geradas com o aprofundamento da inserção da economia brasileira na globalização.

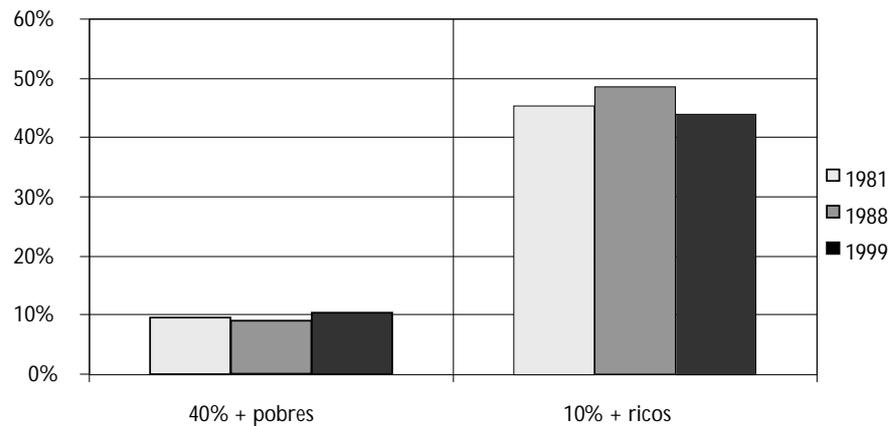
Examinando sob o ângulo da desigualdade de renda, as mudanças econômicas têm produzido resultados novos na dinâmica social. Por um lado, observa-se a tendência à redução da distância entre os 10% mais ricos e o restante da distribuição, como mostram os gráficos 1 e 2, o que significa dizer que durante as duas décadas ocorreu um “empobrecimento relativo” do estrato de renda em que se enquadram as “classes médias”. Em seu interior, porém, constata-se um aumento da distância entre os “super-ricos” (1%) e o conjunto do 9% mais ricos, muito embora eles tenham perdido posição no período de 1988 a 1999 em razão do fim do período inflacionário, mas alcancem na década de 1990 a posição em que se encontravam no início dos anos 1980.

<sup>7</sup> O crescimento do chamado “transporte alternativo” tem sido espetacular e é hoje o segundo meio de locomoção na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, superando o sistema ferroviário e competindo com as empresas de ônibus. Estima-se hoje que existam 7.700 *vans* e *kombis* somente na cidade do Rio de Janeiro, o que representa 97% da frota de ônibus e o transporte de cerca de 550 mil passageiros por dia (*O Globo*, 19 nov. 2000).

**Gráfico 1** – Estrutura social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1981-1999



**Gráfico 2** – Distribuição da Renda entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres (renda familiar)



## ESTRUTURA SOCIOESPACIAL: AUTO-SEGREGAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO

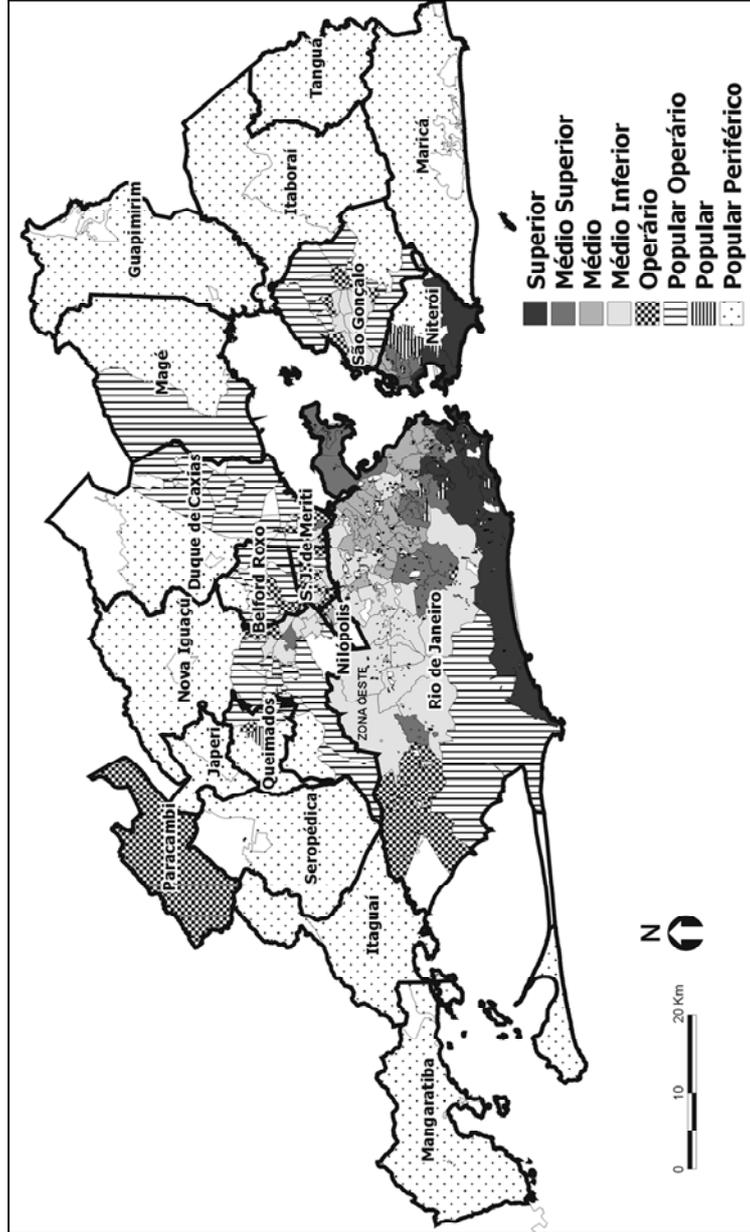
Examinaremos neste tópico como essa estruturação social se distribui no espaço metropolitano e evolui no tempo. Para tanto, construímos uma tipologia socioespacial utilizando os dados do Censo Demográfico de 1991, a partir da análise das diferenças dos perfis socioocupacionais<sup>8</sup>.

Os resultados da análise demonstram um espaço nitidamente estruturado segundo a hierarquia socioocupacional, o que expressa a forte relação entre estrutura social e divisão espacial. Dito de outra maneira, a metrópole fluminense se organiza segundo as distâncias sociais presentes na estrutura social, que estão sintetizadas em oito tipos socioespaciais, cuja geografia se apresenta no Mapa 1.

A hierarquia socioespacial da metrópole fluminense é bastante clássica. O núcleo é formado pelas zonas litorâneas dos municípios do Rio de Janeiro e de Niterói, onde estão concentrados os segmentos superiores da estrutura social, devido à concentração nessas áreas de equipamentos e serviços urbanos em quantidade e qualidade, que tornam possível o desfrute de qualidade de vida bem superior ao verificado no restante da metrópole. Acrescente-se ainda o alto valor cultural atribuído às amenidades naturais relacionadas com a proximidade da praia e das áreas verdes que conformam a área litorânea. A partir desse centro, cria-se um gradiente de distâncias sociais até as periferias da cidade do Rio de Janeiro e da metrópole fluminense. É interessante notar, contudo, duas situações que rompem com essa lógica socioterritorial. A primeira é a presença de espaços médio-superiores e médios na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro e em alguns municípios da região da Baixada Fluminense, que indica tendências à diversificação social de parte da periferia. A segunda é a presença de favelas – espaços do tipo popular e operário – nas áreas superiores, traço característico do modelo de segregação urbana vigente no município do Rio de Janeiro, que combina distância social com proximidade física. Pela sua implicação nos padrões de sociabilidade, voltaremos a comentar com mais detalhes esses dois pontos.

<sup>8</sup> A tipologia aqui utilizada foi elaborada conjuntamente com Edmond Preteceille, com a colaboração de Luciana Corrêa do Lago, no quadro do programa de cooperação científica mantido pelo IPPUR e o *Centre Sociétés et Cultures Urbaines* - CSU, e o apoio do CNPq e do *Centre National de la Recherche Scientifique* - CNRS. Como se trata de uma análise com dados desagregados espacialmente, utilizando 25 categorias socioocupacionais, só foi possível utilizar os dados do Censo de 1991. Foram empregadas as técnicas de análise fatorial por correspondência binária, seguida da classificação das áreas segundo as coordenadas das variáveis nos dois primeiros fatores, que representavam cerca de 72% da variância total.

**Mapa 1** – Segregação socioespacial, 1991 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro



**Fonte:** Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ-FASE, 2002  
Equipe Metrodata: Henrique Rezende, Paulo Renato Azevedo, Peterson Leal.

A organização social do espaço metropolitano é caracterizada pela auto-segregação das camadas proprietária e dirigente (empregadores, altos dirigentes dos setores público e privado, profissionais liberais) e do estrato superior das camadas médias (profissionais autônomos e assalariados de nível superior) nos dois tipos de espaços que ocupam as posições mais elevadas da hierarquia socioespacial, representados no Mapa 1 pelas áreas com tons de azul mais escuro. Por exemplo, nos espaços superiores encontramos 60,8% dos empresários, 67,5% dos dirigentes do setor privado, 80,3% dos dirigentes do setor público e 76,1% dos profissionais liberais, muito embora o conjunto da elite dirigente represente apenas 5,8% dos ocupados. O peso da elite está expresso pela densidade relativa alcançada: cinco a sete vezes superior ao verificado no conjunto da estrutura social da região metropolitana. Os profissionais de nível superior têm também importante presença nos espaços superiores, que congregam 43,7% dos autônomos e 38,6% dos assalariados, representando uma densidade relativa entre 4,1 e 3,6 vezes superior ao peso dessas categorias na estrutura social da metrópole.

Observamos, porém, que nas áreas de tipo superior e médio-superior também estão presentes representantes das categorias médias e inferiores. Os pequenos empregadores e as frações superiores da classe média (ocupações não-manuais de nível médio) representam, juntos, 55,3% dos ocupados que moram nos espaços superiores, enquanto as categorias populares representam 28,9%, dos quais 10,3% são empregados domésticos cuja presença decorre essencialmente de relações de trabalho e não de vizinhança, e 13,4% compõem o proletariado terciário (empregados do comércio e prestadores de serviços). Em outras palavras, podemos estimar que cerca de 18% dos ocupados moradores dos espaços superiores são integrados pelos que atendem à demanda de serviços pessoais das elites e de parte da classe média.

Os espaços médio-superiores têm composição social próxima à do tipo superior, porém com maior grau de mistura social. Neles, é menor o peso das elites econômica e intelectual e dos pequenos empregadores, que representam 37% dos ocupados. A classe média, por sua vez, representa 39% dos ocupados, mas aumenta a presença das frações menos qualificadas dos empregados de escritório, dos empregados da segurança, da justiça e dos correios, e dos empregados da saúde e da educação. Cresce a presença das categorias populares (36,6%), em razão do maior peso das frações operárias e dos empregados do comércio.

Os dois tipos de espaços médios agrupam cerca de 30% das áreas e 35% da população da metrópole. Eles estão razoavelmente distribuídos pelo território da metrópole, o que lhes confere um papel de intermediação entre as duas pontas da estrutura socioespacial. Nos espaços médios, cai muito fortemente a presença das camadas superiores, permanece inalterado o peso da classe média e aumenta

o grau de mistura social pelo incremento do proletariado terciário e do operariado. Os espaços médio-inferiores constituem a fronteira entre as duas pontas da estrutura socioespacial da metrópole fluminense. Neles, o conjunto das categorias operárias e subproletárias está sobre-representado, com destaque para os operários da indústria moderna e os dos serviços auxiliares da economia. Há diminuição da classe média em relação ao tipo médio, que continua, contudo, representando cerca de 1/3 dos ocupados que moram nesses espaços.

Os espaços tipicamente operários estão localizados na periferia metropolitana (Baixada Fluminense, Paracambi e São Gonçalo) e na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. Neles, cai significativamente a densidade relativa da classe média, que passa a estar sub-representada, com exceção dos empregados da segurança, da justiça e dos correios. O operariado representa um pouco menos que 1/3 dos ocupados, sendo que o proletariado propriamente industrial (indústria moderna, indústria tradicional e serviços auxiliares da economia) representa 17,5%. As favelas da cidade do Rio de Janeiro, nas Zona Suburbana e Zona Oeste, constituem os espaços popular-operários, nos quais é encontrada uma composição semelhante à do tipo operário, mas com menor presença da classe média e aumento da presença dos operários da construção civil (12,5%) e dos empregados domésticos (12,2%).

As favelas mais centrais da cidade do Rio de Janeiro, localizadas na Zona Sul e na Tijuca, e as favelas de Niterói formam o tipo popular. Sua principal característica são a baixa presença do operariado industrial e a importância do subproletariado (empregadas domésticas, biscateiros e ambulantes) e do proletariado terciário (prestadores de serviços e empregados do comércio), que representam 55% dos ocupados que moram nos espaços populares. Os espaços popular-periféricos diferenciam-se dos demais tipos populares principalmente pela participação da categoria agrícola (6,2%), percentual 5,5 vezes superior ao da categoria na estrutura social da metrópole. Também estão sobre-representados os operários da construção civil, os biscateiros e os empregados domésticos. É o tipo com a menor participação das ocupações intermediárias.

Qual foi a evolução da divisão social na década de 1980? Vejamos, em primeiro lugar, alguns traços gerais da evolução. A leitura da Tabela 1 indica que os espaços superiores representam uma parcela importante das unidades espaciais e da população total da região metropolitana e aumentam entre 1980 e 1991 (de 15% para 19,6% e de 17,8% para 21,1%, respectivamente). Nota-se, contudo, a diminuição da população moradora no topo superior da hierarquia social, o que está em consonância com as tendências de mobilidade residencial descritas anteriormente. Por outro lado, ocorreu importante crescimento da população residente em espaços do tipo médio-superior, que passa de 7,0% para 11,9%, como consequência do aumento do número de unidades espaciais

classificadas nesse tipo. Observa-se também o acréscimo do peso dos espaços médios na estrutura metropolitana, pois crescem em número de unidade e de população, o que indica a inexistência de tendência à polarização socioespacial da metrópole fluminense, fato que contraria as percepções do Rio de Janeiro como metrópole em processo de dualização, porquanto essa tendência implicaria necessariamente a diminuição do peso dos espaços médios. Os tipos operários decrescem em importância, refletindo os impactos da desindustrialização da região metropolitana, enquanto nos espaços populares diminui o número de unidades espaciais (de 39,3% para 36,5%) e mantém-se constante o contingente populacional durante a década.

**Tabela 1** – Características sociodemográficas da divisão social da metrópole do Rio de Janeiro

Tipos	Número de áreas (%)		População total (%)		População ocupada (%)	
	1980	1991	1980	1991	1980	1991
Superior	9,1	9,1	10,8	9,2	11,3	10,1
Médio-superior	6,4	10,5	7,0	11,9	7,2	12,2
Médio	14,2	12,3	18,0	12,5	18,8	12,4
Médio-inferior	13,7	19,2	15,7	22,2	16,0	21,6
Operário	17,4	12,3	16,3	10,5	16,1	10,1
Popular-operário	29,2	25,6	21,8	22,8	20,6	22,5
Popular	3,7	4,1	3,6	3,6	3,5	3,8
Popular-periférico	6,4	6,8	6,9	7,3	6,5	7,2
Total	100	100	100	100	100	100

*Fonte:* Censos Demográficos de 1980 e 1991 - FIBGE. Tabulação especial: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

Como evolui essa estrutura? Será que as distâncias socioespaciais têm aumentado gerando a separação entre as classes e os grupos sociais, o que confirmaria a imagem do Rio de Janeiro como “cidade partida”? Comparando as estruturas socioespaciais de 1980 e de 1991, verificamos que a evolução tem sido marcada pela permanência, isto é, há poucas mudanças na sua composição. É o que se depreende da leitura da Tabela 2. A concentração das áreas na diagonal esquerda-direita indica que poucas mudaram de *status* nas duas hierarquias. Apenas 10 áreas apresentaram mobilidade descendente, mudando para tipos inferiores entre 1980 e 1991, enquanto 153 mantiveram-se nos mesmos tipos e 66 passaram para tipos de *status* social superior. As que se deslocaram nas hierarquias, o fizeram para tipos imediatamente inferiores ou superiores, chamando a atenção as quatro áreas popular-operárias que se transformaram em popular-periféricas, caracterizando um claro processo de perda de *status*.

**Tabela 2** – Mobilidade socioespacial na metrópole do Rio de Janeiro segundo o número de áreas - 1980/1991

Tipologia 1991	Tipologia 1980								Total
	Superior	Médio-superior	Médio	Médio-inferior	Operário	Popular-operário	Popular	Popular-periférico	
Superior	<b>18</b>	1						1	20
Médio-superior	2	<b>12</b>	7	2					23
Médio		1	<b>20</b>	6					27
Médio-inferior			4	<b>22</b>	16				42
Operário					<b>20</b>	6	1		27
Popular-operário					2	<b>52</b>		2	56
Popular						2	<b>7</b>		9
Popular-periférico						4		<b>11</b>	15
Total	20	14	31	30	38	64	8	14	<b>219</b>

*Fonte:* Censos Demográficos de 1980 e 1991 - FIBGE. Tabulação especial: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

É interessante notar que dos 19 espaços que compreendem as favelas apenas três tiveram mobilidade descendente, para tipos imediatamente inferiores, sendo que dois do tipo operário tornaram-se popular-operário. Apenas 1 espaço deixou de ser popular-operário e passou à condição de popular. Tal resultado contraria integralmente a imagem da favela em processo de *quetificação*, uma vez que suas estruturas sociais mantêm-se inalteradas.

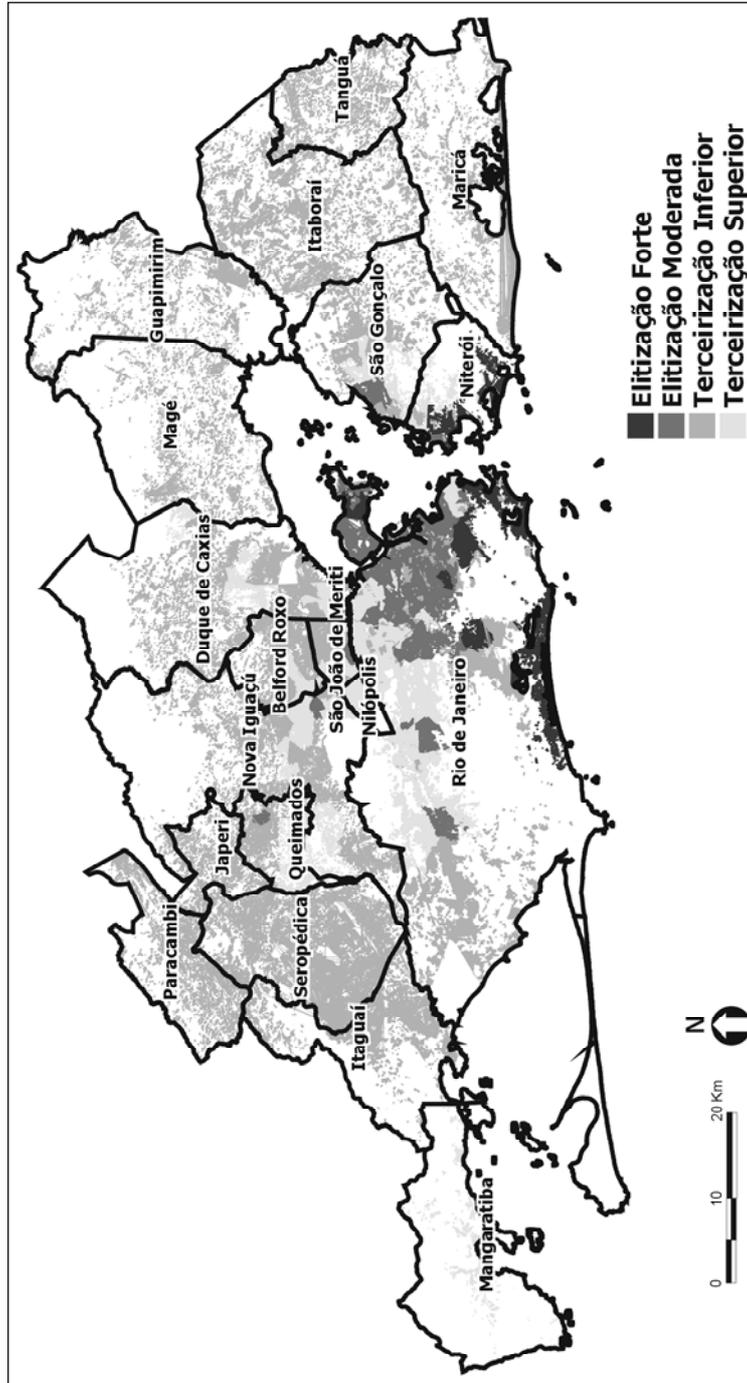
Com a finalidade de identificar a existência de padrões na evolução da estrutura socioespacial, aplicamos a mesma metodologia de análise fatorial utilizada no exame da estrutura<sup>9</sup>, a partir de uma tabela com as variações percentuais dos perfis socioocupacionais da população residente nas unidades espaciais. Em seguida, construímos uma tipologia de evolução aplicando a mesma técnica da classificação hierárquica ascendente. Obtivemos como resultado a identificação de quatro tipos de evolução, que resumem de maneira sintética os padrões de transformação da divisão social do espaço metropolitano do Rio de Janeiro no período entre 1980 e 1991. Os conteúdos desses padrões são descritos da mesma maneira que as duas tipologias da estrutura, ou seja, pela análise das mudanças da distribuição média da população residente e ocupada em cada tipo e da distribuição da densidade relativa.

<sup>9</sup> Na análise da evolução, aplicamos a técnica da análise fatorial por correspondência múltipla.

O principal resultado dessa análise é a constatação de que a tendência geral da estrutura socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro é marcada por dois movimentos. Por um lado, na escala macro, ocorre uma tendência à diminuição das grandes distâncias sociais que separavam as áreas periféricas do conjunto metropolitano. Elas tornam-se mais diversificadas, devido à maior presença de categorias médias e mesmo superiores, o que tem elevado o *status* dessas áreas na hierarquia socioespacial. Isso quer dizer que o perfil da estrutura social de alguns bairros da Zona Oeste e de municípios da Baixada Fluminense se aproxima do perfil das áreas superiores da cidade do Rio de Janeiro. Esse resultado significa redução no grau de segregação urbana, quando examinamos a evolução do conjunto da metrópole. Por outro lado, porém, na escala micro, aumenta a distância das áreas superiores em relação ao conjunto da metrópole, especialmente quando avaliamos as transformações da estrutura social dos bairros da Zona Sul, da Barra da Tijuca e parte da Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, em comparação com as dos bairros das outras áreas. Ou seja, o processo de esvaziamento demográfico assinalado no primeiro item desta seção corresponde à saída de pessoas que exercem ocupações inferiores e à entrada simultânea (em menor número) de pessoas pertencentes a categorias ocupacionais superiores. Há, portanto, forte tendência à diminuição da mistura social dessas áreas, que são exatamente aquelas onde estão concentrados os recursos urbanos comentados anteriormente, provocando o aumento das desigualdades sociais pelo aumento da renda real apropriada pelas categorias superiores em detrimento das inferiores. A mais nítida expressão desse fato – mas não a única – é a valorização patrimonial dos imóveis dessas áreas, resultante do processo de renovação social realizado pelo mercado imobiliário, sobre o qual voltaremos a referir mais adiante.

O Mapa 2 traduz graficamente as tendências de evolução da estrutura socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O tipo elitização forte sintetiza o padrão de mobilidade socioespacial ascendente, pelo aumento das categorias superiores e médias e a diminuição absoluta e relativa de algumas categorias inferiores, como empregadas domésticas, prestadores de serviços, biscateiros, ambulantes etc. A leitura da Tabela 3 permite compreender que esse padrão de evolução traduz o movimento de reforço das 28 áreas que ocupavam as duas primeiras posições hierárquicas da estrutura socioespacial e a tendência à elitização de duas áreas médias. Por outro lado, evidencia o intenso processo de transformação social de uma área popular-periférica, caracterizando um típico caso de conquista de um espaço popular da periferia metropolitana pelas classes superiores, em uma espécie de *gentrification à la brasileira* organizada pelo grande capital incorporador. Trata-se de parte do bairro de Itaipu, no Município de Niterói, onde uma vasta área de praia foi loteada por uma única empresa de incorporação.

**Mapa 2** – Evolução da segregação socioespacial – Região Metropolitana do Rio de Janeiro



**Fonte:** Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ-FASE, 2002  
Equipe Metrodata: Henrique Rezende, Paulo Renato Azevedo, Peterson Leal.

**Tabela 3** – Distribuição das áreas segundo a tipologia de evolução (1980/1991) na metrópole do Rio de Janeiro

Tipologia de evolução 1980/1991	Tipologia 1980								Total
	Superior	Médio-superior	Médio	Médio-inferior	Operário	Popular-operário	Popular	Popular-periférico	
Elitização forte	20	8	1	1				1	31
Elitização moderada		5	23	9	2				39
Terceirização superior		1	7	15	23	11	3	2	62
Terceirização inferior				5	13	53	5	11	87
Total	20	14	31	30	38	64	8	14	219

**Fonte:** Censos Demográficos de 1980 e 1991 - FIBGE. Tabulação especial: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

O tipo elitização moderada se diferencia do anterior por possuir menor grau de concentração das categorias superiores e maior tendência à mistura social, em razão do aumento do peso dos prestadores de serviços. Constitui um tipo referente à evolução dos tipos médios em 1980. Nele, chama a atenção a presença de duas unidades espaciais que em 1980 eram operárias, manifestação de processos de renovação social de áreas populares pela mobilidade espacial, em sua direção, de pessoas com *status* social mais elevado (categorias de profissionais de nível superior), e, ao mesmo tempo, de elevação do *status* social dos antigos residentes. Essas duas áreas estão localizadas na periferia consolidada da região metropolitana (centro do atual município de Queimados e o bairro de Boa Vista, no município de São Gonçalo), indicando um processo de diferenciação social da periferia.

O tipo terceirização superior reúne grande quantidade de áreas (62) pertencentes a vários tipos em 1980. Tem como característica o aumento do peso das categorias médias qualificadas (empregados de supervisão, técnicos e artistas, empregados da saúde e da educação) e dos prestadores de serviços especializados.

O tipo terceirização inferior expressa a forte diminuição do contingente de operários em vários espaços e não apenas no de tipo operário, combinada ao aumento relativo e absoluto das categorias do terciário inferior (empregados do comércio, prestadores de serviços não-qualificados e subproletariado), das categorias de profissionais de nível superior, da pequena burguesia e das ocupações médias de rotina e menos qualificadas, e à forte redução das ocupações

agrícolas. Esse padrão exprime quatro movimentos. O primeiro refere-se à diminuição da distância social entre os espaços mais periféricos e os mais centrais, caracterizando a tendência à "*desperiferização social*" do espaço metropolitano. O segundo, ao reforço dos espaços populares, nele incluídas as favelas classificadas em 1980 como pertencentes aos tipos operário-popular e popular, o que significa dizer que essas áreas não tiveram perda de *status* durante a década anterior. O terceiro corresponde à tendência de aproximação dos espaços operários aos espaços médio-inferiores, pelo aumento dos profissionais de nível superior, da pequena burguesia e das camadas médias pouco qualificadas neles residentes. O quarto diz respeito ao reforço do caráter médio-inferior de cinco unidades espaciais pelo crescimento relativo e absoluto das categorias inferiores, sem, contudo, redução das categorias médias.

Em resumo, os dois principais traços da evolução da organização do espaço social metropolitano são o aumento da auto-segregação dos proprietários, dos dirigentes e das frações superiores das camadas médias e a diversificação dos espaços populares e periféricos. Embora não tenhamos meios de realizar a mesma análise para a década de 1990, uma vez que não dispomos ainda dos dados do Censo de 2000, o estudo realizado com informações espacialmente desagregadas das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - PNADs indica que essas tendências continuam mantendo-se nos últimos 10 anos<sup>10</sup>. Elas resultam em grande parte das mudanças ocorridas em dois importantes mecanismos de produção do espaço metropolitano: o mercado imobiliário e a política urbana.

#### AUTO-SEGREGAÇÃO E ACUMULAÇÃO IMOBILIÁRIA

De forma esquemática, podemos identificar na metrópole três segmentos de mercado: o "infranormal", o "normal" e o "superior". O primeiro, cuja característica é se organizar em razão da escassez absoluta de solo urbano e de crédito imobiliário, constitui o submercado formado pela expansão das periferias urbana e metropolitana, por meio das práticas dos loteamentos, em grande número clandestinos e irregulares, associadas ao regime de autoconstrução da moradia. Podemos também identificar as favelas como expressão desse submercado, que representa a forma de provisão da moradia para os excluídos dos outros submer-

<sup>10</sup> Por exemplo: nos anos 1980, a Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro se apropriava sozinha de cerca de 27% do total da renda familiar do conjunto metropolitano; nos anos 1990, esse percentual só diminuiu para 25%, não obstante a queda da população moradora nessa parte da metrópole. Já a área periférica formada pelos municípios de São João de Meriti, de Nilópolis, de Duque de Caxias, de Magé e de Guapimirim, que concentram 13% da população da metrópole, apropriam-se hoje de apenas 4% da renda familiar total da metrópole.

cados, por não se constituírem em demanda solvável. As transações de compra e venda e aluguel nessas áreas tendem a ser de pouca monta e resultam na forte tendência à formação de preços de monopólio, isto é, preços não regulados pela oferta de moradia.

Como consequência, os segmentos mais pobres devem arcar com altos preços relativos para ter acesso à moradia. Para escapar da escassez absoluta, os que se encontram excluídos do mercado imobiliário buscam a autoprodução de suas moradias, o que somente é possível com a perda da qualidade da habitação e em áreas onde os preços da terra são muito baixos ou próximos de nulo (caso das invasões). Os excluídos do mercado imobiliário só têm acesso à moradia fora da cidade, isto é, fora da legalidade urbana e dos padrões mínimos de conforto, ou em zonas fragilmente urbanizadas em matéria de equipamentos e serviços urbanos. Por essas razões, nas áreas do submercado infranormal, a tipologia arquitetônica predominante é a casa isolada. Encontram-se ainda com frequência pessoas vivendo em moradias próprias com alta densidade de ocupação.

Constatamos que quanto mais nos afastamos das áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro, onde estão concentrados os equipamentos e os serviços urbanos, maior a incidência de moradias próprias e mais elas são congestionadas. A associação entre o acesso à propriedade imobiliária e a perda da qualidade habitacional é um dos traços distintivos da dinâmica de organização das cidades brasileiras no período da industrialização.

O submercado "normal" de habitação é constituído pela maior parte do que é ofertado na cidade. Nele prevalecem formas híbridas de produção, tais como a produção por encomenda, a construção de casas para aluguel nos fundos dos terrenos dos próprios proprietários, a construção de pequenos conjuntos de casas para aluguel por microempreendedores etc. A demanda desse submercado é formada pelos segmentos médios da estrutura social, portanto os que têm capacidade de custear o aluguel. É composto basicamente pelas áreas intermediárias entre as periferias urbana e metropolitana e as áreas centrais, onde há certa homogeneidade do solo urbano em termos dos equipamentos e serviços.

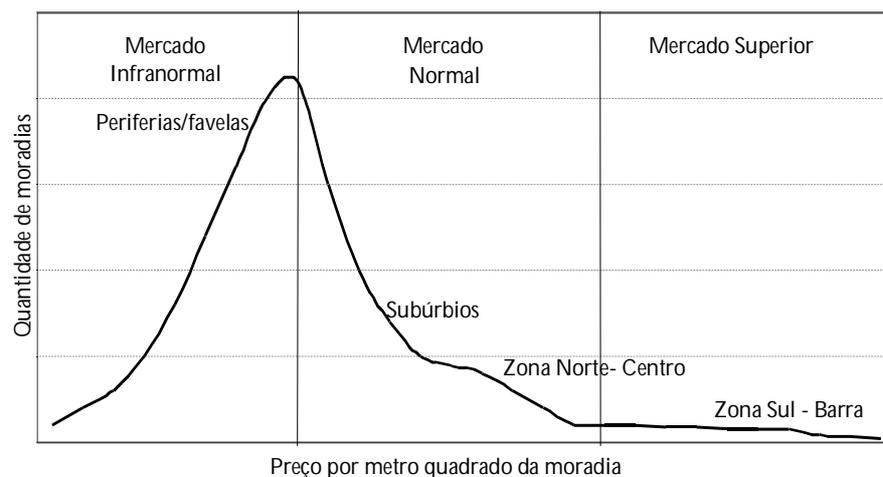
Nessas porções da cidade, a localização espacial da moradia não implica em grandes diferenciações da qualidade de vida. Os preços da moradia tendem a variar em torno de um valor regulador, portanto com poucas oscilações. Predomina a mistura de casas isoladas e apartamentos, e encontra-se um grande número de pessoas vivendo em moradias de aluguel, como é o caso da Região Administrativa do Centro, que nos anos 1990 apresenta aproximadamente 55% de pessoas vivendo em domicílios alugados, com densidade de ocupação melhor do que a do submercado infranormal.

Já no terceiro segmento, que constitui o submercado "superior" da cidade, as moradias são produzidas de forma empresarial e estão localizadas nas áreas

onde vigoram a escassez relativa do solo urbano. Ou seja, as partes da cidade privilegiadas em matéria de quantidade e qualidade do solo urbano, e em matéria do acesso às amenidades naturais, em decorrência da proximidade da praia, circunstância altamente valorizada no modelo cultural predominante no Rio de Janeiro desde os anos 1940. Por conseguinte, são áreas com baixo grau de substituíbilidade, o que significa que os preços são superiores aos praticados no submercado normal e altamente diferenciados internamente segundo situações de microlocalização. No conjunto dos anos 1980 e 1990, a produção empresarial foi responsável por apenas 37% do total da produção de novas moradias na cidade. A produção de moradia se realiza sob o comando do capital de incorporação, cuja função é obter o terreno – por compra ou permuta e associação com o proprietário – e viabilizar técnica e financeiramente o empreendimento. É o incorporador quem planeja e decide a operação, quem obtém o financiamento e organiza o processo construtivo e comercial, direta ou indiretamente. Tal papel enseja a obtenção de ganhos de localização, cujo fundamento é a renda da terra obtida pela venda da escassez relativa do solo urbano. O incorporador torna-se, portanto, um dos principais agentes da estruturação do espaço da cidade, responsável pelas decisões que determinam o uso social do solo urbano. A lógica da incorporação, porém, é tanto mais relevante na explicação da dinâmica de organização da cidade quanto maiores forem as desigualdades espaciais na distribuição dos equipamentos e dos serviços urbanos.

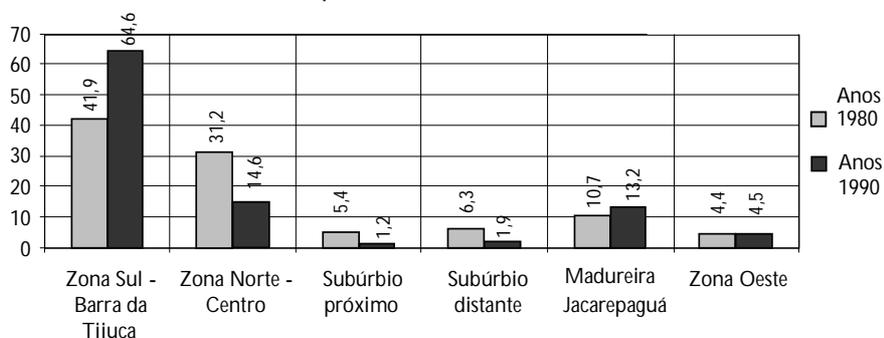
O Gráfico 3 é uma representação da segmentação do mercado na metrópole do Rio de Janeiro.

**Gráfico 3** – Segmentação do mercado de moradia na MetrÓpole do Rio de Janeiro



A importância do submercado superior na estrutura de oferta de moradia, aliada à sua dinâmica de fundar-se na lógica da incorporação imobiliária, tem grandes implicações na organização social do espaço metropolitano, descrita anteriormente. A primeira evidência delas surge da análise da distribuição dos lançamentos imobiliários na cidade. O Gráfico 4 mostra a concentração da incorporação imobiliária, tendo como referência as áreas da cidade do Rio de Janeiro.

**Gráfico 4** – Distribuição da produção empresarial de unidades residenciais nas áreas do Município do Rio de Janeiro (%)



*Fonte:* Ademi, 1980 - 1998, Tabulação Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

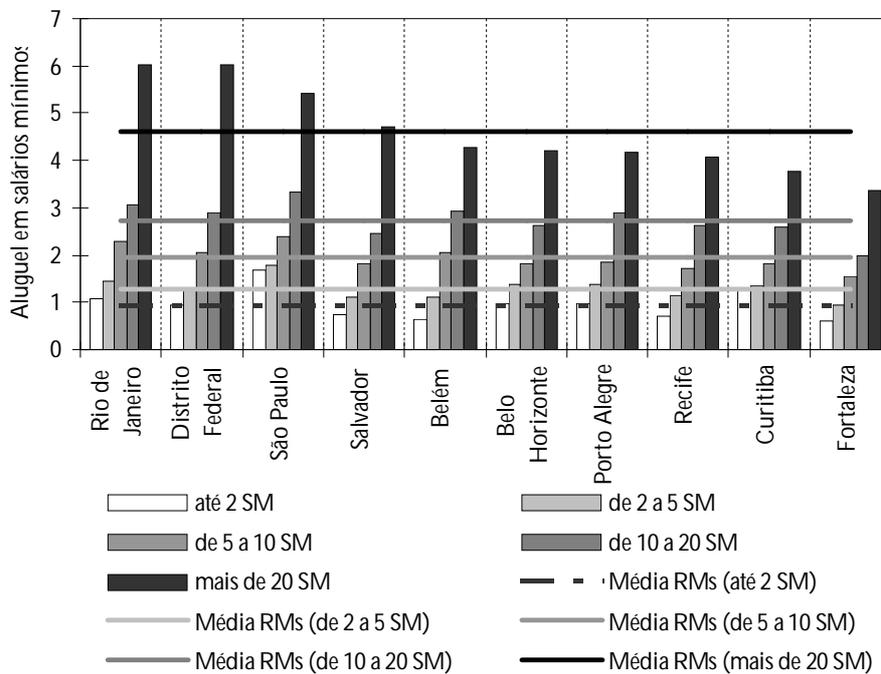
Nos anos 1980, os bairros localizados na Zona Sul, na Barra da Tijuca, na Zona Norte e no Centro concentraram cerca de 73% do volume dos empreendimentos lançados na cidade (em m<sup>2</sup>). Nos anos 1990, a concentração espacial tornou-se ainda maior, pois somente na Barra da Tijuca foram realizados cerca de 50% dos empreendimentos imobiliários, sendo que apenas 11 bairros receberam cerca de 85% da totalidade da produção empresarial de unidades residenciais da cidade.

O submercado superior é relativamente controlado pelos grandes e médios incorporadores, que nas décadas de 1980 e 1990 foram responsáveis por pouco mais de 55% da área lançada na Zona Sul e na Barra da Tijuca. Nas outras áreas da cidade, onde tende a prevalecer o submercado normal, a produção está distribuída entre os pequenos e os médios incorporadores.

A predominância dessa lógica traz altos custos sociais, na medida em que eleva os preços da moradia. Não dispomos de dados comparativos entre o preço do metro quadrado dos imóveis comercializados, mas tomando o preço dos aluguéis como parâmetro, constatamos que, para os moradores da Região Me-

tropolitana do Rio de Janeiro que integram a faixa de maior renda (mais que 20 salários mínimos), o preço da moradia é mais elevado do que o verificado nas outras metrópoles, e, para as demais faixas de rendimento, os valores médios do aluguel são mais elevados do que as médias das demais metrópoles, como evidencia o Gráfico 5.

**Gráfico 5** – Aluguel médio nas Regiões Metropolitanas segundo a faixa de renda familiar (1998)



**Fonte:** PNAD - FIBGE, 1998.

Em contrapartida, os proprietários das moradias localizadas no submercado superior detêm um patrimônio imobiliário de alto valor, que aumenta à proporção que permanece a escassez relativa de solo urbano. A valorização imobiliária tende a ser maior do que as dívidas contraídas para a compra da moradia, ou seja, os segmentos superiores da sociedade, que já integram as parcelas que se apropriam da maior parte da renda, apropriam-se também de outra forma de riqueza através da renda da terra. A fiscalidade urbana poderia compensar tal fato, caso os impostos sobre a propriedade urbana se orientassem pelos objetivos de captura pelo poder público de parte dessa renda, a ser utilizada no financia-

mento dos investimentos urbanos que diminuíssem as desigualdades urbanas e, por consequência, aumentassem a oferta de solo urbano. A efetivação de tal política, no entanto, está limitada pelas pressões da coalizão dos interesses imobiliários formados em torno da manutenção do modelo de organização socioespacial. Na disputa pelos investimentos urbanos, leva vantagem essa coalizão, já que se trata não apenas do segmento mais rico da sociedade, mas também do mais poderoso.

### SEGREGAÇÃO, CLASSES MÉDIAS E *EMPODERAMENTO*. A CAUSAÇÃO CIRCULAR

As nossas constatações sobre a dinâmica socioespacial da metrópole fluminense reconduzem ao ponto central deste artigo: a relação entre a cidade e a política. Mencionamos na introdução que desde o início dos anos 1990 vem ocorrendo a reconfiguração do poder corporativo urbano, com a entrada de outras forças sociais representando as novas frações econômicas presentes na cidade. A sua expressão política é a construção de acordos estratégicos entre os antigos e os novos interesses da acumulação urbana e o uso do *marketing* urbano como instrumento de relação com a sociedade urbana, e o abandono, portanto, da política de compromisso como instrumento de integração subordinada das camadas populares<sup>11</sup>. Tem enorme importância nesse processo o comportamento

<sup>11</sup> A política vigente hoje na cidade do Rio de Janeiro, expressa no Plano Estratégico - PECRJ evidencia o funcionamento do poder "neocorporativo". Com efeito, o PECRJ é um produto do acordo firmado entre o governo da cidade, a Associação Comercial - ACRJ e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - Firjan, por meio do qual foi constituída a entidade chamada Consórcio Mantenedor do PECRJ, com a responsabilidade de levantar fundos para a realização de todas as atividades, especialmente para a contratação de uma firma de consultoria da Catalunha. Como órgão de representação da sociedade, foi criado e instalado o *Conselho da Cidade*: Relatos de participantes, teoricamente representantes de segmentos de interesses (Vainer, 1997), e números que expressam o funcionamento do mecanismo instalado indicam a extrema limitação do Conselho como arena de representação. A forma de funcionamento, ao confundir *status* de representante e de consultor, mostra que, na verdade, o Conselho e o próprio Plano constituíram mecanismos de construção de um acordo estratégico entre as elites da cidade. Por outro lado, das 305 pessoas entre os "representantes" no Conselho, apenas 109 participaram da elaboração do diagnóstico, muitos na condição de consultor. Não houve nenhum debate na sociedade carioca sobre os problemas e muito menos sobre as propostas. Portanto, nada de substancialmente novo no funcionamento do poder urbano que comanda historicamente a política na cidade do Rio de Janeiro. Em verdade, trata-se da reciclagem do poder urbano corporativista, com a inclusão de novos segmentos de interesse, em especial as burguesias industrial e comercial que se juntam aos interesses da acumulação urbana.

social e político das “classes médias”, fortemente orientado por preocupações individualistas e defensivas em relação aos problemas da metrópole, na medida em que faz reverberar o discurso do pânico social e alimenta a ideologia da ordem, buscando, dessa forma, legitimar hoje o poder corporativo reciclado. Por exemplo, a expansão do Rio Janeiro em direção à área da Barra da Tijuca, na qual as “classes médias” procuram a tranquilidade dos condomínios fechados, tem enorme impacto na consolidação da percepção coletiva da cidade sob ameaças que justificam os projetos “neo-embelezadores” norteadores da ação pública da prefeitura nos últimos 10 anos.

O substrato desse comportamento é o sentimento de insegurança quanto ao futuro das “classes médias”, diante das transformações que ameaçam a sua posição no espaço social da metrópole. Para compreender isso, é necessário considerar não apenas as mudanças quantitativas, mas também as tendências em curso de transformação do estatuto do trabalho intelectual. Com efeito, o mundo do *salarial*, no sentido que esse termo tem na sociologia francesa, desenvolveu-se somente nos setores operários da indústria moderna e entre as camadas médias envolvidas no setor público e nos serviços. Por isso mesmo, a diferenciação entre ocupação manual e não-manual define importante corte da estrutura social brasileira, estabelecendo fronteiras e padrões de mobilidade ocupacional (Valle Silva, 1979). E a diferenciação entre as categorias médias e superiores expressa importante distância social em termos de estilo de vida e acessibilidade aos recursos sociais e econômicos (Ribeiro & Lago, 2000). A compreensão do prestígio das “classes médias”, por outro lado, implica em entender a natureza do trabalho desse segmento, ligada aos serviços de normalização e de manutenção da ordem (Offe, 1989) e à construção da medida que permite a administração da relação das necessidades coletivas da reprodução do capital e da população com as condições do lucro privado (Oliveira, 1988). O exercício dessa função em uma sociedade “gelatinosa” e marcada pela enorme distância social entre trabalho manual e trabalho intelectual dota a *intelligentsia* – conhecida como a “alta classe média”, núcleo das “classes médias – de forte centralidade social e política. Com efeito, “as classes médias” têm exercido o papel de “quase-sujeitos da articulação entre economia e política”, do qual extraem “a virtualidade de substituírem as outras classes na relação política e, por isso, praticarem o ventriloquismo” (Ibid., p. 286). A alta classe média está presente no Estado, em seus organismos de planejamento e gestão, nas empresas privadas e nos movimentos sociais como assessores.

A densidade social e política das “classes médias” nas cidades brasileiras pode também ser percebida pela sua forte presença nas organizações da sociedade civil. Os dados do levantamento sobre associativismo e cultura cívica realizado pelo IBGE em 1996, como suplemento da Pesquisa Mensal de Emprego - PME

de fevereiro, mostram algumas evidências nessa direção. Procurou-se levantar uma série de informações sobre a filiação/associação das pessoas de 18 anos ou mais de idade às entidades civis dos seguintes tipos: sindicato, associação profissional, associações esportivas e culturais, associações religiosas, associação de bairro e órgãos comunitários em geral. Em primeiro lugar, observa-se que, em 1996, 24% estavam filiadas ou associadas a organizações associativas. Esse índice estava abaixo da média nacional, já que, tendo por referência seis regiões metropolitanas no Brasil, do universo de 22,5 milhões de pessoas, 27% tinham vínculo com algum tipo de organização associativa. Comparando com as demais regiões metropolitanas, o grau de associativismo fluminense está próximo ao das regiões metropolitanas de São Paulo (29%), de Belo Horizonte (25%), de Recife (24%) e de Salvador (22%). No entanto, esse índice está significativamente distante da Região Metropolitana de Porto Alegre, que, sobressaindo às demais áreas, ostentava o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas (38%). De uma forma geral, verifica-se claramente que as camadas sociais mais presentes nas organizações sociais são as que apresentam maior escolaridade e maior renda, o que traduz o poder social das “classes médias” na sociedade urbana brasileira.

A segregação residencial constatada anteriormente tem forte implicação na espacialização do poder social das “classes médias” na metrópole fluminense. Com efeito, o grau de associativismo e participação político-social, bem como os tipos de organização predominantes, mostram-se diferenciados segundo as diversas áreas da metrópole. Assim, constata-se que a capital do Rio de Janeiro concentra maior percentual de pessoas associadas (27%) do que a Baixada Fluminense (17%) e os demais municípios da Região Metropolitana (24%). Além disso, a análise intrametropolitana do grau e da modalidade da participação confirma, em grande medida, a clássica distinção núcleo/periferia mencionada anteriormente. As áreas correspondentes à Zona Sul e à Zona Norte (com maiores taxas de associativismo) apresentam os mais altos níveis de adesão às entidades sindicais, profissionais, esportivas e culturais. Os índices são menores nas áreas periféricas próximas ao núcleo e ainda mais reduzidos na periferia distante. Em sentido inverso, os níveis de filiação a entidades religiosas e comunitárias revelam-se significativos em áreas periféricas, incorporando predominantemente segmentos populacionais de baixa escolaridade e rendimento. É o caso de diferentes municípios da Baixada Fluminense e da Zona Oeste.

As mudanças da estrutura social, combinadas às transformações dos padrões da intervenção pública na cidade, especialmente as relacionadas com a destruição do fundo público e da capacidade de planejamento do Estado, causam enormes impactos na dinâmica social e política da metrópole. A reconfiguração do emprego operário fragmenta e fragiliza socialmente as classes trabalhadoras na sua capacidade de participar do espaço público da cidade, carreando como contra-

partida o aumento da centralidade das “classes médias” no poder urbano. Por outro lado, as transformações do estatuto das ocupações das “classes médias” no sentido das suas precarização e instabilidade diminuem sua capacidade de traduzir os interesses privados em necessidades sociais. O clima de insegurança e medo reinante hoje no Rio de Janeiro faz parte do processo de desconexão das “classes médias” das funções de mediação, uma vez que incentiva a adoção de comportamentos autodefensivos, individualistas e, em última instância, de desolidarização com os destinos da cidade. Essas práticas estão presentes na busca de modelos segregados de moradia, como são os condomínios fechados, verdadeiros “enclaves fortificados” (Caldeira, 1997) por meio dos quais as “classes médias” pretendem se proteger da “desordem urbana”. Ao mesmo tempo, estão presentes nas novas políticas públicas que expressam a sua super-representação no poder urbano em aliança com os velhos e novos interesses da acumulação urbana. Na ausência de interlocução com os interesses organizados das classes trabalhadoras, a política na cidade traduz hoje a visão das “classes médias” sobre as difusas demandas populares, de um lado, e a articulação dos seus interesses imobiliários com os da acumulação urbana, hoje renovados com a entrada dos capitais internacionais na prestação dos serviços de consumo coletivo e nas intervenções de renovação urbana, de outro<sup>12</sup>. Os técnicos do planejamento urbano tornam-se supertradutores dos interesses difusos do mundo popular das favelas, dos loteamentos periféricos, dos cortiços, objetos de programas sociais focalizados, destinados a tratar dos “segmentos carentes”, dos ameaçados de “exclusão”. Os assessores populares, em muitos casos, tornam-se “parceiros” dos programas sociais, operadores de algumas de suas ações, expressando também a *ventriloquia* e a super-representação de outro segmento das classes médias. É o paradoxo da cidade brasileira nestes tempos de globalização: a vida social é crescentemente abandonada pelas “classes médias” e, ao mesmo tempo, elas estão ainda no centro da política urbana.

---

<sup>12</sup> Essa análise está inspirada no trabalho de Oliveira (1988) sobre a presença crescente do núcleo das classes médias no Governo Federal.

“A intimidade entre a universidade e a administração, que se mostra no recrutamento de professores e pesquisadores para quase todos os escalões da administração pública; as experiências recentes dos planos de estabilização econômica conduzidas de forma mágica, com desprezo completo das representações e instituições das classes sociais e, ainda mais, nomeando-as como “inimigos públicos”; a exploração da brecha esquizofrênica entre “consumidor” e trabalhador, mostram não apenas o lugar central da *intelligentsiana* interlocução política, mas seu conformismo com a anulação da esfera pública e, além disso, sua contribuição à persistência daquela anulação.” (Oliveira, 1988, p. 290-1)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDEIRA, T. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, 1997.
- FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- HARVEY, D. *Social Justice and the City*. Baltimore: John Hopkins, 1973.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Infra-estrutura urbana e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, ano XII, n. 2, ago./dez. 1998.
- OFFE, C. *O capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, n. 6, 1982.
- \_\_\_\_\_. Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática. In: REIS; O'DONNELL. (Org.). *A democracia no Brasil*. dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nov. 2000.
- VALLE SILVA, N. As duas faces da mobilidade. *Dados*, Rio de Janeiro: IUPERJ, n. 21, 1979.
- VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? In: MACHADO, L. *Solo urbana*. tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

## RESUMO

Retomamos neste artigo a reflexão sobre o modelo de causação circular na análise da dinâmica da estruturação da metrópole do Rio de Janeiro na década de 1970. Nesse modelo analítico, inspirado nos conhecidos trabalhos de D. Harvey sobre a justiça social na cidade, a segregação residencial e as desigualdades de condições de vida entre os territórios da metrópole resultam da ação dos grupos sociais interessados na apropriação da renda real, entendida como o acesso desigual ao consumo dos bens e serviços coletivos (qualidade de vida) e aos ganhos decorrentes da valorização imobiliária e fundiária dos terrenos mais bem equipados. Por esse prisma analítico, a segregação e as desigualdades são conseqüências inevitáveis e permanentes da desigualdade de "empoderamento" entre os grupos sociais na cidade e, ao mesmo tempo, um mecanismo ativo da questão distributiva na sociedade. A nossa intenção é examinar alguns aspectos da dinâmica da organização socioespacial da metrópole fluminense que sugerem a manutenção do sistema de forças sociais que vem sustentando o modelo de causação circular, não obstante o processo de redemocratização.

**Palavras-chave.** metrópoles, segregação socioespacial, política urbana

## ABSTRACT

We return, in this article, to a reflection on the circular causation model to analyse the structuring dynamic of Rio de Janeiro metropolis in the seventies. In this analytical model, inspired by D. Harvey works on social justice in the city, the residential segregation and the life conditions inequalities between the metropolis territories result from the action of social groups interested in the real income appropriation, understood as the unequal access to the consumption of collective goods and services and to the gains achieved by the real estate and land valorization. Through this analytical view, the segregation and the inequalities are inevitable and permanent consequences of the "empowerment" inequality between social groups in the city and, at the same time, an active mechanism of the distributive question in society. Our intention is to examine some aspects of the social-spatial organization dynamics of the Rio de Janeiro metropolis which indicate the permanence of the social forces system which has sustained the circular causation model, despite the re-democratization process.

*Keywords:* metropolis, social and spatial segregation, urban policy

---

Recebido para publicação em março de 2002

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro** é professor do IPPUR-UFRJ

# Política habitacional: a descentralização perversa

*Adauto Lucio Cardoso*

## INTRODUÇÃO

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação - BNH, em 1988, a moradia adequada persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos<sup>1</sup>, com o seu término, a ação pública federal no campo da moradia popular perdeu consistência e importância, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir claramente um padrão de política pública a ser implementado.

Em meio à “dança das cadeiras” em que se transformou a ação do governo federal, os municípios – acompanhados por poucos governos estaduais – assumiram, na prática, uma função que desde os anos 1930 fora estabelecida como prerrogativa e competência do governo federal: o desenvolvimento de ações na área da moradia popular. Essa iniciativa foi facilitada pelo novo modelo de financiamento, de inspiração clientelista, que se firmou desde o final dos anos 1980, baseado no apoio a projetos desenvolvidos sob iniciativa local. Também foram importantes, nesse contexto, as mudanças ocorridas com a formulação da nova Constituição Federal, que redefiniu as competências e a distribuição dos recursos públicos entre os vários níveis de poder. Todavia, mais do que tudo, contou a

---

<sup>1</sup> Principalmente pela sua incapacidade em atender de forma eficiente às franjas inferiores do mercado.

iniciativa de governos municipais progressistas, comprometidos com políticas sociais e com a democratização da gestão local, que assumiram o vácuo deixado pela não-política federal, gerando um novo padrão descentralizado de política pública, com alto grau de inovação, que vem se configurando como uma alternativa válida e desejável.

Apresentam-se neste texto alguns resultados de pesquisa que nos permitem avaliar os limites e possibilidades do processo de descentralização das políticas habitacionais ocorrido na década de 1990. Antes, porém, faz-se uma breve revisão da literatura que trata da experiência governamental no setor habitacional, buscando identificar os momentos de inflexão e contextualizar as práticas municipais recentes.

## AVALIAÇÃO CRÍTICA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

### *Os anos de ouro? Breve avaliação da ação do BNH*

O modelo implementado, a partir de 1967, pelo BNH, tinha como elementos fundamentais:

- um sistema de financiamento que permitia a captação de recursos específicos e subsidiados, cujo montante era bastante expressivo para o investimento habitacional;
- um conjunto de programas que demarcavam a política na sua expressão mais operativa, estabelecendo as diretrizes gerais a serem seguidas pelos órgãos executivos;
- uma agenda de redistribuição territorial dos recursos, a partir de critérios definidos centralmente;
- uma rede de agências no plano local (principalmente estadual) responsáveis pela operação direta das políticas.

As análises sobre a atuação do BNH (Bolaffi, 1975, 1977; Azevedo, 1979; Maricato 1987) mostraram de forma cabal as contradições entre os dois grandes objetivos da política habitacional: alavancar o crescimento econômico<sup>2</sup> e atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Ao priorizar o financiamento para as camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo *boom* imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes. No entanto, o financiamento às ca-

<sup>2</sup> O BNH foi o mais importante instrumento da política econômica desenvolvida entre 1967 e 1972, explorando os efeitos multiplicadores gerados pela construção civil sobre outros setores econômicos.

madras de menor renda – comprimido pelo gargalo representado pelo arrocho salarial –, combinado com a necessidade de correção real dos débitos, originaram uma inadimplência sistemática e ainda revelaram-se inadequados para as populações mais empobrecidas, dado o alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento. Apontam-se a favelização e o crescimento das periferias como conseqüência do fracasso e da ineficácia da ação do BNH em relação ao segundo objetivo. Maricato (1987) ressalta também como o aumento dos preços da terra urbana, fruto de processos especulativos, dificultou o êxito dos programas habitacionais, levando ao crescimento dos loteamentos periféricos.

Apesar disso, a avaliação sobre os resultados quantitativos da ação do BNH, segundo Azevedo, não são inteiramente desfavoráveis. Após duas décadas de política habitacional, foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, correspondendo a cerca de 22% do incremento domiciliar do período, desempenho bastante semelhante ao de programas habitacionais em países desenvolvidos. Dos 4,5 milhões de unidades, 48,8% foram destinados aos setores médios e 33,5%, aos setores populares.

A dificuldade de atender aos estratos inferiores da população foi o principal fator que levou à adoção, a partir da segunda metade da década de 1970, dos chamados “programas alternativos”, baseados na autoconstrução, considerada mais viável para a consecução de objetivos realistas em termos de eficácia. Essa inflexão parece acompanhar as críticas e sugestões de especialistas internacionais, como Abrams e Turner, formuladas ainda na década anterior (Abrams, 1967; Turner, 1968). Essa concepção é também largamente disseminada pelos organismos internacionais de fomento, como o Banco Mundial, com a ressalva de que tais programas visavam principalmente dar uma resposta política imediata às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda.

É preciso não esquecer, todavia, que, a par das necessidades financeiras e da necessidade de aumentar a eficácia da ação do órgão, a adoção de práticas alternativas atendia também a outros objetivos. A experiência de remoção de favelas, por exemplo, além dos custos políticos e sociais envolvidos, não atingiu seus objetivos, uma vez que se verificou uma substituição dos moradores dos novos conjuntos por populações de renda mais elevada e um retorno da população às favelas (Valladares, 1978). Ressaltam-se, nessa crítica, como elementos fundamentais para a manutenção das famílias, a acessibilidade ao emprego e a formação de redes de sociabilidade popular, que contribuem para a estabilidade social e que constituem importante fator auxiliar de subsistência.

Os conjuntos construídos no período anterior também sofreram críticas quanto à sua adequação às necessidades dos seus usuários, sendo a autoconstrução indicada como melhor alternativa, pois permitiria acompanhar, ao longo do tempo, as mudanças e os ciclos familiares.

Outro ponto relevante diz respeito à importância de se pensar a intervenção na área habitacional por meio da busca de instrumentos apropriados para a proposição de uma política fundiária eficaz, por parte dos órgãos habitacionais, já que a especulação imobiliária atua como elemento inibidor ou redutor da efetividade das políticas (Maricato, 1987; Ribeiro e Cardoso, 1991; Ribeiro e Lago, 1992).

### *O período pós-BNH*

Na segunda metade dos anos 1980, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, num processo de “desarticulação progressiva da instância federal”, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Assim é que, entre 1986 (data da extinção do BNH) e 1995 (quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor), a política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam ao longo desse período, sem que se conseguissem resultados efetivos (Arretche, 1996, p. 81):

Na verdade, na assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa *via-cruis* institucional. Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal - CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social - MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária - SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e a Caixa Econômica Federal - CEF passam para o Ministério da Fazenda.

Nesse contexto, constata-se o progressivo esvaziamento da atuação da Caixa Econômica Federal - CEF, como resultado, principalmente, das medidas restritivas ao crédito adotadas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN (Resolução 1464 do CMN). A Secretaria de Ação Comunitária - SEAC imple-

menta linhas de financiamento a partir de recursos orçamentários, a fundo perdido, para atendimento das famílias com renda de no máximo três salários mínimos, até então excluídas das políticas habitacionais, utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados etc.), e financiou, no período 1987-1988, cerca de 550.000 unidades<sup>3</sup>. O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de estados e municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas e concedendo-lhes, portanto, maior autonomia para formular e executar suas próprias políticas.

Segundo Mello (1990), emergiu nesse período um novo padrão de política, em que se verificou o “atendimento *ad hoc* às demandas locais conforme alianças instáveis visando objetivos de curto prazo do Executivo Federal” (p. 461). Esse padrão, que viria a se aprofundar durante o período do governo Collor, correspondia, ainda, a “um conluio distributivo de novo tipo: uma conjunção de interesses entre Executivos municipais, a burocracia central e grupos privados que atuam na ‘prestação de serviços’ de intermediação” (p. 461-462).

A atuação do governo Collor na área da habitação foi caracterizada, segundo Azevedo, por uma “banalização” da política, que passa a ser submetida ao Ministério da Ação Social (Azevedo, 1996). Seguindo um padrão que se institucionaliza desde o governo Sarney (Arretche, 1996), os mecanismos de alocação de recursos passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas ou ao favorecimento de aliados do governo central. Essa era a característica do Plano de Ação Imediata para a Habitação, lançado em 1990, que se propunha apoiar financeiramente programas de construção de unidades e de oferta de lotes urbanizados, para atendimento de famílias com renda de até cinco salários mínimos, de iniciativa de COHABs, Prefeituras, Cooperativas, Entidades de Previdência etc. (Azevedo, 1996).

A utilização predatória dos recursos do FGTS, que caracterizou os últimos dois anos do governo Collor, teve conseqüências graves sobre as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, que acarretaram a suspensão por dois anos de qualquer financiamento no período subsequente.

Em 1994, o governo Itamar Franco priorizou a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior, para as quais foram aportados recursos da ordem de 800 mil dólares, e lançou os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com recursos oriundos do Orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Os montantes de investimento real, todavia, ficaram aquém das expectativas, como resultado da necessidade de restrição de gastos imposta

<sup>3</sup> Embora avalie-se que o número das unidades efetivamente construídas tenha sido inferior, por problemas de malversação de recursos, de ineficiência administrativa e pelos efeitos dos sucessivos surtos inflacionários.

pelo Plano Real. O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso irá, então, empreender uma reforma mais efetiva do setor, promovendo uma ampla reorganização institucional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana – Sepurb, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação (Oliveira, 2000).

A reorganização do aparato institucional teria amplas conseqüências tanto sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal quanto sobre as atribuições da Sepurb (ibid.).

Após a reorganização do setor, são criadas novas linhas de financiamento com base em projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, cuja concessão é condicionada a um conjunto de critérios técnicos. O Conselho Curador passa a assumir um controle mais efetivo sobre os recursos do FGTS, enquanto os recursos do Orçamento Geral da União - OGU têm uma utilização mais “frouxa”, sendo distribuídos a partir de emendas de parlamentares.

A reorganização institucional empreendida sofrerá, no entanto, forte influência do ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real, levando a uma expansão limitada dos investimentos habitacionais. A dificuldade de expansão do fluxo de recursos para a moradia deveu-se, por um lado, à alta sensibilidade do FGTS à crise econômica<sup>4</sup> e, por outro, à política de contenção de despesas, que passa a ser largamente utilizada pelo governo como estratégia de enfrentamento do déficit público. Amparada em decisão do CMN e do Banco Central, desde 1988 a CEF passou a estabelecer critérios rígidos de acesso ao crédito, a partir da capacidade de endividamento de estados e municípios (Arretche, 1996). Essa medida tinha, por um lado, o objetivo de contribuir para o ajuste fiscal dos três níveis governamentais e, por outro, o de ampliar a “saúde” financeira do FGTS, que, após o primeiro ciclo expansivo de 30 anos, começava a apresentar um desequilíbrio entre saques e contribuições.

Assim, até 1998, a distribuição dos recursos revelou forte regressividade, já que somente os municípios mais ricos puderam ter acesso aos recursos. Considerando que a crise financeira enfrentada pelos governos estaduais a partir do Plano Real reduziu intensamente a sua capacidade de intervenção em programas sociais<sup>5</sup>, os municípios mais pobres não puderam contar com recursos externos para investimento habitacional nesse período.

<sup>4</sup> O fluxo de recursos do FGTS é fortemente pró-cíclico, já que é composto por um percentual da folha de salários, reduzindo-se com o aumento do desemprego e, ainda, com o aumento dos saques efetuados pelos trabalhadores demitidos.

<sup>5</sup> A exceção de São Paulo, que tem um dispositivo na Constituição Estadual que reserva um percentual do FGTS especificamente para o investimento habitacional.

Em 1998, como conseqüência da crise econômica e financeira, as regras de utilização do FGTS foram modificadas, com a limitação dos empréstimos para outros níveis de governo<sup>6</sup>. Além disso, os recursos comprometidos no OGU são reiteradamente contingenciados, na busca da realização de superávits nas contas públicas. Assim é que, segundo relatório do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos - Inesc, em 18/05/2000, o governo baixou um decreto estabelecendo que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano iria contar com 16,7% dos recursos originalmente previstos. Segundo esse mesmo relatório, dos recursos orçados para Habitação, Urbanismo e Saneamento, apenas 0,49% havia sido utilizado em 14/07/2000.

Excetuando-se os financiamentos internacionais, os empréstimos habitacionais estão hoje limitados à atuação do setor privado ou aos empréstimos individuais, como o Programa Carta de Crédito. Em ambos os casos, não se atinge o objetivo principal de atender às populações de menor renda.

#### *Tendências à descentralização*

Em todo o período pós-BNH, observa-se uma tendência de progressiva descentralização, com governos estaduais e municipais assumindo cada vez mais a iniciativa no desenvolvimento de novos programas para as populações de baixa renda. Essa descentralização foi fruto de várias mudanças no cenário político e institucional.

O modelo de política habitacional adotado pelo governo federal gerou uma situação ambígua. Por um lado, ampliaram-se as condições de autonomia e de iniciativa locais (estaduais ou municipais) na definição de agendas e na implementação de políticas. Por outro, como já explicitado, os mecanismos de financiamento revelaram um caráter fortemente regressivo e propício a manipulações políticas.

Paralelamente às mudanças observadas na política habitacional federal, o processo de descentralização teve um marco relevante na nova Constituição, que se caracterizou como uma “verdadeira revolução descentralizadora”. No entanto, segundo (Almeida, 1995, p. 92-3),

A Carta Constitucional não definiu com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios, boa parte deles na área social. Nessas circunstâncias, a definição de atribuições específicas e de áreas de cooperação só pode resultar de políticas governamentais.

<sup>6</sup> Essa restrição é fruto do acordo com o FMI e enfrenta opositores no próprio governo federal.

Na maioria dos casos, a forma de financiamento padece de indefinição semelhante, quanto ao grau de envolvimento das diferentes instâncias e quanto às formas de repasse dos recursos geridos pela União.

No texto final, a questão da moradia foi considerada, no âmbito da definição das atribuições específicas dos diferentes níveis de governo, de competência comum à União, estados e municípios. Essa diretriz surge após a retirada da proposta constante no substitutivo do relator da Comissão de Ordem Econômica que consagrava o direito à moradia como um dos direitos fundamentais de cidadania.<sup>7</sup>

A reforma institucional promovida pela nova Constituição, no que se refere à descentralização, se completa com a questão da autonomia jurídica e fiscal dos municípios. Após 20 anos de centralização de recursos e poder na esfera da União – e, dentro desta, no Poder Executivo –, tornavam-se necessárias uma ampla redefinição das relações entre os poderes e uma redistribuição das competências e recursos entre as esferas de governo. Ao serem considerados unidades políticas, os municípios ganham não apenas a responsabilidade e o direito de elaborar sua “Constituição”, como também maiores poderes para a formulação de princípios básicos legais que orientem a sua legislação ordinária.

A descentralização fiscal foi efetuada por meio da redefinição da esfera em que se dá a arrecadação dos impostos, como no caso do Imposto de Transmissão, que passou da órbita dos estados para a dos municípios, ou por meio da maior participação dessas instâncias nos impostos arrecadados pela União.

Além da reforma constitucional, a redemocratização, com a eleição direta de novos governantes, teve forte impacto sobre os processos de descentralização. A importância do voto na vida política do país levou a um comprometimento crescente das novas administrações, no plano local, com a implementação de políticas sociais, entre elas a provisão de moradias para as camadas de baixa renda.

Embora premidos pela escassez de recursos, os novos governos eleitos, principalmente nas capitais e nas grandes cidades, assumiram com maior ímpeto a responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas sociais. Em alguns casos, como o da saúde, essa responsabilidade surge como uma transferência de encargos no bojo de uma articulação dos diversos níveis de governo na prestação dos serviços e com uma clara institucionalidade na repartição dos recursos, com repasses do governo federal para os governos locais (Almeida, 1995; Arretche, 1996). Em outros, como o da moradia, as iniciativas são tomadas pelos novos governantes como fruto de compromissos de campanha ou do programa partidário, ficando o acesso aos recursos limitado pelas características das linhas de

<sup>7</sup> Ver, a respeito, Nunes de Souza (1990).

financiamentos oficiais, supracitadas. A limitação de recursos locais teria, segundo Azevedo (1993), provocado uma concentração das iniciativas locais em programas alternativos, principalmente os de regularização fundiária, por seu baixo custo financeiro e político. Outras alternativas adotadas foram os novos instrumentos que permitiam uma captação de recursos através da liberalização de normas de uso e ocupação do solo, como o solo criado e as operações interligadas.

As iniciativas locais disseminaram-se a partir do final dos anos 1980, gerando impacto na opinião pública e ganhando maior legitimidade, na medida em que foram também apoiadas pelas novas políticas de financiamento adotadas pelo organismos internacionais de fomento. Nesse sentido, passaram a ser valorizadas as *experiências bem-sucedidas (best practices)*, com a instituição de mecanismos de concorrência e premiação no plano internacional<sup>8</sup>.

Seja pela redefinição institucional promovida pela nova Constituição, seja pela iniciativa dos novos governos locais eleitos na década de 1980, seja, ainda, como reflexo da fragilidade das políticas federais, a literatura constata um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais a partir de meados dos anos 1980. Esse processo é visto de uma forma positiva pela literatura especializada, que ressalta o potencial da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. A gestão local teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência (Bolaffi, 1979).

O modelo institucional criado pelo BNH deixou uma herança cuja sombra se projeta, ainda hoje, sobre as iniciativas habitacionais empreendidas no país. Como pontos principais dessa herança, podemos citar: a concepção de que os recursos do FGTS são a única fonte para o investimento habitacional; a crença na prerrogativa exclusiva das esferas federal e estadual como as únicas instâncias responsáveis pelo desenvolvimento da política habitacional; a extrema burocratização e a pequena margem de iniciativa da estrutura técnico-administrativa dos órgãos estaduais, que, em larga medida, quando desenvolvem alguma ação, ainda o fazem nos moldes do modelo BNH; a dificuldade de articulação das ações entre os três planos de governo.

Contrariamente a essas crenças errôneas, a conjuntura atual revela que, em primeiro lugar, o FGTS não pode mais desempenhar o mesmo papel dos anos 1970 e 1980, porque, tendo atingido 30 anos de existência, o fundo passa a apresentar uma dinâmica de saques equivalente à arrecadação, o que gera a necessi-

---

<sup>8</sup> Como exemplo, as iniciativas da Fundação Ford e a mostra organizada durante a realização da Conferência Internacional do HABITAT.

dade de buscar investimentos rentáveis que preservem o patrimônio dos trabalhadores<sup>9</sup>. Esse é talvez o maior desafio para a criação de um novo modelo de política habitacional, pois é necessário mobilizar um volume substancial de recursos para atender à demanda, numa perspectiva de subsídio para as camadas de menor renda, sem o que não é possível satisfazê-las.

#### POLÍTICAS HABITACIONAIS DOS MUNICÍPIOS: A REITERAÇÃO E O APROFUNDAMENTO DAS DESIGUALDADES

As mudanças no cenário institucional, anteriormente descritas, precisam ser confrontadas com indicações empíricas. O problema é que, no horizonte da descentralização, verificam-se fragmentação e dispersão de iniciativas, sem que se conte com um acompanhamento sistemático que permita avaliar, de forma precisa, as experiências locais. A literatura apresenta essa lacuna; concentra-se em estudos de casos que, se por um lado possibilitam analisar em profundidade determinados aspectos, por outro, impedem uma visão de conjunto.

Pesquisa recente desenvolvida pelo IBGE em 5.507 municípios brasileiros revelou que 3.711 (67,4%) desenvolvem alguma atuação na área da habitação. Sem dúvida, esse número parece surpreendente, mas deve ser visto com cautela, pois não significa que esteja havendo implementação de políticas ou de programas consistentes; pode referir-se a iniciativas de cunho clientelista, pontuais ou de atendimento a funcionários da prefeitura. Cabe, porém, ressaltar que essa média reflete basicamente o conjunto de municipalidades com população até 20.000 habitantes, que corresponde a 71% do total de municípios. Nos municípios maiores, o percentual se eleva, chegando a cerca de 90% dos que têm mais de 500.000 habitantes.

Pesquisa desenvolvida pelo Observatório IPPUR/FASE sobre os 50 mais populosos municípios brasileiros evidenciou uma maior ênfase nos programas de urbanização de assentamentos e de regularização fundiária, seguindo-se os programas de oferta de lotes e de construção de unidades. Analisando os impactos das políticas, nota-se que a produção dos programas desenvolvidos ao longo da gestão 1993-1996 correspondeu a 11,8% do déficit habitacional e a 4,9% da inadequação por infra-estrutura<sup>10</sup>. Os maiores percentuais de impacto

<sup>9</sup> Manifesta-se aqui uma tendência perversa, já ocorrida antes, na década de 1930, com os recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensão - IAPs. Ver, a respeito, Bonducki (1998).

<sup>10</sup> Compararam-se, nesse caso, as oportunidades habitacionais ofertadas em programas de construção de unidades e de oferta de lotes com o déficit habitacional (unidades novas a serem construídas) e as oportunidades habitacionais em programas de urbanização de assentamentos e de regularização fundiária com a inadequação habitacional (unidades que podem ser melhoradas).

estão na região Sul: respectivamente 32,0% e 26,2%. Esse desempenho resulta de uma combinação de dois fatores: menor escala de necessidades habitacionais e maior capacidade de empreendimento das administrações locais. O Sudeste apresenta resultados também significativos, de 17,5% do déficit e 15,4% da inadequação. Já no Nordeste, são bem menos expressivos, embora não desprezíveis, se considerada a atuação da administração de Teresina, com 49,7% sobre o déficit. No caso da inadequação, em que os problemas no Nordeste são mais graves, as políticas são ainda pouco relevantes, com apenas 2,6% de impacto, em média.

Uma das conclusões a que se chega a partir desses números é que os municípios onde o quadro de carências é mais dramático – o caso do Nordeste – são exatamente os que apresentam pior desempenho. Já os que apresentam situação relativamente mais confortável – o caso do Sul – são os que têm uma produção mais significativa. É possível supor que esse diferencial diz respeito ao volume de recursos – financeiros, técnicos e administrativos – de que esses municípios dispõem para atender às suas necessidades e à herança da cultura política local, em que, no caso do Nordeste, as práticas clientelistas estão mais enraizadas no cotidiano e correspondem a mecanismos ainda não superados de reprodução do poder, no plano local. Essas hipóteses são também válidas para alguns municípios dormitórios em periferias metropolitanas, como Duque de Caxias e São Gonçalo, que não desenvolvem qualquer política habitacional, e Nova Iguaçu, que apresenta resultados pouco expressivos, os três no Rio de Janeiro.

Cabe ressaltar que, segundo as informações levantadas na pesquisa, os municípios foram responsáveis, de forma autônoma, pelo financiamento de ações que beneficiaram cerca de 43,2% das famílias. Essas informações demonstram a importância da iniciativa e da autonomia locais para a implementação dos programas e corroboram as avaliações da literatura especializada sobre a limitação dos financiamentos federais no período estudado. Observando a distribuição desses recursos entre os municípios, segundo os tipos de programas, constata-se que, como pressuposto na análise anterior, os municípios do Sul e do Sudeste têm maior autonomia financeira que os do Nordeste e do Norte. Surpreendentemente, Campo Grande e Goiânia demonstraram boa autonomia, contando pouco com o apoio de fontes externas de recursos, que são principalmente o governo federal, os governos estaduais e a Caixa Econômica Federal. Ressalte-se, todavia, o surgimento de novos agentes, como ONGs e organismos internacionais, que, embora com montantes pouco significativos, abrem novas alternativas para a ação pública.

Uma outra questão a ser considerada na análise desses dados é que mesmo a possibilidade de contar com recursos externos depende, em muitos casos, de uma razoável capacidade administrativa e técnica, como é o caso dos financia-

mentos geridos pela CEF, com recursos do FGTS: a partir de 1995, tornou-se imprescindível que se tivesse um projeto tecnicamente bem formulado e, ainda, capacidade de endividamento, para ter acesso aos recursos. Não é diferente o que ocorre no caso dos financiamentos de organismos de fomento internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o que conduz a uma outra conclusão, das mais significativas para nossa avaliação. No quadro de uma “descentralização por ausência” e de uma competição desenfreada entre os municípios pelo acesso a recursos escassos, apenas as administrações que já detêm maior capacidade financeira e maior qualificação técnico-administrativa dispõem de financiamento de nível federal e mesmo internacional. Fora isso, a opção é a reprodução de práticas clientelistas, por meio das famosas emendas ao orçamento da União. Reproduzem-se, assim, de forma ampliada, a desigualdade e o clientelismo.

## CONCLUSÕES

Com base na literatura, constata-se um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 1980, seja pela redefinição institucional promovida pela nova Constituição, seja pela iniciativa dos novos governos locais eleitos naquela década, ou ainda como reflexo da fragilidade das políticas federais. Esse processo é visto, em geral, de forma positiva, em que é ressaltada a potencialidade da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. A gestão local teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle do uso e ocupação do solo, o que aumentaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência.

Por outro lado, a nova Constituição estabeleceu, para o campo temático da moradia, o que parece ser um modelo *ambíguo* de descentralização, pois amplia as competências e atribuições municipais mas mantém uma superposição de atribuições entre os níveis de governo. Ao mesmo tempo, a retomada das eleições dos governos locais nos estados e nas cidades, após o período autoritário, gerou um processo espontâneo de formulação e desenvolvimento de políticas habitacionais locais, cujo alcance real e capacidade concreta de implementação não são claros, independentemente dos rumos da política federal. Esse processo seria limitado, em princípio, pela capacidade financeira dos municípios. Alguns autores ressaltaram os limites da ação local, que tenderia a se concentrar em experiências de cunho clientelista ou permaneceria dependente de recursos federais. Essas hipóteses não se comprovaram, uma vez que as análises anteriores mostraram que em várias cidades a produção por iniciativa municipal prescindiu de recursos externos e teve forte abrangência e diversidade.

Uma outra constatação importante diz respeito ao número de municípios que dispõem de estruturas administrativas aparentemente mais organizadas, seja através de órgãos de administração direta ou de secretarias de habitação. Essa caracterização coincide amplamente com a dos municípios com melhor desempenho<sup>11</sup>, isto é, demonstra a necessidade de um esforço organizacional, por meio da criação de órgãos específicos no interior da estrutura administrativa das prefeituras, para o desenvolvimento das ações habitacionais. Demonstra ainda um certo grau de burocratização, como um dos elementos centrais para a construção de um modelo universalista de política pública. Nesse sentido, nossa análise sugere que podemos estar diante de um modelo perverso de descentralização, que privilegia os espaços e as administrações que já acumulam maior volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos. Além das consequências sobre as desigualdades sociais e interurbanas, esse modelo acirra a competição e o conflito federativo, contribuindo para um processo de fragmentação nacional e para a dificuldade, cada vez maior, de construção de um projeto nacional.

Tendo em vista o quadro esboçado, deve-se considerar que as alternativas para a construção de uma nova política habitacional e urbana, que contribua significativamente para a redução das desigualdades urbanas e para a garantia do exercício do direito à moradia, previsto pela Constituição, têm de passar pelos seguintes pontos:

1. Recuperação da capacidade de investimento social em todos os níveis de governo, a partir da revisão dos mecanismos de pagamento da dívida externa e da garantia de recursos orçamentários expressivos, para possibilitar uma política de subsídio aos setores de menor renda e um financiamento de longo prazo para o acesso à moradia.
2. Descontingenciamento dos recursos do FGTS e estabelecimento de critérios adequados de acessibilidade ao sistema, que garantam a saúde financeira do Fundo (patrimônio dos trabalhadores), mas que evitem sua utilização segundo interesses empresariais e priorizem a finalidade social dos investimentos em relação a quaisquer outros critérios.
3. Estabelecimento de um padrão claro de redistribuição de recursos e competências entre os diversos níveis de governo, de forma a que a política habitacional se desenvolva de forma descentralizada, porém que assegure aos municípios mais pobres complementações orçamentárias e capacitação técnica para que possam exercer adequadamente suas funções.

---

<sup>11</sup> Embora nem todos os municípios que adotaram esse formato administrativo tenham apresentado desempenho significativo.

4. Recuperação e/ou constituição da capacidade administrativa e técnica dos órgãos habitacionais estaduais e/ou municipais, com investimento em treinamento e desenvolvimento institucional.
5. Criação de programas habitacionais de diversos tipos (oferta de unidades, oferta de lotes, financiamento, cestas de material de construção, urbanização de assentamentos, programas específicos para população residente em áreas de risco e programas de regularização fundiária e urbanística), articulados entre si e com as outras esferas de atuação dos governos municipais (uso do solo, educação, saúde, emprego e renda, saneamento, meio ambiente, transportes etc.), visando a maximização da eficácia e da eficiência da ação governamental. Nesse sentido, devem-se buscar a revisão e o aperfeiçoamento da legislação urbanística no plano municipal, tentando excluir os mecanismos que possam gerar redução da oferta de terra e/ou restrição de acesso para todos os grupos populacionais, sem, todavia, cair na armadilha da “flexibilização” da legislação, que só interessa, ao fim e ao cabo, ao capital imobiliário.
6. Fixação de prioridades de investimento habitacional do ponto de vista dos grupos de mais baixa renda e em situações de maior carência material (famílias com crianças em estado de desnutrição, por exemplo), incorporando as perspectivas de gênero e cor e criando formas de acesso que tratem de forma adequada os deficientes de qualquer natureza.
7. Estabelecimento de sistemas de participação que articulem a participação direta da população atingida por programas específicos, a criação de conselhos para discussão, deliberação e monitoramento dos programas específicos, a criação de conselhos gerais de política habitacional e urbana nos planos municipal, estadual e federal, e a realização de conferências de habitação em todos os níveis.
8. Utilização dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, em sintonia com a política habitacional local, visando ao exercício da função social da propriedade, através da recuperação da valorização imobiliária e dos instrumentos que viabilizam o acesso à terra. Cabe, todavia, aliar a utilização desses instrumentos a procedimentos de monitoramento e avaliação de suas consequências, para a correção futura de algumas distorções presentes na formulação de alguns instrumentos (como as operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa do direito de construir), buscando o seu aperfeiçoamento.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. Inventando a Participação Popular: distribuição de recursos através da participação popular em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, v. 12, n. 1. Rio de Janeiro, 1998.

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - FASE - GTZ, 1997.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.
- ANDRADE, L. A. G. de; AZEVEDO, S. de. *Habitação e poder*: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? *Espaço e Debates*, v. 16, n. 39, p. 75-86, 1996.
- AUGUSTIN FILHO; TONOLLIER. A Experiência de Porto Alegre. Trabalho apresentado no Seminário A Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação de Investimentos: iniciativas e dificuldades, Rio de Janeiro: IBAM/ Lincoln Institute/ IPPUR-UFRJ, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular: balanço e perspectivas. *Dados*, Rio de Janeiro: IUPERJ, n. 22, p. 99-118, 1979.
- \_\_\_\_\_. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. Trabalho apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1993. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades*: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996. p. 73-101.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro: Inúbia, ano II, n. 1, 1975. Republicado em MARICATO, Erminia. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- \_\_\_\_\_. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação. *Cadernos Cebrap*, São Paulo: Cebrap, n. 27, 1977.
- \_\_\_\_\_. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia. *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- BONDUCKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: SEPURB, 1996.
- CACCIA-BAVA, Silvio. Dilemas da gestão municipal democrática. Trabalho apresentado no Seminário Governabilidade e Pobreza, promovido pelo IUPERJ / Universidade de Toronto, Rio de Janeiro, 1994.
- CARDOSO, Adauto Lucio. Meio Ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, Belo Horizonte, 1998. p. 1671-703.

CARDOSO, Adauto Lucio; MELLO FILHO, Cleber Lago do Valle. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em dez cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: EDUC, n. 1, 1999.

CINTRA, A. O. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, A.; HADDAD, P. R. *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 169-253.

DUARTE, Cristiane Rose; SILVA, Osvaldo Luiz; BRASILEIRO, Alice. (Org.). *Favela, um Bairro*. propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro. São Paulo: Pro-Editores, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *O Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. (Relatório de Pesquisa).

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. M. B. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Cadernos IDESP*, n. 15, 1986.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o Público Através da Sociedade*. novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

GUIMARÃES, Berenice Martins. As vilas favelas em Belo Horizonte: o desafio dos números. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). *O futuro das metrópoles*. desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan; Observatório, 2000. p. 351.

MACHADO da SILVA, L. A.; FIGUEIREDO, A. Urbanização x remoção: uma polarização recente. Trabalho apresentado no V Encontro Anual da ANPOCS, Friburgo, 1981.

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar*. do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MELLO, Marcus André B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço e Debates*, São Paulo: NERU, ano VIII, n. 24, p. 75-86, 1988.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. *RUA - Revista de Urbanismo e Arquitetura*, Salvador: FAU/UFBA, ano II, n. 2, p. 37-83, 1989.

\_\_\_\_\_. Explicando a formação de políticas: atores, interesses, agendas e análise da política habitacional. Trabalho apresentado no Seminário Temático Cidade: planejamento, pobreza urbana e representação política, IV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 1990a. Mimeo.

\_\_\_\_\_. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. *Dados*, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 33, n. 3, p. 443-470, 1990b.

NAJAR, Alberto Lopes. *Políticas Públicas no Brasil*. Estado de Bem-Estar Social ou de segurança nacional? Uma discussão sobre a política de saneamento para as áreas urbanas entre 1970-1984. 1991. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

NUNES de SOUZA, M. J. *A Questão Urbana na Assembléia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL, IPPUR/UFRJ-

FASE. *Municipalização das políticas habitacionais*: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - FASE, 2000.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da S. de. *Política de Habitação Popular no Brasil*: Passado e Presente. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Coord.). *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas*: uma avaliação do programa nacional da reforma urbana. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - FASE, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana C. do. (Org.). *Acumulação urbana e a cidade*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, ano V, n. 1, 1991.

SANTOS, C. H. M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. IPEA, 1999. Texto para discussão n. 654.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas. São Paulo: Pólis, 1991. (Pólis Publicações, 2).

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. *Planejamento e Políticas Públicas*, 1989.

TASCHNER, Suzana Pasternak. O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. *Revista de Administração Municipal*, v. 39, n. 203, 1992.

\_\_\_\_\_. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo: FAUUSP, 1993.

TURNER, John C. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. *Arquitetura*, Rio de Janeiro: Instituto de Arquitetos do Brasil, 1968.

\_\_\_\_\_. *Housing by people*. Londres: Marion Boyars, 1976.

VALLADARES, Licia. *Passa-se uma casa*: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

VALLADARES, Licia; RIBEIRO, Rosa. The return of the favela: recent changes in metropolitan Rio. Trabalho apresentado no Seminário Internacional A new urban and regional hierarchy? Impacts of modernization, restructuring and the end of bipolarity, promovido pela International Sociological Association. Los Angeles, 1992. Mimeo.

## RESUMO

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, a moradia adequada persiste como um bem inatingível para grande parcela dos brasileiros. No entanto, apesar da ausência da ação do governo central, administrações municipais – acompanhadas por alguns governos estaduais – assumiram, na prática, uma função que, desde os anos 30, foi estabelecida como prerrogativa e competência do governo federal: o desenvolvimento de ações na área da moradia popular, refletindo as mudanças trazidas pela nova Constituição e pelo impacto da redemocratização sobre a atuação política na esfera local. O texto apresenta alguns resultados de pesquisa que nos permitem avaliar os limites e possibilidades do processo de descentralização das políticas habitacionais, ocorrido na década de 1990. A análise desenvolvida permite identificar, por um lado, um grande potencial de inovação e eficácia nas experiências desenvolvidas e, por outro lado, um aprofundamento da desigualdade inter-regional e intrametropolitana, tendo em vista as diferentes capacidades – política, financeira, técnica e administrativa – de atuação das administrações locais.

*Palavras-chave:* política habitacional, habitação social, descentralização

## ABSTRACT

Since the extinction of the National Housing Bank, in 1988, adequate housing persists as a benefit that remains unattainable by the majority of Brazilian population. However, in spite of the absence of central government action, municipal administrations – followed by a few state governments – have assumed, in practice, the role that has been in the realm of central government since the thirties, that of developing social housing policies, as a reflex of changes brought up by the new Constitution and by the impact of re-democratization in local politics. This paper presents some research results that show the limits and possibilities of the decentralization process occurred in Brazil, mainly in the nineties. The analysis of data show two opposite effects of this process: in first place, local housing policies show a great potential for innovation and efficacy; in second place, they also show an increase of inter-regional and intrametropolitan inequalities, as a consequence of the different capacities of local administrations, in political, financial, technical and administrative terms.

*Keywords:* housing policy, social housing, decentralization

---

Recebido para publicação em março de 2002

**Adauto Lucio Cardoso** é professor do IPPUR-UFRJ

# Permanência e mudança no padrão de alocação socioespacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro – 1938-2001

*Mauro Kleiman*

## INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos trinta do século XX, observa-se no Rio de Janeiro a construção de uma infra-estrutura de água e esgoto que se distribui de maneira socioespacial assimétrica. No caso do esgoto, 71,78% da população do Rio tinha acesso à rede, no início dos anos 2000, embora nas áreas de residência de camadas sociais mais pobres como na Zona Oeste e na Baixada Fluminense, essa rede alcançasse apenas 11,07% e 20,31% respectivamente<sup>1</sup>. Tais áreas utilizam-se ainda largamente de fossas sépticas ou rudimentares para coleta do esgoto; nas favelas, em geral, este era lançado a céu aberto em “valas negras”.

Por um lado, construíram-se redes completas com nível satisfatório de serviços e constantemente renovadas e tecnicamente sofisticadas nas áreas em que havia um nexos aparente entre os interesses do capital imobiliário e a moradia de camadas de renda alta e média situadas nas Zonas Sul e Norte, em parte dos subúrbios e mais recentemente na Barra da Tijuca. Por outro lado, destacam-se a ausência de redes completas, o não-provimento de serviços ou sua configuração lenta, descontínua e sem manutenção, em áreas de residência de camadas de baixa renda, situadas na Zona Oeste e na Baixada Fluminense, principalmente nos loteamentos e em favelas. Essas áreas, a princípio sem interesse para

---

<sup>1</sup> Dados do Censo do IBGE, 1991.

o capital imobiliário, ficaram excluídas das redes durante mais de cinquenta anos (Abreu, 1988; Vetter, 1979; Santos, 1980; Oliveira et al., 1980; Kleiman, 1994, 1997, 1998).

O presente texto discute a política de saneamento desenvolvida no município do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, a partir da caracterização do padrão de distribuição espacial dos investimentos de água e esgoto. Em diálogo com a literatura que entende a infra-estrutura como um conjunto de processos articulados em rede, são analisados os investimentos em serviço de água e esgoto, que serão discriminados segundo períodos político-administrativos. Ao final, discutem-se as permanências e mudanças observadas no padrão de distribuição socioespacial da infra-estrutura urbana, bem como suas repercussões na estruturação da metrópole do Rio de Janeiro.

#### CONSTRUÇÃO E ALOCAÇÃO DE REDES DE INFRA-ESTRUTURA URBANA DE ÁGUA E ESGOTO NO RIO DE JANEIRO: A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE DIVIDIDA

A implantação da infra-estrutura de água e esgoto no Rio de Janeiro, apesar de sua importância como um dos elementos configuradores de base material da cidade e apesar de a localização gerar valorização do solo urbano e dos imóveis (Vetter, 1978), com impacto socioespacial desigual, tem sido tema relativamente pouco abordado.

Além da descrição histórica do desenvolvimento da infra-estrutura (Silva, R., 1965; Roxo e Ferreira, 1985; Silva J., 1960; Reis, 1965 e 1976) e das primeiras tentativas de relacioná-la com zonas e classes sociais na cidade (Soares, 1968; Bernardes, 1968), outras análises já procuraram integrar o papel do Estado e dos interesses imobiliários na alocação socioespacial da infra-estrutura (Abreu, 1988), em que se verificou a exclusão de favelas e de loteamentos da Baixada Fluminense desse processo, levando seus moradores à autoconstrução de infra-estrutura (Parisse, 1969; Arquidiocese do Rio de Janeiro, 1969; Bastos e Soares, 1983; Santos, 1989; Lima, 1980; Blanck, 1980; Oliveira, 1983; Kleiman, 1997; Brito e Porto, 1998). Os movimentos sociais populares, principalmente após a redemocratização, buscaram alterar esse quadro reivindicando acessos aos serviços urbanos (Cordeiro, 1995; Bastos e Soares, 1983; Oliveira, J., 1981; Britto, 1998; Oliveira, A., 1983). Mas, enquanto as camadas populares lutam por um primeiro acesso à água e esgoto nas áreas de renda mais alta, às redes já existentes agregam-se as novas modalidades e o sofisticado conteúdo técnico (Melo, 1989), consolidando um padrão assimétrico de prestação de serviços urbanos que torna cada vez mais "nobres" essas áreas (Smolka, 1987; Smith, 1974; Vetter, 1979 e 1981; Jacobi, 1989).

Ampliando a compreensão sobre o lugar e o papel da infra-estrutura na estruturação das cidades, a abordagem que a entende como um conjunto de processos articulados em rede possibilitando um atendimento social por meio de prestação de serviços urbanos (Dupuy, 1984 e 1995; Amar, 1987) permite, por meio da análise da tipologia das obras, verificar o que está sendo construído e para qual camada de renda. São assim assinaladas a efetividade social dessa infra-estrutura (Melo, 1989; Kleiman, 1997, 1998, 2002) e as prioridades de investimentos segundo diferentes governos (Kleiman, 1987, 1998, 2002; Britto, 1995).

Pouco mais de seis décadas de implantação e desenvolvimento de modernas redes de infra-estrutura urbana de água e esgoto no Rio de Janeiro revelam uma desigualdade setorial (com maiores investimentos em água do que em esgoto) e sua alocação desigual e discriminatória pelos diferentes grupos sociais. Nas áreas de habitação das camadas de maior renda (alta e média) e no Centro do Rio, constitui-se uma autêntica "cidade das redes" com acessos a serviços urbanos com determinado nível de qualidade, enquanto nas áreas para as camadas populares restaram a precariedade e até mesmo o não-provimento – uma "cidade-fora-das-redes". O padrão não-distributivo sofre, contudo, uma espécie de "desvio" na última década com o início da construção de redes completas de água e esgoto para favelas e para a Baixada Fluminense, tendo como contrapartida mais recente (1999 a 2001) o reforço de fortes investimentos na área de expansão da camada de renda mais alta (Barra da Tijuca) e na Zona Sul.

A partir de um levantamento de dados primários sobre a totalidade das obras de água e esgoto contratadas pelo Estado, podemos analisar os investimentos por setor e tipo de obra e sua distribuição pelos espaços do Rio de Janeiro \*. Dividimos a análise em dois períodos: o primeiro, de 1938 a 1974, que corresponde à fase de implantação e desenvolvimento social das redes modernas de água e esgoto alocadas nas áreas de alta renda e de início da equipagem dos subúrbios (entre renda média e baixa), com precariedade de atendimento ou exclusão da Baixada Fluminense e das favelas; e o segundo, de 1975 a 2001, que se caracteriza pela ampliação, renovação e sofisticação técnica das redes nas áreas de maior renda, sua consolidação nos subúrbios, e, no fim do período (1991-2002), pelo início de construção de redes completas para a Baixada e para as favelas através de programas essenciais<sup>2</sup>.

Para a espacialização da estrutura social utilizamos a base construída por Vetter (1981). Dos grupos agregados pelo estudo, que trabalha com características

\* Ver Nota Metodológica à página 152.

<sup>2</sup> A construção de infra-estrutura de água e esgoto no Rio de Janeiro acompanha o modelo observado no caso brasileiro, de priorização de investimentos em água (Melo, 1989), que cria uma defasagem entre o volume cada vez maior de água distribuída e o volume de esgoto recolhido. Essa diferença, no entanto, que era bem mais acentuada entre 1938

predominantes, e verificada a existência de heterogeneidades internas em cada área do Rio de Janeiro<sup>3</sup>, recorremos a três delas (descartamos o grupo dos distritos referentes ao que Vetter denomina Franja Urbana, por estarem fora dos limites geográficos de nosso trabalho, e agregamos, em um único, os de nível socioeconômico baixo-médio e baixo, referentes a favelas e a parte da Baixada Fluminense). Conforme o Mapa 1, denominamos e explicitamos seus atributos (conforme estudo citado), para o período de 1938-74, da seguinte forma: (1) Espaço de camada de renda alta – Zona Sul, Zona Norte, Centro, apresentando elevadas percentagens de população economicamente ativa, contando com boa infra-estrutura de serviços urbanos, nível de instrução superior e ocupações técnicas e administrativas (Centro, Botafogo, Flamengo, Copacabana, Inhaúma, Leblon, Gávea, Lagoa, Tijuca, Grajaú, Vila Isabel); (2) Espaço de camada de renda média e média-baixa – Zona Suburbana, predominância de faixa de rendimento médio, mas que também apresenta níveis mais altos e mais baixos de renda com ocupações na indústria, no comércio e nos serviços, com infra-estrutura de razoável a sofrível (São Cristovão, Ramos, Penha, Irajá, Madureira, Méier, Engenho Novo, Ilha do Governador); (3) Espaço de camada de renda baixa – predominância de população com renda baixa mas com parcelas de nível médio, com infra-estrutura e serviços precários ou inexistentes (Anchieta, favelas, Baixada Fluminense, Jacarepaguá e Zona Oeste: Bangu, Campo Grande, Santa Cruz).

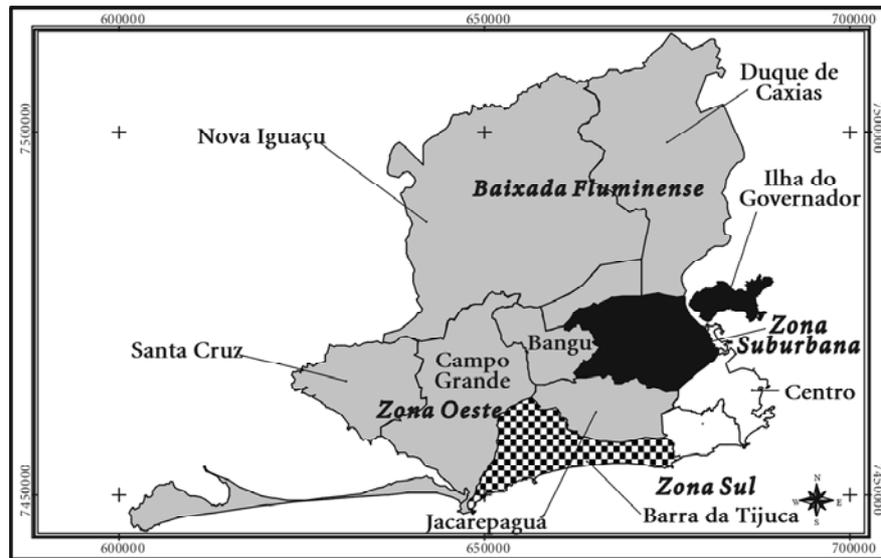
No período seguinte, 1975-2001 (Mapa 2), mudanças no conteúdo social, na base de infra-estrutura e no nível de serviços conduzem a alterações nos espaços do Rio. Basicamente, ao espaço de camada de renda alta é acrescida sua área de expansão – Barra da Tijuca – e ao espaço de renda média é adicionado Jacarepaguá, cuja população economicamente ativa, predominantemente de renda média e baixa, no período anterior, passa a ser, em sua maioria, de renda média-alta (embora ainda contenha parcelas de renda baixa no seu interior). Verificam-se no período alterações no interior desse espaço de camada de renda média na Zona Suburbana, onde eleva-se o nível de renda em relação ao período anterior, encontrando-se áreas com renda média-alta (Méier, Engenho Novo e Ilha do Governador) e com bom nível de infra-estrutura e serviços (por conta das obras executadas no período 1938-74 em água e esgoto).

---

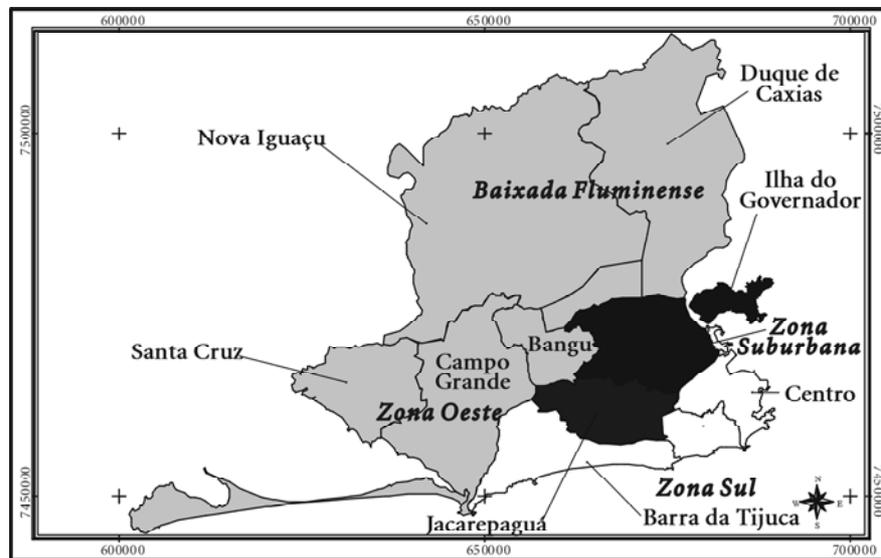
e 1974 (77,2% dos recursos foram investidos em água e 28,8% em esgoto), reduz-se entre 1975 e 1990 (65,65% em água e 34,25% em esgoto e inverte-se na última década – de 1991 a 2001 –, quando, pela primeira vez, os investimentos em esgoto (69,3%) ultrapassam os investimentos em água (30,7%).

<sup>3</sup> Os seis grupos apresentados pelo estudo são: distrito com nível socioeconômico alto, distrito com nível socioeconômico médio-alto, distrito com nível socioeconômico baixo-médio, distrito com nível socioeconômico baixo (favelas), distrito com nível socioeconômico baixo (Franja Urbana).

**Mapa 1 – Estratificação Socioespacial no período 1938-74 no Rio de Janeiro**



**Mapa 2 – Estratificação Socioespacial no período 1975-2001 no Rio de Janeiro**



Espaço de Camada de Renda Alta
  Espaço de Camada de Renda Média
  Espaço de Camada de Renda Baixa
  A Barra da Tijuca não estava ocupada na época

Fonte: Vetter (1981) e Censos do IBGE.

No espaço de camada de renda baixa, assinala-se que parcelas da Baixada Fluminense apresentam níveis de elevação de renda com prevalência de percentuais médios e indicações exteriores de "modernização" através do comércio em grandes supermercados e em *shopping centers*, que oferecem serviços e lazer (Lago, 2000). A simplificação com que trabalhamos será compensada de certa forma pela apresentação de dados também por zona do Rio, por bloco de período, que permitirá relacionar os investimentos com esses novos conteúdos sociais.

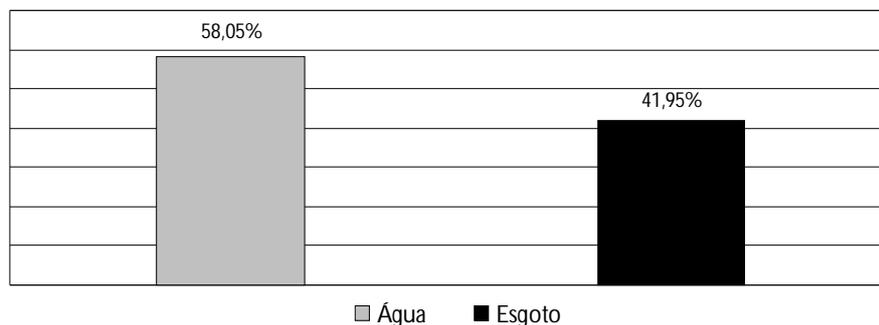
Assim se classificam os espaços no período 1975-2001: (1) Espaço de renda alta: Centro, Zona Sul, Barra da Tijuca, Zona Norte; (2) Espaço de camada de renda média: Zona Suburbana e Jacarepaguá; (3) Espaço de camada de renda baixa: favelas, Baixada Fluminense e Zona Oeste.

#### A DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO RIO DE JANEIRO

Utilizando os espaços agregados por grupo socioeconômico, como explicitado, distribuímos os investimentos e calculamos, para sua análise comparativa, os valores *per capita*, para tratar das diferenças de tamanho entre os grupos.

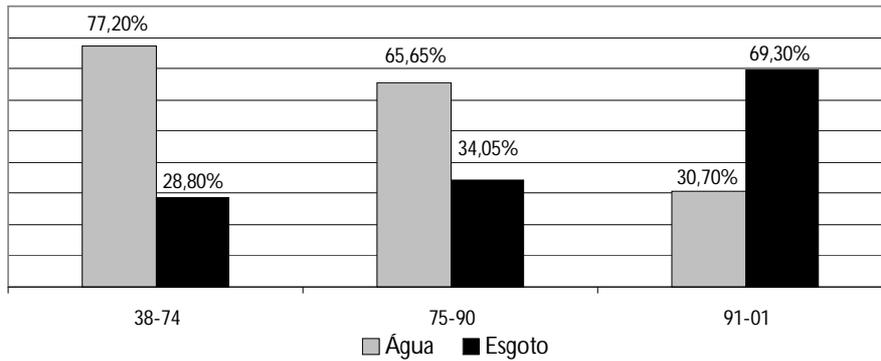
De um modo geral, o espaço de camada de renda alta foi o mais beneficiado com os investimentos em infra-estrutura urbana, principalmente em termos de esgoto (71,97%, 69,08% e 76,56%), mas também em termos de água (75,1%, 50,52% e 10%), secundado pelos investimentos em água no espaço de camada de renda baixa, numa curva ascendente contínua ao longo do tempo, e por investimentos em esgoto no espaço de camada média até 1990 e no de renda baixa na última década (Gráficos 1 a 3).

**Gráfico 1A** - Distribuição dos investimentos por setor no período 1938-2001 no Rio de Janeiro (% dos valores absolutos)

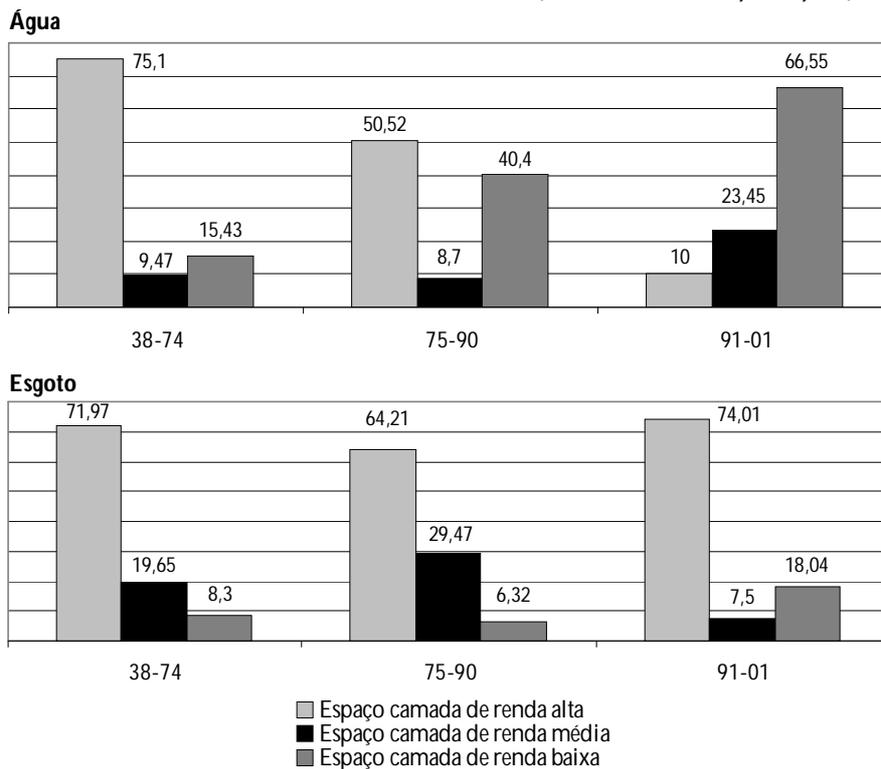


**Fonte:** Diários Oficiais da União; Prefeitura do Distrito Federal; Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro.

**Gráfico 1B** - Distribuição dos investimentos por setor no período no Rio de Janeiro



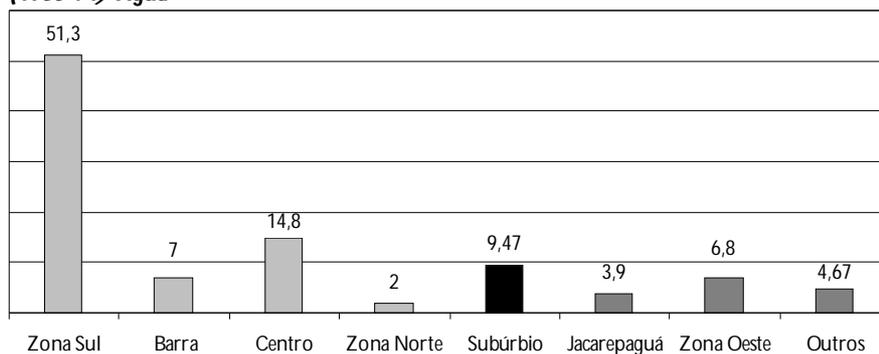
**Gráfico 2** - Distribuição dos investimentos por setor, por espaço socioeconômico no Rio de Janeiro (% relativa a valor *per capita*)



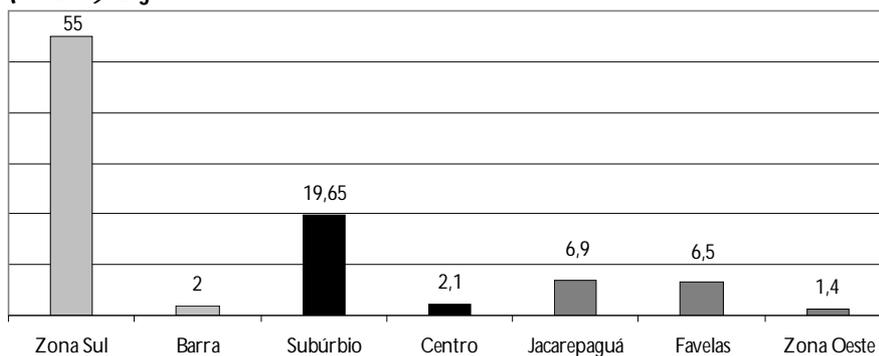
**Fonte:** Diários Oficiais da União; Prefeitura do Distrito Federal; Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro.

**Gráfico 3** - Distribuição dos investimentos por zona dos espaços socioeconômicos, por período (% relativa a valor *per capita*)

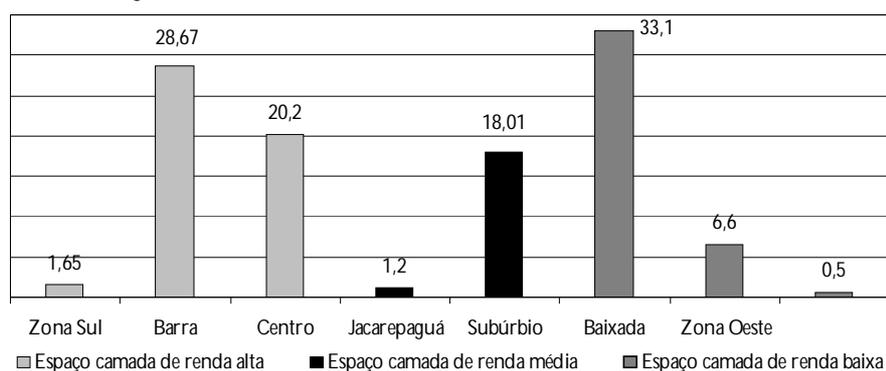
**(1938-74) Água**



**(1938-74) Esgoto**



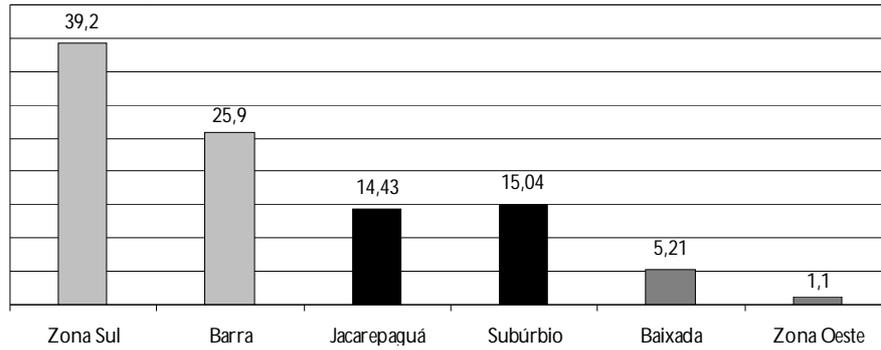
**(1975-90) Água**



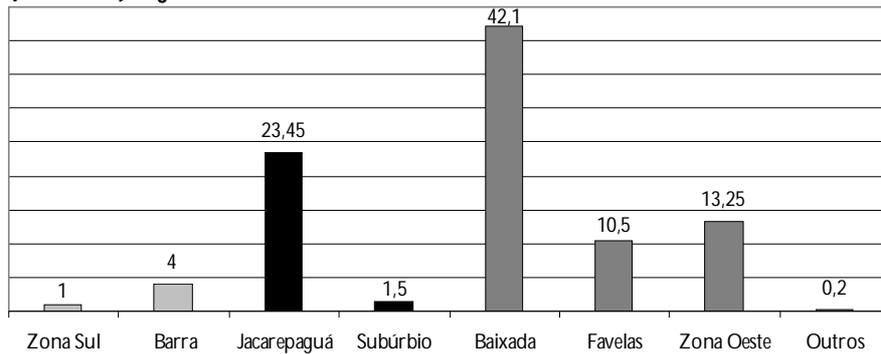
**Fonte:** Diários Oficiais da União; Prefeitura do Distrito Federal; Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro.

**Gráfico 3 - Continuação**

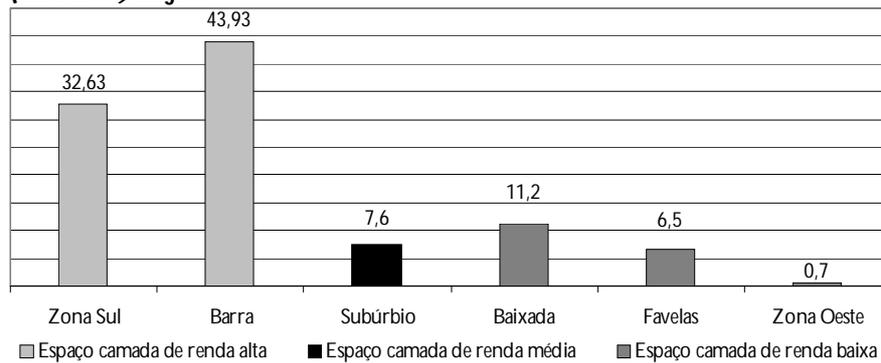
**(1975-90) Esgoto**



**(1991-2001) Água**



**(1991-2001) Esgoto**



**Fonte:** Diários Oficiais da União; Prefeitura do Distrito Federal; Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro.

O espaço de camada de maior renda será a mais beneficiada em investimentos em água nos governos que abrangem desde o Estado Novo (1938-45) até o primeiro governo Brizola (1982-85), mas, a partir de 1986, o espaço de renda baixa ganha a primazia desses investimentos. Quanto aos investimentos em esgoto, também será prioritariamente beneficiado o espaço de camada de renda alta em praticamente todos os governos, apenas com duas exceções: o governo Lacerda, que beneficia mais o espaço de renda baixa, e o segundo governo Chagas Freitas (1978-81), que beneficia o de camada média. Nos três últimos governos, entre 1991 e 2001, o espaço de renda baixa, entretanto, será contemplado com aplicações importantes. Para o espaço de camada média, os investimentos em água mais importantes ocorrem nos três primeiros governos (Estado Novo, Dutra e segundo governo Vargas) e, depois, apenas no segundo governo de Brizola, em que atingem seu mais alto patamar (43%) (com a inclusão de Jacarepaguá). Já os investimentos em esgoto para esse espaço têm seu ápice no segundo governo Vargas (80%), sendo também importantes nos de JK e Marcelo Alencar (Gráficos 4 e 5).

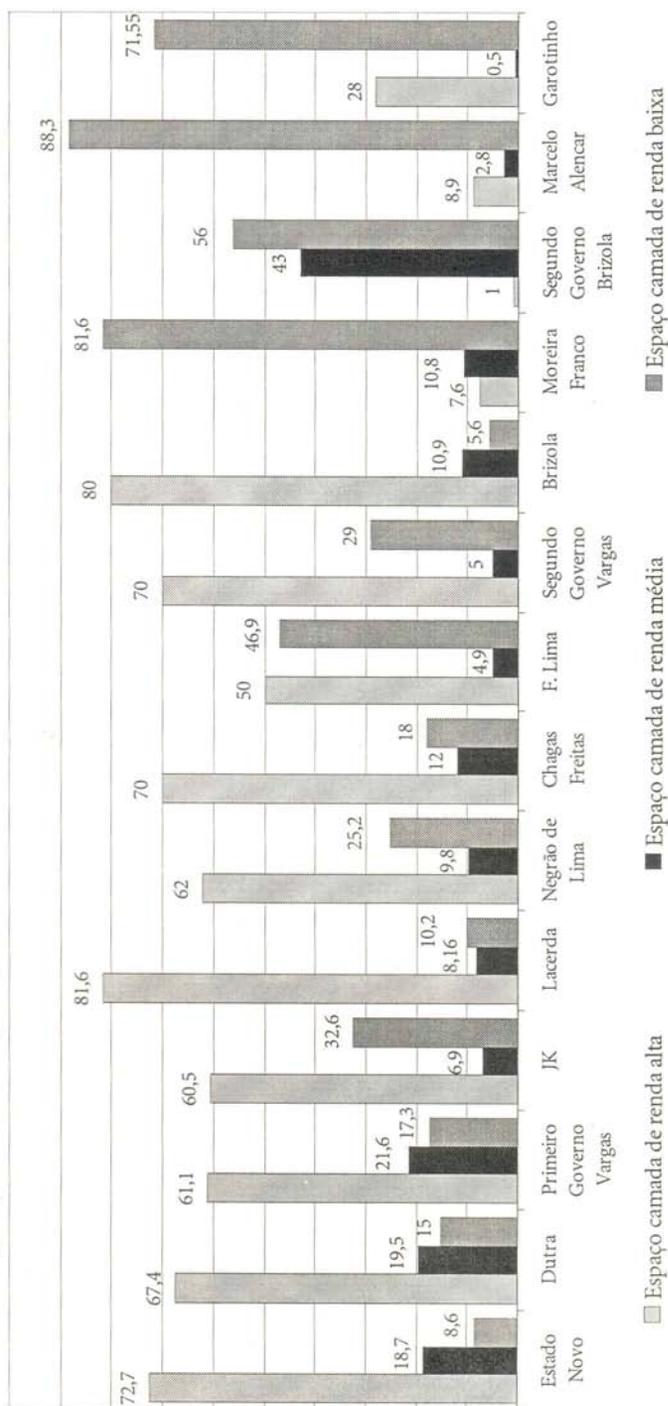
*Os investimentos em água e esgoto no período 1938-1974. Fase de implantação e desenvolvimento inicial das redes de infra-estrutura urbana no Rio: inclusão, desigualdade e exclusão*

A fase de implantação e desenvolvimento inicial de modernas redes de infraestrutura de água e esgoto apresenta investimentos muito maiores em água (77%) do que em esgoto (28,8%) e maior benefício para as camadas de população de renda mais alta (75,1% em água e 71,97% em esgoto), considerados os percentuais *per capita*, com prioridade para a Zona Sul, e uma contrapartida na direção de equipagem do espaço de camada de renda média (9,4% em água e 19,85% em esgoto) e de camada de renda baixa (15,43% em água e 8,3% em esgoto).

Apesar do seu já intenso crescimento nesse período, as favelas, a Baixada Fluminense e a Zona Oeste ou estarão completamente excluídas do acesso às redes, como no caso das primeiras e no de vastas parcelas da Baixada e da Zona Oeste<sup>4</sup>, ou terão atendimento muito precário em pequenos núcleos destas duas últimas (Bernardes, 1968; Lago, 2000) (Quadro 1).

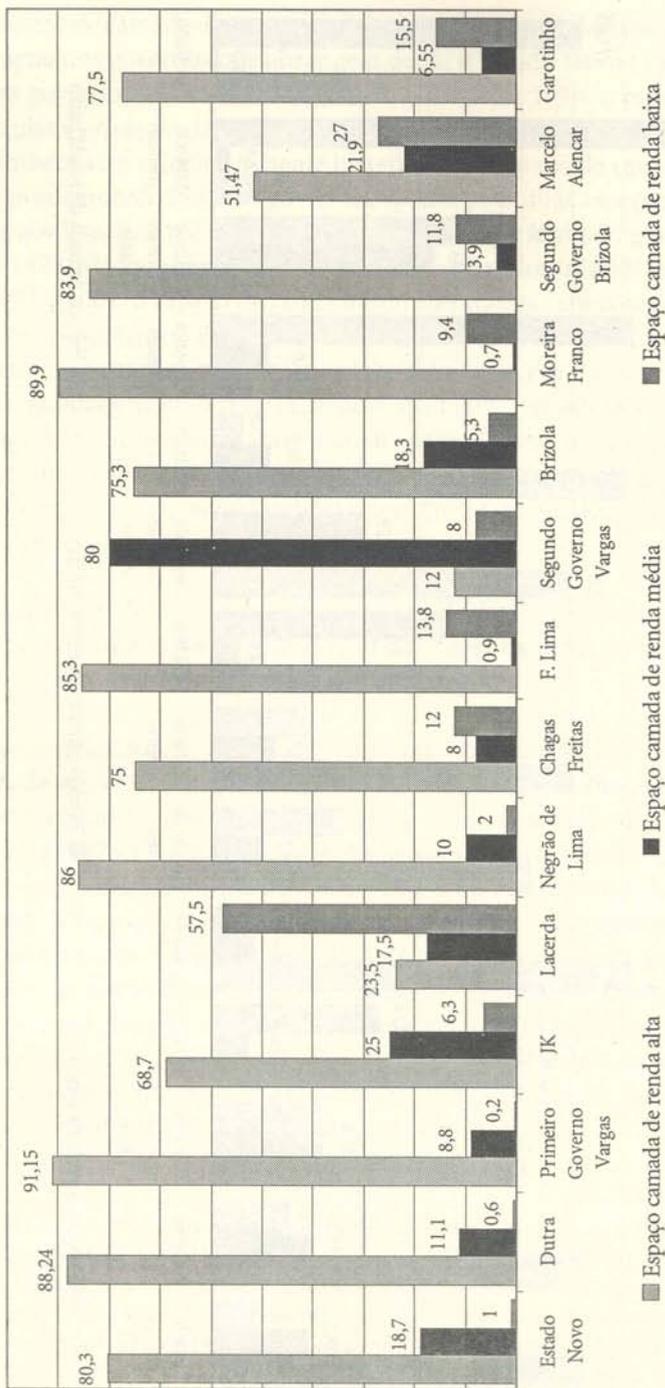
<sup>4</sup> Segundo dados dos censos do IBGE, em 1950, as favelas já abrigavam 169.000 habitantes, correspondentes a 7,5% da população do Rio; em 1960, compreendiam 355.000 habitantes, duplicando sua representação, que passou para 15% do total da população. A Baixada Fluminense, de 1940 a 1970, tem uma “explosão” de loteamentos: 2.230 com 466.382 lotes; e a Zona Oeste, de 1940 e 1980, cria 454 loteamentos com 148.168 lotes, dos quais 34% entre 1950 e 1970. Dados apresentados em Abreu (1988) e Parisse (1969).

**Gráfico 4 - Distribuição dos investimentos por espaço socioeconômico por período político-administrativo, no setor de água (% sobre valor *per capita*)**



**Fonte:** Diários Oficiais da União; Prefeitura do Distrito Federal; Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro; Programas Favela-Bairro; Despoluição da Baía de Guanabara e Nova Baixada.

Gráfico 5 - Distribuição dos investimentos por espaço socioeconômico por período político-administrativo, no setor de esgoto (% sobre valor *per capita*)



Fonte: Diários Oficiais da União; Prefeitura do Distrito Federal; Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro; Programas Favela-Bairro; Despoluição da Baía de Guanabara e Nova Baixada.

Quadro 1 - Perfil da tipologia das redes por espaço socioeconômico por zona no período 1938/1974

	Zonas	Água	Esgoto
Espaço de camada de renda alta	Sul	Adutoras (4) Elevatórias (8) Reservatórios Redes de distribuição	Emissário submarino (início da obra) Interceptor oceânico Elevatórias Redes de coleta – Ipanema e Leblon(1938)
	Barra	Reforço no abastecimento	Primeiras redes coletoras
Espaço de camada de renda média	Subúrbios	Rede básica (1) Adutora/subadutora da Leopoldina Elevatórias Reservatórios Redes de distribuição	ETE Penha (implantação e ampliação) Redes coletoras (extensão)
	Jacarepaguá	Mananciais locais	Valas /fossas Pequenas extensões de rede coletora
Espaço de camada de renda baixa	Oeste	Serviços por manobras (empréstimo de “sobras” de rede da Zona Sul), abastecimento intermitente	Valas /fossas Pequenas extensões de rede coletora em áreas restritas dos núcleos urbanos
	Baixada Fluminense	Serviços por manobras (empréstimo de “sobras” de rede da Zona Sul)	Valas/Fossas Fossas Sépticas
	Favelas	Latas de água	Valas

Fonte: Diário Oficial da União de Obras (DOU), Diário Oficial da Prefeitura do Distrito Federal (DOPDF) e Diário Oficial do Estado da Guanabara.

Embora dirigidos prioritariamente para o espaço de camada de renda mais alta, os investimentos mostram, nos espaços de camada média (subúrbios) e baixa (Zona Oeste), que houve algum desenvolvimento da construção da base de infra-estrutura dessas áreas, que, apesar de serem atendidas por tornarem-se zonas industriais, terão ao longo do período as redes estendidas para grande parte do tecido urbano, contendo elementos da rede completa de água (subadutoras, elevatórias, reservatórios, rede de distribuição) como de esgoto (rede de coleta e estação de tratamento da Penha).

Mas o abastecimento de água dependerá (não obstante as linhas derivadas das adutoras de Lajes e Guandu) do sistema de manobras, que somente desvia o fluxo para a área quando existem “sobras” no abastecimento para o espaço de camada de maior renda. Observam-se também investimentos em esgoto em Jacarepaguá, em que se compõem pequenas redes coletoras em trechos da zona (16,5%), e investimentos muito reduzidos em água (3,9%).

Para as favelas, o período inteiro será marcado pelo não-provimento, sendo característica a política clientelista de dotação de “bicas d’água” para atender a população que desce e sobe o morro “lata d’água na cabeça...”, enquanto o esgoto estará sendo lançado a céu aberto em “valas negras”; nos loteamentos periféricos da Baixada e da Zona Oeste prevalecerá a política das “manobras” de água com abastecimento irregular (Brito e Porto, 1998)<sup>5</sup>.

Por período político-administrativo, entre 1938 e 1974<sup>6</sup>, nota-se em primeiro lugar que, apesar de os investimentos beneficiarem sempre majoritariamente o espaço de camada alta, aparece um certo equilíbrio na construção de infra-estrutura de água, que se distribui mais entre os espaços do que a de rede de esgoto, nitidamente beneficiadora dos espaços de camada de renda mais alta (com exceção do governo Lacerda, 1961-1965).

<sup>5</sup> Dados dos censos do IBGE sobre o abastecimento de água indicam que em 1960 Duque de Caxias tinha cobertura de apenas 4%; São João de Meriti, de 30%; Nova Iguaçu, de 31%, percentuais que chegaram em 1970 a 39%, 42% e 35% respectivamente. Nilópolis, que em 1960 já tinha 54%, em 1970 tem apenas 60% de cobertura. Sobre o esgoto, aqueles dados revelam a dramaticidade da questão, pois na Baixada, em 1970, apenas 7,2% do esgoto era lançado em rede (ainda assim na de redes pluviais); e na Zona Oeste, somente 4,98%, sendo o restante lançado em fossas rudimentares ou sépticas e a céu aberto.

<sup>6</sup> Até a transferência da capital da República para Brasília, em 1960, o Rio de Janeiro como Distrito Federal tinha seu prefeito nomeado pelo presidente da República. Desse mecanismo, extraímos a denominação e os períodos correspondentes aos governos federais da época: Estado Novo – 1930 a 1945; Dutra – 1946 a 1950; segundo governo Vargas – 1951 a 1954; governo JK – 1954 a 1960. De 1960 a 1974, o Rio de Janeiro passa a ser Estado da Guanabara, tendo governadores eleitos até 1965, sendo que em 1970 o regime militar nomeia o governador. Nesse período, temos os seguintes governos: Lacerda – 1961 a 1965; Negrão de Lima – 1966-1969; Chagas Freitas – 1970 a 1974.

No setor de água, os governos do Estado Novo (Vargas), Dutra e Vargas (segundo governo) apresentam uma política semelhante: mais de 2/3 dos investimentos destinam-se ao espaço de renda mais alta (mantendo uma regularidade nos três governos), seguidos de investimentos no espaço de camada de renda média (que apresentam uma curva de crescimento contínuo do Estado Novo para o segundo governo Vargas, expressando a equipagem em água da Zona Suburbana) e de investimentos no espaço de camada de renda baixa, que também apresentam curva de crescimento contínuo.

Nos governos seguintes, mantém-se a posição de primazia dos investimentos no espaço da camada de renda alta, atingindo dois “picos”, o primeiro, mais elevado, no governo Lacerda, e o segundo, no governo Chagas Freitas. No entanto, também os investimentos no espaço de renda mais baixa são relevantes, com o mais elevado índice no governo JK (32,67%), decrescendo no de Lacerda e tornando a crescer no de Chagas Freitas. Já os investimentos no espaço de camada de renda média apresentam-se num patamar bem inferior aos três governos iniciais, mas com curva crescente contínua, sinalizando a recuperação dos investimentos, que passam de 6,9%, em JK, para 12%, em Chagas Freitas. No setor de esgoto, somente no governo Lacerda os investimentos no espaço de camada de maior renda deixam de ocupar o primeiro lugar. No Estado Novo, o investimento no espaço de camada de renda média ainda é relativamente importante, mas apresenta curva descendente contínua até o segundo governo Vargas, e são irrisórios os investimentos no espaço de camada de renda baixa. O desenho das diretrizes de investimentos durante o governo JK mantém a prioridade das aplicações no espaço de camada de renda mais alta, mas num patamar mais baixo que o dos três primeiros governos, e apresenta maior índice de investimentos no espaço de camada de renda média. No governo Lacerda, é o espaço de camada de renda mais baixa que recebe maiores investimentos, secundado pelo de camada média. Nos dois últimos governos, tornam a elevar-se os investimentos no espaço de camada de renda alta, seguidos dos realizados no espaço de camada de renda média, estes, contudo, em curva descendente, e são irrisórias as aplicações no espaço de camada de renda baixa no governo Negrão de Lima, recuperando-se no governo Chagas Freitas.

*Os investimentos em água e esgoto no período 1975-2001: um movimento duplo de afirmação da política regressiva e seu “desvio” progressista através de mudanças na alocação socioespacial das redes*

O padrão vigente de uma política de água e esgoto regressiva, característico do período anterior (1938/74), toma novos formatos a partir de 1975. Ainda que o benefício se mantenha principalmente na direção do espaço de camada de renda

mais alta e, em seguida, no do espaço de camada de renda média, numa primeira fase entre 1975-90 há uma contrapartida de investimentos no espaço de camada de renda mais baixa, inicialmente por tentativas pontuais e incompletas (Oliveira, 1993; Oliveira, J., 1991; Britto e Porto, 1998); e na última década incluem-se, pela primeira vez no processo de urbanização, as favelas e áreas de loteamentos periféricos, através de programas abrangentes e articulados: Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, Programa Nova Baixada e Programa Favela-Bairro. Por outro lado, nota-se uma movimentação também singular de investimentos no setor de esgoto, atingindo mais de 1/3 do total até 1990 (31,35%) e ultrapassando os realizados no setor de água na última década (1991-2001), chegando a 69,3%, dos quais uma parcela é aplicada na área de expansão do espaço da camada de renda mais alta, a Barra da Tijuca.

#### PRIMEIRA FASE: 1975-1990

Entre 1975 e 1990, mantêm-se maiores investimentos em água (65,65%), em relação a esgoto (34,35%), e amplia-se a defasagem existente entre a oferta do líquido e sua devida coleta e tratamento. O espaço de renda mais alta continua a ser o mais beneficiado por um aumento nas obras de esgoto (50,52% em água e 64,21% em esgoto), com contrapartida de importantes aplicações em água no espaço de camada de renda mais baixa (40,4%), embora reduzidas em esgoto (10,13%), e de aplicações no espaço de camada de renda média, muito mais relevantes em esgoto que em água (29,47% e 8,7% respectivamente).

No espaço de camada de renda alta, os investimentos destinam-se à área de expansão “nobre” – Barra da Tijuca (28,67%) – e à expansão da demanda do Centro (20,2%), que no período tem novo surto de verticalização. No setor de esgoto, a densificação e a verticalização da Zona Sul passaram a exigir não apenas a ampliação da capacidade da rede instalada como sua sofisticação técnica. Assim sendo, os benefícios voltam-se de novo para a Zona Sul (39,20%), com a conclusão do emissário submarino de Ipanema e de um conjunto de elementos para ampliar a rede e torná-la capaz de escoar maior volume através de elevatórias e redes coletoras. Também para a Barra verificam-se investimentos importantes (25,01%), com a implantação de rede coletora parcial nos condomínios.

Para o espaço de camada de renda baixa, os benefícios mais importantes são no setor de água, dirigidos prioritariamente à Baixada Fluminense (33,10%), mas também à Zona Oeste (6,6%), e embrionariamente às favelas (0,5%, embora em termos absolutos alcancem 3,8%) (Quadro 2).

Quadro 2 – Perfil da tipologia das redes por espaço socioeconômico e suas zonas no período 1975/1990

	Zonas	Água	Esgoto
Espaço de camada de renda alta	Sul	Melhoria na rede existente de São Conrado (aumento do volume aduzido)	Conclusão do emissário submarino Elevatórias Redes coletoras
	Barra	Extensão da rede de S. Conrado (intermitência, pressão variável)	Rede coletora (parcial) Sem tratamento (lançamentos nas lagoas sem tratamento)
Espaço de camada de renda média	Subúrbios	Interligação dos reservatórios Ligações prediais	Ampliação do ETE Penha Redes de coletas- extensão
	Jacarepaguá	Mananciais locais (derivação da adução, manobras)	Primeiras redes coletoras
Espaço de camada de renda baixa	Oeste	Adutora zona industrial (mantém-se as manobras)	Valas/Fossas Pequena rede coletora
	Baixada Fluminense	Adutora de Baixada até região (sem reservatório / elevatória / distribuidora)	Primeiras redes coletoras Valas/Fossas
	Favelas	Implantações em algumas poucas favelas, não apresentando intermitência, pressão variável, pequeno volume Falta manutenção Alternativa “gatos”	Valas Alternativas – criação de rede coletora unitária por autoprodução

Fonte: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Para a Baixada, a obra fundamental foi a adutora, constituindo uma derivação do Guandu, que permitiu reduzir a dependência da modalidade de empréstimos de sobras. A dependência, contudo, não será eliminada, pois não serão executadas as obras dos demais elementos que compõem as redes. A adutora leva maior volume à área, mas a inexistência de reservatórios, de elevatórias, de rede distribuidora etc. não possibilita a chegada da água aos domicílios na sua plenitude; por outro lado, somente quando existe "sobra" do sistema Rio, abre-se a água para a Baixada, acontecendo o mesmo com a adutora da Zona Oeste (Oliveira, J., 1991; Britto e Porto, 1998). Quanto às favelas<sup>7</sup> (em que a maior obra foi a linha de adução da Maré), aumentou-se a possibilidade de abastecimento por meio da instalação de redes de distribuição, embora os serviços não se tenham efetivado devido à ausência de elementos como reservatórios. Atende-se a poucas comunidades, ainda assim com distribuição intermitente, pressão e volumes insuficientes e descontinuidade ou ausência de manutenção, levando a uma rápida deterioração das redes e à alternativa invariável, na maioria das comunidades, das ligações clandestinas. Mas, se no setor de água assinalam-se alguns avanços para o espaço de renda baixa, no de esgoto os investimentos ainda apresentam-se muito reduzidos, pois na Baixada (5,71%) e Zona Oeste (1,11%) constroem-se pequenos trechos de redes coletoras, mas sem as obras complementares de elevatória e muito menos de tratamento, o que, conjugando-se ao lançamento majoritário em valas, torna dramática a situação da área. Quanto às favelas, em muito poucas foram construídas redes de coleta, que rapidamente deterioraram por falta de manutenção, contribuindo, assim, para a permanência do sistema de valas ou da autoconstrução pela comunidade de redes coletoras unitárias.

No tocante ao espaço da camada de renda média, os maiores benefícios em água dirigem-se aos subúrbios (7,5%), restando pequenas aplicações em Jacarepaguá (1,2%). Nos subúrbios, as obras de maior investimento foram as de ligações prediais e de interligação de reservatórios, que consolidaram e ampliaram a base da rede de água construída entre 1938 e 1974. Em relação ao esgoto,

<sup>7</sup> A partir de 1982 alguns serviços começam a ser implantados de forma mais sistemática, mas carecem de uma visão da interdependência da água com o esgoto e da característica da prestação efetiva dos serviços próprios das redes. Os serviços são implantados por instâncias tanto federais (Light: Programa de Eletrificação de Favelas) como estaduais (Cedae: redes de água e, em muito menor escala, de esgoto) e municipais (Comlurb: coleta de lixo; Projeto Mutirão, iluminação pública pela Rio Luz). Contudo, dessa implantação inicial, apenas o serviço de luz atinge maior âmbito espacial, cobrindo hoje em dia quase a totalidade dos domicílios favelados; os demais apresentam problemas (Oliveira, 1993).

aparecem investimentos importantes nos subúrbios (15,04%), devidos principalmente às ampliações da estação de tratamento da Penha e de redes de coleta, aumentando a capacidade do sistema diante do crescimento da área (que na época, segundo o censo de 1991 do IBGE, já atingia 2.500.000 habitantes). Por seu turno, Jacarepaguá também beneficia-se com investimentos importantes (14,30%), com a instalação de redes coletoras.

Observando os períodos político-administrativos entre 1975 e 1990, podemos verificar as diretrizes quanto às políticas de água e esgoto em relação aos espaços socioeconômicos<sup>8</sup>. Nota-se que, por vezes, não coincidem em cada governo as políticas de água e esgoto no que respeita ao seu direcionamento socioespacial.

No setor de água, os governos Faria Lima, Chagas Freitas e Brizola têm política semelhante: dirigem prioritariamente os investimentos para o espaço de camada de renda mais alta, representados por uma curva em contínua ascensão do primeiro para o último (50%, 70% e 80%, respectivamente). Em segundo plano, é beneficiado o espaço de camada de renda mais baixa, com os maiores investimentos nos dois primeiros – Faria Lima e Chagas –, mas muito reduzidos no governo Brizola (5,6%). A política para o espaço de camada de renda média é pouco significativa nos governos Faria Lima e Chagas (4,9% e 5% respectivamente) e mais expressiva no governo Brizola (14,4%). Já na gestão de Moreira Franco, a situação de inverte, e o primeiro beneficiado é o espaço de renda mais baixa (81,6%), seguido do de renda média (10,8%), e, por último, do de renda alta (7,6%).

A política para o setor de esgoto apresenta-se com maiores variações, pois Faria Lima e Brizola seguem o mesmo desenho da traçada para o setor de água, beneficiando o espaço de camada de renda mais alta (86,3% e 75,3% respectivamente). Mas enquanto Faria Lima beneficia em segundo plano o espaço da camada de renda baixa (13,8%), destinando ao de renda média investimentos irrisórios (0,9%), Brizola aplica mais neste último (18,5%,) que no da camada de renda baixa (5,3%). Os governos Moreira Franco e Chagas Freitas apresentaram política para esse setor totalmente diversa da apresentada para o de água. No primeiro, a priorização será beneficiar o espaço da camada de renda mais alta (89,9%); será reservada uma parcela razoável para o espaço de renda mais baixa (9,9%) e restarão investimentos irrisórios para o de renda média (0,7%). No segundo, ocorre o único momento em que será mais beneficiado o espaço de renda média (80%), ficando em segundo plano, em patamares próximos, os investimentos para os de renda alta (12%) e baixa (8%).

<sup>8</sup> Os governos de 1975 a 1990 foram: Faria Lima (1975-78); Chagas Freitas (1978-81); Brizola (1982-85) e Moreira Franco (1986-90).

## SEGUNDA FASE: 1991-2001

A última década apresenta modificações importantes no padrão corrente de investimento tanto setorialmente como socioespacialmente. Alavancam-se as aplicações em construção de rede de esgoto, que ultrapassam pela primeira vez desde 1938 as feitas em água (69,3% x 30,7%) e tendem a diminuir a enorme defasagem existente entre o abastecimento de água e a coleta de águas servidas. Socioespacialmente, assim se distribuem os investimentos: atendimento prioritário ao espaço de renda mais baixa em água e ao de renda mais alta em esgoto. Com efeito, em relação a esgoto, permanece a priorização dos investimentos no espaço na camada de renda mais alta (74,07%), mas nota-se expressiva aplicação de recursos no espaço de camada de renda mais baixa (16,67%), ficando o de renda média com volume de recursos menos expressivo (6,7%). Já em relação a água, é atendido amplamente o espaço de renda mais baixa (66,55%), embora sejam feitas aplicações muito importantes no espaço de camada de renda média (23,45%) e outras, bem menos significativas, no de renda alta (10%).

No espaço de camada de renda alta, no setor de água, prossegue a construção da rede da Barra, onde ocorrem as maiores aplicações em esgoto (43,93%), com início das obras de construção da rede completa – rede de coleta, troncos coletores, elevatórias, estação de tratamento e emissário submarino. A Zona Sul terá ampliação da capacidade de esgotamento, com melhorias técnicas, através de galerias de cintura (em torno da Lagoa), de remodelações de elevatórias, da melhoria e ampliação do interceptor oceânico, o que representará mais de 1/3 dos investimentos no período (32,63%).

No espaço de camada de renda média, os benefícios e melhorias no abastecimento de água concentram-se fortemente em Jacarepaguá (23,45%), mas com relação a esgoto, as novas redes de coleta (que se articulam com o sistema da Barra) ainda dependem de obras, que se encontram muito atrasadas (deixando sem solução o problema da falta de esgotamento da área), representando pequena inversão de recursos (0,5%). Já nos subúrbios, as obras de esgoto foram as mais expressivas (7,6% do total do setor), com ênfase na ampliação da estação de tratamento da Penha e das redes coletoras (Quadro 3).

Grandes avanços na construção da infra-estrutura podem, por seu turno, ser detectados pelo beneficiamento das áreas do espaço de camada de renda mais baixa, onde não havia ou eram precários os serviços de água e esgoto. Mormente após 1995, por meio de programas especiais, áreas de camada de renda baixa têm sido beneficiadas por um processo de construção de redes completas, ou seja, contendo todos os elementos que, articulados, possibilitam a existência de verdadeiros serviços de água e esgoto. Dentre suas áreas, a que possui maior percentual de investimentos é a Baixada Fluminense, mais ex-

pressivo em relação ao setor de água (42,10%), mas também relevante em relação ao de esgoto (11,2%). Quanto ao setor de água, amplia-se a adução da antiga adutora, constroem-se nova adutora, subadutoras, reservatórios e rede de distribuição. Objetiva-se com a construção desses elementos, indispensáveis à articulação em rede, dotar a área de maior volume de água, abastecê-la com regularidade e pressão constante e atender ao conjunto dos domicílios. Quanto ao setor de esgoto, constroem-se duas estações de tratamento (Pavuna e Sarapuí), coletor geral, elevatórias e rede coletora domiciliar com poços de visita. Todos esses elementos são indispensáveis ao devido recolhimento das águas servidas, seu encaminhamento com transmissão do fluxo de maneira constante e seu tratamento antes do lançamento nos corpos hídricos<sup>9</sup>.

Para as favelas, beneficiadas com aplicações relevantes, dado que antes quase não recebiam investimentos (10,5% em água e 6,5% em esgoto), lança-se o “Programa Favela-Bairro”, que pode ser compreendido como o primeiro na história das favelas do Rio com uma proposta de implantação de redes completas de infra-estrutura de água e esgoto, implantadas simultaneamente e articuladas com bairros da cidade, com características que permitiriam o efetivo atendimento por serviços urbanos dentro de padrões de regularidade e das normas oficiais, atingindo a totalidade dos domicílios (Kleiman, 1997).

As obras do Favela-Bairro trazem como novidade principal a construção dos diversos elementos constitutivos de redes completas de água e esgoto, capazes de garantir a efetividade e o caráter social dos serviços. Assim, no caso da água, introduzem-se como elementos principais o reservatório, que possibilita acumulação e regulação de volume e de pressão contínua de abastecimento, e uma rede de distribuição para a totalidade dos domicílios. No tocante ao esgoto, introduz-se como elemento primordial o sistema separador absoluto (esgoto numa rede e águas pluviais em outra), com poços de visita, em quantidade hiperdimensionada, para possibilitar manutenção e ligações prediais a todos os domicílios<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Com obras ainda em andamento, parte delas em atraso, os serviços locais de água e esgoto na Baixada ainda não abrangem, efetivamente, como era seu objetivo, um universo muito grande de domicílios, sendo bastante específicas as partes beneficiadas (Kleiman, 2002).

<sup>10</sup> Em muitas favelas beneficiadas pelo “Favela-Bairro”, observa-se uma melhoria nas condições de vida, uma vez que antes não havia ou eram muito precários os serviços de água e esgoto; mas verifica-se que continuam as dificuldades na articulação das redes construídas com as redes dos bairros e os problemas de manutenção e de entupimentos na rede de esgoto (Kleiman, 1997 e 2002).

Quadro 3 – Perfil da tipologia das redes por espaço socioeconômico segundo zonas por setor -1991/2001

	Zonas	Água	Esgoto
Espaço de camada de renda alta	Sul	Melhorias na rede	Melhoria, ampliação do interceptor oceânico
	Barra	Melhoria na adutora Rede do Recreio (adução e rede do Recreio)	Rede coletora (início das obras do emissário submarino) Rede coletora do Recreio/ elevatórias, estação de tratamento do Recreio, estação de tratamento da Barra
Espaço de camada de renda média	Subúrbios	Pequena ampliação da rede distribuidora	Ampliação ETE Penha Redes coletoras
	Jacarepaguá	Ligações prediais Aumento da adução	Novas redes coletoras ligando-se com rede da Barra
Espaço de camada de renda baixa	Oeste	Ampliação da adutora e da elevatória Rede distribuidora (ampliação)	Valas/fossas Novas redes/ligações domiciliares
	Baixada	Construção da rede completa: nova adutora, subadutoras, reservatórios, redes de distribuição	Construção de rede completa: redes coletoras, elevatórias, coletor geral Estações de tratamento (2)
	Favelas	Programa Favela-Bairro com previsão de redes completas: reservatórios, rede distribuidora, elevatórias, articulações com redes dos bairros segundo normas e padrões oficiais	Construção de redes completas Rede coletora Inspeção de limpeza (poços de inspeção/limpeza) Caixas de gordura, caixas de passagem (seguem normas e padrões oficiais)

Fonte: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro/Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e Nova Baixada/Programa Favela-Bairro.

Quanto à Zona Oeste, os investimentos concentram-se no setor de água (13,25%), mas são muito reduzidos no de esgoto (apenas 0,7%), tendo em vista ser uma área com quase nenhuma coleta de águas servidas, que se utiliza de fossas e valas. No setor de água, ampliam-se a adutora, a elevatória e seu tronco alimentador para os bairros.

As diretrizes das políticas de água e de esgoto das três gestões da última década têm, em relação aos espaços socioeconômicos, duas características marcantes: a de água beneficia prioritariamente o espaço de camada de renda mais baixa; a de esgoto atende com primazia, num outro extremo, ao espaço da camada de renda mais alta. O governo Brizola equilibrou relativamente as aplicações no setor de água entre os espaços das camadas de renda mais baixa (56%) e média (43%), com investimentos irrisórios no da camada de renda mais alta (1%), mas será este o mais beneficiado em esgoto (83,95%), seguido, com aplicações menores mas significativas, pelo espaço da camada de renda baixa (11,8%), e, com aplicações muito reduzidas, pelo da camada de renda média (3,9%). O governo Alencar destinou altos percentuais de recursos aos setores de água e de esgoto alocados no espaço de camada de renda mais baixa (88,3% e 27% respectivamente)<sup>11</sup>. Desse total, as favelas terão 8,9% dos investimentos no setor de água e 4% no de esgoto. Para o espaço de camada de renda média, as aplicações referentes a água são reduzidas (2,8%), mas são relevantes as referentes a esgoto (21,9%). Já para o espaço da camada de renda mais alta, as aplicações são relativamente reduzidas no setor de água (8,9%), mas representam mais da metade no de esgoto (51,47%). No Governo Garotinho, o espaço da camada de renda mais alta será muito beneficiado não só em esgoto (77,92%), como também, embora menos, em água (28%). No pólo extremo, o espaço da camada de renda mais baixa terá a primazia dos investimentos em água (71,55%), embora tenha ainda investimentos importantes em esgoto (15,5%). Quanto ao espaço de camada de renda média, as aplicações no setor de água foram muito reduzidas (0,5%), elevando-se um pouco no de esgoto (6,55%).

#### ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE ALOCAÇÃO SOCIOESPACIAL DE REDES DE INFRA-ESTRUTURA DE ÁGUA E ESGOTO NO RIO DE JANEIRO: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS NO PADRÃO DE DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS

As obras realizadas no período de 1938 a 2001 para a construção de redes de água e esgoto no Rio de Janeiro, observando a distribuição dessas redes pelo

<sup>11</sup> Deve-se anotar que nesses recursos estão incluídos os relativos às favelas ligados ao governo municipal (Luís Paulo Conde), através do "Favela-Bairro".

tempo e espaços socioeconômicos, apresentam tendências que suscitam considerações sobre a política pública de saneamento de padrão regressivo, irredutível.

Se, como apontamos, ao longo de mais de seis décadas os investimentos beneficiaram o espaço de camada de renda mais alta, também é verdade que, no pólo oposto, houve investimentos no de renda mais baixa, inclusive nas favelas e na Baixada Fluminense, e a paulatina construção de infra-estrutura no de renda média.

Tendo em conta a desvinculação entre a política de produção das redes de água e de esgoto e suas diferenças no tempo, as diversas gestões no período estudado, e distribuindo os investimentos por três espaços de camadas socioeconômicas diferentes, possibilitamos uma análise menos generalizante, mais acurada, que permite visualizar a complexidade e a não-linearidade nos processos de infra-estrutura do Rio de Janeiro.

Mostramos, inicialmente, como se apresentou, entre 1938 e 1974, um nítido direcionamento dos investimentos para a construção de redes, tanto de água como de esgoto, no espaço da camada de renda alta (com exceção do governo Lacerda, que, em relação a esgoto, aplicou mais no de renda baixa). Ressalte-se, contudo, o aparecimento de duas tendências: uma na direção do espaço de camada média, iniciando-se a infra-estruturação dos subúrbios, com mais ênfase em esgoto que em água (em esgoto principalmente no início e no meio do período, nos governos Estado Novo e Dutra, de 1938 a 1950, e mais acentuadamente nos governos JK e Lacerda, de 1956 a 1965; e em água mais fortemente no início do período dos governos Dutra e segundo governo Vargas, de 1946 a 1954; e outra na direção do espaço de camada de renda baixa, com destaque muito maior para água que para esgoto (principalmente no início do período no Estado Novo e no segundo governo Vargas, e intensamente nos governos JK e Negrão de Lima). Evidencia-se, por outro lado, entre 1938-74, a exclusão do acesso aos benefícios a outros extratos de camadas de renda baixa localizadas nas favelas e Baixada Fluminense.

Mas esse certo abrandamento da política distributiva regressiva relativiza-se quando o que está em construção diferencia-se pelos espaços socioeconômicos. Enquanto no espaço de camada de renda mais alta sobrepõem-se à infra-estrutura preexistente a renovação, a ampliação e a sofisticação técnica das redes, no de camada de renda média, inicia-se a constituição de redes completas onde antes existiam partes de rede muito localizadas ou redes parciais precárias, abrangendo núcleos isolados, e no de renda baixa, lançam-se redes parciais restritas a pequenas áreas onde antes não havia infra-estrutura ou esta era ainda muito incipiente.

A partir de 1975, apresentam-se, contudo, complexos movimentos em que se contrapõem a permanência do padrão regressivo e outro pólo extremo de

investimentos importantes no espaço de camada de renda baixa, com a novidade de aplicações na Baixada Fluminense e nas favelas, e uma consolidação da infraestrutura do espaço da camada de renda média.

Será a novidade dos investimentos nas favelas e Baixada Fluminense que demarcará duas fases entre 1975 e 2001. A primeira, até 1990, quando se inicia a extensão de redes, primordialmente de água, nessas duas áreas, mas pouco articuladas com o sistema já implantado, determinando serviços muito precários e constantemente interrompidos. Como contrapartida, prosseguem a ampliação e a sofisticação técnica no setor de esgoto no espaço de camada de renda mais alta e a consolidação de infra-estrutura de água e esgoto no espaço de renda média nos subúrbios (com a ampliação da ETE da Penha), já com a inclusão de Jacarepaguá, com o aumento da adução e novas ligações domiciliares. E a segunda fase, de 1991 a 2001, quando se lançam programas de água e esgoto para as favelas e a Baixada Fluminense, que prevêem a construção de redes completas, articulando-se os dois setores – água e esgoto –, com os respectivos sistemas já existentes. No final, contrapõe-se a esses movimentos uma vigorosa retomada de investimentos em esgoto no espaço de camada de renda alta.

Na primeira fase – 1975-1990 –, essa agregação às redes de extratos de baixa renda ocorrerá ainda de maneira muito marginal, pois não se articulam suas áreas com elementos constitutivos de redes para efetiva prestação de serviços. A agregação se faz setorialmente, apenas quanto ao abastecimento de água, e limita-se a alguns de seus elementos e âmbitos espaciais: uma linha de adução de água para a Baixada (Adutora da Baixada em 1979), que altera pouco a situação da área, restrita ao esquema de empréstimo de sobras do Rio, uma vez que sem os demais componentes da rede os domicílios não são regularmente abastecidos, e que atinge algumas comunidades de favelas, mas com distribuição intermitente e volumes insuficientes, por problemas na ligação com a rede dos bairros e na manutenção. Mesmo com esses limites, as reduzidas parcelas que passam a receber o abastecimento têm suas condições materiais melhoradas, dado o grau de carência existente, mas como não se investe em esgoto, esse incremento de água agrava a situação do lançamento de dejetos a céu aberto.

Na última década – 1991 a 2001 –, a introdução de modernas redes de água e esgoto no espaço de camada de renda baixa ocorre na Baixada Fluminense e nas favelas (aquelas abarcadas pelo Programa Favela-Bairro), enquanto na Zona Oeste isso só acontece quanto às redes de água, embora em menor escala e complexidade. Na Baixada Fluminense, constituem-se, a partir de investimentos em diversificados elementos, verdadeiras redes de água e esgoto. O processo de implementação das redes de água está bem mais adiantado, possibilitando não só que ela chegue na área, mas que atinja os domicílios efetivamente, pois além da ampliação do volume aduzido (por meio da ampliação da adutora da Baixada)

passa-se a transportá-la (por meio de subadutoras e pressão de elevatórios) até unidades de acumulação em vários bairros (8 reservatórios), com frequência regular diária e volume e pressão constantes, além de sua transmissão para as ruas e domicílios (através da rede distribuidora e das ligações domiciliares). Na outra ponta, no setor de esgoto, como não havia base mínima preexistente como no de água, o estabelecimento de uma rede se dá mais lentamente (também por problemas de atrasos no PDBG e no Programa Nova Baixada) (Kleiman, 2002), mas as obras em andamento e as previstas apontam para uma rede completa: colher o esgoto (por coletores tronco, ligações prediais e redes de coleta), transportá-lo (por meio de linhas de recalque e elevação) e tratá-lo, utilizando duas grandes estações (ibid.).

Nas favelas, o processo segue o mesmo em curso verificado na Baixada, com algumas adaptações, devidas ao fato de serem aquelas áreas encravadas nos bairros, exigindo necessariamente articulação com as redes locais. Utilizando padrões e normas dos materiais de desenho e técnica semelhante aos das redes dos bairros, estão se formando redes interdependentes de água e esgoto, com todos os elementos de acumulação, transporte e ligação, e de coleta e transporte, que possibilitariam uma efetiva prestação de serviços. Contudo, em ambos os casos, por atrasos e incompletudes, ou por problemas operacionais e de manutenção, mesmo com a constatação de que houve melhorias nas condições de vida, ainda não ocorreu uma universalização dos serviços de água e esgoto, e onde quer que estejam implantados, não são totalmente eficazes ou não funcionam (Kleiman, 1997 e 2002).

No final do período, contudo, nota-se uma “guinada” nesse movimento que se dirigia às camadas de renda baixa, retomando-se o eixo de investimentos no espaço da camada de renda mais alta, uma vez que se iniciam as obras de rede completa de esgoto – rede de coleta, troncos, estação de tratamento, elevatórias e emissário submarino – na Barra da Tijuca/Recreio, beneficiando também Jacarepaguá, área de predominância de renda média, moderniza-se a rede de esgoto da Zona Sul (em torno da Lagoa) e se realiza a reforma do emissário submarino de Ipanema.

A análise das tendências de distribuição dos investimentos em água e esgoto no Rio de Janeiro indica, assim, uma variação na política distributiva regressiva, que apresentava um caráter excludente irreduzível em relação à parte do espaço de camada de renda mais baixa. Quanto à permanência de uma política regressiva, notamos uma mudança que se solidifica na última década, que poderia expressar uma variação, uma espécie de “desvio” progressista. Esse “desvio” ainda precisa ser confirmado, sobretudo porque no final do período estudado retoma-se o padrão regressivo e apresentam-se os atrasos, incompletudes e interrupções na construção das redes no espaço de camada de renda mais baixa.

Sem dúvida, o lançamento de redes para áreas de camadas populares gera uma melhoria de condições de vida, mormente diante da ausência quase absoluta de serviços urbanos e de sua enorme precariedade, onde qualquer benefício faz diferença. A possibilidade de esse benefício chegar a comunidades da Baixada e faveladas, com redes de água e esgoto que lhes retirem da situação de “pedintes” de favores e de uma vida de séculos passados (quando a regra era sair de casa para pegar água na fonte, ou na bica, nesse caso) e as insiram na vida urbana contemporânea, evidencia o rompimento do caráter restritivo das redes.

Ao introduzir no espaço de camada de renda mais baixa um padrão de redes com desenho, técnica e normatização idênticos aos dos padrões de redes de outros espaços – redes hiperdimensionadas com sofisticação técnica –, o Estado estaria trazendo para a cidade oficial/legal áreas que estão à margem da cidadania; buscando também, por outro lado, minimizar ou eliminar as perdas provocadas nas redes oficiais sobrecarregadas com a captura de água pelos “não-servidos” através de “alternativas” criadas com a autoconstrução de suas infra-estruturas. Os governos, que ao longo do tempo mantiveram-se predominantemente regressivos – em água até 1985 (e a partir de então progressivos) e em esgoto (com apenas duas exceções, no governo Lacerda e no segundo governo Chagas Freitas) –, procuraram agir sempre para minimamente atender positiva e parcialmente às demandas de camadas de renda mais baixa. Mas uma política governamental de infra-estrutura mais abrangente, articulada e sistemática voltada para as áreas de renda baixa somente aparece com uma configuração mais nítida na última década, ao contrário da voltada para o espaço de camada de renda mais alta, de caráter permanente.

Assim sendo, a ampliação da possibilidade de acesso aos serviços de água e esgoto à camada de baixa renda introduziu uma variação no padrão distributivo dos investimentos em infra-estrutura no Rio de Janeiro, ainda que esse padrão tenha mantido seu caráter regressivo, atendendo prioritariamente às camadas de maior renda.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Iplan-Rio: Jorge Zahar Editor, 1988.
- AMAR, G. Concept de réseaux, concept des systèmes. In: *Metarmorphoses de la ville*. Paris: Economica, 1987.
- ARQUIDIOCESE DO RIO DE JANEIRO. *A moradia do pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Neurb-PUC, 1978.
- BASTOS, M. O.; SOARES M. de F. G. Urbanização de Favelas. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, ano VII, n. 3, p. 45-58, dez. 1993.

- BERNARDES, L. A Faixa Suburbana. In: *Curso de Geografia de Guanabara*. Fundação IBGE, 1968. p. 90-108.
- BLANK, G. Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela. In: VALLADARES, L. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. p. 93-120.
- BRITO, A. L. N. de P. *Les modes de gestion des services d'eau et assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986)*. Logique Technico-Sectoriale nationale versus Logiques Politiques Locales. 1995. Tese (Doutoramento) – IUP, Paris.
- BRITO, A. L. N. de P.; PORTO, H. R. L. (Org.). *Serviços de Saneamento na Baixada Fluminense - Problemas e Perspectivas*. Rio de Janeiro: FASE/Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1998.
- CORDEIRO, B. *Gestão Democrática da Cidade e Saneamento*. o foco no processo decisório do setor. 1995. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- DUPUY, G. *Systèmes. Réseaux et territoires*. Paris: Presses d'Ecole Nationale des Pontes et Chaussées, 1985.
- \_\_\_\_\_. Pour un génie urbain problématique. *Les Annales de la recherche urbaine*, Paris: Dunod, n. 13, 1981.
- \_\_\_\_\_. Ville, systèmes et réseaux: le rôle historique des techniques urbaines. *Les Annales de la recherche urbaine*, Paris: Dunod, n. 23/24, 1984.
- FUNDAÇÃO IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2000)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- JACOBI, P. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.
- KLEIMAN, Mauro. *De Getúlio a Lacerda*. um "rio de obras" transforma a cidade do Rio de Janeiro. As obras públicas de infra-estrutura urbana na construção do "Novo Rio" no período de 1938-1965. 1994. Tese (Doutoramento) – FAU-USP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Obras de Infra-Estrutura Urbana na Construção do Moderno Rio de Janeiro*. a produção da base material do Rio e Baixada Fluminense na configuração do "Grande Rio". 1975 a 1994, 1995 a 1998 e 1999 a 2001. Rio de Janeiro: CNPq; IPPUR/UFRJ, 1995, 1998, 2002. (Relatório de Pesquisa).
- \_\_\_\_\_. *Constituição de uma Metodologia de avaliação do impacto das redes de infra-estrutura no âmbito do programa "Favela-Bairro" através da construção de indicadores qualitativos*. Rio de Janeiro: FINEP; Prefeitura do Rio de Janeiro, 1997. (Relatório de Pesquisa).
- \_\_\_\_\_. *Permanências e Inovações nas Redes de Infra-Estrutura Urbana no Período de 1975-1994*. a dilatação do espaço metropolitano do Rio de Janeiro num movimento de mão-dupla. Trabalho apresentado na IV Semana de Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1998.
- \_\_\_\_\_. Análise qualitativa dos Programas "Favela-Bairro", Despoluição da Baía de Guanabara e Nova Baixada. In: *Relatório Técnico de Pesquisa no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2002.
- LAGO, Luciana Corrêa do. *Desigualdades e Segregação na Metrópole*. o Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

- LIMA, M. H. B. de. Em busca da casa própria: auto-construção na periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, L. (Org.). *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. p. 69-92.
- MELO, M. A. B. C. de. O Padrão Brasileiro de Intervenção Pública no Saneamento Básico. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 23, 1989.
- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL. *Como anda o Rio de Janeiro - análise da Conjuntura Social*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1995.
- OLIVEIRA, Anazir Maria de et al. *Favelas e organizações comunitárias*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- OLIVEIRA, J. et al. *Saneamento Básico na Baixada - direito à cidade, direito à vida*. Rio de Janeiro: FASE, 1991.
- PARISSE, Lucien. Favelas no Rio de Janeiro. Evolução - Sentido. *Cadernos do CENPHA*, Rio de Janeiro: PUC-Cenpha, n. 5, 1969.
- REIS, J. de O. Administrações Municipais e Desenvolvimento Urbano. In: *Rio de Janeiro em seus Quatrocentos Anos*. Rio de Janeiro: Record, 1965. p. 125-61.
- \_\_\_\_\_. *A Guanabara e seus Governadores*. Rio de Janeiro: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, 1976.
- ROXO, S. F. de A.; FERREIRA, M. O Saneamento do meio físico. In: *Rio de Janeiro em seus Quatrocentos Anos*. Rio de Janeiro: Record, 1965. p. 275-310.
- SANTOS, C. N. F. dos; NEVES, R. A. Um tema dos mais solicitados: como e o que pesquisar em favelas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: IBAM, out./dez. 1981.
- SANTOS, C. N. F. dos. Como projetar de baixo para cima uma experiência em favela. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro: IBAM, v. 27, n. 150, jul./set. 1980.
- \_\_\_\_\_. Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In: VALLADARES, L. (Org.). *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- SILVA, J. R. da. *Os Esgotos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Sursan, 1960. 2 v.
- SILVA, R. A luta pela água. In: *Rio de Janeiro em seus Quatrocentos Anos*. Rio de Janeiro: Record, 1965. p. 311-37.
- SMOLKA, Martim. Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna nas cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. *Espaço e Debates*, São Paulo: Neru, n. 21, 1987.
- SMITH, D. Who gets what, where and how: a welfare fows for Human Geography. *Geography*, USA, n. 59, Nov. 1974.
- SOARES, M. T. S. As diversificações do Espaço Urbano. In: *Curso de Geografia da Guanabara*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1968. p. 47-56.
- \_\_\_\_\_. Bairros Suburbanos e Sub-Centros. In: *Curso de Geografia da Guanabara*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1987. p. 74-89.
- VETTER, David Michael. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Solo Urbana*. tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. *Espaços e Debates*, São Paulo: Cortez, n. 4, 1981.

VETTER, David Michael et al. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, n. 112, 1979.

## NOTA METODOLÓGICA

- A pesquisa que originou o artigo parte de um *levantamento exaustivo de dados primários* sobre as obras de água e esgoto realizadas por empresas contratadas pelo Estado e teve como fonte básica os Diários Oficiais do período de 1938 a 2001, abrangendo o município do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense. O universo pesquisado cobre cerca de 3.750 contratos.
- Os dados coletados são de domínio público e têm como fonte os Diários Oficiais de diferentes níveis de governo (dado que o Rio de Janeiro, durante o período estudado, foi, na esfera federal, capital político-administrativa do país, e na esfera estadual, Estado da Guanabara, até 1974, e, desde então, estado do Rio de Janeiro (na fusão do Estado da Guanabara com o antigo Estado do Rio). Assim, utilizamos o *Diário Oficial da União*, o *Diário da Prefeitura do Distrito Federal*, o *Diário do Estado da Guanabara*, e, finalmente, o *Diário do Estado do Rio de Janeiro*. Além dessas fontes, utilizamos dados do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, do Programa Nova Baixada e do Favela-Bairro (este do âmbito do município do Rio de Janeiro).
- Para a atualização dos valores monetários, utilizamos como deflator o Índice Nacional da Construção Civil da Fundação Getúlio Vargas – INCC/FGV (por sua articulação com a natureza das obras executadas).
- Os investimentos foram espacializados por âmbitos socioeconômicos segundo estudo de Vetter (1981), para o período 1938-74, sendo a mesma base atualizada para o período 1975-2001, por meio de dados do censo do IBGE de 1980 e 1991 e de estudos mais recentes que se dedicam ao tema (Observatório, 1995; Lago, 2000).
- Para a análise comparativa da distribuição dos investimentos, calculamos os valores *per capita* para eliminar distorções decorrentes da diferença de tamanho entre as áreas.
- Apresentamos os dados dos setores de *água e esgoto*, separadamente. Tal procedimento deriva do fato de a política de saneamento não se apresentar de maneira una, tendo sido sempre desenvolvida distintamente.
- Dados sobre investimentos que traspassam diferentes zonas, não sendo, pois, localizáveis, ou que beneficiam mais de uma zona não foram utilizados na espacialização dos valores (nesse caso estão basicamente as adutoras de Ribeirão das Lajes e do Guandu), tendo sido apurados em separado.
- As obras cujas áreas de abrangência podiam ser identificadas, seja por dados de contrato, seja por informações secundárias obtidas em revistas especializadas de época, seja por meio de informações de técnicos da Cedae, foram espacializadas, desde que os bairros-alvo fizessem parte dos limites das áreas definidas.

## RESUMO

Uma política de saneamento de padrão fortemente regressivo delimita um território de desigualdade no Rio de Janeiro. A partir da caracterização do padrão de distribuição espacial dos investimentos em redes de água e esgoto num período de mais de seis décadas, 1938-2001, expressa-se sua implantação, expansão e renovação com sofisticação técnica nos espaços de camada de maior renda, enquanto nos de renda baixa verifica-se sua ausência e/ou precariedade de atendimento. Na última década, 1991-2001, desenham-se políticas abrangentes e sistemáticas de configuração de redes completas que possibilitarão a prestação de serviços de água e esgoto para o espaço de camada de renda mais baixa – principalmente para favelas e partes da Baixada Fluminense, mas ratificam-se investimentos no espaço de renda alta – Zona Sul e Barra da Tijuca. Conclui-se, assim, por uma permanência de uma política regressiva assimétrica socioespacialmente e uma mudança progressiva, mas ainda não consolidada.

**Palavras-chave:** política de saneamento, desigualdade socioespacial, padrão de distribuição de investimentos

## ABSTRACT

The pattern of the sanitation policies in Rio de Janeiro delineates an unequal territory. The characterization of the pattern of spatial distribution of investments in water and sewage networks in the period 1938-2001 shows its technical sophistication in the high income residential areas and its precariousness in low income neighbourhoods. In the 1991-2001 decade the expansion of water and sewage services for the poor didn't change the asymmetrical policy pattern, although progressive but uncertain changes have been undertaken.

**Keywords:** sanitation policies, socio-territorial inequality, pattern of investment distribution

---

Recebido para publicação em janeiro de 2002

**Mauro Kleiman** é professor do IPPUR-UFRJ

# A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos

*Luciana Corrêa do Lago*

## APRESENTAÇÃO

As questões que orientam este trabalho buscam uma interlocução com visões recentes e crescentemente hegemônicas sobre a espacialidade metropolitana brasileira, sob os efeitos da crise e da reestruturação econômica e estatal. Fatos novos emergem, tais como os condomínios fechados, os *shoppings*, as vias e os serviços públicos privatizados, a territorialização do narcotráfico nas favelas, entre outros, e é com base neles que vêm se construindo, no mundo acadêmico, na mídia e no senso comum, uma nova representação sobre o urbano, manifestada por meio da idéia de um novo padrão de segregação urbana ou, mesmo, de uma nova ordem urbana. A noção de fragmentação socioespacial é constituinte dessa nova representação e materializada por esses fatos novos, entendidos como processos excludentes que transformam a escala e a natureza da segregação urbana até então vigente: por um lado, a redução de sua escala e a conseqüente “aproximação” entre ricos e pobres e, por outro, a redução do grau de interação entre grupos socialmente distintos em função do confinamento dos grupos superiores em espaços privados e da estigmatização dos espaços da pobreza como espaços da violência.

Nesse novo quadro de representação torna-se necessário investigar a natureza e a abrangência do que se entende por novo. Serão esses fatos novos resultantes de novas lógicas de produção e consumo do ambiente construído? Ou

serão novos mecanismos de legitimação, ou mesmo a institucionalização, da antiga lógica segregadora e excludente?

Tais questões compreendem necessariamente as dimensões objetiva e subjetiva da segregação urbana. No entanto, a contribuição da presente análise, no que se refere à sustentação empírica do argumento, ficará restrita a apenas alguns processos de ordem objetiva. Fundamentados nessas questões, propomos avaliar as tendências, a partir dos anos 1980, da estrutura socioespacial da metrópole do Rio de Janeiro e das condições de acesso a serviços urbanos, tendo em vista os mecanismos de produção e consumo do espaço construído metropolitano. Como estrutura socioespacial, entende-se o padrão de distribuição da população, segundo seu perfil socioocupacional, pelas diferentes áreas que conformam o espaço metropolitano, trabalhando-se conjuntamente grau de concentração dos diferentes grupos sociais e grau de homogeneidade social das áreas. Trata-se de um estudo quantitativo da estrutura urbana e das desigualdades socioespaciais, em que se privilegiarão, como fator explicativo das tendências observadas, as formas de acesso ao espaço urbano via mercado. Nesse sentido, estamos analisando apenas uma das dimensões da segregação urbana, qual seja, o padrão de localização das classes sociais à luz do mercado imobiliário. Os mecanismos institucionais e morais (des)legitimadores de uma determinada estrutura socioespacial, portanto elementos ativos no processo de segregação urbana, não serão objeto da presente análise.

Por fim, cabe mencionar que a metrópole do Rio de Janeiro apresenta especificidades em sua configuração espacial que a tornam um caso particularmente relevante de ser estudado e cotejado com a tese da “nova segregação”, na medida em que há mais de cinquenta anos a proximidade física entre os pobres das favelas e os não-pobres dos bairros convive com a enorme distância entre os pobres das periferias e os não-pobres do núcleo.

#### A REPRODUÇÃO DOS MECANISMOS DE ACESSO AO URBANO

A visão hegemônica, nos anos 1990, sobre as mudanças no padrão de segregação espacial das grandes cidades capitalistas, centrais e periféricas, tem estreita relação com as análises críticas sobre os efeitos sociais perversos da reestruturação econômica e das políticas de cunho neoliberal. As desigualdades de renda aumentam, a exclusão social emerge nos países centrais e expande-se nos periféricos, indicando a dualização da sociedade entre “os que têm” e “os que não têm” (trabalho, moradia, assistência etc.). A idéia de um “novo padrão de segregação”, fragmentado e excludente, se impõe nos estudos urbanos calcada nessa leitura da atual realidade social e centrada em duas alterações centrais: (i) na escala da segregação, com redução da distância física entre ricos e pobres e (ii) na “natureza” da

segregação, seja pela auto-segregação das camadas superiores e médias na forma de enclaves desconectados da vida urbana local, seja pela segregação compulsória das camadas inferiores em espaços entendidos como disfuncionais para a economia urbana e de risco para a ordem urbana.

Na América Latina, esse padrão fragmentado/excludente tem sido pensado em contraposição ao padrão desigual integrado *centro-periferia* consolidado nos estudos urbanos como expressão e até mesmo como explicação da dinâmica de organização interna do espaço metropolitano (Portes, 1989; Schapira, 1999; Caldeira, 2000). A concentração do emprego, da moradia das classes médias e superiores e dos equipamentos e serviços urbanos nas áreas centrais e, conseqüentemente, as enormes carências que marcam os espaços periféricos sustentaram, até os anos 1980, a visão dual da metrópole, em que a periferia evidenciava a distância física e social entre as classes sociais. É importante destacar que esse espaço dual e desigual, na perspectiva crítica, era a forma e a condição de integração dos trabalhadores pobres de países dependentes na economia urbana, condição que se dava fundamentalmente pelo acesso à situação de proprietários fundiários e aos meios de circulação casa/trabalho (Kowarick, 1983). No caso brasileiro, a omissão do poder público no que se refere tanto à regulação do uso do solo quanto aos investimentos em equipamentos e serviços garantia o baixo valor da terra e, por isso, a difusão da propriedade. A existência de favelas em áreas centrais respondia à mesma lógica segregadora, rompendo apenas com a distância física que separava os pobres dos demais residentes. A precariedade extrema das condições de reprodução do migrante que chegava na metrópole, sua incapacidade de endividamento e, portanto, de se tornar proprietário e a importância da proximidade do mercado de trabalho para atividades informais e rotativas explicavam as particularidades desses espaços.

O argumento central do trabalho é que se reproduziu, no Brasil, ao longo dos anos 1980 e 1990 a mesma lógica segregadora do período desenvolvimentista, com poucas alterações nos mecanismos de acesso à moradia e aos serviços urbanos: expansão das fronteiras por meio do parcelamento ilegal e carente de infraestrutura; expansão das favelas próximas ao mercado de trabalho; expansão do mercado empresarial, depois de um período de crise nos anos 1980, e dos serviços para a classe média em áreas periféricas. A lógica da inovação, inerente à incorporação imobiliária empresarial, induz a produção de uma nova mercadoria, no caso moradias cercadas e "seguras", que responde à ameaça gerada pela proximidade física dos pobres. O que ocorre, portanto, é a expansão das fronteiras da produção empresarial, em boa parte nesse novo formato, com o conseqüente "fechamento" de áreas periféricas para a produção extensiva de lotes populares, empurrando essa forma de produção para as franjas da metrópole. A ação pública de regulação e regularização fundiária mantém-se "a reboque" do mercado

empresarial e deixa de ser uma política *a priori* de inserção de novas terras ao mercado. A alteração mais significativa, pelo lado da oferta, é a retração do financiamento público de longo prazo para moradia popular, com impacto significativo nas camadas sociais com alguma capacidade de endividamento.

Entende-se que o principal fator explicativo da reconfiguração socioespacial da metrópole – expansão e desconcentração das favelas e expansão das áreas de classe média na periferia – está na demanda, mais precisamente na redução de seu poder aquisitivo e na instabilidade do trabalho, para ambas as classes, média e popular. Nesse sentido, dois fenômenos devem ser destacados: (i) a perda da capacidade de endividamento, reduzindo o acesso à moradia pelo aluguel e pela compra com financiamento a longo prazo e (ii) o aumento do peso do transporte no orçamento familiar, impossibilitando, para determinados segmentos de trabalhadores, a moradia na periferia distante.

Propomos desenvolver esse argumento analisando a metrópole do Rio de Janeiro em dois momentos – antes da crise (até 1980) e sob os efeitos da crise (1991 em diante) –, tendo como foco a estrutura – padrão de distribuição das classes sociais no espaço – e as desigualdades – condições de acesso à moradia e serviços – socioespaciais. A análise do período pré-crise será desenvolvida a partir de uma revisão do próprio modelo centro-periferia, ou seja, das clivagens espaciais quanto ao perfil socioeconômico da população residente e quanto às condições de acesso à propriedade e aos serviços.

## EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS NO RIO DE JANEIRO <sup>1</sup>

A análise que se segue parte da estrutura socioespacial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ <sup>2</sup>, nos anos de 1980 e 1991. Por meio de uma análise fatorial por correspondência da distribuição das categorias socioocupacionais <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE) e contou com a participação, na área de programação estatística e de geoprocessamento, dos pesquisadores Carlos Sartor, Peterson Pacheco, Giovanna Catão e Paulo Azevedo.

<sup>2</sup> A proposta teórico-metodológica de análise da estrutura socioespacial aqui utilizada foi desenvolvida pelos professores Edmond Preteceille e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, com a colaboração da autora, no âmbito do programa de cooperação entre o Centre Sociétés et Cultures Urbaines (CSU) e o IPPUR/UFRJ.

<sup>3</sup> Para o perfil socioocupacional das áreas foram utilizadas oito categorias de trabalhadores (resultantes da agregação de 26 subcategorias), construídas mediante a hierarquização social das ocupações definidas nos censos demográficos: 1. Elite Dirigente (empresários e dirigentes dos setores público e privado); 2. Elite Intelectual (profissionais em ocupações de nível superior); 3. Pequena Burguesia (pequenos empregadores do serviço e do comer-

pelas 219 áreas em que foi desagregada a metrópole<sup>4</sup>, seguida de uma classificação hierárquica ascendente, chegou-se a oito tipos socioespaciais: superior, médio superior, médio, médio inferior, operário, popular operário, popular, popular periférico (Tabela 1). A identificação de tais tipos está fundada na relação do perfil médio da composição socioocupacional de cada área com o perfil médio da metrópole como um todo. Nesse sentido, a tipologia socioespacial contém o grau de homogeneidade social das áreas e de concentração espacial das categorias. As condições de acesso à moradia e aos serviços urbanos serão examinadas em sobreposição a essa estrutura socioespacial.

### *Repensando o padrão núcleo-periferia*

Em 1980, a metrópole do Rio de Janeiro apresentava uma configuração socioespacial hierarquizada (Mapa 1), a qual expressava a complexidade da estrutura social da região<sup>5</sup> no final do período de crescimento econômico. Não é nossa intenção fazer uma descrição ampla de tal configuração, mas destacar os elementos que apontam para uma relativização da dualidade contida no padrão *núcleo-periferia*. Uma primeira evidência diz respeito às áreas “polares” da hierarquia – áreas do tipo superior e dos tipos populares –, onde, pelo modelo dual, se esperaria um maior grau de homogeneidade social. Em todas as áreas da zona sul do Rio de Janeiro, excluídas as áreas de favela, o percentual das categorias superiores (elites e pequena burguesia) entre os residentes não passava de 38%, ficando as categorias médias em torno de 30% e as inferiores, de 35% (Tabela 1). O elevado percentual das categorias proletárias e subproletárias é explicado, em parte, pela forte presença das empregadas domésticas, que representavam, em 1980, 17% da população ocupada nas áreas nobres da cidade. Esse segmento, entretanto, não utilizava os mecanismos de mercado para o acesso à moradia: 90% era, na zona sul, o percentual médio de empregadas domésticas que residiam na casa do patrão. Convém observar, porém, que ainda 20% dos residentes nessas áreas pertenciam às categorias sociais inferiores, com acesso através do mercado.

---

cio); 4. Classe Média (empregados em ocupações de rotina, de supervisão, de segurança, do ensino básico e técnicos em geral); 5. Operariado (trabalhadores da indústria e da construção civil); 6. Proletariado Terciário (prestadores de serviço e comerciantes); 7. Subproletariado (trabalhadores domésticos, ambulantes e biscoiteiros) e 8. Categoria de agricultores.

<sup>4</sup> O tamanho das áreas, em termos populacionais, varia de 17 mil a 66 mil residentes.

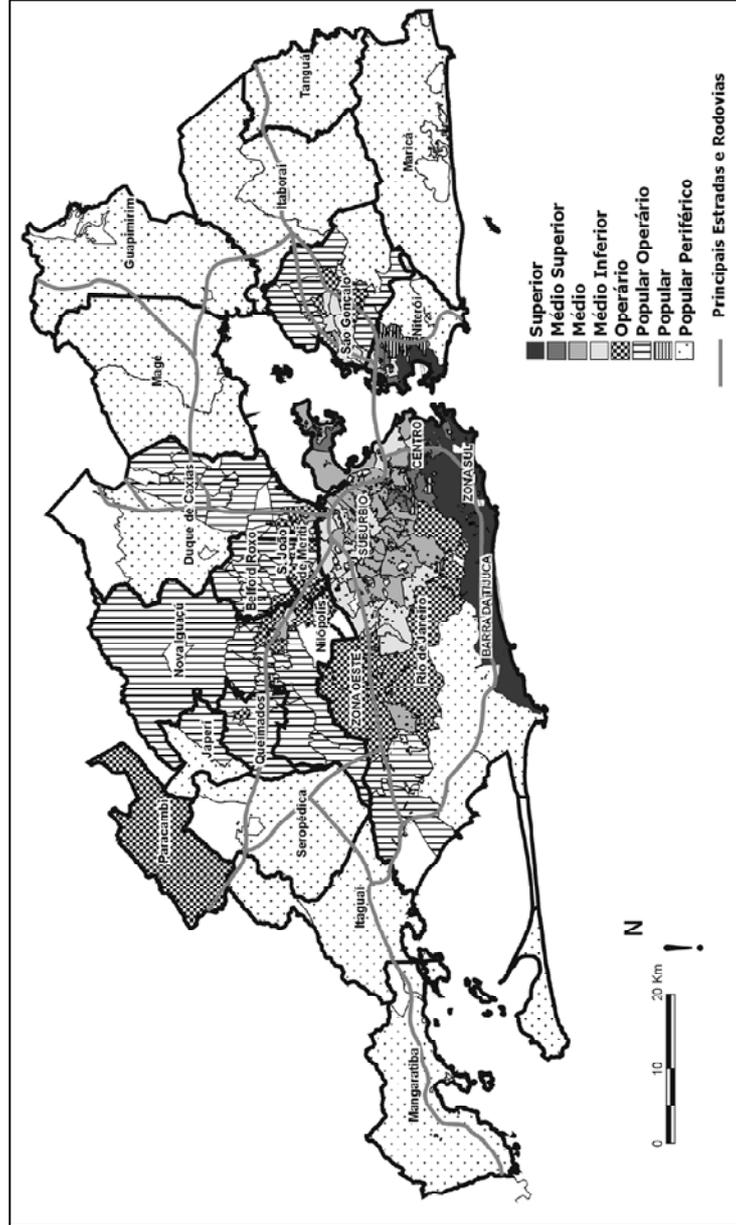
<sup>5</sup> A complexidade da estrutura social refere-se aos quase 30% de trabalhadores em ocupações de nível médio e 6% em ocupações de nível superior (Tabela 1).

Tabela 1: Perfil socioocupacional dos tipos socioespaciais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; 1980 e 1991

Tipo socioespacial das áreas	Ano	Perfil socioocupacional das pessoas ocupadas (%)									
		Elite Dirigente	Elite Intelectual	Pequena Burguesia	Classe Média	Operariado	Proletariado Terciário	Subproletariado	Agricultor	Total de Ocupados	
Superior	1980	6,1	21,5	5,2	31,3	5,7	12,9	17,0	0,5	100	
	1991	5,8	26,2	7,4	31,1	4,3	13,5	11,2	0,6	100	
Médio Superior	1980	1,5	11,4	5,4	40,8	13,4	18,8	8,5	0,2	100	
	1991	1,0	15,7	7,1	39,3	9,5	19,8	7,2	0,4	100	
Médio	1980	0,3	5,2	4,6	41,0	19,4	23,1	6,1	0,2	100	
	1991	0,3	7,5	6,3	40,3	13,7	24,6	6,8	0,5	100	
Médio Inferior	1980	0,2	2,8	3,2	30,2	28,8	25,4	9,1	0,5	100	
	1991	0,2	3,8	5,0	31,3	21,8	27,7	9,5	0,7	100	
Operário	1980	0,1	0,9	2,5	17,5	38,9	26,9	12,6	0,5	100	
	1991	0,1	1,3	3,9	19,1	31,0	29,6	14,2	0,8	100	
Popular Operário	1980	0,1	0,7	2,5	13,1	40,3	25,8	16,1	1,4	100	
	1991	0,0	1,1	3,7	15,5	32,1	28,3	17,8	1,4	100	
Popular	1980	0,0	1,2	1,9	16,3	27,2	33,7	18,9	0,8	100	
	1991	0,0	1,5	3,2	17,5	21,4	35,2	20,2	1,0	100	
Popular Periférico	1980	0,2	1,2	3,0	11,6	36,7	21,2	15,9	10,2	100	
	1991	0,2	1,5	4,3	13,6	30,6	24,2	19,7	5,8	100	
RMRJ	1980	1,1	6,0	3,7	27,9	25,7	23,0	11,6	1,1	100	
	1991	0,7	7,1	5,2	27,3	21,1	25,2	12,2	1,1	100	

Fonte: Censo Demográfico de 1980 e 1991; tabulação Observatório/IPPUR/UFRJ.

**Mapa 1** – Estrutura socioespacial, 1980 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro



**Fonte:** Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ-FASE, 2001  
 Equipe Metrodata: Carlos Sartor, Giovanna Catão, Paulo Renato Azevedo, Peterson Leal.

No outro pólo, as áreas de tipo popular periférico, embora com menor heterogeneidade social – 74% dos residentes eram proletários ou subproletários –, apresentavam um percentual de categorias médias nada desprezível – 11,6% – e ainda cerca de 4% de categorias superiores. Deve-se lembrar que essas áreas situavam-se nas fronteiras da metrópole e se diferenciavam das demais áreas populares pela então forte presença, em 1980, dos trabalhadores agrícolas (10%).

Uma segunda evidência refere-se à presença de áreas de tipo distinto ao tipo médio da região em que estavam inseridas, como era o caso das favelas localizadas nas áreas superiores e médias do Rio de Janeiro. Essa presença, no entanto, não invalidava o modelo *centro-periferia*, na medida em que se formou a idéia, difundida no final dos anos 1970, de que as favelas se tornariam espaços residuais no cenário urbano carioca. Tal idéia era sustentada por três fatores: (i) a “abertura” da periferia metropolitana aos trabalhadores pobres através da produção extensiva de lotes urbanos, iniciada na década de 1950 e expandida até os anos 1970; (ii) a queda, nos anos 1970, da taxa de crescimento da população favelada, muito embora a proporção de favelados em relação ao total da população continuasse aumentando e (iii) a política seletiva de remoção de favelas nas décadas de 1960 e 1970<sup>6</sup>, que concentrou sua ação nas áreas mais valorizadas da cidade. O interessante é que, já em 1980, havia uma presença significativa das categorias médias nas favelas situadas nas áreas superiores<sup>7</sup>: representavam cerca de 16% da população ativa, percentual mais elevado do que o encontrado nas demais favelas e nas áreas populares da periferia.

A periferia metropolitana, por sua vez, apresentava um número significativo de áreas (28) de tipo médio – na Baixada Fluminense e em São Gonçalo –, nas quais as categorias médias eram as de maior peso e as categorias superiores alcançavam, em algumas áreas centrais dos municípios, 19% da população ocupada.

As evidências supracitadas implicam redimensionar o caráter homogeneizador ou socialmente excludente dos processos de periferização e de auto-segregação das classes superiores. As favelas no centro, os centros na periferia e a vasta área suburbana, mesclada de classes médias e populares, também implicam redimensionar a escala da segregação nos anos 1970, ou seja, a elevada distância física entre “ricos” e “pobres” indicada pela visão dual. No entanto, essa relativa complexidade da estrutura socioespacial era marcada por uma clivagem que na realidade serviu para fundamentar a visão dualizada da metrópole: as condições urbanas de vida e, mais especificamente, as condições de acesso à moradia e a equipamentos e serviços urbanos.

<sup>6</sup> Segundo Santos (1978), 175.800 pessoas haviam sido removidas até 1968, mas foi a partir desse ano, até 1973, que o programa foi mais sistemático e intenso.

<sup>7</sup> Essas favelas estão representadas pelo que denominamos tipo popular (ver Tabela 1).

Quanto ao acesso à moradia, o corte mercado formal/informal foi elemento central na definição do “padrão periférico de urbanização”. A informalidade do espaço periférico não significava apenas a ilegalidade da propriedade fundiária, mas as irregularidades no padrão urbanístico e construtivo, e, como tal, evidenciava uma maior dualidade espacial do que a verificada pelo perfil socioespacial. Com efeito, a ilegalidade periférica se sobrepunha à diversidade social da região, particularmente nos municípios da periferia, na medida em que a política de omissão dos governos locais quanto ao controle e ordenamento do espaço urbano generalizou a ilegalidade da propriedade, principalmente através do binômio lote popular + autoconstrução da moradia. A produção imobiliária empresarial na periferia era insignificante nos anos 1960 e 1970, prevalecendo nas áreas mais centrais e valorizadas a produção de casas por pequenos empreiteiros locais, sem financiamento de instituições públicas ou privadas, o que reduzia, assim, as exigências em relação à legalidade. Em contraposição, nas áreas de tipo superior e médio localizadas nas zonas mais nobres da capital e mesmo em parte da zona suburbana predominava a legalidade fundiária.

As condições de acesso aos serviços urbanos, por sua vez, apresentavam maior correspondência com a estrutura socioespacial. O percentual de domicílios ligados à rede de água mostrava a periferia metropolitana bastante diferenciada; variava de 92%, nas áreas centrais, a 16%, nas mais distantes. No município do Rio de Janeiro, tal desigualdade de acesso à água potável era menos acentuada (oscilava entre 72% e 99%), com exceção das favelas, que apresentavam um percentual médio de 57% dos domicílios ligados à rede. Nesse sentido, morar na zona oeste, área periférica da capital, significava ter melhor condição urbana de vida do que morar na periferia metropolitana, embora a distância casa-trabalho assim como a abrangência da ilegalidade da moradia fossem semelhantes. O mesmo pode ser dito em relação aos moradores das favelas cariocas, se comparados com os moradores na periferia mais distante: além de maior acesso aos serviços, estavam mais próximos do mercado de trabalho.

#### *As condições de acesso ao urbano nos anos 1980/90: reprodução da lógica segregadora*

A crise econômica iniciada nos anos 1980 e, em particular, a crise do setor público abalaram, embora em grau diferenciado, os três segmentos que compõem a estrutura de provisão de moradia nas grandes cidades brasileiras: a produção empresarial, a produção popular e a produção estatal. No caso da incorporação imobiliária, o Estado, por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), havia garantido, a partir dos anos 1960, a expansão dessa forma de produção de moradia no país. O pequeno especulador cedeu lugar à grande empresa imobiliária,

cuja ação era até então limitada pelas dificuldades decorrentes da inexistência de um mecanismo capaz de centralizar poupanças para financiar os empreendimentos. Como consequência, as cidades brasileiras conheceram, no período 1970/80, um extraordinário crescimento dos edifícios de apartamentos produzidos para as classes médias nas áreas centrais. Na segunda metade da década de 1980, o SFH entra em colapso, fazendo com que o financiamento imobiliário passe a depender sobremaneira dos recursos próprios dos compradores, o que leva a um estreitamento do mercado<sup>8</sup>.

Até meados dos anos 1990, duas tendências marcaram a produção imobiliária empresarial no Rio de Janeiro: a retração da oferta de moradia e a mudança do padrão dessa oferta com a redução do porte dos empreendimentos e com o aumento do tamanho médio e do preço das unidades lançadas. Observava-se a elitização do mercado imobiliário carioca, que nos anos anteriores havia se caracterizado não só pela criação da nova fronteira de expansão na Barra da Tijuca, mas pela desconcentração das atividades dos grandes incorporadores em direção a alguns bairros suburbanos, que, ao atuarem acima do preço médio da região em busca de sobrevalorização, alteraram o padrão socioeconômico local. Essa relativa valorização de alguns bairros suburbanos não anulou o diferencial do preço fundiário entre a região e as zonas sul e norte, garantindo a parcelas da classe média, com capacidade de endividamento a longo prazo, acesso não apenas à casa própria, mas a um novo padrão de moradia, verticalizado e com equipamentos de lazer. Com a crise do SFH, porém, a produção das grandes empresas voltaram a se concentrar nas áreas nobres da cidade, mais especificamente na Barra da Tijuca, que se consolidou, nos anos 1980, como fronteira de expansão do mercado de ponta. Nos anos 1990, alguns bairros da zona sul, como Ipanema e Leblon, começaram a sofrer um processo mais intenso de renovação do seu estoque imobiliário pelas grandes empresas incorporadoras, com a construção de apartamentos de luxo e edifícios de escritórios.

Se, no período de crise, os grandes incorporadores reduziram seus investimentos nos subúrbios, o mesmo não pode ser dito em relação aos pequenos construtores, responsáveis por grande parte do espaço construído da região, que apresentaram uma produção relativamente constante no período. Contrariamente à lógica de atuação dos incorporadores, esses agentes reiteram o padrão construtivo e as características socioeconômicas da região, com empreendimentos de pequena densidade e pouco verticalizados. Esses apartamentos de

---

<sup>8</sup> A produção imobiliária nos anos 1980 se caracterizou por períodos de expansão e crise, mas com tendência à perpetuação da crise diante da crescente importância do mercado financeiro como captador dos recursos flutuantes, reduzindo, assim, a capacidade do setor imobiliário em atrair investimentos.

custo mais baixo tornaram-se uma das poucas alternativas encontradas pelos setores médios, com reduzida capacidade de poupança, em adquirir um imóvel. Essa forma de produção também é responsável pelo estoque de apartamentos localizados nas áreas centrais dos municípios periféricos da Baixada Fluminense, devido, na maioria dos casos, a construtores locais, sem atuação em outras áreas.

Nos anos 1990, os efeitos da crise econômica sobre a produção imobiliária empresarial reduziram-se em função do controle da inflação, do retorno do financiamento público para os adquirentes de imóveis através da Caixa Econômica Federal e ainda do financiamento pelos bancos privados, que intensificaram seus investimentos no setor imobiliário. Como resultado, vem ocorrendo novamente uma desconcentração da produção voltada para os segmentos sociais médios em direção aos subúrbios e, agora também, em direção às áreas consolidadas na periferia. São edifícios de apartamentos e condomínios residenciais localizados em locais cujo baixo valor da terra tem viabilizado o acesso à propriedade aos segmentos médios com renda superior a seis salários mínimos<sup>9</sup>. Convém mencionar que, em 1991, cerca de 90% da população residente na Baixada Fluminense tinha renda familiar abaixo de cinco salários mínimos. Uma característica da incorporação imobiliária nos municípios periféricos é a altíssima concentração dos novos empreendimentos em áreas restritas no centro do município. Em Nova Iguaçu, do total de edifícios residenciais construídos entre 1980 e 1996, 83% estavam localizados no bairro central do município.

Ainda sobre as tendências do setor de incorporação, cabe ressaltar que o reaquecimento da produção intensificou a renovação do estoque nas zonas sul e norte e a expansão na Barra da Tijuca, no sentido da elitização desses mercados<sup>10</sup>. Outra mercadoria de ponta do setor são os *shopping-centers*, em acelerada disseminação pela metrópole nos últimos dez anos<sup>11</sup>. Em todas as áreas de expansão do capital imobiliário residencial citadas anteriormente vêm sendo construídos *shopping-centers*<sup>12</sup>.

A crise econômica/estatal e a valorização das áreas periféricas consolidadas atingiram diretamente as formas de acesso à casa própria para amplos segmentos sociais de baixa renda. Por um lado, a construção de conjuntos habitacionais

<sup>9</sup> Uma renda familiar em torno de US\$ 500.

<sup>10</sup> Há indícios de uma reversão, a partir da segunda metade dos anos 1990, do processo de elitização do mercado na Barra da Tijuca, que passa a atender a uma demanda mais diversificada.

<sup>11</sup> Com a derrocada do SFH, os fundos de pensões tornaram-se importante fonte de financiamento imobiliário, deslocando parte de suas aplicações financeiras para o setor, na forma de associação com o incorporador. Essa nova fonte impulsionou a construção de *shopping-centers* e apart-hotéis por todo o país.

<sup>12</sup> Só na Baixada Fluminense, foram construídos nos anos 1990, seis *shopping-centers*.

pelo poder público encerra-se com o fim do BNH, em 1986. Por outro, inflação, achatamento salarial, instabilidade no emprego e encarecimento da terra levaram à retração, a partir dos anos 1980, da produção “descapitalizada” e extensiva de loteamentos populares<sup>13</sup> na periferia do Rio de Janeiro. Convém lembrar que a crescente incapacidade de endividamento dos trabalhadores não se deve apenas à desvalorização dos salários em face do acelerado processo inflacionário no período; o aumento da instabilidade do trabalho e da incerteza em relação ao rendimento mensal é outro fator de interferência direta nas possibilidades de acesso à moradia por segmentos sociais que, sem condições de poupar, tinham como única saída o endividamento a longo prazo. No entanto, o empobrecimento das camadas populares não tem inviabilizado o acesso à propriedade na periferia distante, através da compra do lote. Embora num ritmo bem inferior ao dos anos 1950 e 1960, o mercado informal de lotes populares nos municípios localizados na fronteira metropolitana, como Itaboraí, Itaguaí e Japeri, garantiu, nas duas últimas décadas, taxas de crescimento demográfico acima de 3% ao ano e as mesmas condições de carências urbanas das décadas anteriores. Esse é o lado menos visível da crescente informalização da produção de moradia para os setores de baixa renda. A face mais visível são as ocupações ilegais, que a partir da década de 1980, se difundem pelo tecido urbano da metrópole.

O ritmo de crescimento populacional nas favelas do Rio de Janeiro<sup>14</sup> sofreu uma aceleração a partir dos anos 1980, enquanto no município como um todo continuou em queda<sup>15</sup>. Em 1996, a população residente em favela equivalia a 17% da população total. Essa crescente informalização vem ocorrendo por meio da periferação de novas ocupações e da densificação das já existentes e é acompanhada por uma intensificação do mercado de compra e venda e, em menor escala, de aluguel.

---

<sup>13</sup> Grande parte dos loteamentos populares no Rio de Janeiro foi implementada por agentes descapitalizados que realizavam a operação por etapas, sem investir previamente grande soma de recursos. Quanto à forma de comercialização, a prática era, até o início do processo inflacionário mais acelerado no final da década de 1970, a venda dos lotes através de prestações prefixadas. Foi essa forma de produção que sofreu retração na década de 1980.

<sup>14</sup> A análise sobre as favelas se restringe à cidade do Rio de Janeiro em função da ausência de dados sistemáticos e confiáveis referentes ao mesmo fenômeno nos demais municípios metropolitanos. As prefeituras municipais da Baixada Fluminense indicam o surgimento de favelas, especialmente nos anos 1990, mas desconhecem o tamanho da população residente. Nos municípios de Itaboraí e Japeri, na periferia distante, segundo suas prefeituras, as ocupações são pontuais e pouco significativas quanto ao volume de domicílios.

<sup>15</sup> Entre 1991 e 1996 a taxa de crescimento da população favelada (1,6% ao ano) manteve-se acima da referente à população não-favelada (0% ao ano).

As explicações para o crescimento mais rápido das favelas não se esgotam nos fatores socioeconômicos e nas alterações da própria dinâmica urbana. Somem-se ainda as transformações na conjuntura política fluminense a partir de 1982, data que marca o início da adoção pelos poderes públicos locais (governos estadual e municipal) de políticas de reconhecimento das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos como solução dos problemas de moradia das camadas populares. Legitima-se a ilegalidade. Essas políticas, ao proporem a legalização da posse da terra e a urbanização das favelas, reduziram as incertezas quanto à manutenção dos moradores em suas ocupações e criaram expectativas de melhorias das condições de vida, cujo resultado foi a diminuição das barreiras para novas ocupações.

A intensificação do crescimento das favelas variou significativamente entre as diferentes zonas da cidade. As duas zonas de expansão do município – o eixo elitizado da Barra/Jacarepaguá e o eixo popular da zona oeste – apresentaram as maiores taxas de crescimento tanto da população favelada (3,9% e 3,4% ao ano respectivamente) quanto da não-favelada (1,6% e 1,3% ao ano). Nas zonas sul, norte e suburbana, todas com taxa média de crescimento da população não-favelada negativa, destaca-se a zona sul com uma taxa de crescimento dos residentes em favelas de 2,4% ao ano, aumentando de 14,9% em 1991 para 17% em 1996 o peso desses residentes em relação à população total da região. A zona norte da cidade foi a única região que apresentou perda absoluta de população residindo em favela.

Classicamente, atribuiu-se à migração, em particular a do nordeste, a causa do crescimento demográfico nas favelas. Os dados censitários, no entanto, indicam que a migração explica cada vez menos o acelerado processo de favelização em curso na cidade. Na zona oeste, região onde houve, entre 1991 e 1996, o maior incremento absoluto de população favelada (em torno de 22 mil pessoas), apenas 2 mil e 600 pessoas eram imigrantes da década de 1990. Podemos inferir que o surgimento e a expansão de novas favelas (localizadas predominantemente na zona oeste) têm ocorrido através da mobilidade espacial no interior do próprio município, seja do bairro para a favela, seja de favelas consolidadas para favelas recentes. A fuga do aluguel, tanto no mercado formal quanto no informal, e a redução da oferta de habitação ou de lote popular explicam essa mobilidade em direção às favelas periféricas. Cabe lembrar que o valor do aluguel de um imóvel nas favelas das zonas sul e norte pode equivaler, hoje, ao de um apartamento em Copacabana ou no Centro. Já a mobilidade intramunicipal tem menor peso explicativo, quando se observa o incremento populacional nas favelas já consolidadas das zonas sul e suburbana. Na zona sul da cidade, cerca de 40% do aumento da população favelada, nos primeiros cinco anos da década de 1990, era composto por migrantes de fora do município, em sua maior parte do nor-

deste. Nesse sentido, a possível “expulsão branca”, gerada pela valorização imobiliária, de residentes mais pauperizados das favelas centrais é, em certa medida, compensada pela “entrada” nesses espaços de uma população migrante cujo perfil social era, em média, inferior ao dos já residentes. As redes familiares funcionam, para o migrante recém-chegado, como importante mecanismo de acessibilidade à moradia e de inserção na economia urbana. Por sua vez, a localização dessas favelas em áreas com grande demanda por trabalho de baixa qualificação no setor de serviços e construção civil se mantém como fator central para a inserção do migrante.

Uma questão importante em relação aos mecanismos de acesso à moradia que reforça o argumento de que a lógica segregadora pouco se altera nos anos 1980 e 1990 diz respeito à ação regulatória do poder público sobre o uso do solo. A ausência de políticas efetivas de regularização fundiária em todos os municípios e a difusão das ocupações ilegais nas áreas consolidadas e dos loteamentos clandestinos nas áreas de expansão evidenciam a continuidade da histórica política de omissão do Estado em relação à produção do espaço urbano popular. A regularização fundiária na metrópole do Rio de Janeiro vem se dando por meio do mercado imobiliário, a reboque da produção empresarial, que ao estender suas fronteiras em direção à periferia incorpora novas glebas à cidade legal<sup>16</sup>.

Em que medida as políticas de investimento em serviços urbanos continuam reproduzindo a lógica segregadora dos anos 1960 e 1970? Análises referentes ao município do Rio de Janeiro nos anos 1970 (Vetter e Massena, 1982) identificaram na dinâmica urbana carioca uma matriz perversa de distribuição dos recursos urbanos, que fazia com que os investimentos públicos, escassos, revertessem direta ou indiretamente para as camadas já mais bem servidas, de renda mais alta. O modelo de “causação circular” passou a ser considerado pela literatura característico do padrão de urbanização metropolitano brasileiro. Existem hoje evidências de que esse quadro sofreu alterações a partir do final dos anos 1970. No caso da metrópole do Rio de Janeiro, a distribuição dos serviços em saneamento básico pela companhia estadual, a partir dos anos 1980, mostrou um crescimento dos investimentos nas zonas mais pobres (periferias e favelas), que passaram a ser equivalentes aos realizados nas áreas mais valorizadas (Marques, 1993). Essa mudança no padrão histórico de alocação dos investimentos, convertendo-se em melhoria nas condições de vida dos setores de baixa renda, não foi

---

<sup>16</sup> A política de urbanização de favelas, implementada no município do Rio de Janeiro a partir dos anos 1990, enquadra-se perfeitamente nessa “lógica regulatória”. Constitui uma política de integração do ambiente construído das favelas ao mercado formal do bairro, por meio de intervenções urbanísticas e de provimento da infra-estrutura. Nesse caso, a regularização seria uma consequência “natural” dessa integração.

exclusiva do Rio de Janeiro<sup>17</sup>. No entanto, não nos interessa tanto examinar aqui os impactos sociais do redirecionamento dos investimentos para a periferia, inegavelmente positivos no sentido redistributivo, mas sim a lógica de localização desses investimentos. A expansão da rede de água potável na periferia metropolitana e na zona oeste da capital ocorreu nas novas áreas incorporadas pelo capital imobiliário, sinalizando uma reprodução do modelo de “causação circular” espacialmente expandido (Mapa 2). Cabe mencionar que nos anos 1980 as grandes agências internacionais passaram a ter papel decisivo na distribuição dos recursos e na definição da própria política de infra-estrutura básica, fragmentando a política entre as agências financiadoras e gerando uma irracionalidade na implementação dos programas nunca vista até então<sup>18</sup>.

Por fim, as condições de acesso ao transporte sofreram impacto significativo quanto ao preço das tarifas. O aumento do valor das passagens rodoviárias, ao longo da última década<sup>19</sup>, numa proporção muito acima do aumento do salário mínimo, tem causado um forte efeito no orçamento doméstico, particularmente das famílias residentes nas áreas periféricas mais distantes, cujas rendas mensais são cada vez mais instáveis. Convém lembrar que a abrangência e a tarifa única do transporte ferroviário, independentemente da distância ao centro do Rio, foram, nos anos 1950 e 1960, fator central para a expansão periférica. As atuais áreas de expansão periférica não têm acesso a esse tipo de transporte, na medida em que as linhas férreas não foram estendidas. O total abandono desse meio de transporte pelo Estado, que culminou com sua privatização nos anos 1990, deixou nas mãos das empresas de ônibus e, mais recentemente, das redes clandestinas de *vans* e kombis<sup>20</sup> o controle sobre o transporte público. Nesse sentido, pode-se pensar que as condições de circulação, nelas incluída a distância do mercado de trabalho, passaram, nas últimas décadas, a ter maior peso nas decisões locacionais da população trabalhadora.

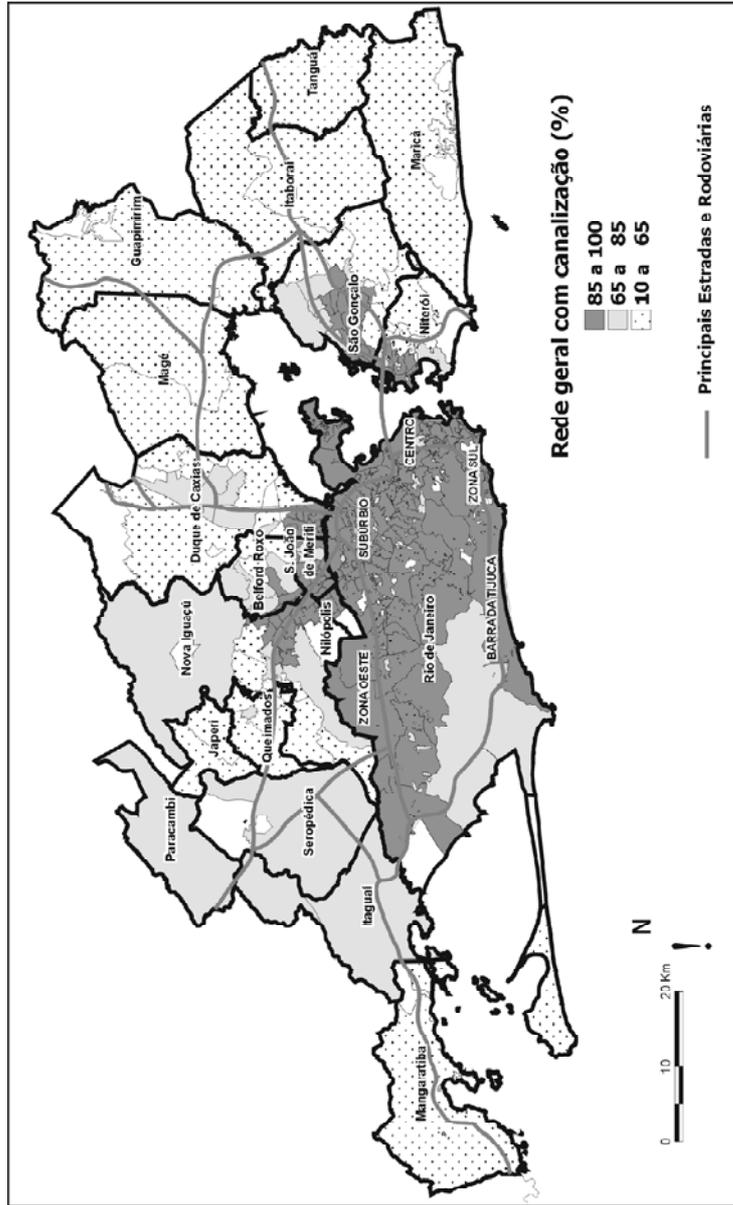
<sup>17</sup> Ver Ribeiro e Lago (1995) sobre as mudanças, na década de 1980, das condições de saneamento na capital e na periferia das cinco maiores metrópoles brasileiras.

<sup>18</sup> A expansão da rede de água na Baixada Fluminense, financiada pelo BIRD no âmbito do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, não foi acompanhada pela construção dos reservatórios, sob a responsabilidade do governo estadual, e as estações de tratamento de esgoto, financiadas pela agência japonesa, não foram postas em funcionamento, devido à não-execução da rede de esgoto, também sob a responsabilidade do governo estadual.

<sup>19</sup> O preço médio da passagem intermunicipal era R\$ 2,00 em 2001, o que significava, para os moradores da periferia que trabalhavam no Rio de Janeiro, um gasto mensal mínimo com transporte de R\$ 80,00. O salário mínimo era, na época, R\$ 151,00.

<sup>20</sup> A vantagem das *vans* e kombis está na redução do tempo de viagem, na medida em que as tarifas equivalem, ou mesmo superam, às dos ônibus.

**Mapa 2** – Domicílios com abastecimento de água adequado, 1991 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro



**Fonte:** Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ-FASE, 2001  
 Equipe Metrodata: Carlos Sartor, Giovanna Catão, Paulo Renato Azevedo, Peterson Leal.

*As tendências da segregação na crise*

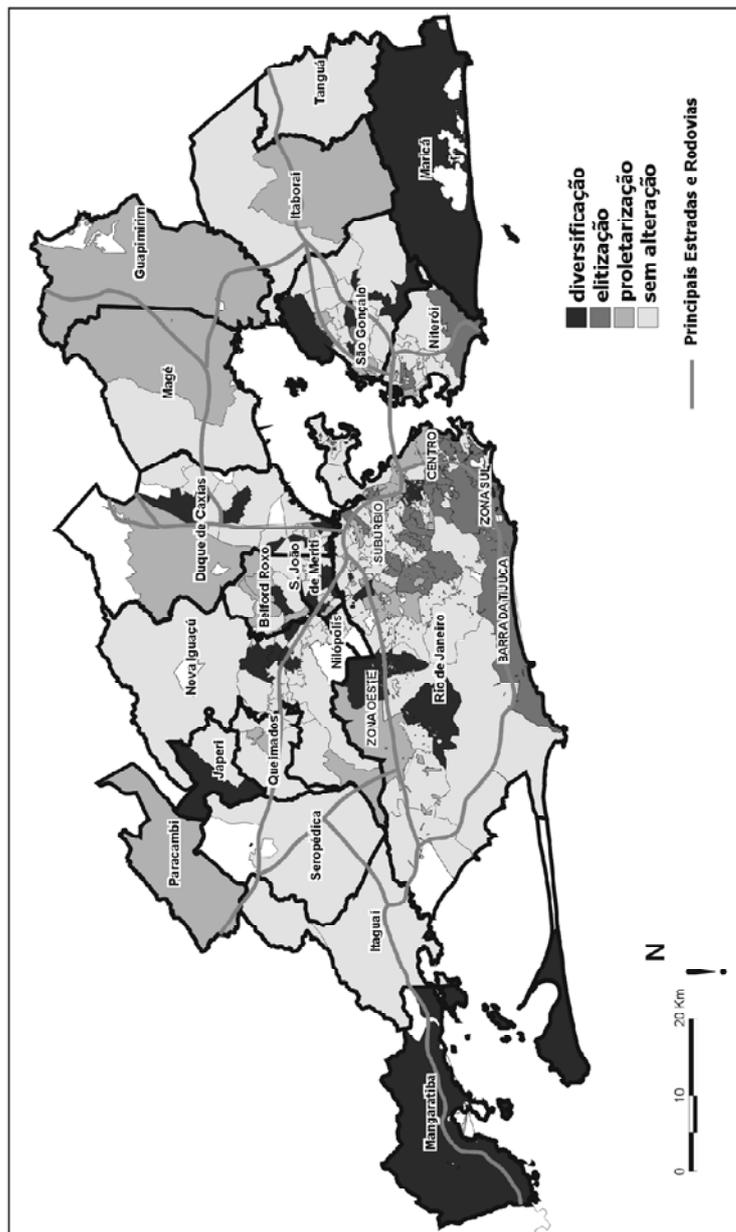
Diante das evidências expostas anteriormente, o que ocorreu com o padrão de segregação a partir dos anos 1980? A primeira constatação foi a relativa estabilidade da estrutura socioespacial no período. Embora 45% das áreas tenham apresentado alguma mudança no perfil social, apenas em metade delas tal mudança foi capaz de alterar a posição da área na hierarquia socioespacial da metrópole, ou seja, de alterar o tipo socioespacial da área. Com base nessas alterações, três tendências – a elitização, a diversificação social e a proletarização<sup>21</sup> – demonstram certa relevância (Mapa 3).

A primeira tendência refere-se à elitização da população residente em áreas com significativa intervenção do capital imobiliário, responsável pelas mudanças de uso do espaço. Tal tendência é verificada (i) em áreas consolidadas já valorizadas, como alguns bairros na zona sul do Rio de Janeiro, (ii) em novas áreas de expansão que se integraram à malha urbana através de grandes empreendimentos de incorporação imobiliária, sendo a Barra da Tijuca e Itaipu (em Niterói) os casos mais evidentes, e, ainda, (iii) em áreas consolidadas menos valorizadas na zona suburbana do Rio de Janeiro. Nessas áreas, a elitização foi marcada pelo aumento significativo no peso da elite intelectual e, em menor grau, da classe média e pela diminuição relativa dos prestadores de serviço, dos trabalhadores domésticos e dos operários da construção civil.

A segunda tendência refere-se à diversificação social de áreas localizadas na periferia, associada à “entrada” de novos empreendimentos imobiliários, e, conseqüentemente, a mudanças no padrão habitacional local. É o que denominamos expansão das fronteiras do “núcleo”. Verifica-se essa tendência nas áreas centrais de Campo Grande (zona oeste do Rio de Janeiro) e dos municípios de Nova Iguaçu e Caxias, nas quais o aumento mais significativo ocorreu nas categorias médias de supervisão e de ensino e na pequena burguesia, mas sem grandes alterações no elevado peso do proletariado dos serviços e comércio. É interessante notar que nessas localidades a tendência à diversificação foi acompanhada por taxas de crescimento populacional próximas de zero. Ou seja, há uma mudança de uso do espaço urbano, sem adensamento. Tais mudanças estão associadas, em certa medida, à ampliação de alternativas habitacionais voltadas para os segmentos sociais médios, na forma de edifícios de apartamentos e condomínios

<sup>21</sup> Entende-se como processo de (i) elitização o aumento na participação das elites ou da pequena burguesia juntamente com a queda na participação do proletariado ou do subproletariado; de (ii) diversificação social a queda na participação do operariado ou do subproletariado e o aumento tanto na da classe média, na da pequena burguesia ou na da elite intelectual, quanto na do proletariado; de (iii) proletarização a queda na participação do operariado e o aumento na do proletariado ou na do subproletariado.

**Mapa 3** – Mudança no perfil socioocupacional das áreas – Região Metropolitana do Rio de Janeiro



**Fonte:** Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ-FASE, 2001  
 Equipe Metrodata: Carlos Sartor, Giovanna Catão, Paulo Renato Azevedo, Peterson Leal.

horizontais ou conjuntos habitacionais produzidos por empresas construtoras, em áreas onde o baixo valor da terra tem viabilizado a compra do imóvel. A maior parte dessas empresas atua apenas nesse mercado imobiliário periférico, algumas com financiamento próprio para comercialização dos imóveis, outras com financiamento público da Caixa Econômica Federal (a partir de 1995). É importante ressaltar que os financiamentos públicos para a compra da casa própria foram praticamente suspensos entre a segunda metade da década de 1980 e meados da década de 1990, causando uma enorme retração na produção de novas moradias tanto para as camadas populares quanto para as camadas médias e altas. A intensificação da produção de condomínios e conjuntos na periferia ao longo da segunda metade dos anos 1990 está diretamente relacionada à retomada dos programas de financiamento pela CEF.

Esse fenômeno pode ser visto em diferentes áreas periféricas, sempre apresentando, porém, como característica comum a alta concentração dos empreendimentos em áreas restritas, justamente as dotadas de infra-estrutura urbana (água, luz, esgoto, asfalto etc.). É na zona oeste do município do Rio de Janeiro, particularmente em Campo Grande e Bangu, que a partir do final da década de 1970 começa a se expandir uma nova forma de produção fundiária associada à incorporação imobiliária, cujo produto são loteamentos cercados, produzidos para os setores médios da população com algum acúmulo de capital e capacidade de endividamento. Nessas áreas, encontram-se tanto a oferta de lotes, cuja construção da habitação fica por conta do comprador, quanto a oferta do lote com a casa pronta. Indícios desse mesmo fenômeno são também observados nos municípios de Nova Iguaçu, de Mesquita, de Caxias e de São Gonçalo, com padrão residencial inferior. Sempre de forma territorialmente concentrada, vêm sendo construídos prédios de apartamentos e condomínios/conjuntos cercados, com casas unifamiliares prontas.<sup>22</sup>

Embora não haja informações sistematizadas, pode-se afirmar que o processo de favelização tem acompanhado o surgimento desses novos empreendimentos imobiliários nas áreas periféricas consolidadas. Trata-se de um fenômeno relativamente novo na periferia que evidencia a reprodução do histórico padrão de estruturação urbana na cidade do Rio de Janeiro, onde a favela é a única alternativa de moradia para os que estão precariamente inseridos na economia urbana e onde a proximidade com o mercado de trabalho, especialmente de prestação de serviço e construção civil, é condição para sua inserção. O fato de

<sup>22</sup> Para se ter uma referência da demanda solvável e do valor desses imóveis, nos empreendimentos com padrão mais popular, uma casa de sala e dois quartos custava em média, em 2001, R\$ 30.000,00, exigindo uma renda familiar mínima do comprador de sete salários mínimos por mês (R\$ 1.000,00).

as áreas centrais desses municípios periféricos estarem sofrendo uma relativa dinamização econômica nos setores de comércio<sup>23</sup>, de serviços e da construção civil, e ainda abrigarem um maior contingente de camadas médias demandantes de serviços pessoais, explica em parte a favelização periférica. Somam-se a esses fatores a mercantilização e a valorização da terra (e da laje) nas favelas mais centrais da metrópole, reduzindo as possibilidades de moradia nesses locais de famílias sem algum capital acumulado.

Inversamente à anterior, a terceira tendência é caracterizada pela proletarianização de áreas operárias, com a diminuição do operariado industrial e o aumento relativo dos prestadores de serviços, dos trabalhadores domésticos e dos ambulantes, e, em pequena escala, da pequena burguesia. Nesse caso, é pouco provável que as mudanças no perfil social local estejam relacionadas à mobilidade espacial; o mais provável é que tenha ocorrido, entre a população residente, a precarização das condições de trabalho, com a saída do setor industrial para o de comércio e serviços. Identifica-se essa tendência nas favelas da zona suburbana do Rio de Janeiro.

Por fim, observando-se o processo de expansão da área metropolitana, dois padrões se configuram: o primeiro, formado por uma expansão conjugada a um processo de elitização e de forte investimento imobiliário privado, e o segundo, por uma expansão conjugada a um processo de proletarianização e de autoconstrução em lote popular sem infra-estrutura. Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Itaipu representam o primeiro padrão. A tendência à elitização dessas áreas e os investimentos imobiliários a ela associados devem ser entendidos numa conjuntura de estagnação e elitização da própria produção empresarial, que, a partir dos anos 1990, começa a mudar. Além dos grandes condomínios residenciais, verticais e horizontais, a Barra da Tijuca apresenta a maior concentração de *shopping-centers* e *apart-hotéis* da metrópole. No entanto, embora seja uma área controlada pelo grande capital incorporador, proprietário de quase a totalidade das áreas ainda não ocupadas, as favelas continuam a crescer de forma acelerada, no mesmo ritmo das favelas da zona oeste da cidade. A infra-estrutura de esgoto sanitário também é bastante precária na maior parte da região, onde é lançado, sem tratamento, nas lagoas e praias locais.

---

<sup>23</sup> Além dos *shopping-centers*, surgem também nessas áreas os hiper-mercados nacionais e multinacionais, que concentram um conjunto de lojas de serviços. O forte impacto negativo desses grandes empreendimentos comerciais (especialmente os hipermercados) sobre o comércio varejista local tem provocado o surgimento de estratégias defensivas por parte dos pequenos e médios comerciantes, como é o caso da *Rede Economia*, uma associação de pequenos supermercados que busca meios de baratear seus produtos e se tornar competitiva em face dos hipermercados.

Os municípios de Itaboraí, Queimados, Itaguaí e Japeri representam o segundo padrão de expansão metropolitana. O mesmo padrão dos anos 1960, só que mais distante do centro. São áreas com baixa atividade econômica, comércio restrito a produtos alimentícios e a material de construção, cuja população trabalha majoritariamente no Rio de Janeiro ou em Niterói. Quanto à produção de moradias, as casas são autoconstruídas em lotes ilegais, desprovidos de infraestrutura básica e pavimentação. Há uma produção significativa, também através da autoconstrução, de cômodos para aluguel dentro do próprio lote residencial, que vem progressivamente assumindo papel central no orçamento familiar<sup>24</sup>.

A partir dos processos descritos, o que podemos inferir sobre as tendências do padrão de segregação no Rio de Janeiro? Focalizando a análise na tendência à elitização das áreas superiores, podemos concluir que a auto-segregação das elites se intensificou nos anos 1980, no sentido de maior homogeneidade social dessas áreas. No entanto, se é enfocado o processo de diversificação social das áreas periféricas, podemos também concluir que a segregação sofreu uma retração ao se ampliarem as fronteiras do “núcleo”. Um número significativo de áreas apresentou, no final da década, maior mistura social. Por fim, alterando a escala e observando o padrão de expansão da metrópole como um todo, evidencia-se a reprodução do padrão desigual integrado *centro-periferia*, marcado pela enorme distância física e pelas desigualdades sociais entre as classes superiores e populares.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDEIRA, T. P. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Ed. 34, 2000.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- MARQUES, E. C. *Desigualdades Sociais e Infra-estrutura Urbana: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro*. 1993. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- PORTES, A. Latin american urbanization during the years of the crisis. *Latin American Research Review*, v. XXIV, n. 3, p. 7-44, 1989.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, Luciana. Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 2, p. 25-32, abr./jun. 1995.
- SANTOS, Carlos Nelson F. Voltando a pensar em favelas por causa das periferias. In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS DO PLANEJAMENTO URBANO E HABITACIONAL. 1978, Rio de Janeiro. *Anais*.. Rio de Janeiro: PUC-NEURB, 1978. p. 49-78.

<sup>24</sup> O valor médio do aluguel de um cômodo com banheiro na periferia distante era, em 2001, R\$ 100,00.

SCHAPIRA, M. F. Amérique latine: la ville fragmentée. *Esprit*, n. 258, p. 128-44, nov. 1999.

VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? *Debates Urbanos*, n. 1, p. 49-77, 1982.

## RESUMO

O trabalho analisa as tendências, a partir dos anos 1980, do padrão de segregação na metrópole do Rio de Janeiro, tendo em vista os processos de produção e consumo do espaço construído metropolitano. Tal análise dialoga com a visão hoje dominante de uma nova ordem urbana, marcada pela fragmentação e pela exclusão. O argumento central do trabalho é que se reproduziu, no Brasil, ao longo dos anos 1980 e 1990 a mesma lógica segregadora do período desenvolvimentista, com poucas alterações nos mecanismos de acesso à moradia e aos serviços urbanos: expansão das fronteiras através do parcelamento ilegal e carente de infra-estrutura; expansão das favelas próximas ao mercado de trabalho; expansão do mercado empresarial e dos serviços para a classe média em áreas periféricas.

**Palavras-chave:** segregação, mercado imobiliário, política urbana

## ABSTRACT

The paper analyses the tendencies, since the eighties, of the Rio de Janeiro segregation pattern, focusing on the production and consumption processes of the metropolitan built environment. This analysis is inside the discussion around the current idea of a new urban order, characterized by the fragmentation and the social exclusion. The paper central argument is that, along the eighties and nineties, it has occurred in Brazil the same segregational logic of the sixties and seventies, with few changes in the mechanisms of housing and urban services access: expansion of the metropolitan frontiers through the illegal urban development; expansion of the favelas around the labour market; expansion of the capitalist real estate market and of the urban services for the middle class in the peripheral areas.

**Keywords:** segregation, real estate market, urban policy

---

Recebido para publicação em abril de 2002

**Luciana Corrêa do Lago** é professora do IPPUR-UFRJ

# USO DO SOLO E MERCADO

# Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano<sup>1</sup>

*Pedro Abramo*

## INTRODUÇÃO

O acesso à terra urbana é visto por milhões de latino-americanos como a porta de entrada da sua morada definitiva, como o lugar terminal depois de muitas peregrinações rurais e urbanas. Mas essa porta de entrada – chão de uma futura residência onde imaginam que os seus próximos, os de hoje e os do amanhã, poderão deitar raízes – transformou-se em uma verdadeira barreira social nas grandes cidades latino-americanas. Pertencer ao grupo daqueles que dispõem de um pedaço de terra urbana é uma primeira distinção social, seguida de outras: qual o tipo de acesso à terra urbana? A terra é “terra-terreno” ou é “terra e casa”? Onde se localiza esta “terra-casa” na escala socioespacial da cidade? Ela está longe ou perto do centro? Dispõe dos serviços básicos de água e esgoto? Quais os equipamentos urbanos disponíveis na sua proximidade? E, por fim, a indagação que nos cabe: como essas famílias latino-americanas conseguiram ter acesso a esse pedaço de “terra-terreno” ou “terra-casa”? Todas essas questões, e muitas outras, são reveladoras de um dos pequenos mistérios das cidades latino-americanas: como funciona o mercado de terras nessas cidades e qual o

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no Encontro da Latin America Studies Association, Guadalajara, México, 1997 e parcialmente financiado pelo Lincoln Institute of Land Policy. Agradeço a Martim Smolka pela generosidade dos comentários.

seu papel na promoção do bem-estar ou do mal-estar dessas populações? E mais, como esse mercado pode funcionar com tamanhas desigualdades sociais e urbanas? Caberia ainda perguntar se tais mercados realmente funcionam e qual a diferença em relação ao funcionamento dos mercados dos países desenvolvidos do hemisfério Norte.

As respostas a essas perguntas, certamente, serão múltiplas<sup>2</sup> e exigirão novas perguntas, mas, nas linhas que se seguem, procuraremos dar um primeiro passo para o entendimento dos mecanismos que viabilizam o acesso à “terra-terreno” e à “terra-casa” quando, para entrar no grupo daqueles que têm o usufruto do direito de propriedade ou de posse fundiária, realizou-se uma operação de financiamento. Nosso caminho é simples e procurou estabelecer uma breve taxonomia da relação entre o financiamento e o acesso à terra urbana. Para tal, utilizamos uma noção que serviu de bússola no direcionamento do nosso exercício de sistematização das experiências passadas e presentes. Essa noção é a de regime urbano que apresentamos de forma sumária na primeira seção do trabalho. Nossa intenção, ao recuperar a noção de regime urbano fordista e sua institucionalização na América Latina, foi registrar a constituição de um conjunto de nexos entre o acesso à terra urbana, o financiamento e a forma de funcionamento do mercado fundiário-imobiliário nos limites de uma temporalidade histórica particular. Trata-se do fordismo urbano excludente que, apesar de ter entrado em crise durante a década de 1980, acreditamos determina os limites e as possibilidades de entendimento do momento atual e as perspectivas de redefinição dos critérios de funcionamento do mercado de terra urbana na América Latina.

Primeiramente distinguimos duas formas de acesso à terra urbana: a via direta e a via indireta. Em seguida, estabelecemos uma relação entre o financiamento e o funcionamento do mercado fundiário e imobiliário para as duas formas de acesso à terra urbana. Por último, indicamos algumas experiências recentes que manifestam a crise dos mecanismos de regulação do fordismo urbano excludente.

#### O MARCO DE LEITURA: REGIME URBANO FORDISTA E O PADRÃO EXCLUDENTE LATINO-AMERICANO DE ACESSO À TERRA URBANA

Um dos traços marcantes do processo de configuração das cidades dos países desenvolvidos ao longo do século XX foi a promoção relativamente ampla do

<sup>2</sup> Uma parte dessas respostas podem ser encontradas nos trabalhos desenvolvidos na Rede Latino-Americana sobre funcionamento do mercado de terras, coordenada por Martim Smolka do Lincoln Institute of Land Policy. Aproveito este momento para agradecer aos colegas da Rede e adianto minhas desculpas pelos equívocos em que, porventura, tenha incorrido ao me nutrir de suas contribuições.

acesso à terra via a oferta de financiamento à moradia. A modificação do perfil da estrutura fundiária urbana no sentido de difundir o título de propriedade e, portanto, de reduzir de forma significativa a concentração fundiária urbana pode ser caracterizada como um dos elementos constituintes do que denominamos de regime urbano fordista<sup>3</sup>. A forma de provisão habitacional característica do regime de acumulação concorrencial do século XIX é, em geral, definida pela presença de um agente rentista cuja característica principal é, no intuito de aferir rendas, controlar a propriedade fundiária e residencial e permitir o acesso (e consumo) dos trabalhadores ao mercado de terras-moradia via o mercado de aluguéis<sup>4</sup>.

O mercado de terras, ao longo do regime urbano-concorrencial, pode ser caracterizado como um mercado restrito e por uma forte concentração fundiária urbana. A forma de estruturação da cidade e o modelo de organização da produção fabril conduziram à valorização do fator "proximidade" como principal critério de localização. Nesse sentido, a proximidade do local de trabalho e da moradia era um elemento determinante na configuração da estrutura intra-urbana. A valorização das áreas cênicas e próximas aos centros de emprego e a dificuldade de absorção massiva de terras mais periféricas, em função da precariedade de meios de transportes e da longa jornada de trabalho da população, foram definidoras de uma forma de provisão residencial mediada pelo mercado de aluguéis. Assim, o acesso mais amplo à terra urbana era restrito e condicionado à lógica de valorização rentista. Isto é, a forma predominante de acesso à terra dos assalariados urbanos, até as primeiras décadas do século XX, deu-se através da locação temporária de imóveis e quartos, sendo o mercado de aluguéis a forma institucional que permitia aos trabalhadores o consumo de solo-localização nas cidades.

Com as modificações na forma de organização do trabalho promovidas pela introdução dos métodos tayloristas e as novas convenções trabalhistas, duas grandes conseqüências podem ser visualizadas na relação entre a estruturação urbana e as formas de acesso à propriedade fundiária urbana. A primeira pode ser identificada a partir da modificação na articulação entre a forma de produção da espacialidade urbana e o regime de acumulação. A introdução da organização taylorista do trabalho potencializou de forma exponencial a produtividade industrial conduzindo a modificações na forma de distribuição da riqueza social (Boyer, 1988). A principal modificação ocorrida, sobretudo a partir dos anos 1930 nos países desenvolvidos, foi um compromisso estabelecido entre o au-

<sup>3</sup> Para uma apresentação da noção de Regime Urbano e Regulação Urbana, ver Abramo (1996).

<sup>4</sup> A noção de formas de provisão habitacional e sua caracterização histórica foi desenvolvida por Ball e Harloe (1992).

mento de produtividade industrial e a pactuação *ex-anteda* distribuição desses ganhos. A transferência dos enormes ganhos de produtividade ocorridos com as novas formas de organização da produção foram realizados pela via direta, ou seja, com ganhos significativos nos salários reais, e pela via indireta, por meio da intermediação da estrutura fiscal do Governo. A potencialização da capacidade de produzir bens e o crescimento da massa salarial e dos salários reais permitiu o surgimento de um mercado de consumo de massa onde a relativa estandardização dos bens permitia produzir mais a custos mais baixos.

Esse verdadeiro círculo virtuoso entre a produção e o consumo massivo de bens modificou os padrões de consumo dos assalariados com a introdução de uma quantidade significativa de novos objetos no cotidiano doméstico identificados como bens duráveis familiares. Porém, a possibilidade de acumulação familiar desses bens impunha uma modificação importante nas formas tradicionais de moradia. A substituição do trabalho e afazeres domésticos por bens manufaturados exigia uma moradia com dimensões físicas suficientes para a acumulação desses bens. Assim, o padrão da moradia de aluguel, característico do regime de acumulação concorrencial, deveria se readequar ao regime fordista de produção. O espaço da moradia deveria ampliar-se para obrigar a acumulação privada de bens de consumo. Da mesma maneira, a moradia, tal qual outros bens duráveis, se transforma em uma mercadoria de consumo mais amplo. Surge a possibilidade de um mercado de massa de moradias. Isto é, a forma de acesso à moradia deixa de ser predominantemente mediada pelo mercado de aluguéis e passa, paulatinamente, a ser mediada pelo mercado de imóveis.

Essa transformação modifica a forma de provisão habitacional e é condicionada pelo surgimento de um meio de locomoção individual, o automóvel, que se transforma em um dos mais importantes mercados de bens duráveis do fordismo. A maior facilidade de locomoção individual viabiliza o deslocamento da oferta de moradias em direção à periferia, pois, nessa área, o custo da terra permitia a oferta de moradias a preços inferiores e/ou em dimensões maiores às moradias localizadas nas proximidades dos centros urbanos. Sem dúvida, a simbiose entre o automóvel e a moradia própria é um dos traços importantes da norma de consumo fordista e tem um impacto determinante na forma de acesso à terra urbana.

O surgimento de um mercado de consumo de massa e, portanto, por via indireta de acesso à terra urbana, só foi possível com a institucionalização de formas de financiamento que viabilizasse a aquisição da moradia-terra urbana<sup>5</sup>. O padrão fordista de provimento de moradias, isto é, de acesso indireto à terra

<sup>5</sup> Sobre o surgimento da estrutura de financiamento habitacional e sistema de hipotecas nos EUA, ver o trabalho de síntese histórica de Topalov (1988).

urbana, caracteriza-se por três grandes formas de provimento: a estatal, a subsidiada e a de mercado (Abramo, 1996). Esse sistema fordista de produção de moradias teve no sistema de financiamento um dos seus principais instrumentos de regulação do regime urbano. Em grande medida, o processo de estruturação intra-urbano característico do fordismo refletiu os critérios de funcionamento desses subsistemas de provimento habitacional e as decisões públicas de investimento em infra-estrutura urbana comandadas segundo a lógica do *Welfare*.

Nos países latino-americanos, onde o regime fordista de acumulação substituiu os processos de substituição de importações, verificam-se alterações profundas na sua institucionalização. Apesar do debate sobre a conceituação das relações fordistas na América Latina (Boyer, 1988), os autores "regulacionistas" são unânimes em identificar um forte traço de exclusão das relações que incorporam amplas camadas sociais ao mercado de consumo. Esse "fordismo periférico", caracterizado pela exclusão de um grande contingente da população, promoveu uma estrutura socioespacial urbana segregada. Em grande medida, as formas de financiamento (ou exclusão) ao acesso à terra urbana serviram de instrumento de consolidação dessa estrutura socioespacial segregada.

#### TIPOLOGIA DE FORMAS DE ACESSO À TERRA URBANA: ACESSO DIRETO E ACESSO INDIRETO

Antes de apresentarmos uma proposta de classificação do papel do financiamento no funcionamento do mercado de terras urbanas, devemos identificar as formas mais comuns de acesso à terra<sup>6</sup>. Uma primeira aproximação pode ser definida a partir da aquisição de um lote de terra não edificado em que o acesso à terra não significa, em um primeiro momento, o que a economia urbana neoclássica convencionou chamar de consumo de "serviços de habitação"<sup>7</sup>. Assim, a forma de acesso direto à terra urbana pode envolver duas estratégias distintas de utilização. A primeira estratégia seria a de utilizar o lote urbano como suporte material para iniciar um processo de edificação. A disponibilidade da terra urbana, entretanto, não significa necessariamente sua utilização imediata como suporte de um processo construtivo, pois a terra pode servir como reserva de valor para o seu adquirente ou ocupante.

<sup>6</sup> A tipologia que apresentaremos refere-se unicamente às estratégias familiares de acesso à terra urbana. Para uma taxonomia e análise da relação dos capitais promotores e o acesso à terra, ver Ball (1985) e Jaramillo (1994).

<sup>7</sup> Muth (1963) e para uma revisão, ver Fujita (1989) ou Abramo (1997a).

Essa opção de não edificar e manter o terreno como uma reserva de valor com expectativa de valorização futura pode ser identificada como uma segunda estratégia de acesso direto à terra. Estratégia essa que é particularmente importante no mercado de terras urbanas nos países latino-americanos em função de a dinâmica de formação dos preços relativos fundiário-imobiliários permitir eventuais ganhos monetários com as alterações das posições relativas dos lotes na estrutura intra-urbana das cidades da região<sup>8</sup>. Essa motivação especulativa que pode ser praticada por promotores ou famílias conduz ao surgimento dos chamados “vazios urbanos” das cidades latino-americanas que, em geral, são identificados como um dos elementos constituintes da ineficiência da cobertura dos serviços urbanos.

Assim, podemos classificar os motivos que levam ao acesso direto à terra urbana em “motivo residência”, quando o objetivo é transformar a curto prazo a terra em solo-suporte de unidades residenciais, e “motivo especulação”, quando a razão da aquisição da terra é uma expectativa de ganho monetário a partir da modificação da posição relativa do lote na estrutura intra-urbana<sup>9</sup>. A distinção dos motivos que levam o acesso direto à terra são importantes, pois conduzem, eventualmente, seus adquirentes e/ou ocupantes a opções e a formas de financiamento diferentes. Por exemplo, uma família de baixa renda na periferia de Assunção que adquire hoje um lote urbano de uma empresa loteadora, com financiamento de cinco anos em prestações fixas e comprometimento da renda familiar de 35% a 40%, tem como estratégia principal o investimento na edificação de sua residência. Porém, a decisão de um financiamento do lote em apenas cinco anos (em alguns casos três) significa uma decisão de alongar o processo construtivo da residência que, em função do comprometimento da renda familiar com o financiamento do lote, se estenderá durante vários anos. Assim, o acesso direto à terra envolve uma opção de financiamento em que o cálculo familiar tem como parâmetro a capacidade de endividamento familiar e a possibilidade de edificação de sua moradia.

A partir de uma estratégia familiar bem diferente, podemos imaginar uma família de classe média remediada brasileira que decide adquirir um lote urbano na fronteira de expansão nobre (costa litorânea sul) da malha urbana da cidade do Rio de Janeiro. Esse lote, cuja localização envolve uma expectativa de valorização futura nas próximas décadas, é visto como uma opção de investi-

<sup>8</sup> Smolka (1994) e Jaramillo (1997a) enfatizam que os mercados fundiários-imobiliários das grandes cidades latino-americanas apresentam uma maior possibilidades de ganhos fundiários *vis-à-vis* os mercados dos países industrializados do hemisfério Norte.

<sup>9</sup> Essas noções são apresentadas e discutidas em Abramo (1998), com base no conceito de “circuito monetário urbano”.

mento patrimonial em que a decisão de financiamento (condições e taxas de juros) será cotejada com o preço esperado no futuro e as outras opções de aplicação em ativos. Assim, as opções de financiamento influenciam o tempo de ocupação e a transformação do solo urbano, como fica claro no caso das famílias paraguaia e brasileira. Em outras palavras, os motivos do acesso direto à terra urbana podem definir formas diferentes de financiamento e estas serão um parâmetro na forma e na temporalidade das mudanças do uso da terra urbana. Como veremos adiante, a crise dos padrões fordistas de financiamento e a relativa liberalização das normas de financiamento da terra e da habitação introduzem um leque maior de possibilidades de estratégias familiares no mercado de terras urbanas que ampliam a heterogeneidade do processo de estruturação intra-urbano. Como nas cidades latino-americanas a demanda solvável é altamente segmentada, as conseqüências são, em geral, um aumento da segregação socioespacial *vis-à-vis* o período em que os mecanismos fordistas de financiamento se constituíam na forma institucional hegemônica.

Uma segunda forma de acesso à terra urbana é pela via indireta. Isto é, as famílias, ao adquirirem uma moradia, têm acesso à terra urbana através de um agente (promotor imobiliário ou Estado) que, ao mudar o uso do solo, oferece o bem-moradia, sendo a terra urbana o solo-suporte sobre o qual se edifica a residência. Assim, o acesso à moradia permite o acesso, de forma indireta, à terra urbana. Porém, o acesso à terra urbana de forma indireta pode assumir diferentes estatutos jurídicos<sup>10</sup>. Ao longo do regime urbano fordista, a forma predominante de acesso à terra urbana nos países desenvolvidos foi pela via indireta, com a produção ampliada de moradias e a massificação da propriedade imobiliária. Como veremos a seguir, a massificação do acesso à terra pela via indireta nos países centrais exigiu a constituição de um sistema de financiamento que viabilizasse, concomitantemente, uma estrutura de produção em massa de residências e a ampliação da demanda solvável através do endividamento familiar. Esse sistema institucionaliza uma lógica de funcionamento do mercado imobiliário-fundiário em que a determinação dos preços da terra urbana é fortemente dependente das estratégias de atuação dos capitais de promoção e do volume de crédito que alimenta o circuito de financiamento da produção e

---

<sup>10</sup> Podemos encontrar várias formas jurídicas de acesso à terra pela via indireta. No regime urbano fordista, a forma mais comum era através da propriedade da terra quando da aquisição da moradia (sistema de hipotecas), mas encontramos outras formas como, por exemplo, o caso cubano, em que a "propriedade" da residência não significa a propriedade fundiária, ou os casos de "direito real de uso", nas experiências de regularização fundiária dos países latino-americanos. Para o caso cubano, ver Núñez (1996) e para uma visão geral da América Latina.

realização de moradias (Ball, 1985; Ball e Harloe, 1992; Jaramillo, 1994). Antes de discutirmos como essa forma de financiamento se institucionalizou na América Latina, propomos uma breve identificação da relação entre o financiamento e o acesso direto à terra.

## FINANCIAMENTO E ACESSO DIRETO À TERRA

No intuito de estabelecer uma taxonomia do acesso direto à terra urbana e sua relação com o financiamento, podemos identificar três “formas” de acesso mais comuns nas cidades latino-americanas. A primeira é mediada pelo *mercado*. *Grasso modo*, temos dois grandes submercados de terrenos com características bem diferentes. O submercado de terrenos caracteristicamente urbano pode ser definido por uma grande pulverização da oferta e, em geral, as transações envolvem uma quantidade pequena (ou individual) de terrenos. Na sua grande maioria, esse submercado viabiliza as operações dos capitais promotores na sua lógica de produção ampliada de habitações. Ao longo da vigência do regime de financiamento fordista, a maior parte dos sistemas de financiamento habitacional exigia dos capitais de promoção o terreno como condição para uma operação de financiamento da produção de residências. Nesse sentido, a estrutura do submercado de terrenos caracterizava-se por uma grande pulverização da oferta (proprietários individuais) e uma relativa concentração da demanda (capitais de promoção), definindo uma estrutura oligopsônica em que os preços estavam fortemente relacionados com a dinâmica do mercado habitacional e, portanto, com as condições do sistema de financiamento.

Com a crise desses sistemas ao longo dos anos 1980, verifica-se uma relativa introspecção das atividades dos capitais promotores e uma participação mais expressiva dos capitais financeiros nas operações de aquisição de terrenos urbanos isolados e posterior mudança de uso do solo. Isto é, a crise do sistema de poupança e crédito habitacional de moldes fordistas, que, nos países latino-americanos apresenta o perfil de um “universalismo truncado”, deu origem a uma flexibilização no mercado de financiamento habitacional em que os capitais financeiros adquiriram uma certa autonomia em relação aos capitais de promoção<sup>11</sup>. Essa característica recente do mercado de terras se manifesta na emergência de grandes empreendimentos imobiliários onde a operação fundiária, apesar

---

<sup>11</sup> A participação crescente dos fundos de pensão no mercado imobiliário, a absorção dos agentes financeiros do sistema de poupança e empréstimo habitacional pelos grandes conglomerados bancários e a conseqüente eliminação dos bancos especializados pelos denominados bancos múltiplos sinaliza um processo de “financeirização” da lógica de funcionamento do mercado de terras urbanas.

de alterar a estrutura dos preços relativos dos terrenos urbanos, esta subordinada sobretudo a uma lógica de valorização comercial-financeira<sup>12</sup>.

Um segundo submercado de terrenos é aquele caracterizado pelo fracionamento de glebas e a oferta de um número significativo de lotes nas operações que se convencionaram chamar de "*urbanizaciones*" ou loteamentos. Nesses casos, os capitais operam segundo uma lógica mercantil objetivando um ganho fundiário a partir da transformação de glebas periurbanas em urbanas e/ou produzindo certas "externalidades virtuais" (demandas futuras de serviços e equipamentos) que permite, na operação de fracionamento, uma valorização fundiária.

Apesar de esse submercado estar presente há muitos anos na maior parte das cidades latino-americanas, foi no transcorrer da década de 1970 que ele se transformou no principal vetor de expansão periférico das grandes metrópoles (Lago, 1996). O fluxo migratório em direção às grandes cidades, a crise econômica das duas últimas décadas, a fúria mercantil dos loteadores e as rígidas normas urbanísticas (tamanho mínimo dos lotes e exigências de infra-estrutura) conduziram a um "fracionamento" desse submercado em dois tipos de procedimento, qual sejam: a oferta de lotes regulares e legais e a oferta de lotes irregulares e/ou ilegais (Maricato, 1996).

Assim, o fenômeno dos loteamentos clandestinos, ou "*urbanizaciones*" piratas, isto é, a informalidade no mercado de terras urbanas surge como a contrapartida urbana da explosão da informalidade no mercado de trabalho das grandes cidades latino-americanas. Na sua grande maioria, os loteadores promoviam o acesso aos lotes a partir de esquemas próprios de financiamento em que as exigências eram muito menos rígidas do que aquelas dos programas institucionais. Surge, então, a possibilidade de famílias de baixa renda terem acesso a um lote de terra urbana, por exemplo, sem a necessidade da comprovação de um rendimento mínimo e/ou regular. Essa "flexibilização" no acesso ao financiamento dos lotes periféricos (legais e ilegais) foi determinante na extensão da malha urbana das grandes cidades, permitindo a continuidade do fluxo migratório rural-urbano<sup>13</sup> e acarretando um processo de migração intrametropolitano (Taschner, 1993).

Nesse sentido, a possibilidade de as famílias mais pobres iniciarem o processo de edificação de sua residência na periferia urbana está, em grande parte,

<sup>12</sup> Um bom exemplo da subordinação dos capitais promotores à lógica de valorização comercial-financeira foi a proliferação de *shopping centers* nas grandes cidades latino-americanas a partir do final da década de 1980. Para uma análise, ver Leal (1997).

<sup>13</sup> No recente processo de urbanização paraguaio, o papel dos loteadores foi determinante na transformação dos municípios limítrofes de Assunção em áreas urbanas permitindo, assim, a continuidade do fluxo migratório.

condicionado às características do financiamento proposto pelos loteadores. As condições desses financiamentos são muito diversificadas e variam em função do loteamento ser legal ou ilegal. Em geral, o loteamento legal possibilita ao loteador propor prazos de financiamento mais longos, em função das promissórias firmadas pelo comprador terem como contrapartida uma transferência legalizada da propriedade, o que permite uma eventual ação judicial de retomada do terreno em caso de inadimplência. Assim, o comprometimento mensal do rendimento familiar com o pagamento do financiamento do lote tende a ser menor, permitindo, portanto, um dispêndio monetário maior com a edificação da moradia<sup>14</sup>.

Nos casos de loteamentos que não cumprem todas as normas legais definidas pela legislação urbanística e/ou quando a propriedade fundiária da gleba ou terreno original apresenta algum tipo de litígio que impede a transferência definitiva do título de propriedade, a estratégia do loteador será a de oferecer um financiamento do lote com o menor número possível de parcelas e, conseqüentemente, um financiamento com valor superior das prestações. Esse tipo de estratégia conduz a um grau relativamente alto de inadimplência e a conseqüente tentativa de retomada dos lotes pelos loteadores. A prática da retomada do lote, ou sua possibilidade, pode conduzir os inadimplentes a revenderem seus terrenos ou imóveis produzindo um aumento na mobilidade residencial. Assim, podemos concluir que o prazo do financiamento concedido pelo loteador influi tanto no tempo de edificação das unidades residenciais, quanto na rotatividade de ocupação dos lotes ou imóveis e, portanto, na forma particular de funcionamento desse submercado fundiário. Em outras palavras, a liberdade de mercado que permite aos loteadores definir prazos de financiamento em função das características de cada loteamento e demanda potencial termina por interferir no processo de estruturação intra-urbano ao condicionar indiretamente a temporalidade da edificação dos lotes e a mobilidade residencial.

Mas o mercado não é a única forma de acesso direto à terra urbana. Podemos identificar outras formas. A primeira não envolve nenhuma operação de financiamento e pode se manifestar, seja sob a forma de *ocupação*, seja sob a forma de *transferência de propriedade* ou *direitos de concessão de uso* (Calderón, 1997). As duas últimas não envolvem ônus para aqueles que estão tendo acesso à terra. Os movimentos de ocupação de terras urbanas, cuja lógica, em geral, passa por um processo de organização de grupos populares ou um processo

<sup>14</sup> Apesar dos desembolsos monetários não serem fixos ao longo do processo de aquisição do lote e de edificação da residência, podemos imaginar que existe um percentual de comprometimento máximo do rendimento familiar que se divide em pagamento do lote e gastos com a edificação.

mais lento de ocupação espontânea<sup>15</sup>, expressa a característica de exclusão do mercado de uma parcela significativa da população urbana latino-americana. Esses processos de ocupação foram, ao longo da década de 1980, objeto de políticas de regularização fundiária que podem ser implementados pelo Estado ou mediadas pela atuação de ONGs e do trabalho social das Igrejas. Em alguns casos, sobretudo quando há mediação de ONGs e da Igreja na compra do terreno ocupado, a regularização envolve um pagamento do lote e, portanto, algum tipo de parcelamento que pode ser visto como um “financiamento” de caráter muito particular, pois as amortizações são fixas e calculadas com base nos rendimentos familiares de cada ocupante dos lotes<sup>16</sup>.

A outra forma de acesso envolve financiamento, mas este é *intermediado pelo Estado* e apresenta a particularidade da concessão de subsídios na atribuição de lotes urbanos. As experiências com bancos de terra – em geral articuladas com tentativas do poder público interferir no processo de desenvolvimento urbano manejando suas reservas fundiárias – e as políticas públicas de produção de lotes urbanizados – em alguns casos associada à prática de mutirão – são exemplos muito comuns nas cidades latino-americanas de acesso direto à terra urbana com a intermediação do Estado<sup>17</sup>.

Na última década, o processo de descentralização das políticas públicas transferiu para os níveis locais a implementação desse tipo de política fundiária. Assim, as experiências de gestão local procuram superar a perspectiva “distributivista centralizadora” do Estado e formular políticas fundiárias voltadas para a população de baixa renda a partir de uma concepção de processo participativo e constituição da cidadania<sup>18</sup>. Também na última década, surgiram algumas experiências de auto-gestão fundiária e imobiliária em que grupos de famílias reunidas em cooperativas autônomas e independentes buscam o autofinanciamento na compra de terrenos urbanos e na produção de residências. Porém, essas experiências, apesar de reve-

<sup>15</sup> Em levantamento realizado em São Paulo pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município, estimou-se que, entre as favelas pesquisadas, 84,8% delas resultou de um processo de ocupação espontânea e gradual, ao passo que apenas 10,6% resultou de ocupações organizadas por movimentos populares. Sem dúvida o percentual de ocupações organizadas é bem mais expressivo na ocupação de grandes glebas em municípios mais distantes da cidade de São Paulo.

<sup>16</sup> Uma série de experiências desse tipo são descritas no trabalho coordenado pela EAPS (1986).

<sup>17</sup> Para uma discussão sobre as novas formas de atuação fundiária do Estado, ver Clichevsky (1996) e para a apresentação da importante experiência do banco de terras no Chile.

<sup>18</sup> Maricato (1996) desenvolve a tese que a atuação do Estado na América Latina produziu o desenvolvimento da desigualdade e práticas de contravenção sistemática.

larem uma preocupação emergente de desenvolver uma estratégia de “economia popular” como uma forma de se contrapor ao processo de globalização e exclusão dos setores mais pobres da economia de mercado nas sociedades latino-americanas, são, ainda, muito localizadas e pouco expressivas na maior parte das grandes cidades (Coraggio, 1998).

Apesar de uma relativa variedade de formas de acesso direto à terra, os loteamentos (legais ou irregulares) são a forma dominante da população mais pobre ter acesso à propriedade ou posse fundiária nas grandes metrópoles latino-americanas. Como descreve Taschner (1997, p. 509), o padrão de crescimento intra-urbano

caracterizava-se por um aumento contínuo da malha urbana, baseado no tripé da casa própria – autoconstrução – loteamento irregular. Os anéis exterior e periférico eram responsáveis (na cidade de São Paulo) por 43% do incremento populacional na década de 1960, 55% nos anos 1970 e praticamente 100% entre 1980 e 1991.

Uma das contrapartidas desse processo foi o esvaziamento e a relativa degradação das áreas centrais dos centros urbanos<sup>19</sup>.

Porém, a crise econômica dos anos 1980 e as tentativas de reestruturação produtiva da década seguinte provocaram um movimento importante de reconcentração de renda na maior parte dos países latino-americanos<sup>20</sup> com consequências nos padrões de estruturação intra-urbana<sup>21</sup>. Sem dúvida, esse processo de “empobrecimento” dos mais pobres repercutiu na capacidade dessas famílias assumirem compromissos de endividamento familiar no sentido de terem acesso à terra urbana. Assim, nos últimos anos, notamos uma relativa queda na intensidade do processo de fracionamento de glebas (loteamentos) nas grandes metrópoles latino-americanas, pois, com o empobrecimento da população carente, a incapacidade crescente de comprometimento da renda familiar com o financiamento do lote e as despesas na (auto)edificação da moradia reduziram consideravelmente a demanda desses loteamentos. Nesse quadro de radicalização da pobreza que caracterizou a última década, observamos duas grandes estratégias. A primeira tendência foi a dos loteadores procurarem glebas mais distantes e

<sup>19</sup> Para a cidade de São Paulo, os dados da Fundação SEADE (1994) indicam uma perda de população absoluta nas áreas centrais da cidade, inclusive entre a população ocupando cortiços.

<sup>20</sup> Para uma visão geral da América Latina, ver Nações Unidas (1996) e para o caso brasileiro, ver IPEA (1996).

<sup>21</sup> Sabatini (1998) discute o caso da cidade de Santiago, e Lungo (1997) analisa as consequências no funcionamento do mercado de terras dessas transformações macroeconômicas.

oferecerem lotes a preços acessíveis à nova realidade da demanda solvável desse submercado. Esse processo conduziu a uma “transbordamento” populacional com efeitos no padrão de migração intrametropolitana e na mobilidade pendular<sup>22</sup>.

Uma segunda tendência foi o crescimento substantivo da população residindo em favelas. O exemplo da cidade de São Paulo é paradigmático dessa tendência: em 1973, 1,2% da população urbana habitava em favelas; em 1980, esse percentual passa a 5,0%; em 1987, temos 8,92% (Taschner, 1993) e em 1993 a população favelada representava 19,8% do total (F. SEADE, 1994). Como podemos ver, entre 1987 e 1993, o crescimento anual da população favelada foi de 16,64% ao ano, enquanto a taxa de crescimento populacional estimada para a cidade foi de apenas 1,15%, sinalizando que foi a partir do final dos anos 1980 que o impacto da crise potencializou o movimento de favelização.

É importante ressaltar que esse processo de acesso à terra nas áreas de favela se deu a partir de invasões<sup>23</sup> e, portanto, sem contrapartida imediata de financiamento, mas principalmente por um movimento de densificação dessas áreas. Algumas pesquisas recentes indicam a existência de um mercado imobiliário importante nas favelas com a variação significativa de preços nos últimos anos. Como esse mercado caracteriza-se por ser muito concorrencial, o processo de densificação das favelas deve ter introduzido uma forte pressão de demanda impulsionando os preços dos terrenos, lajes e imóveis. Na maior parte dos casos, essas transações não envolvem um esquema de financiamento legal, e as famílias utilizam pequenas poupanças familiares ou recorrem a empréstimos aos familiares em que o compromisso de reembolso não significa um comprometimento regular do rendimento familiar<sup>24</sup>.

Com o processo de descentralização administrativa e o transbordamento dos loteamentos para municípios mais distantes das grandes cidades latino-americanas, a partir do final dos anos 1980 a favela passa a ser diagnosticada como um dos principais problemas a ser enfrentado pela agenda pública. Esse “retorno” da favela como “problema urbano” não está, certamente, dissociado das novas estratégias de *marketing* urbano que caracterizam a gestão em tempos

<sup>22</sup> Para um estudo desses efeitos na Região Metropolitana de São Paulo, ver Cunha (1997). No caso do Paraguai, contata-se um processo de incorporação acelerada de municípios à área metropolitana de Assunção: das cinco maiores cidades em número de habitantes, quatro se encontram nessa área metropolitana.

<sup>23</sup> Em um levantamento da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo, realizado em 1992, estimou-se que entre 1987 e 1992 surgiram 236 novos assentamentos.

<sup>24</sup> Resultados da pesquisa de avaliação do Programa Favela-Bairro (Abramo, 1997b).

de concorrência urbana. Assim, a busca de constituição de um regime urbano que possa substituir as formas de intervenção características do fordismo urbano excludente.

A seguir, propomos uma breve apresentação de duas experiências de municipalidades conservadoras que, a nosso ver, revelam formas novas de tratamento do acesso à terra urbana. Como veremos, essas políticas passam por duas estratégias principais: a formalização da territorialidade informal e sua eventual transformação em mercado fundiário-imobiliário controlado pelo poder público e a contenção do processo de densificação das áreas faveladas a partir da perspectiva de aplicar algum tipo de controle urbanístico nessas áreas.

Sobre esses dois pontos, é interessante considerar os dados de uma pesquisa sobre a caracterização da moradia de favelas. Os resultados indicam uma surpreendente mudança nas características da qualidade construtiva das casas nas áreas de favela na cidade de São Paulo, onde, em 1980, apenas 2,4% das moradias eram de alvenaria, ao passo que, em 1987, a participação sobe para 50,5% e em 1993 o percentual de casas de alvenaria é de 74,2% do universo das casas das favelas pesquisadas (Pesquisa Fipe-Sehab, apud Taschner, 1997, p. 515). Essa realidade, sem dúvida, levou as administrações locais a formularem programas de natureza diferente daqueles característicos do início dos anos 1960 no Brasil, em que a regra geral foi a de operações de remoção para a periferia urbana com a produção de conjuntos habitacionais fortemente subsidiados pelo Estado.

#### DUAS EXPERIÊNCIAS DE FORMALIZAÇÃO DA INFORMALIDADE DO ACESSO À TERRA: A LÓGICA DA “EFICIÊNCIA URBANA” COMO CRITÉRIO DE GESTÃO

Um exemplo importante de alteração das políticas de financiamento e intervenção pública no acesso direto e indireto à terra urbana pode ser dado pelas experiências recentes nas duas maiores cidades brasileiras. Tanto em São Paulo quanto na cidade do Rio de Janeiro as políticas locais desenvolveram programas importantes focados nas áreas e população de favelas. O projeto Cingapura, em São Paulo, que pretende modificar o padrão de ocupação do solo nas áreas faveladas produzindo unidades multifamiliares verticalizadas no próprio local da favela, e o Projeto Favela-Bairro, da prefeitura do Rio de Janeiro, cujo objetivo é dotar as favelas de todos os equipamentos e serviços urbanos característicos dos outros bairros da cidade são dois exemplos do “retorno” da preocupação pública com as áreas de favela e refletem a modificação do padrão de ocupação de uso do solo urbano ocorrida a partir da década de 1980. No caso do financiamento do acesso à terra nessas duas iniciativas do poder público, temos opções diferentes.

No projeto Cingapura, temos uma política tradicional de subsídios ao acesso indireto à terra urbana, via acesso a uma unidade residencial multifamiliar<sup>25</sup>. Assim, do ponto de vista do mecanismo de financiamento, o projeto Cingapura pode ser caracterizado como um procedimento tradicional e sua inovação está relacionada, sobretudo, ao projeto e o tipo de gestão da população durante o processo construtivo. O Programa Favela-Bairro – cujo objetivo é transformar, no prazo de oito anos, as mais de 500 favelas do Rio de Janeiro em bairros populares dotados de infra-estrutura básica e boas condições de acessibilidade – optou por não alterar a estrutura de ocupação original das comunidades, e portanto, seu padrão de ocupação da terra urbana<sup>26</sup>. O projeto leva, portanto, em consideração os processos fundiários-imobiliários de estruturação das favelas e as melhorias, até o momento, não significam uma contrapartida monetária dos moradores. O financiamento dessa melhoria das condições de utilização do solo é a fundo perdido, com recursos orçamentários do município e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Do ponto de vista do financiamento público, a novidade desse projeto é a perspectiva de, ao transformar a favela em bairro popular, “recuperar” essas áreas para fins fiscais urbanos. Isto é, ao dotar as áreas faveladas de equipamentos, serviços e uma estrutura de acessibilidade, a municipalidade poderia inseri-la em seu cadastro imobiliário e passar a aplicar tanto o controle urbanístico, quanto à cobrança do imposto predial e territorial urbano<sup>27</sup>.

Esses dois projetos podem ser vistos como uma tentativa de governos locais liberais promoverem políticas sociais em que a principal preocupação é a de integrar, à estrutura da cidade formal, os territórios da pobreza e da informalidade que escapam ao controle administrativo das municipalidades. Essas tentativas de incorporação da informalidade fundiária-imobiliária à estrutura formal, segundo a perspectiva neoliberal urbana dessas administrações, devem ter dois critérios principais. O primeiro de gestão local, que procura potencializar a “eficiência urbana” dos equipamentos e serviços. Assim, a lógica de extensificação promovida pela lógica dos loteamentos (legais ou irregulares) – autoconstrução e demanda de infra-estrutura pública é vista como altamente custosa e ineficiente do ponto de vista da utilização das redes de infra-estrutura existentes. A tendência

---

<sup>25</sup> Em geral, os antigos barracos ou casas são destruídos para a construção de prédios e a população, temporariamente, ocupa galpões. Para uma descrição e análise, ver Teodoro (1996).

<sup>26</sup> Para uma primeira avaliação do Programa Favela-Bairro, ver Abramo (1997b).

<sup>27</sup> Até o momento atual, a decisão de elaborar um conjunto de normas urbanísticas e formas particulares de tributação nas áreas do Programa Favela-Bairro não foi tomada, pois envolve um amplo processo de negociação administrativo, jurídico e político.

de “refavelização” e densificação residencial das favelas na última década, em particular (porque um número significativo destas favelas densificadas se encontra no interior da malha urbana), reitera o diagnóstico de não promover políticas de remoção para áreas da periferia distante que, em geral, envolvem grandes obras de infra-estrutura<sup>28</sup>. A política de equilíbrio fiscal urbano e a perspectiva de retraimento da produção pública de equipamentos urbanos, típicos da forma de gestão urbana liberal, são algumas das razões para a formulação de políticas de terra urbana que potencializam a rede de equipamentos existentes.

Outro resultado interessante dessa política de “integração de territórios informais” é a ampliação do mercado fundiário-imobiliário urbano sob controle da administração pública permitindo ganho eventual na receita tributária a partir das transações de compra e venda. Além disso, constata-se a possibilidade de se produzir um ambiente construído residencial mais homogêneo através da aplicação das normas urbanísticas<sup>29</sup>. Sem dúvida, a pretensão de homogeneizar o espaço das cidades, expulsando dos limites urbanos a população mais carente ou eliminando os territórios da informalidade, faz parte da tentativa de instaurar um novo regime urbano em que os critérios de estruturação do ambiente construído são concebidos a partir da concorrência urbana. Assim, uma cidade onde o acesso à terra seja administrado pela administração local poderia garantir um perfil urbano mais homogêneo, e, portanto, segundo esse discurso, uma maior capacidade de atração de investimentos para a cidade<sup>30</sup>. Em outras palavras, as principais políticas de acesso à terra urbana nas duas maiores cidades brasileiras são, de fato, iniciativas que procuram instaurar um novo regime urbano que poderemos provisoriamente denominar de “concorrencial pós-moderno”<sup>31</sup> e

<sup>28</sup> Um dos traços importantes do regime urbano fordista é a operação de grandes intervenções residenciais (conjuntos habitacionais e obras de infra-estrutura) segundo uma lógica keynesiana de sustentação da demanda efetiva. Para uma discussão sobre esse ponto.

<sup>29</sup> Alguns resultados preliminares de uma pesquisa nas áreas de favela do Rio de Janeiro demonstram que a urbanização dessas favelas permitiu o surgimento de um mercado imobiliário ativo que serve como principal instrumento para a mobilidade residencial nestas áreas. Ver Abramo (1997b).

<sup>30</sup> No regime urbano fordista, o critério keynesiano de centralidade tributária e fiscal garantia transferências e investimentos públicos urbanos, independentemente da capacidade das cidades de atrair investidores. Para uma discussão sobre esse ponto, ver Harvey (1987).

<sup>31</sup> No caso particular da estrutura fundiária, esse discurso faz apelo ao multiculturalismo e a possibilidade de “desenvolvimento auto-sustentável” dessas comunidades a partir de fatores locais tais como: cultura do samba, rede de costureiras e outros tipos de atividades artesanais. Como diz Ribeiro (1997), esses fatores poderiam facilitar a integração social dessas favelas com os bairros do seu entorno.

cuja inspiração é claramente liberal, pois elege o mercado e as intervenções locais (gestão) como principais mecanismo de regulação do processo de estruturação urbana.

#### REGIME DE FINANCIAMENTO FORDISTA E O ACESSO INDIRETO À TERRA

Como dissemos anteriormente, a maneira mais comum de acesso à terra urbana pela via formal é a aquisição de uma moradia. Na América Latina, a predominância de uma forma de provisão habitacional rentista pode ser identificada pelo tipo de ocupação do imóvel. Assim, na maior parte dos países ao longo dos anos 1950, percebemos um queda significativa do percentual de domicílios ocupados sob a forma de aluguéis e o início de um processo de massificação da propriedade domiciliar. No final dos anos 1980, a quase totalidade dos países latino-americanos apresenta a propriedade como ocupação domiciliar urbana dominante. Esse fenômeno de massificação da propriedade domiciliar começou no início do século nos países centrais e teve, como principal mecanismo de difusão, a institucionalização de sistemas de financiamento, que garantia a possibilidade de aquisição de um bem cujo valor individual ultrapassa em muito o valor médio dos assalariados<sup>32</sup>. Nos países latino-americanos, a difusão do acesso ampliado a terra através da propriedade residencial tem como marco geral a institucionalização dos Sistemas de Poupança e Crédito no início dos anos 1960<sup>33</sup>.

A constituição desses sistemas, em geral, foi uma grande operação orquestrada por interesses institucionais americanos no sentido de instituir sistemas financeiros nacionais cuja arquitetura ramificada destinava um desses braços ao financiamento habitacional e, em alguns casos, à infra-estrutura urbana básica (água e saneamento). A literatura sobre o desenvolvimento econômico da América Latina é unânime em reconhecer que a constituição de um sistema de crédito ao consumidor foi um passo indispensável para alguns países do continente constituírem um mercado interno de bens duráveis. Porém, como sublinham Aglieta (1976) e Boyer (1978), a produção e o consumo em massa de bens duráveis exigia uma relação salarial relativamente estável que permitisse o

<sup>32</sup> Para uma excelente recuperação histórica da gênese do sistema de hipotecas nos países centrais, ver Topalov (1988).

<sup>33</sup> Em vários países da América Latina temos experiências anteriores como, por exemplo, as exitosas experiências das cooperativas habitacionais no Uruguai, o papel de Bancos de Moradias na Venezuela e em outros países andinos, a Fundação da Casa Popular e os Institutos de Pensionistas no Brasil, o Instituto de Previsión Social, que promovia uma tímida política de moradias no Paraguai.

processo de endividamento familiar, mas, também, a difusão da propriedade domiciliar para abrigar a acumulação familiar de bens duráveis. Assim, a instauração de um mercado para os bens duráveis na América Latina exigiu o acesso ao crédito ao consumidor e, concomitantemente, o acesso ao crédito para a aquisição da moradia.

Mas o processo de constituição das relações salariais nos países latino-americanos não assumiu o traço universalista que o caracterizou nos países centrais ao longo do regime de acumulação fordista. O caráter excludente e restritivo (Coriat, 1990; Lipietz, 1985 e Storper, 1992) das relações fordistas de assalariamento na América Latina conduziram à constituição de um mercado em que uma parcela significativa da população se viu excluída desse mercado de bens duráveis. Um circuito perverso se criou onde a exclusão do mercado formal de trabalho impedia o acesso ao mercado, mas também ao crédito ao consumidor. De forma análoga, os sistemas de poupança e empréstimo habitacional se institucionalizaram segundo a lógica da exclusão da população com baixa remuneração no mercado formal ou pertencente ao mercado de trabalho informal. As exigências de renda permanente e mínima definiam um patamar a partir do qual se poderia ter acesso ao financiamento habitacional.

Na maior parte dos países, o sistema de divídiã em três grandes programas e/ou público-alvo. O primeiro tinha como público a população de baixa renda com capacidade de endividamento familiar cuja regra era definida segundo cada país, mas tendo, na maioria dos casos, como referência três ou dois salários mínimos (United Nations, 1969). O segundo conjunto de mecanismos de financiamento definia a classe média como demanda a ser atendida e o terceiro tinha na faixa superior de renda seu público principal. Essas faixas foram idealizadas no sentido de rentabilizar as carteiras dos agentes financeiros do sistema que, a princípio, deveriam respeitar uma proporcionalidade na distribuição captados pelo sistema. Para a demanda de baixa renda solvável, foram estabelecidos vários tipos de programas onde, geralmente, a produção estatal de moradias era predominante. Nos dois outros submercados, a lógica das operações foi a de financiar a oferta de residências novas (capitais de promoção). Esse financiamento da produção era, em seguida, repassado à demanda final que se transformava em um mutuário do sistema financeiro habitacional. Assim, o moderno circuito capitalista de promoção e incorporação imobiliária consolida-se a partir dos sistemas de poupança e empréstimo.

Supondo o caso brasileiro como emblemático da maior parte dos outros países latino-americanos, podemos seguir as palavras de Maricato que não deixam qualquer dúvida sobre o papel estrutural dos sistemas financeiros da habitação na promoção da modernização excludente:

criados pelo regime militar, em 1964, o Sistema Financeiro e o Banco Nacional da Habitação foram estratégicos para a estruturação e consolidação do mercado imobiliário urbano capitalista. O investimento de vultosa poupança, parte compulsória (Fundos dos Trabalhadores), parte voluntária (poupança) no financiamento à habitação, saneamento e infra-estrutura urbanos, mudou a face das cidades brasileiras, financiando a verticalização das áreas residenciais mais centrais; contribuindo para o aumento especulativo do solo; dinamizando a promoção e construção de imóveis; diversificando a indústria de materiais de construção; subsidiando apartamentos para as classes médias urbanas; patrocinando a formação e consolidação de grandes empresas nacionais de edificação nas faraônicas obras de saneamento básico. (Maricato, 1996, p. 44)

Esse verdadeiro inventário de conseqüências, porém, não deve obscurecer o relativo sucesso da modernização excludente, pois, entre 1964 e 1986, estima-se que foram financiadas 4,8 milhões de moradias, isto é, algo em torno de 25% do número de habitações construídas no Brasil naquele período.

O perfil excludente e elitista da política habitacional implementada sob a égide dos sistemas de poupança e empréstimo habitacional, isto é, voltada sobretudo para os extratos de renda média e superior da população urbana latino-americana, consolida uma lógica de valorização fundiária em que a oferta de residências atua de forma segmentada e os capitais promotores definem suas estratégias procurando induzir, de forma sistemática ao longo do tempo, o deslocamento de certos “nichos” de demanda solvável<sup>34</sup>. Essa estratégia envolve a “desvalorização fictícia” de certas áreas da cidade e a valorização de outras no intuito de atrair um segmento da demanda que se dispõe a comprometer uma parcela maior de recursos familiares na aquisição da moradia. Evidentemente, essa espiral de valorização fundiária-imobiliária tem como suporte um sistema de financiamento que viabilize o acesso das mesmas famílias a residências de valores cada vez maiores<sup>35</sup>. A continuidade desse processo de valorização ascendente depende também da liquidez do mercado secundário de imóveis, pois

<sup>34</sup> Em Abramo (1997b), propomos uma leitura de corte neoschumpeteriano para formalizar a lógica de inovações espaciais sucessivas.

<sup>35</sup> Esse processo contínuo de deslocamento espacial de segmentos da demanda, identificados a extratos de rendimento familiar, não significa uma alteração na hierarquia da segregação sociourbana, mas, tão somente, uma alteração da sua disposição espacial, isto é a alteração na estrutura intra-urbana que continua segregada, mas com umas outras posições relativas no mapa de acessibilidade da cidade. Essa lógica apresenta um problema crítico de coordenação espacial nas tentativas de deslocamento dos nichos de demanda. Em Abramo (1997b), propomos o conceito de convenções urbanas como o mecanismo de coordenação espacial capaz de reproduzir a mesma externalidade de vizinhança em outra localização urbana.

uma parte dos recursos das famílias que estão trocando de imóveis depende da venda ou, na maior parte dos casos, do repasse do financiamento do imóvel anterior. Assim, todo o sistema de financiamento e promoção de residências para os extratos médios e superiores está ancorado na perspectiva de valorização futura operada pelos capitais de promoção. Esse verdadeiro circuito de autovalorização fundiário-imobiliário urbano que se desenvolve nas grandes cidades latino-americanas é irrigado pelo sistema de poupança e crédito habitacional.

A lógica de formação de preços imobiliários em “espiral especulativa” se assemelha ao funcionamento do mercado financeiro, em que os valores, na lógica especulativa, perdem o contato com os valores fundamentais. Se é razoável o raciocínio que estamos desenvolvendo, podemos sugerir que a lógica financeira ultrapassa os limites estritos do sistema de captura de poupança e viabilização do crédito a produção e consumo de habitações – isto é, seu papel passivo de intermediação financeira – e “contamina” a lógica de funcionamento do mercado imobiliário a tal ponto que podemos identificar uma “financeirização da lógica de valorização imobiliária” nos submercados formais das grandes cidades latino-americanas<sup>36</sup>.

Essa lógica perversa de comprometimento do sistema de financiamento habitacional com um volume de recursos crescentes para uma mesma e reduzida parcela população urbana começa a entrar em colapso quando as taxas de inflação nos países latino-americanos começam a subir de forma descontrolada. Apesar de vários sistemas terem adotado critérios de correção monetária, a dinâmica da instabilidade monetária, em que temos um processo de correção errático dos preços relativos, termina por dissociar os valores dos ativos imobiliários dos seus passivos. Isso cria uma situação autofágica, em que a continuidade da espiral de valorização fundiária-imobiliária bloqueia as possibilidades de financiamento futuro. Da mesma maneira, a instabilidade monetária permite o surgimento de um conjunto de outras possibilidades de investimento e/ou defesa contra a desvalorização da moeda que se transformam em fortes concorrentes da poupança tradicional, que alimentava de recursos o sistema de crédito habitacional.

Um outro fator que contribuiu para a crise dos sistemas de poupança e crédito habitacional foi a elevação exponencial do índice de inadimplência dos mutuários do sistema. Com a crise econômica e a perda de poder aquisitivo da classe média, o número de inadimplentes aumenta e a capacidade de o sistema reciclar seus recursos diminui<sup>37</sup>. Assim, tanto do lado da captação de poupança,

<sup>36</sup> Desenvolvemos em detalhe esse argumento em Abramo (1997b, cap. 2).

<sup>37</sup> Com a fragilização dos sistemas de financiamento habitacional, verificamos em alguns casos um fenômeno de “seleção adversa” que contribui para o aumento do número de inadimplentes.

quanto do lado da entrada de recursos com a amortização dos empréstimos, a maior parte dos sistemas nacionais apresenta uma queda importante de recursos disponíveis para alimentar a espiral especulativa dos preços imobiliários. A continuidade deste quadro vai, paulatinamente, conduzir os sistemas de poupança e crédito habitacional ao colapso.

#### ALGUMAS TENDÊNCIAS RECENTES DE FINANCIAMENTO AO ACESSO INDIRETO À TERRA URBANA

Apesar de alguns países manterem alguns traços gerais do que denominamos de um sistema de financiamento habitacional fordista excludente, a primeira metade dos anos 1990 é marcada por uma crise no financiamento do mercado formal de habitações. Algumas tentativas de reestruturação do financiamento habitacional estão sendo feitas e, talvez, o caso mais relevante no sentido de sinalizar novas tendências seja o chileno, em que a opção preferencial de financiamento da produção, característica do sistema anterior, foi preterida em favor do financiamento da demanda<sup>38</sup>. Sem dúvida, essa opção vai na direção da liberalização dos mercados e constituição de bancos múltiplos onde a carteira imobiliária é apenas uma de suas aplicações. Assim, a lógica de privilegiar a demanda fortalece uma estrutura de financiamento tipicamente de mercado, segundo a qual não há regras rígidas na aplicação dos recursos captados<sup>39</sup>. Aparentemente, essa nova forma de relação dos capitais financeiros com o mercado imobiliário formal reduz o poder de mercado que os capitais promotores tinham e transfere aos capitais bancários e aos fundos de pensão um poder de mercado de que não dispunham ao longo da vigência dos sistemas nacionais de financiamento habitacional. Uma evidência que reitera essa conclusão é o fenômeno dos grandes empreendimentos imobiliários promovidos por bancos, associados ou não a capitais promotores e/ou construtores, como um dos novos vetores de estruturação intra-urbana<sup>40</sup>.

Um outro fator que, nos últimos anos, vem contribuindo para o aquecimento do mercado imobiliário é uma redução importante dos "produtos" ofertados pelo mercado financeiro em função da estabilização monetária em vários

<sup>38</sup> Para uma discussão do caso chileno, ver Sabatini (1998).

<sup>39</sup> Nos sistemas de poupança e empréstimo habitacional fordista, tínhamos limites rígidos nas condições de captação, remuneração e utilização dos recursos.

<sup>40</sup> Para uma discussão da emergência das grandes empreendimentos imobiliários e a sua constituição como vetor de estruturação interna da cidade do Rio de Janeiro, ver Leal (1997). Outra evidência que vai no sentido da flexibilização dos mecanismos de financiamento são os loteamentos de alta renda que recuperam o sistema de encomendas, sobre esse ponto, ver Sabatini (1998).

países latino-americanos. Assim, o mercado imobiliário urbano volta a ser uma opção de investimento dos capitais financeiros que passam a oferecer crédito habitacional como um “produto” capaz de concorrer com as outras opções oferecidas pelo mercado. Essa possibilidade de oferecer empréstimos habitacionais em um mercado flexibilizado só foi possível em função da estabilização monetária que, ao reduzir o grau de incerteza do mercado, permitiu operações de crédito a prazos mais longos. Do lado da demanda por financiamento, a estabilidade monetária produz um efeito análogo ao reduzir o risco de uma decisão de endividamento familiar típico do período de alta inflação. Assim, a lógica que o mercado de financiamento parece indicar é a de uma perda de importância relativa dos capitais de promoção e sua relativa subordinação à lógica do mercado financeiro. Porém, essas indicações ainda são muito preliminares e, portanto, não configuram um novo padrão de financiamento, um padrão, certamente, com um perfil mais liberal do que o anterior, em que a lógica do mercado financeiro tem um maior poder de condicionamento das condições de financiamento do mercado imobiliário (volume de recursos, taxa de juros, prazos etc).

Um elemento que deve ser lembrado ao indicar algumas tendências recentes é a internacionalização dos mercados imobiliários. Com a estabilização monetária e a paridade cambial em alguns países, verificamos um início de alinhamento dos preços fundiário-imobiliários das grandes metrópoles latino-americanas e, em alguns casos, aos preços dos mercados de cidades dos países do Primeiro Mundo. Esse alinhamento de preços favorece a entrada de capitais internacionais nos mercados imobiliários locais, o que fortalece os argumentos que identificam uma tendência a financeirização destes mercados<sup>41</sup>.

Dois outros fatores podem ser listados no inventário de fatos novos e que nos conduzem em direção a uma relativa internacionalização dos fluxos de recursos cujo destino são os mercados de terra e imóveis urbanos. O primeiro nos remete ao fluxo de remessas de dinheiro enviadas pelos imigrantes latino-americanos aos seus países de origem. Apesar de esse fenômeno ter maior importância em alguns países como, por exemplo, El Salvador e outros países da América Central ou certas cidades específicas – como Governador Valadares, no Brasil, onde há um enorme fluxo migratório em direção aos Estados Unidos –,<sup>42</sup> ele se

<sup>41</sup> Uma outra evidência que confirma essa hipótese é o desenvolvimento recente da “securitização” de empreendimentos imobiliários.

<sup>42</sup> Existem feiras imobiliárias organizadas pelos promotores latino-americanos nos Estados Unidos para capturar as poupanças dos migrantes antes de sua remessa para os países de origem. Estudos da relação entre o mercado imobiliário e as remessas de recursos dos migrantes da cidade de Governador Valadares constataram que as agências de viagens brasileiras nos Estados Unidos comercializam terrenos e imóveis nas cidades brasileiras, eliminando as barreiras institucionais de remessa oficial de recursos.

apresenta em menor escala em muito outros países da América Latina<sup>43</sup> e pode ser visto como uma fonte de financiamento do acesso à terra para as famílias dos trabalhadores que decidiram buscar opções de trabalho fora de seus países de origem.

O segundo fator está ligado à “lavagem” do dinheiro da economia do narcotráfico e da economia submersa do contrabando. Existem algumas indicações de que o mercado fundiário e o mercado imobiliário favoreceriam a lavagem de dinheiro dessas atividades ilegais. No caso da economia submersa do contrabando, a Cidade do Leste, na fronteira paraguaia com o Brasil, pode nos indicar a possibilidade de as operações imobiliárias estarem encobrindo a “lavagem” de dinheiro, pois, apesar do enorme crescimento populacional verificado nas duas últimas décadas<sup>44</sup>, as atividades de financiamento da produção imobiliária e as operações de fracionamento da terra superam em muito a realidade da capacidade de financiamento local. Isso nos faz supor que elas estejam servindo de mecanismos de “oficialização” de recursos da economia submersa. Da mesma maneira, existem suspeitas de que recursos do narcotráfico sirvam ao financiamento de atividades imobiliárias em vários países latino-americanos<sup>45</sup>. Nesses dois casos, a eleição do mercado imobiliário e fundiário como espaço da lavagem de dinheiro pode ter como explicação a tradição patrimonialista latino-americana<sup>46</sup>, aliada às facilidades de entrada de capitais advindas da flexibilização das regras de financiamento nesses mercados.

Uma outra tendência recente em relação ao financiamento do acesso indireto à terra urbana é a utilização de Operações Interligadas, com o intuito de produzir moradias para as populações mais carentes. Essa forma de financiamento, que procura articular a flexibilização pontual da legislação urbanística como contra-partida para os capitais imobiliários e/ou comerciais financiarem moradias ou infra-estrutura urbana, vem ultimamente assumindo uma importância crescente na agenda dos governos locais<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Um exemplo de migração intralatina é o caso do Paraguai, onde um percentual importante da força de trabalho tem, na Argentina, opções regulares de trabalho que permitem uma poupança e/ou uma fonte regular de rendimento, permitindo o acesso à terra do território guarani.

<sup>44</sup> Cidade do Leste é, atualmente, a terceira maior cidade do país, com uma população estimada, no último levantamento censitário de 1992, de 133.881 habitantes.

<sup>45</sup> Para algumas indicações muito gerais, ver o número especial da *Revue de L'Amérique Latine* sobre a economia da droga na América Latina organizado por Salama e Chiray.

<sup>46</sup> Um fenômeno análogo pode ser verificado no mercado imobiliário das favelas do Rio de Janeiro onde os líderes locais da distribuição do narcotráfico utilizam seus ganhos pessoais na acumulação de patrimônios imobiliários na própria favela.

<sup>47</sup> As Operações Interligadas vêm sendo utilizadas nas administrações tanto com um perfil

Outro instrumento que vem assumindo uma grande importância nas estratégias locais de financiamento de habitações (e infra-estrutura) é a elaboração de planos estratégicos urbanos. Os governos locais têm utilizado o processo de definição dos planos estratégicos como um processo participativo com os empresários, no intuito de estabelecer parcerias no financiamento dos projetos identificados como estratégicos para o desenvolvimento e reestruturação da cidade. Nesses casos, o financiamento de assentamentos e a produção de moradias podem ser inventariados como ações estratégicas, e portanto, objeto de um esforço de financiamento partilhado entre a esfera pública e os capitais privados. De certa maneira, tanto as experiências das Operações Interligadas como a definição de novas parcerias entre a esfera pública e privada, sejam a partir de ações focalizadas ou definidas segundo o plano estratégico da cidade, podem ser vistas como tentativas de estabelecimento de novos mecanismos de financiamento que possam substituir os instrumentos de financiamento keynesianos característicos do regime de financiamento fordista. Porém, todas essas experiências não apontam de forma definitiva para um novo padrão de financiamento urbano e, em particular, de acesso à terra urbana que seja universal e garanta a superação das enormes desigualdades em relação ao acesso à moradia e à infra-estrutura urbana nas cidades latino-americanas. A nosso ver, refletem ainda o período de crise fiscal urbana marcado pela lógica conservadora do equilíbrio orçamentário local e a busca de critérios a-sociais de eficiência urbana. Assim, apesar de o paradigma da gestão urbana ter imposto uma certa agenda de discussão (Vainer, 1996), a emergência de um novo padrão de financiamento urbano continua sendo objeto da disputa política dos sujeitos urbanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. Régime et régulation urbaines. *Revue Futur Antérieur*, Paris, n. 30, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Marché et ordre urbain: du chaos à la théorie de la localisation résidentielle*. Paris: Harmathan, 1997a.
- \_\_\_\_\_. Uma avaliação preliminar do programa Favela-Bairro: aspectos imobiliários. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ-Finep, 1997b.
- \_\_\_\_\_. *La Ville Kaleidoscopique: coordination spatiale et convention urbaine - une perspective hétérodoxe de l'économie urbaine*. Paris: Harmathan, 1998.
- AGLIETTA, M. *Régulation et crise du capitalisme*. Paris: Calmann-Lévy, 1976.
- ALONSO, W. *Location and Land Use*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1964.
- \_\_\_\_\_. conservador, quanto com um perfil progressista, como é o exemplo da administração Erundina, em São Paulo. Para uma discussão sobre a utilização desse novo instrumento de financiamento nas últimas gestões da Prefeitura de São Paulo, ver Wilderode (1997).

- AZUELA, A.; TOMAS, F. (Coord.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Centro de Estudios Mexicanos. Instituto de Investigaciones Sociales. México: UNAM, 1992.
- BALL, M. La renta diferencial y el papel de la propiedad del suelo. In: PARDO, M. (Comp.). *Estudios sobre la renta del suelo, comunidad de Madrid*. Madrid: Centro de Información y Documentación, 1985.
- \_\_\_\_\_. The 1980's property boom. *Environment and Planning*, 26, p. 271-695, 1994.
- \_\_\_\_\_. London and property markets: a long-term view. *Urban Studies*, 33, p. 859-77, 1996.
- BALL, M.; HARLOE, M. Rhetorical barriers to understanding housing provision. *Housing Studies*, v. 7, n. 1, 1992.
- BOYER, R.; MISTRAL, J. *Accumulation, inflation, crise*. 2. ed. Paris: PUF, 1983.
- BOYER, R. Formalising growth regime. In: DOSI, G. et al. (Ed.). *Technical change and economic theory*. London: Francis Pinter, 1988.
- CEPAL. *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe*. Chile, 1996.
- CLICHEVSKY, N. *Política social urbana, normativa y configuración de la ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editora, 1996.
- CONNOLLY, P.; ZICCARDI, A. Ciudad de México: una revisión de las publicaciones recientes. *Sociológicas*, año 5, n. 12, 1990.
- CORAGGIO, J. L. *Economía urbana: la perspectiva popular*. Quito: Abya Yala, 1998.
- CORIAT, L. *Atelier et le robot*. Paris: C. Burgois, 1990.
- CUNHA, J. M. A mobilidade pendular: uma contrapartida da migração intra-metropolitana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6. 1997, Brasília. *Anais...* Brasília, 1997.
- EQUIPO ARQUIDIOCESANO DE PASTORAL SOCIAL (EAPS). *Lucha y tierra urbana en Asunción*. Asunción: Aravera, 1986.
- FINEP-PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Relatório parcial da avaliação do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro, 1997. Mimeo.
- FUGITA, M. *Urban economic theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 1987.
- JARAMILLO, S. *La contribución de valorización y la participación en plusvalías: la experiencia colombiana*. [S.l.]: Lincoln Institute of Land Policy, 1997a. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: CEDE; CA: Universidad de Los Angeles, 1997b.
- LAGO, L. A casa própria em tempos de crise: os novos padrões de moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, L. C. Q. de; Azevedo, S. A. *Crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p. 33-48.
- LEAL, F. *Grandes empreendimentos imobiliários e estrutura intra-urbana na cidade do Rio de Janeiro*. 1997. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.
- LIPIETZ, Alain. *Mirages et miracles*. Paris: La Découverte, 1985.

- LUNGO, M. El problema de la tierra urbana. *Revista Interamericana de Planificación*, México: SIAP, v. III, n. 80, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Captación de plusvalías inmobiliarias en El Salvador*. Lincoln Institute of Land Policy, 1997. Mimeo.
- MARICATO, E. *Política habitacional do regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- NACIONES UNIDAS. *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Chile, 1996.
- NÚÑEZ, R. *El suelo urbano en la Habana como factor de inclusión económica y social*. Lincoln Institute of Land Policy, 1996. Mimeo.
- NÚÑEZ, R.; PLEYCÁN, C. La Habana se rehace con plusvalías urbanas. In: SMOLKA, M.; Furtado, F. (Ed.). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago: Emelibros, 2001.
- RIBEIRO, M. Entrevista ao *Jornal do Brasil*, mar. 1997.
- SABATINI, F. Liberación de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile. *Documentos del Instituto de Estudios Urbanos*, n. 14, 1998. (Serie Azul).
- SABATINI, F.; CÁCERES, G. *Chile neoliberal sin instrumentos de recuperación de plusvalías? Viejas y nuevas experiencias en Santiago?* Chile: IEU-Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998. Mimeo.
- SALAMA, P.; CHIRAY, M. (Ed.). *Revue de L'Amérique Latine*, Paris, 1995.
- SEADE, F. *Pesquisa sobre as condições de vida de São Paulo*. São Paulo: Fundação Seade, 1994.
- SMOLKA, M. Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. *Espaço e Debates*, n. 21, 1985.
- \_\_\_\_\_. *The land market in Rio de Janeiro: some empirical evidence*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1991. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. In: GONÇALVES, M. F. *O novo Brasil urbana*: impasses, dilemas, perspectivas. [S.l.]: Mercado Aberto, 1994.
- SOARES, W. *Emigrantes e Investidores*: redefinindo a dinâmica imobiliária na economia valadarense. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1995.
- STORPER, M. Industrialization economic development and the regional question in the Third World. In: STORPER, M.; SCOTT, A. (Ed.). *Pathways to industrialization and regional development*. London: Routledge, 1992.
- TASCHNER, S. *Favelas e cortiços no Brasil*: 20 anos de pesquisas e políticas. São Paulo: FAU-USP, 1993.
- \_\_\_\_\_. *São Paulo 90*: em busca de local onde morar. In: Encontro da ANPUR, 6. 1997, Brasília. *Anais...* Brasília, 1997.
- TEODORO, D. *A experiência de gestão da atual Prefeitura de São Paulo*. Notas da intervenção no Seminário Internacional de Gestão do Uso do Solo. Rio de Janeiro: IPPUR-FASE/GTZ-Lincoln Institute, jul. 1996.

TOPALOV, C. *Les promoteurs immobiliers*. Paris: Mouton, 1974.

\_\_\_\_\_. *Logement, la marchandise impossible*. Paris: Presse de Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1987a.

\_\_\_\_\_. Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle. *Les Temps Modernes*, 496/497, 1987b.

\_\_\_\_\_. *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux Etats Unis 1900-1940*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1988.

UNITED NATIONS. *Survey of new home financing institutions in Latin America. the savings and loan experience*. New York: U.N., 1969.

VAINER, C. Os ricos também planejam. In: SEMINÁRIO INTERNO DO IPPUR. 1996, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 1996. Mimeo.

WILDERODE, D. Operações interligadas: quem é o principal beneficiário? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, VI, 1997, Brasília. *Anais...* Brasília, 1997. p. 177-85.

## RESUMO

O artigo discute as formas de acesso à terra urbana utilizando os conceitos da Teoria da Regulação. Propõe uma tipologia de regimes urbanos e articula as formas de acesso ao solo com os modos de regulação urbana e sua historicidade. O trabalho é um ensaio de sistematização que distingue duas formas de acesso à terra urbana: a via direta e a via indireta. Em seguida, estabelece uma relação entre o financiamento e o funcionamento do mercado fundiário e imobiliário para essas duas formas de acesso. Por último, indica algumas experiências recentes que exprimem a crise dos mecanismos de regulação do fordismo urbano excludente.

**Palavras-chave:** teoria da regulação, mercado de terras, segregação socioespacial.

## ABSTRACT

This article discusses modes of access to urban land using a Regulation Theory approach. It proposes a typology of urban regimes and articulates access to land mechanisms to modes of urban regulation and their periodicity. The text distinguishes two forms of urban land access: direct and indirect. It establishes the relationship between finance and real state market mechanisms for the two forms of land access. Finally, it presents some recent experiences expressing the crisis of the regulation mechanisms typical of the urban fordism.

**Keywords:** Regulation Theory, land markets, social and spatial segregation.

---

Recebido para publicação em janeiro de 2002

**Pedro Abramo** é professor do IPPUR-UFRJ

# Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução

*Martim O. Smolka\**

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe uma discussão sobre os resultados perversos e não previstos de algumas modalidades de programas de regularização e tipos de intervenções públicas dirigidas à facilitação de acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda. Demonstra como e por que tais políticas de caráter curativo – e míopes, por abordar o problema apenas parcialmente – podem estar promovendo um efeito inverso ao desejável sobre o conjunto do mercado.

Os argumentos são desenvolvidos em duas partes: na primeira desenvolve-se a proposição de que preços da terra elevados alimentam a pobreza através, entre outros fatores, da informalidade. Vale dizer, insinua-se ser plausível uma inversão da causalidade convencional, sugerindo a informalidade também como causa e não apenas efeito da pobreza. Na segunda, questiona-se a eficácia dos argumentos que justificam os programas de regularização e demonstra-se como, através de uma percepção mais completa e estrutural do mercado de terras, tais programas, na verdade, podem efetivamente inflacionar os preços dos terrenos e, direta e indiretamente, retroalimentar a irregularidade.

---

\* O autor agradece a Adriana Larangeira pelas (muitas) contribuições aos argumentos apresentados e à leitura criteriosa de Julio Calderón. Falhas remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

## BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

### *A introdução do tema da informalidade na agenda de política urbana*

Na literatura<sup>1</sup> e documentos oficiais sobre a informalidade no acesso ao solo urbano na América Latina, em geral, considera-se o fenômeno como essencialmente resultante da pobreza. Mais especificamente, que os preços do solo (urbanizado) no mercado formal estão fora do alcance da população pobre. A magnitude e a persistência da informalidade – talvez um dos traços mais marcantes do funcionamento do mercado de terra urbano na região – são, desse modo, atribuídas, em última análise, à pobreza urbana.

Mais recentemente, se introduziu a noção de que a sobre-regulação do uso do solo faz com que as condições de ocupação definidas pela legislação vigente sejam inalcançáveis para os setores de baixa renda. Isso constitui um passo adiante em relação às hipóteses convencionais<sup>2</sup>, na medida em que torna endógena (em relação à política urbana de âmbito local) parte da responsabilidade pela informalidade.

Segundo esta hipótese, os preços do solo urbanizado no mercado formal seriam excessivamente elevados como consequência (quicá, principalmente) de uma regulação excessiva, excludente, elitista, anacrônica, saturada de preocupações estéticas etc., que impõe condições não razoáveis – impossíveis de cumprir pelos pobres – de ocupação do solo urbano.

Assim, ao não poder ter acesso ao mercado formal (não só pelo estado de pobreza, mas também pelos preços excessivamente elevados do solo), uma parcela significativa da população se vê obrigada a aderir à informalidade<sup>3</sup>.

### *Preço elevado da terra urbanizada*

O preço da terra (urbanizada) é alto, escandalosamente alto, nas periferias das cidades latino-americanas, e o Brasil não é exceção. O preço de mercado do metro quadrado de um lote urbanizado por agentes privados varia tipicamente

<sup>1</sup> Diagnóstico explicitado, claramente, por exemplo, nos ensaios reunidos em Azuela e Tomas (1997).

<sup>2</sup> Desde aquelas que percebem o fenômeno da informalidade como consequência da indisciplina, delinqüência etc., em suma, de atos criminosos (!), até as atribuídas à incapacidade administrativa e omissão do poder público.

<sup>3</sup> Como apontado por Durand-Lasserve (1996, p. 2) “a falta de infra-estrutura e serviços, assim como as dificuldades encontradas na superação deste problema, são, muito mais que a insegurança da posse, os principais critérios para definir assentamentos irregulares.

entre US\$ 32 e US\$ 172 nas cidades latino-americanas<sup>4</sup>. Estes números ganham ainda mais força quando se observa que um salário mínimo de aproximadamente US\$ 130 compra 0,8 a 4 m<sup>2</sup> de terra urbanizada na periferia de uma cidade latino-americana (!). Tornam-se ainda mais dramáticos quando se considera que a proporção de pobres nas áreas metropolitanas é de 37% da população, para uma linha de pobreza variando de US\$ 40 a US\$ 88 entre metrópoles e grandes centros urbanos brasileiros<sup>5</sup>.

Hoje em dia, um lote “popular” de 125 m<sup>2</sup> e regularmente produzido pelo mercado vale em Porto Alegre R\$ 16.000,00 (ou US\$ 55/m<sup>2</sup>)<sup>6</sup> e na Zona Oeste do Rio de Janeiro o preço não é menor que US\$ 70/m<sup>2</sup> (Oliveira, 1999). Em Belém do Pará, é de US\$ 72.50, em Palmas US\$70.00.<sup>7</sup> Vale dizer, com o equivalente a um salário mínimo brasileiro (US\$ 90), compra-se pouco mais de um metro quadrado de terra urbanizada! Números similares podem ser citados para quase qualquer outro lugar na América Latina. Visto por outro ângulo, seriam necessários de 12 a 15 anos para uma família com renda em torno de três salários mínimos adquirir um terreno urbanizado de 200 m<sup>2</sup>.

Mais do que colocar em perspectiva o debate que atribui o fenômeno da informalidade, em grande medida, à pobreza, aqueles indicadores sugerem que dificuldades no acesso à terra, menos que um efeito, podem constituir-se em componente da pobreza!

## INFORMALIDADE E POBREZA

### *A pobreza não é suficiente para explicar a informalidade*

Muito embora a pobreza seja responsável por uma parte significativa dos arranjos informais existentes<sup>8</sup>, a magnitude e a persistência da informalidade não podem ser explicadas somente pela pobreza. De fato, apesar da alta correlação encontrada entre a pobreza urbana e os assentamentos informais, nem todos os ocupantes dos assentamentos informais podem ser classificados como pobres (Smolka, 1991b).

<sup>4</sup> Valores medianos mínimos e máximos obtidos de especialistas de 10 diferentes cidades latino-americanas.

<sup>5</sup> Estimativas de Rocha (2001), válidas para 1999, com base na POF.

<sup>6</sup> Dado fornecido em correspondência direta, por Betânia Alfonsin.

<sup>7</sup> Informações prestadas por corretores filiados ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis – Creci.

<sup>8</sup> Admite-se que o mapa da ilegalidade corresponde, em grande medida, ao da pobreza (Durand-Lasserve e Tribillo, 2001).

Para verificar que a informalidade não está restrita aos pobres, basta consultar os números citados anteriormente a respeito da proporção de ocupações ilegais/irregulares existentes (mais de 70%) e da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza (27%). O mesmo se verifica para os incrementos anuais nas percentagens de ambos os grupos. Com efeito, muitos dos que poderiam pagar alguma coisa pela terra (partindo da premissa pouco realista de que as famílias imediatamente acima da linha de pobreza poderiam fazê-lo) podem ainda não ser capazes de pagar (“não alcançam”) o preço mínimo requerido no mercado formal. O preço mínimo da terra é determinado pela combinação dos usos alternativos da terra, sejam eles para agricultura, ou usos urbanos na franja da cidade.

Interessa notar que, na prática, custos mais altos de deslocamento (associados a localizações mais distantes) funcionam como uma estratégia substitutiva à ausência de crédito para comprar terras mais valorizadas em localizações mais centrais. A incapacidade de compra explica a razão pela qual as famílias de baixa renda são empurradas para as periferias urbanas, uma questão em grande medida ignorada pelos formuladores de políticas<sup>9</sup>.

Em suma, o espetacular crescimento da informalidade, tanto nas periferias como na densificação das áreas já “consolidadas” nas grandes cidades latino-americanas (cidades como São Paulo ou Rio de Janeiro) nas últimas décadas – período de notável queda na taxas de crescimento populacional e arrefecimento da imigração e de relativa estabilização do percentual de pobres –, parece apontar para fatores explicativos outros que o aumento absoluto e relativo de pobres urbanos.

### *Preços altos do lote informal*

Como argumentado anteriormente, muitas famílias de baixa renda não escolhem os arranjos informais como a melhor alternativa – inclusive porque o preço do metro quadrado de terreno em assentamentos informais não é baixo. Com efeito, estimativas bastante conservadoras obtidas através de entrevistas a especialistas de distintas cidades em 10 países latino-americanos situam em US\$ 27 por metro

<sup>9</sup> Um imposto mais pesado sobre a terra também produziria um efeito similar. A parcela do orçamento mensal familiar que hoje é despendida no financiamento da terra, na forma de hipotecas/prestações, poderia ser canalizada para o pagamento do imposto sobre a terra. A diferença, é claro, é que eles teriam acesso ao crédito e, o que é mais importante, de muito mais longo prazo. Além da maior equidade (progressividade), tal política seria mais positiva em termos de eficiência, na medida em que a gestão de impostos sobre a terra é mais fácil (e mais democrática) do que o gerenciamento de linhas de crédito.

quadrado a mediana dos preços para lotes ilegais comercializados. A importância desta cifra pode ser apreciada quando se compara este valor ao da terra nua (de US\$ 5 a 10 o m<sup>2</sup>).

Assim, loteadores oferecem lotes com metragem menor (portanto, irregulares) do que a estabelecida pela normativa, a um preço total inferior ao de um lote formal/legal, porém ainda superior ao preço por m<sup>2</sup> ao lote formal/legal<sup>10</sup>. O mero fracionamento de uma gleba é efetivamente uma atividade bastante rentável. Um estudo realizado por Smolka (1991a) na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro revela que o valor do metro quadrado alcançado por lotes de 250 a 600 m<sup>2</sup> seria algo como seis vezes (600%) superior ao do metro quadrado de glebas com mais de 10.000 m<sup>2</sup>.<sup>11</sup>

De um modo geral, os preços refletem o ágio que o adquirente deve pagar para não sujeitar-se à situação imediatamente inferior. O preço da terra no mercado informal (superior ao preço de terra nua) é tipicamente inferior à soma deste último ao custo de provisão de serviços, mas, por sua vez, inferior ao preço de comercialização da terra urbanizada no mercado formal.

Assim, contrariamente à crença popular, a “opção” pela aquisição de lote informal tende, em geral, a ser cara. Além disso, sob vários aspectos, o custo (de transação, licenças etc.) de acesso à terra através de meios legais é bastante alto<sup>12</sup>.

### *A informalidade acentua a pobreza*

A informalidade não só é efeito, mas também *causada* pobreza, na medida em que a população residente em áreas informais é capturada por muitos “círculos viciosos” que reiteram sua condição. No que concerne ao acesso ao trabalho, por exemplo, sabe-se que aqueles que não dispõem de um endereço formal são muitas vezes discriminados ao se candidatarem a um emprego. No Rio de Janeiro, foi identificada a existência de um “mercado de aluguel de endereços formais” (!) para os residentes em áreas informais. Na mídia, assim como em muitos círculos sociais, o favelado ainda sofre com o estigma da criminalidade, em que pesem o trabalho pioneiro de Perlman (1976) e os de tantos outros em que se demonstra que muitos dos residentes de áreas informais trabalham no mercado formal.

O mesmo tipo de discriminação observada no mercado de trabalho manifesta-se nas solicitações de crédito, apesar das copiosas evidências de que, em geral, as taxas de inadimplência não são maiores neste segmento da população

<sup>10</sup> Esta lógica se aplica também à quantidade de serviços oferecidos nestes lotes irregulares.

<sup>11</sup> Este multiplicador revelou-se bastante estável ao longo do período de 1968-84.

<sup>12</sup> Uma explicação mais detalhada sobre o fenômeno foge aos propósitos imediatos deste trabalho. Ainda assim, ver Smolka (2002).

do que nos setores de maior poder aquisitivo. Às dificuldades de acesso ao crédito, agrega-se a impossibilidade de contrair empréstimos no sistema bancário oferecendo como garantia imóveis não formais<sup>13</sup>. As alegações de que o problema reside na dificuldade de *foreclosure* dos bancos em relação com estes imóveis parecem, contudo, não resistir às evidências de um vigoroso mercado de compra-e-venda de terrenos e moradias nas áreas ditas informais. Pesquisa desenvolvida por Abramo (1999a) dá conta de um ativo mercado de compra e venda nas favelas, verificando-se uma rotatividade de até 8% dos imóveis (próximo ao que se encontra no “asfalto”)<sup>14</sup>.

Paradoxalmente, os custos da vida cotidiana nos assentamentos informais são mais elevados do que nas áreas formais: os custos de construção são muitas vezes mais elevados<sup>15</sup>, os alimentos são mais caros; em geral, os transportes são precários e caros<sup>16</sup>; mesmo as regras dos “contratos de aluguel” (informais) são mais desfavoráveis ao inquilino do que seriam nos contratos formais.

As áreas informais não recebem atenção do Estado. Sua principal alegação: “estamos abandonados”. Até períodos relativamente recentes, a legislação proibia a extensão de infra-estruturas e serviços urbanos a áreas informais (Código de Obras do Município do Rio de Janeiro, 1938). Ainda no Rio, até 1994, as favelas figuravam como áreas vazias ou áreas verdes na cartografia oficial do município!

Finalmente, os habitantes de assentamentos irregulares são achacados por advogados inescrupulosos e “explorados” por loteadores e/ou urbanizadores “piratas” na aquisição de terrenos no mercado informal: preços desmesurados, cotas abusivas, dúbios documentos comprobatórios de aquisição etc. Vale dizer, muitos pagam muito pelo pouco que recebem, em contraste aos poucos que recebem muito pelo pouco que entregam!

<sup>13</sup> Frequentemente, os títulos estendidos à população dos assentamentos irregulares não garantem o pleno direito de propriedade. Podem apresentar-se sob a forma de “*títulos supletórios*” (Bolívar, Ontiveros e Freitas Taylor, 2001) ou de “concessão do direito real de uso” para terras públicas, como se aprovou recentemente pela legislação brasileira. Estes títulos reiteram o *red lining* para reverter os prejuízos das agências de financiamento.

<sup>14</sup> Segundo dados publicados pelo Instituto Pereira Passos (IPP-Boletim 1, 2001) a percentagem de comercialização de imóveis cadastrados (e que, portanto, pagam IPTU e ITBI) na favela da Rocinha foi de 8,49%, percentual bastante próximo aos 8,74% obtidos para o bairro nobre da Barra da Tijuca!

<sup>15</sup> Pesquisas recentes nas favelas do Rio mostram que o custo da mão-de-obra para construir é pelo menos 10% superior ao do mercado formal (Abramo, 1999b).

<sup>16</sup> O metrô, por exemplo, que tende a servir as áreas de mais alta renda, tem as tarifas altamente subsidiadas, enquanto o transporte disponível nas áreas de assentamentos populares, e desde estas áreas ao centro da cidade, provido de forma privada, é inteiramente desregulado.

Em suma, a informalidade é cara e exacerba as condições de pobreza. Parece correto o diagnóstico de agências, como o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras, ao considerar a importância de programas de *up-grading* como ingredientes essenciais de uma política de mitigação da pobreza urbana.

O ponto, contudo, em que se insiste neste trabalho é que tais iniciativas – embora representem um avanço – são parciais e limitadas. Não há garantia alguma de que a regularização de assentamentos em si contribua para mitigar a pobreza urbana. Na verdade, conforme se discute a seguir, o efeito pode inclusive ser perverso. Antes disto, porém, valeria revisitar os argumentos que têm sustentado a eficácia destes programas (de regularização/*up-grading* etc.) de assentamentos já consolidados.

#### REVISITANDO OS ARGUMENTOS A FAVOR DA REGULARIZAÇÃO

Em primeiro lugar, cabe assinalar que a discussão acerca da conveniência (ou não!) da regularização dos assentamentos irregulares consolidados na cidades é bizantina. Ignorar estes *habitats* simplesmente não é uma opção política nem, sobretudo, humanitária. Isso não significa que não se deva submeter os custos – e, sobretudo, os impactos – destas ações a uma análise econômica mais abrangente.

Não raro se depara com argumentos de que a ocupação irregular, seguida de sua (eventual) futura regularização através de programas públicos, constituiria o melhor dos mundos. Ou seja, na impossibilidade ou inconveniência de outra política, faça-se “vista grossa” à forma como a população tem acesso ao solo e regularizem-se os assentamentos que se consolidam – ao final, para os cofres públicos sairia tudo mais barato, e melhor para a população beneficiada! Em suma, a regularização seria um mecanismo eficaz e até “conveniente” de provisão ou inserção na cidade. Uma postura dominante na prática, mas que poucos políticos admitiriam em público!

Além da motivação política e humanitária anteriormente exposta, a defesa dos programas de regularização apóia-se no argumento de que o custo deste processo (títulos de propriedade, (re)parcelamento e provisão de infra-estrutura e serviços) nos assentamentos existentes varia entre os US\$ 1.000 e US\$ 2.000, por família. Estes valores são aparentemente bem mais baixos do que os que se pagam em programas públicos de habitação popular ou similares essencialmente porque a existência prévia das habitações reduziria o custo. Admite-se, adicionalmente, que estas são freqüentemente consideradas como de construção mais rápida, mais baratas e de melhor qualidade que as de promoção oficial.

Assim, para o caso de assentamentos consolidados, haveria que facilitar e não reprimir este processo. Muito embora não se possa admitir em público,

haveria um reconhecimento tácito (cínico, talvez!) de que o processo iniciado por uma invasão e/ou ocupação irregular do solo, seguido de paulatina consolidação com serviços precários etc., representa, em última análise, uma “solução” superior à de qualquer outro programa oficial, na medida em que incorpora recursos e energias “intangíveis” que escapam ao mercado formal.

*Revisitando a eficácia (cost-effectiveness) da regularização dos assentamentos consolidados*

De um modo mais específico, o argumento em prol da eficácia das políticas de reconhecimento dos assentamentos existentes e concomitantes programas de regularização pautam-se em três premissas: habitações já existentes, densidades elevadas e a disposição de alguns serviços e benfeitorias, mesmo que de forma incompleta e/ou precária. A este último ponto, acrescenta-se ainda a maior propensão a aceitar “soluções tecnológicas alternativas” tidas como mais baratas, mas que nem sempre atingem os padrões mínimos estabelecidos para as novas urbanizações.

Em relação à qualidade da habitação: “Ainda que a engenhosidade e a imaginação creditem méritos aos ‘favelados’ por solucionar seu problema de moradia sob condições extremamente desfavoráveis, estas moradias são, em sua maioria, impróprias para abrigar seres humanos” (Brennan, 1993, p. 85). Reconhecer o fato de que as habitações já existem não significa admitir que isto seja uma alternativa mais interessante!

No que concerne às altas densidades<sup>17</sup>, sabe-se que os padrões de uso e ocupação do solo nestes assentamentos são aceitos unicamente porque já estão consolidados. Apesar de que os setores de baixa renda possam representar até 50% da população urbana, ocupam somente de 10% a 20% do território (Angel et al., 1982, p. 16). As altas densidades que, por um lado, poderiam sugerir um melhor/maior aproveitamento do recurso escasso “terra” representam, por outro, custos adicionais pelas inevitáveis realocações para abrir espaço à implantação de equipamentos e infra-estruturas.

Finalmente, em relação às infra-estruturas implantadas ou propostas – em especial à complementação de infra-estruturas ou à adoção das chamadas “soluções alternativas” ou tecnologias que não são aceitas na produção de espaço urbano formal, por não cumprirem integralmente as exigências estabelecidas – caberia questionar: “qual é o mínimo aceitável?”. Se, por um lado, a integração

<sup>17</sup> A densidade de certos bairros de Caracas atinge os 251 habitantes por hectare, e nas favelas de Rocas e Santos Reis, em Natal, chega aos 350 hab./ha (Acioly e Forbes, 1998, p. 32), próxima à de Copacabana, que é de 305 hab./ha para a área urbanizada.

de assentamentos espontâneos ou informais à cidade requer um mínimo grau de homogeneidade na qualidade das infra-estruturas, dos equipamentos e dos serviços implantados, por outro, o estabelecimento dos padrões merece uma avaliação criteriosa.

Algumas das ditas tecnologias alternativas que, em princípio, parecem razoáveis são rechaçadas por impor funcionamento não satisfatório, escassa durabilidade, ou exigir procedimentos de manutenção dispendiosos. Este é o caso, por exemplo, do sistema de esgoto condominial – solução encontrada para contornar dificuldades de espaço, sobretudo, nas áreas privativas (de difícil acesso) típicas das favelas. Especificações técnicas deste sistema exigem um cotidiano pós-execução com maior participação da comunidade na sua operação e manutenção (O&M) – cujos custos raramente são considerados no cálculo original de viabilidade de implantação. Ocorre que, apesar dos acordos e compromissos originais, tais tarefas de O&M nem sempre são executadas pela comunidade, por razões que vão desde a falta de conhecimento das comunidades para realizar estas tarefas, até os problemas de atribuição de responsabilidades, em um contexto de alguma mobilidade residencial das famílias<sup>18</sup>.

Nos assentamentos consolidados, nem sempre as condições de acesso se coadunam com os quesitos para uma eficiente provisão dos serviços. Assim, por exemplo, os sistemas regulares de coleta de lixo (coleta hermética), adotados nas áreas urbanas formais, requerem uma largura de via determinada, que permita o acesso de caminhões. Não é possível reproduzir tal condição nas vielas estreitas dos assentamentos irregulares, impossibilitando manter um padrão homogêneo de qualidade de serviço entre as áreas formais e informais da cidade.

Em relação à localização, muitos dos assentamentos se situam exatamente em áreas originalmente consideradas impróprias (ou demasiado onerosas) para a ocupação urbana e, por isso, de escasso interesse para o mercado imobiliário. Em São Paulo, 49,3% das favelas se encontram às margens dos rios; 32,2% sofrem inundações periódicas; 29,3% estão em áreas de declividade acentuada; 24,2% estão assentadas sobre terrenos em processo de erosão e 9% sobre lixões ou aterros sanitários (Maricato, 1996, p. 58)<sup>19</sup>. Nos *barrios* (favelas) de Caracas, a declividade média é de 38% e, em mais da metade deles, é bem superior a 40% (Conavi, 2000).

<sup>18</sup> Informação gentilmente fornecida por Alex Abiko (2002), em entrevista privada.

<sup>19</sup> Estes dados se referem ao ano de 1987, quando a população residente em favelas representava 8% da população total da cidade. Atualmente (2001), este percentual se duplicou! Segundo pesquisa recente do IBGE, o número de favelas na capital de São Paulo cresceu de 506 a 612 entre 1996 e 2000, para um aumento da população favelada de 25,4% contra um aumento de 6% para a população total.

No município de Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo, um levantamento preliminar feito pelos técnicos do Departamento de Habitação da Secretaria de Inclusão Social e Habitação aponta que apenas 37% dos assentamentos que abrigam cerca de 13% desta população excluída localizam-se em territórios sem restrições ambientais ou geotécnicas à ocupação (Spertini e Denaldi, 2000).

Dentre outros fatores que incidem sobre os custos e o desenho dos serviços e equipamentos, podem-se citar, ainda, as resistências impostas pelos traficantes de drogas à colocação de iluminação pública e até mesmo restrições à largura das ruas, de modo a dificultar a circulação de veículos policiais.

#### EFEITOS IMPREVISTOS NÃO ANTECIPADOS E INDESEJÁVEIS DA REGULARIZAÇÃO – AVALIAÇÃO CRÍTICA

##### *Os sinais que atualizam os preços*

A perspectiva de que um loteamento será eventualmente regularizado permite ao loteador impor um ágio ao preço do solo. No momento da aquisição, o comprador defronta-se, por um lado, com o reconhecimento do loteador de que o terreno ainda não dispõe dos serviços exigidos pela normativa urbanística; por outro, com a promessa de que tão logo ele se capitalize com a venda de terrenos, vai encarregar-se de prover os serviços ou de fazer as obras necessárias.

Na melhor das hipóteses, estabelece-se, assim, uma relação de cumplicidade entre comprador e vendedor: o comprador paga menos do que valeria um terreno com todos os serviços e infra-estrutura que a legislação prescreve, e o vendedor “garante” que oportuna, mas seguramente, o terreno adquirido terá condições de habitabilidade. No pior dos casos, o comprador é não raro ludibriado, por comprovantes duvidosos da propriedade da terra, nas condições reais de pagamento (juros efetivos), nas condicionalidades contratuais, e até mesmo por pedaços de tubo espetados no chão – que o loteador afirma ser a “parte visível” das redes de infra-estrutura.

No “setor informal” como em qualquer outro segmento do mercado de terras, os valores presentes refletem ou incorporam as expectativas de uso futuro do terreno<sup>20</sup>. Assim, quanto mais forte a perspectiva de que a gleba, hoje sem serviços, será “oportunamente” beneficiada – seja pelo próprio loteador, seja, mais provavelmente, pelo governo, por intermédio de algum programa de regu-

<sup>20</sup> Não deixa de ser revelador que muitas das ocupações irregulares atuais tenham-se antecipado às regularizações futuras, deixando espaços livres para os serviços, reduzindo consideravelmente seus custos de urbanização.

larização (ainda com encargos que recairão sobre o ocupante<sup>21</sup>) –, maiores serão os preços de venda dos terrenos. Isto é, quanto maior a expectativa de regularização e, como consequência, maiores os benefícios líquidos que brindará, maior será o sobrepreço atual do terreno.

Não é fácil demonstrar, menos ainda fornecer evidências empíricas de como os referidos sinais afetam diretamente os preços. De modo indireto, no entanto, podem-se verificar estes efeitos quando se observa que, nas áreas em que o cumprimento da lei de parcelamento é mais estrito (por exemplo, atributos do lote), os preços não são necessariamente mais altos. Os custos de urbanização (designação de áreas comuns, arruamento, provisão dos serviços mínimos etc.) previstos na lei são absorvidos pelos loteadores ou, mais precisamente, repassados aos proprietários originais.

A experiência de Goiás é eloqüente. Através de convênios estabelecidos entre o Conselho Regional de Corretores de Imóveis - Creci (entidade encarregada de supervisionar o exercício da profissão de corretor) e as diversas prefeituras (a de Goiânia, em particular), os vendedores de lotes não registrados são denunciados por inspetores da entidade e autuados pela prefeitura (foram registradas, inclusive, prisões). No caso de um corretor registrado estar envolvido em venda de lotes irregulares, além de multa, o infrator é descredenciado do Creci/GO, perdendo, portanto, o direito ao exercício da profissão.

Como resultado, constatou-se uma inequívoca tendência de queda na oferta dos loteamentos irregulares e nos preços dos lotes regulares. Este engenhoso (e bastante original!) arranjo, em que se conjugam os interesses das Administrações Públicas despreparadas (e mal equipadas) para as indispensáveis inspeções de campo e os interesses mercantis, aliado a um efetivo compromisso do Creci/GO com o exercício ético da profissão, parecem apontar para uma possível alternativa de rompimento do círculo vicioso da irregularidade.

*Mutatis mutandi* para as políticas (de corte liberal) que, em contraste, propõem a facilitação de acesso à terra por meio de uma maior desregulação do uso, ou seja, reconhecendo as práticas dos loteadores informais (formalização da informalidade). É falaciosa a proposição de que a redução de custos na provisão de solo urbanizado seja efetivamente repassada aos preços finais. Trata-se de um *non-sequitur*, na medida em que os preços no mercado de terras não se formam como nos outros ramos de negócios, isto é, pelos custos acrescidos de um *mark-up* definido pela concorrência etc. O preço do solo vincula-se, antes,

---

<sup>21</sup> Cada vez mais as regularizações envolvem algum custo para os beneficiados (ainda que, isso sim, financiado!). Isso é, o financiamento público que não se dispõe *ex-ante* (em programas preventivos) se disponibiliza *ex-post*, em um outro contexto – curativo – e... a um custo mais elevado para a sociedade, como veremos mais adiante.

à capacidade de pagamento do comprador – ou por quanto o comprador estaria disposto e apto a pagar pelos atributos que diferenciam o terreno de sua alternativa imediatamente inferior.

Assim, é antes a facilidade de se comercializarem produtos de baixa qualidade para uma dada (também baixa) capacidade de pagamento que faz com que o preço resulte alto relativamente ao que se oferece. São estes preços altos que sancionam a lucratividade da informalidade e estabelecem a referência diferencial para as opções superiores.

#### *A perspectiva de regularização: um atrativo para a irregularidade*

Não deixam de ser sintomáticas as evidências encontradas por Menna Barreto (2000) em enquetes sobre as datas de chegada da população aos assentamentos informais. Os períodos de mais intensa afluência de ocupantes a estes assentamentos coincidem, em muitos casos, com o período em que os assentamentos foram objeto de algum programa de regularização de qualquer natureza (titulação, urbanização etc.).

Também corrobora o argumento em pauta (o do efeito das expectativas futuras sobre a informalidade) o surto de ocupações irregulares que antecedem ou sucedem os períodos eleitorais de candidatos cuja plataforma contempla programas de regularização. No Brasil, por exemplo, à eleição da prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, na cidade de São Paulo, segue uma explosão de ocupações e/ou invasões – muitas usadas como estratégia para a conquista de um terreno regularizado... O mesmo aconteceu como consequência das promessas de campanha de Leonel Brizola no Rio, ou do triunfo de Miguel Arraes como governador de Pernambuco, em 1986 – “que se traduziu em treze invasões de terras em pouco mais de um mês!” (Rabaroux, 1997, p. 124).

A historiografia latino-americana do efeito das expectativas criadas por promessas populistas de candidatos é efetivamente rica em ocorrências de casos similares. Muitos dos assentamentos hoje por regularizar tiveram origem na complacência irresponsável de políticos que fizeram “vista grossa” a ocupações irregulares em áreas públicas ou inadequadas ou, pior ainda, na cessão clientelística de terras públicas por motivos eleitoreiros. O caso de grilagem de terra pública no governo Roriz, em Brasília, é emblemático: mais de 65 mil terrenos, sem qualquer titulação e/ou serviços, foram oferecidos em troca de votos (Mendes, 2002).

Outra manifestação da responsabilidade dos governos pela formação da irregularidade – associada aos próprios programas de regularização – é o que se ilustra pelos muitos assentamentos hoje pendentes de regularização, que tiveram sua origem em “programas públicos de caráter provisório e/ou emergencial”,

como os relatados por Riofrío (1991) no Peru. Para o autor, muitos dos assentamentos irregulares não têm nada de “espontâneos”. O autor assinala que a origem de muitas das *barriadas* pode associar-se diretamente à falta de coordenação entre instâncias governamentais: a iniciativa de uma agência pública de destinar solo para assentamentos populares, que não vem seguida de uma ação congruente da agência responsável pela provisão de serviços públicos. Fenômenos similares podem ser ilustrados em qualquer outra cidade da América Latina, como os Parques Proletários, no Rio de Janeiro, construídos como moradia provisória e que resistiram por mais de 20 anos, tendo-se transformado em uma enorme favela.

Em suma, não deixa de ser interessante notar que após 40 anos de políticas de regularização no Peru, o percentual de irregularidade (“*pueblos jóvenes*” ou *barriadas*) tenha se elevado de 17%, em 1961, para mais de 38% em 1998 (Calderón, 1999). Ou seja, o problema é hoje muito maior do que há 40 anos.

#### *O custo de oportunidade da regularização*

Os programas de regularização de caráter curativo apresentam um alto custo de oportunidade, se comparados aos custos de provisão de solo urbanizado para ações de caráter preventivo. Estes custos de oportunidade manifestam-se de duas formas:

- a) na comparação entre o custo de (re)urbanização de áreas já ocupadas (e/ou muitas vezes inadequadas à ocupação) com o de promoção de novas urbanizações, em áreas ainda não ocupadas;
- b) no uso alternativo que se poderia dar a localizações hoje ocupadas por assentamentos irregulares, seja exclusivamente por critérios de mercado (por exemplo, o “maior e melhor uso” em uma economia de mercado, conceito que dá origem às Operações Interligadas), seja por critérios de uso social, como no caso de assentamentos localizados em área de conservação ambiental.

Assim, o estudo de 11 das favelas urbanizadas pelo Programa Guarapiranga, em São Paulo, revela que o custo por família beneficiada é de US\$ 7.962,10 para um lote médio de 52 m<sup>2</sup> (Rocha et al., 2000), o que corresponde a algo como US\$ 153 por metro quadrado, um valor bem superior aos cobrados por loteadores/urbanizadores privados, incluindo uma substancial margem de lucro<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> A ECIA – empresa urbanizadora privada que atua na Zona Oeste do Rio de Janeiro – oferece lotes integralmente urbanizados a um preço que varia de US\$ 70 a US\$ 143 o metro quadrado (Oliveira, 1999). A Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro dispõe de um estudo técnico de 1997 em que se demonstra ser possível produzir lotes urbanizados a preços inferiores a US\$ 55 o metro quadrado.

Nesta mesma linha, estimativas de Aristazabal e Gomez (2001) para Bogotá sugerem que o custo da urbanização corretiva ("*reparación*") de um assentamento irregular é 2,7 vezes superior ao custo das áreas planejadas. Em uma avaliação de 14 projetos em favelas de 7 cidades, em 5 estados brasileiros, Caicedo e Izar (1999) revelam que os custos médios de (re)urbanização são de US 3.400 – variando entre US\$ 510 a US\$ 6.400, segundo a complexidade das obras. Cifras semelhantes parecem aplicar-se também ao programa Favela-Bairro, cujo custo total para as obras previstas nas primeiras 4 fases (de 1994 a 1999) teria sido de R\$ 361.878,00, beneficiando uma população total de 316.127 pessoas<sup>23</sup> – algo como US\$ 3.500 a US\$ 4.000 por família, conforme estabelecido em contrato com o BID.

Outros programas na cidade do Rio de Janeiro – como o Projeto de Urbanização Integral das Favelas de Pavão, Pavãozinho e Cantagalo – resultaram em investimento por domicílio de US\$ 1.247 em 1983. No entanto, 15 anos depois do término das obras, permanecem como favelas<sup>24</sup>. O programa de Urbanização de Favelas e Loteamentos de Baixa Renda, proposto pelo Prefeito Saturnino Braga em 1987, previa recursos da ordem de US\$ 960 milhões, beneficiando 1.055 mil favelados e 545 mil moradores de loteamentos irregulares, algo como US\$ 3 mil por família! (Kelson, 1998).

Considerando um lote de 50/60m<sup>2</sup>, um adicional de 20% correspondente à fração ideal do somatório de áreas públicas (ruas, praças etc.) totais do assentamento e a área destinada aos equipamentos (quadras de esporte, creches, centros comunitários etc.), o montante citado equivale a, aproximadamente, US\$ 40 a US\$ 70 por metro quadrado em um lote familiar<sup>25</sup>.

Além de colocar em perspectiva os custos de oportunidade de políticas curativas (de urbanização de assentamentos irregulares consolidados) *versus* preventivas (de provisão de terra urbanizada à população de baixa renda), estes valores expõem o custo real da omissão pública em matéria de regulação e intervenção urbanística.

### *O day after da regularização*

Para finalizar, vale a pena comentar o que acontece no *day after* de uma regularização – eis um tema ainda muito pouco estudado. Do ponto de vista analítico,

<sup>23</sup> Dados oficiais da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1999 – de 1995 a 1999, o real manteve-se praticamente equiparado ao dólar.

<sup>24</sup> De fato, hoje estão em elaboração, uma vez mais, projetos de *up grading* para estas favelas, no âmbito do programa Favela-Bairro.

<sup>25</sup> Em Caracas, o custo médio de regularização foi estimado em US\$ 57.2/m<sup>2</sup> (Conavi, 2000).

no caso de um programa de regularização supostamente bem-sucedido – ou seja, em que se logre a efetiva integração da área beneficiada ao tecido urbano –, o resultado, na melhor das hipóteses, é o *creaming* ou seleção darwiniana entre ocupantes que permanecem e os expulsos (mesmo que “expulsão branca” pela via de ofertas irrecusáveis) pelo mercado. Na hipótese de um programa malsucedido, a área se consolida como de baixa renda irregular etc.

Conforme indicado anteriormente, muitas áreas, a despeito dos programas de melhoria, permanecem, se não irregulares, ao menos com o estigma de irregulares, por muito tempo. A almejada integração ao tecido urbano tem se revelado aquém do esperado/desejado, como parece indicar a relativa baixa valorização dos imóveis nas áreas beneficiadas. Com efeito, segundo resultados obtidos por estudos pioneiros de Abramo (1998), a valorização média dos imóveis nas favelas beneficiadas pelo programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro<sup>26</sup> teria sido de 28,52%, havendo casos como o da favela de Mata Machado, de 42,5%, ou o do Parque Royal, com valorizações de até 40,6%, ao passo que outros, como o do Caminho do Job, apresentam modestos 15,3%.

Ora, aplicando estas taxas (de 28%) aos imóveis típicos ou modais estimados conservadoramente com valor original (*ex-antè*) de R\$ 14.000,00, obtém-se mais-valia correspondente a R\$ 4.000,00, ou seja, valor bastante próximo ao gasto médio por famílias previsto nestes programas. Esta valorização contrasta com as obtidas por aplicações de recursos no mercado formal em geral<sup>27</sup> e, sobretudo, no mercado de terras nas novas áreas populares de expansão urbana. Neste último mercado, e conforme já indicado, a urbanização (provisão de terra urbanizada) produz freqüentemente valorização acima de 100%!<sup>28</sup> Este intrigante resultado parece indicativo do baixo reconhecimento pelo “mercado” do valor destes assentamentos regularizados.

Nos assentamentos consolidados, o valor dos imóveis parece ainda dominado pelo valor da localização. Prova disto é que imóveis em assentamentos bem localizados alcançam preços próximos aos similares em áreas formais – tipicamente uma habitação de dois quartos valeria algo como R\$ 18 mil, em 1997, período em que o dólar equivalia ao real. Assim, a paulatina “colonização” de alguns assentamentos irregulares consolidados por segmentos provenientes da classe média parece decorrer menos do sucesso destas iniciativas do que de efetivo *filtering down*, resultante de pauperização da classe média e, sobretudo,

<sup>26</sup> Programa tido como paradigmático de um novo enfoque indicado pelo próprio nome!

<sup>27</sup> Raros são os investimentos públicos que resultam em mais-valias abaixo de seu custo!

<sup>28</sup> Dados estilizados: terra nua (US\$ 5 a 10/m<sup>2</sup>) mais custo da infra-estrutura (US\$ 20 a 35/m<sup>2</sup>): preço final do terreno urbanizado (US\$ 60 a 130/m<sup>2</sup>).

da ausência de alternativas de moradia no mercado formal.<sup>29</sup> Este fenômeno, observado em muitas das grandes cidades brasileiras, antecede, em larga medida, muitos destes programas de regularização.

Visto sob outro ângulo, trata-se de um pior produto (*habitação*), parcialmente financiado com recursos públicos, que é ultimamente oferecido – a quem está disposto e apto a pagar aqueles R\$ 18.000,00. Para estas famílias de maior poder aquisitivo – que se apresentam como adquirentes da habitação na área regularizada –, aqueles R\$ 4.000,00, aplicados na forma de subsídio, poderiam tornar solvente a demanda no mercado formal por imóvel de melhor qualidade. Para as famílias de menor poder aquisitivo, que recebem a oferta irrecusável para liquidar (*cash-in*) os benefícios, o destino daqueles mesmos R\$ 4.000,00 é a aquisição de novo terreno, possivelmente irregular, ratificando os sobrepreços e reinstaurando com isto o ciclo da informalidade!<sup>30</sup>

## CONCLUSÃO

A primeira parte deste trabalho sugeriu que preços dos terrenos excessivamente elevados contribuem efetivamente para a magnitude e a persistência da informalidade, que, por serem caras, alimentam a pobreza. Na segunda parte, demonstrou-se que as políticas de regularização ora prevalecentes – especialmente por se caracterizarem por ações curativas e parciais (tanto na titulação como na urbanização precárias e a fundo perdido) – podem estar contribuindo para o agravamento do problema.

Esta última constatação (efeitos perversos) introduz, a um só tempo, um dilema e um desafio. O dilema é que não regularizar, simplesmente, não é, como já dito, uma opção política (senão social e humanitária). O desafio apresenta-se em como regularizar, sem alimentar o círculo vicioso da irregularidade, assegurando um conteúdo preventivo a tais políticas e programas.

Sem pretender propor uma panacéia – uma vez que se trata de um formidável desafio –, sugere-se que qualquer política mais conseqüente passe, no mínimo, por uma visão mais completa e/ou abrangente dos programas de regularização e, idealmente, por uma alteração das regras do jogo imobiliário urbano – o que, por sua vez, exigiria uma política fiscal mais contundente sobre o valor da terra urbanizada. Não é uma tarefa simples, uma vez que a postura dominante em relação, por um lado, à tolerância às “soluções” informais e, por

<sup>29</sup> Conforme insistentemente demonstrado por Maricato (2001), domicílios com renda abaixo de cinco salários mínimos (vale dizer, 2/3 do universo) simplesmente não exercem demanda solvável de interesse para o mercado de habitação formal.

<sup>30</sup> Sobre o círculo vicioso da informalidade, consulte-se Iracheta e Smolka (2000).

outro, à inserção destes programas de regularização na agenda pública parece bastante conveniente para o *status quo*. As áreas nobres continuam protegidas pela sobre-regulação (ou regulação de exclusão), e as áreas de expansão (periféricas) se tornam cada vez mais desreguladas.

A regularização parece “conveniente”, uma vez que os assentamentos consolidados têm reconhecidos os investimentos privados em moradias – desincumbindo-se as agências públicas de gastos sociais que, de outra feita, lhes tocariam por direitos de cidadania. Adicionalmente, tais políticas reiteram ou representam um contínuo desde o passado: “diferenciar – quando não ignorar – a situação do pobre”, oferecendo-lhe uma solução que não afete ou melindre a essência do sistema. Trata-se, antes de tudo, de uma política curativa focalizada em projetos específicos para cada assentamento, cujos efeitos não são necessariamente neutros em relação aos processos responsáveis – em primeiro lugar – por estes “problemas”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. *Impacto do Programa Favela-Bairro no mercado imobiliário de favelas da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1998. (Relatório de Pesquisa - versão preliminar). Mimeo.

\_\_\_\_\_. *A dinâmica do mercado imobiliário e a mobilidade residencial nas favelas do Rio de Janeiro*. resultados preliminares. Rio de Janeiro: IPPUR- UFRJ, 1999a. (Relatório de Pesquisa). Mimeo.

\_\_\_\_\_. *Formas de funcionamento do mercado imobiliário em favelas*. Trabalho apresentado na Semana do IPPUR-UFRJ, 1999b. Mimeo.

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. *Densidade urbana*. um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ANGEL et al. (Ed.). *Land for Housing the Poor*. Singapore: Selected Books, 1982.

ARISTAZABAL, Nora; GOMEZ, Andrés Ortiz. Are services more important than titles in Bogota? In: *Land Rights & Innovation*. Improving Tenure Security for the Urban Poor. Intermediate Technology Development Group Publishing London 2002. p. 100-13.

AZUELA, Antonio; TOMAS, François. (Ed.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1997.

BOLÍVAR, Teolinda; ONTIVEROS, Teresa; DE FREITAS TAYLOR, Julio. *Sobre la cuestión de la regularización jurídica de los barrios urbanos*. Caracas: SEU/FAU/UCV; Instituto Lincoln, 2000. Mimeo.

BRENNAN, Ellen M. Urban land and housing issues facing the third world. In: KASARDA, John D.; PARNELL, Allan M. (Ed.). *Third world cities*: problems, policies and prospects. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993.

- CAICEDO, Patricia; IZAR, Pricila. Mejoramiento Integrado de Barrios Pobres – Favelas: Revisión de 14 Proyectos en Brasil/Costo de Inversión. Handout de apresentação feita no *Programa Up-grading in Latin America*– World Bank, Washington, Sep. 1999.
- CALDERÓN, Julio A. Cockburn. *Acceso por los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima Metropolitana*. Lima: Lincoln Institute of Land Policy, 1999.
- CONAVI. *Preparación de Planes para Proyectos de Mejoramiento de Desarrollo no Controlados*. Venezuela: Consejo Nacional de la Vivienda, 2000. Mimeo.
- DURAND-LASSERVE, Alain. *Regularization and Integration of Irregular Settlements*. Lessons from Experience. UMP Working Paper Series 6, Mar. 1996.
- DURAND-LASSERVE, Alain; TRIBILLO, J-F. *Coping with Illegality in Human Settlements in Developing Cities*. ESF/IN-AERUS Workshop Leuven and Brussels, Belgium, 23-26 May 2001.
- IPP - Boletim 1. *Revista de Urbanismo*, Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, ano 3, n. 4, p. 20, 2001.
- IRACHETA, Alfonso Cenecorta; SMOLKA Martim O. O Paradoxo da Regularização Fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. *Cadernos IPPUR*, ano XIV, n. 1, p. 87-118, jan./jul. 2000.
- KELSON, N. *Rio Favelas*. Rio de Janeiro: I9 Projetos & Marketing, 1998. Mimeo.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. Ilegalidade, Desigualdade e Violência. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades*. alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MENDES, Vanildo. Ele é Campeão: Joaquim Roriz é o Governador que mais dá Trabalho à Justiça". *Veja*, 13 fev. 2002. p. 44.
- OLIVEIRA, Fabrício L. de. *Valorização fundiária e custos de urbanização na XVII R.A. – Campo Grande*: uma primeira aproximação com o caso do Rio de Janeiro. Lincoln Institute of Land Policy, 1999. Mimeo.
- PERLMAN, Janice E. *The myth of marginality: Urban poverty and politics in Rio de Janeiro*. Los Angeles: California Press, 1976.
- RABAROUX, Patrice. La Regularización en Recife (Brasil). In: AZUELA, Antonio; TOMAS, François. (Ed.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1997. p. 117-67.
- ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil. O que há de novo no limiar do século XXI. *Economia*, v. 2, n. 1, p. 73-106, jan./jun. 2001.
- RIOFRÍO, Gustavo. *Producir la ciudad (popular) de los '90* entre el mercado y el Estado. Lima: Desco, 1991.
- SMOLKA, Martim O. The Land Market in Rio de Janeiro: Some Empirical Evidence. In: *Research Seminar on Land and Markets and Land Valorisation Processes*. Cambridge: Fitzwilliam College, 14-19 July 1991a.

\_\_\_\_\_. *Dimensões intra-urbanas da pobreza*. contribuição ao desenho de políticas. Rio de Janeiro, 1991b. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Preços Elevados (e Inacessíveis) da Terra Servida Urbanizada. In: FREIRE, Mila; BRASIL, F. (Ed.). *Os Desafios da Gestão Urbana*. discussões sobre a complexidade de governar a cidade. WB/EDI, FJP, IPEA e ESAF, 2002.

SPERTINI, Solange S.; DENALDI, Rosana. As possibilidades efetivas de regularização fundiária em núcleos de favelas. In: SEMINARIO INTERNACIONAL "GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL", 2000, Campinas. *Anais..* Campinas, dez. 2000.

## RESUMO

Além da pobreza, os preços excessivamente elevados do solo urbano constituem fator explicativo da magnitude e persistência da informalidade nas cidades latino-americanas. Exatamente por ser cara, a informalidade realimenta a pobreza. Assim, qualquer política mais conseqüente de enfrentamento da informalidade – e, por conseguinte, da pobreza – deveria contribuir para a redução, ou ao menos ser neutra, da exacerbação dos preços da terra. Este artigo discute possíveis – e, em grande medida, insuspeitos – impactos das políticas de regularização de assentamentos informais e as políticas de desregulação dos mercados informais sobre os custos desses programas, os preços dos terrenos, a própria irregularidade e as opções de políticas públicas. Demonstra-se que, dada a forma como são concebidos e executados tais programas de regularização, seus efeitos podem ser perversos.

**Palavras-chave:** programas de regularização, informalidade, mercado de terras urbano, preço da terra urbanizada

## ABSTRACT

Excessively high prices, rather than poverty itself, provide an explanation for the extent and the persistence of informality which, in turn, is expensive and therefore nurtures poverty. Hence any more consistent policy to combat informality – and in so doing reduce poverty – should contribute to a reduction of the high prices, or at least be neutral towards them. This article discusses the largely unforeseen impacts that regularization policies for informal settlements, and policies to deregulate the informal markets, may have on the costs of these programs, on land prices, on irregularity and on policy options. The article shows that the way these regularization programs are designed and applied means that they may have perverse effects.

**Keywords:** Regularization programs, informality, urban land market, land prices of serviced land.

---

Recebido para publicação em abril de 2002

**Martim O. Smolka** é professor do IPPUR-UFRJ

# ECONOMIA E REGIÃO

# Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil

*Hermes Magalhães Tavares*

## INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é tratar das políticas de desenvolvimento regional, buscando reconstituir, sinteticamente, as suas principais trajetórias. Ao recuperar esse processo evolutivo, sublinhamos as práticas e convicções que foram superadas, distintamente das que se mantiveram, e outras, ainda, que foram introduzidas mais recentemente.

Essas questões não foram tratadas em abstrato; bem ao contrário, elas são consideradas à luz das experiências européia – particularmente a da França – e brasileira. Embora a primeira seja apresentada, inicialmente, o que temos em mente é o caso brasileiro. A metodologia empregada se justifica, pois o que nos move é o interesse de mostrar que os argumentos utilizados entre nós, desde a década de 1980, para defender o imobilismo dos poderes públicos em relação ao problema das desigualdades espaciais, não têm apoio na realidade dos países desenvolvidos. Passado um período de grande dificuldade na segunda metade da década de 1970, as políticas de desenvolvimento regional continuam sendo adotadas nos países europeus.

Em face desse escopo, o método comparativo afigura-se bastante apropriado, pois nos obriga a abandonar a postura paroquial que quase envolve esse tema entre nós, possibilitando, por outro lado, maior controle dos resultados da investigação. A via comparada constitui uma espécie de janela para observar

o que se passa em um contexto mais amplo, de vários países, e, ao permitir isso, pode oferecer, de fato, "a chave para entender, explicar e interpretar", no dizer de Sartori (1994).

As políticas de desenvolvimento regional surgiram nos países do "centro", a princípio voltadas para os problemas específicos desses países. Em um segundo momento é que se difundiram em países e em regiões menos desenvolvidos, passando em muitos casos por filtragens e adaptações, como se constata na clássica concepção do planejamento regional do Nordeste do Brasil, no final dos anos 1950.

Para abordar essa temática, distinguimos dois períodos: o primeiro, de 1950 a 1980; o segundo, de 1980 até hoje. Em cada um deles, analisamos os aspectos mais relevantes das políticas regionais nos países "centrais" e no Brasil.

#### POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO LARGO PERÍODO EXPANSIVO DO PÓS-GUERRA

No final do século XIX, estudando a situação da Rússia, Lenine chegou à conclusão de que o capitalismo desenvolvia-se de forma desigual. Em sua dinâmica, o capitalismo reproduz-se intensamente em um espaço limitado (o seu "centro") e de forma extensiva no amplo espaço de sua dominação (a sua "periferia"). Esse descompasso é da essência da produção capitalista: a indústria, pelas suas características tecnológicas, avança mais rápido do que a agricultura, e os ramos de cada setor obedecem a ritmos diferentes<sup>1</sup>.

Essa mesma lógica pode ser observada em relação ao espaço.

A evolução do capitalismo nas três primeiras décadas do século XX – culminando com a grande depressão dos anos 1930 – só fez confirmar a tese do desenvolvimento desigual. Na Inglaterra, a concentração em Londres ocorria paralelamente ao empobrecimento de antigas áreas industriais (as "*depressed areas*")<sup>2</sup>; nos Estados Unidos, o enorme bolsão de pobreza do Vale do Tennessee contrastava com as áreas altamente prósperas. Tal fenômeno, das disparidades

<sup>1</sup> Lefebvre (1977) considera o desenvolvimento desigual como uma das grandes leis de tendência do capitalismo e a sua teorização constitui a principal contribuição de Lenine para a Economia Política.

<sup>2</sup> O planejamento regional deu os seus primeiros passos na Inglaterra na década de 1930. Sua forma mais precisa ocorreu entre 1944 e 1946, a partir do Plano Abercombrie, que tomou por base o relatório Barlow de 1939. O plano perseguia os seguintes objetivos: a) descentralização da indústria; b) conter o crescimento de Londres; c) estabelecer um sistema de quatro zonas concêntricas com Londres, na última das quais deveriam localizar-se Cidades Novas ("New Towns"). Comparando diversas experiências de planeja-

regionais, passará desde então a mobilizar os que se ocuparão das políticas territoriais (regionais e urbanas).

No plano teórico, a tese do desenvolvimento desigual será *traduzida* pelo enfoque dos “desequilíbrios espaciais”, e é sob essa roupagem que autores progressistas do pós-guerra (keynesianos) questionarão os modelos de equilíbrio neoclássicos. Numa primeira linha, encontravam-se autores como Myrdal, Perroux, Hirschman, Prebisch (com sua versão de centro-periferia). De suas elaborações teóricas, resultaram elementos, categorias e sugestões que se manifestaram em políticas de desenvolvimento do território. Enquanto a teoria de base-exportação encontrou maior aceitação nos países anglo-saxões, a teoria dos pólos de desenvolvimento foi a que se difundiu na maioria dos países.<sup>3</sup> Quanto a esta última, é sabido que muitas páginas foram-lhe dedicadas, ao que se seguiu, mais recentemente, um grande silêncio, sobretudo nos meios acadêmicos. Ao mesmo tempo, as estratégias de desenvolvimento regional continuam sendo adotadas no Brasil pelas três instâncias de governo. Além do mais, complexos industriais baseados em indústrias extrativas de recursos minerais continuam sendo rentáveis em nosso país. Eis por que consideramos necessário, no âmbito deste trabalho, destacar alguns pontos da teoria dos pólos de desenvolvimento que consideramos mais relevantes.

#### *Pólos de desenvolvimento: uma estratégia*

Apesar da preocupação com a aplicação prática, freqüentemente evidenciada, a teoria dos pólos de desenvolvimento de Perroux apresenta-se também como um esforço de compreender a concentração industrial em sua dimensão espacial, característica da segunda revolução industrial. Ou seja, ela se constitui como um sistema destinado a explicar um momento da industrialização marcado pela indústria pesada, concentrada espacialmente e crescente a taxas elevadas (Aydalot, 1984). Um segundo propósito da teoria de Perroux é indicar as bases para o encaminhamento de políticas de desenvolvimento regional nos marcos daquele padrão.

---

mento regional nos países desenvolvidos, Lacour et al. (1985) considerava a da Inglaterra, historicamente, a mais importante, pelas seguintes razões: a) é uma das mais antigas, dado que suas primeiras medidas remontam a 1934; é a mais completa, porque tratou desde o início de uma grande variedade de problemas; é uma das mais persistentes, porque, apesar de ter sofrido mudanças, nunca deixou de ser aplicada.

<sup>3</sup> “Múltiplos programas de desenvolvimento utilizavam a análise de Perroux, que, ainda hoje, é objeto de controvérsias e é alvo de novos desdobramentos. O destino internacional da teoria foi considerável: ela foi objeto de trabalhos e inspirou numerosas políticas na América do Norte, na América Latina, na Itália ou nos países árabes...” (Aydalot, 1985)

Em consonância com o clima típico do último pós-guerra, de marcada preocupação com as desigualdades sociais, entre as quais as de natureza espacial, Perroux opõe-se à idéia do equilíbrio da escola neoclássica, afirmando que o desenvolvimento é desequilibrado. Esse resultado surge de múltiplas elaborações. Para o autor, o mundo econômico não é composto de unidades econômicas independentes que concorrem entre si; ao contrário, em primeiro plano encontram-se grandes empresas que exercem efeitos de dominação sobre outras, representando "uma combinação de formas oligopólicas".

A grande empresa ou grupo de empresas exerce efeitos de difusão sobre um conjunto mais amplo e ao mesmo tempo favorece o surgimento de inovações, que, por sua vez, darão origem a novas indústrias. Esse processo está longe de ser estático: empresas aparecem e desaparecem no curso de períodos sucessivos. E o autor conclui com a conhecida frase que, nas décadas de 1960 e 1970, tanto encantou os que se dedicavam ao desenvolvimento regional. Diz ele: "o crescimento não aparece em toda a parte ao mesmo tempo; ele se manifesta em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis; difunde-se por diversos canais e com efeitos terminais variáveis pelo conjunto da economia." (Perroux, 1964, p. 143)

O pólo de crescimento é a indústria **motriz**, definida como aquela que, devido ao seu elevado dinamismo, traduzido em altas taxas de crescimento, exerce efeitos de impulsão (*entraînement*) sobre um certo número de indústrias ou empresas sob sua influência.

Como em Schumpeter, as inovações, para Perroux, têm um papel central. Ao serem assimiladas por muitos empresários, elas marcam a atmosfera de uma época: é a "febre dos canais", a "febre das ferrovias", a "febre do ouro" etc. Conseqüentemente, a indústria motriz não é sempre a mesma em todas as épocas. Em meados do século XX, é a indústria-chave ou a indústria pesada, assim nomeadas pelo autor: indústrias de energia (petróleo, eletricidade, energia termonuclear); indústrias de metais essenciais à siderurgia e à metalurgia de um modo geral.

Diz Perroux (op. cit., p. 150): "O decisivo é que em toda estrutura de uma economia articulada existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação de forças ou dinamismos do crescimento."

As indústrias em questão foram denominadas por Destanne de Bernis (1967) "indústrias industrializantes", em face da sua capacidade de contribuir decisivamente para um processo de desenvolvimento.

#### A DIMENSÃO GEOGRÁFICA

Ainda em seu primeiro artigo de 1955, "Notas sobre a noção de pólos de crescimento" (Perroux, op. cit., p. 152), o autor considera o pólo como resultante dos

efeitos de certas indústrias (motrizes). A essa dimensão setorial (industrial, no caso), Perroux agrega também a dimensão espacial, ao admitir que uma aglomeração urbana importante pode ter essa característica. Nesse caso, aumentam as necessidades coletivas em matéria de habitação, de transportes, de serviços, eleva-se a renda, surgem empreendedores, trabalhadores qualificados, formam-se quadros de alto nível etc. Para o autor, é um panorama que difere daquele dos meios agrícolas.

O autor alerta, enfim, que fatores de ordens diversas (mudanças técnicas, questões políticas, mudanças de correntes de transportes) podem levar o pólo ao declínio: “de centro de prosperidade e de progresso ele se torna um centro de estagnação” (ibid., p. 154). O contraste entre os efeitos contrários dos pólos de desenvolvimento é mostrado de forma clara no seguinte trecho:

A implantação de um pólo de desenvolvimento *suscita uma seqüência de desequilíbrios* econômicos e sociais (...). O pólo implantado distribui salários e rendas monetárias adicionais sem aumentar necessariamente a produção local dos bens de consumo; ele desloca a mão-de-obra e os separa de suas unidades originárias sem lhes proporcionar necessariamente um novo enquadramento social; concentra cumulativamente, em um lugar e em um ramo, o investimento, o tráfego, a inovação técnica e econômica, sem, necessariamente recompensar outros lugares, cujo crescimento e desenvolvimento podem ser ao contrário retardados. (ibid., p. 169)

Administrar esses processos a fim de minimizar os seus impactos é uma atribuição do Estado, através do planejamento, como diz o autor logo a seguir em seu texto: “O crescimento e o desenvolvimento de um conjunto de território e de populações não serão, pois, obtidos a não ser pelo planejamento (*aménagement*) consciente do meio de propagação dos efeitos do pólo de desenvolvimento.” (Ibid.)

#### INSTRUMENTO DE POLÍTICA

O autor sublinha que “a noção de pólo de desenvolvimento só tem valor no momento em que se torna um instrumento de análise rigorosa e instrumento de uma política” (ibid., p. 168). Ora, desde a primeira metade da década de 1950, o governo francês adotou uma política para descentralizar a indústria. De um lado, estabelecia medidas que restringiam a instalação de novas empresas em Paris, de outro, estimulava a implantação de indústrias fora da metrópole. Mas os investimentos descentralizados localizavam-se de forma quase aleatória, causando dispersão de recursos. No início de 1958, Perroux jogou todo o peso de seu prestígio, criticando essa política que pretendia atender a todas as regiões, em oposição a uma atuação por ele considerada correta, “de concentração dos

meios em centros de desenvolvimento convenientemente escolhidos" (ibid., p. 169). Finalmente, a partir de 1963-64, a política regional francesa adotou como princípio a teoria da polarização. Por outro lado, a aplicação dessa teoria acabou se dando em escala quase planetária (Aydalot, 1985, p. 234). Megapolos industriais foram construídos por toda a Europa, destacando-se os complexos industriais-portuários, como os de Dunquerque e de Fos-sur-Mer, na França, ou os grandes pólos do sul da Itália.

Na França, a política de pólos teve também uma marcada dimensão urbana, com a estratégia das "Metrópoles de Equilíbrio", peça-chave na engrenagem imaginada para reduzir o peso da região-capital na estrutura urbana francesa. Com a utilização de uma metodologia desenvolvida pelos geógrafos Hautreux e Rochefort, foram escolhidas oito aglomerações urbanas, das quais três contavam com aproximadamente 1 milhão de habitantes e as demais, com cerca de 500.000<sup>4</sup>. Grandes investimentos em infra-estrutura (auto-estradas e metrô, sobretudo) foram-lhes destinadas. A estratégia em questão completava as medidas restritivas da instalação de novas indústrias em Paris, que datavam de 1955. Cabe acrescentar que a identificação de grandes aglomerados urbanos com pólos de crescimento é perfeitamente coerente com as idéias de Perroux, conforme vimos antes.

O modelo de planejamento regional francês ou de organização do território (*aménagement du territoire*) inspirou-se em outras experiências, particularmente a da Inglaterra.<sup>5</sup> Ao longo dos decênios de 1950 e 1960, praticamente todos os países europeus adotaram políticas de ordenamento de seus respectivos territórios. Essas políticas regionais foram então concebidas como tarefas do Estado-nação, que deveriam ser conduzidas de forma centralizada. Instituições dotadas de grande poder e prestígio foram montadas, às quais foram confiadas as políticas e estratégias de desenvolvimento regional. São notórios, nesse aspecto, os casos da Délégation de l'Aménagement du Territoire - Datar, na França, e da Cassa per il Sviluppo del Mezzogiorno, na Itália.

A Datar, criada em fevereiro de 1963, foi encarregada de preparar as decisões governamentais, coordenando as ações dos ministérios técnicos quanto aos objetivos regionalizados do Plano Nacional de Desenvolvimento. Deveria, ainda, tornar coerentes as ajudas à expansão descentralizada. Em sua origem, o órgão foi subordinado diretamente ao Primeiro Ministro. Ao longo de mais de três décadas, ele vem conduzindo a política regional francesa, ou seja, a política

<sup>4</sup> A metodologia usada por Hautreux e Rochefort levou em conta um número considerável de variáveis, entre elas a distância dos centros urbanos em relação a Paris. Em igualdade de condições quanto à pontuação, dava-se preferência ao centro mais afastado da capital.

<sup>5</sup> Cf. nota 2.

de desenvolvimento do interior da França (em oposição à região parisiense, na observação de muitos autores). Com a reforma de 1982, que instituiu a descentralização, seu campo de ação ficou bastante limitado. Em 1984, esteve a ponto de ser extinta. Mas em 1993-94, quando o governo central decidiu recuperar parte de sua responsabilidade no que respeita ao desenvolvimento regional, a Datar voltou à cena com mais força.

A Cassa per il Sviluppo del Mezzogiorno foi criada em agosto de 1950 para coordenar as medidas existentes desde 1947 em favor do Mezzogiorno (isenções fiscais, tarifas preferenciais de transportes e créditos especiais). É um organismo autônomo, submetido entretanto a controles interministerial e parlamentar. Sob a orientação dessa agência, a intervenção estatal em favor do Sul passou por três momentos: a) de 1950 a 1957, em que são prioritários os investimentos em infra-estrutura e na agricultura; b) de 1957 a 1971, em que se pratica uma política baseada em pólos de desenvolvimento, com destaque para os grandes complexos de indústria pesada nos ramos da química, da siderurgia e da mecânica, entre outros; c) de 1971 em diante, em que, por força da implantação da regionalização, a Cassa deixa de ter exclusividade no campo da política regional. Esta última fase é também marcada pela crítica aos resultados pouco convincentes dos pólos construídos anteriormente<sup>6</sup>.

Eram esses, *grosso modo*, os componentes do chamado planejamento regional “pelo alto”, que iria encontrar grandes dificuldades a partir da segunda metade dos anos 1970. Passaremos a examinar, em seguida, como esse momento foi vivido no Brasil.

### *A experiência brasileira*

Tratando-se do Brasil, é inevitável aludir de início às conhecidas questões de fundo: “país de dimensões continentais”, com imensos espaços geograficamente tão diversos como, por exemplo, o Nordeste e a Amazônia; dificuldades seculares na ocupação do seu território, cuja população ainda hoje concentra-se na faixa litorânea; industrialização retardatária e por muito tempo “restringida” (Cardoso de Mello, 1982). É um quadro típico de desenvolvimento desigual, que se tornou mais flagrante à medida que a industrialização (substitutiva de importações) avançou.

No final da década de 1940 e durante todo o decênio seguinte, assistiu-se a um amplo debate no país sobre o atraso econômico das regiões periféricas (par-

<sup>6</sup> A expressão “catedrais no deserto” inspirou-se na experiência italiana, para caracterizar os pólos ali criados, os quais tiveram escassos efeitos locais e mesmo regionais. Por extensão, passou-se a aplicá-la a outras situações semelhantes.

tualmente o Nordeste e a Amazônia), que foi acompanhado de uma produção de conhecimentos considerável, principalmente no que tange ao Nordeste. Registremos apenas quanto a essa região os estudos sobre os recursos naturais, sobretudo os de solos e águas (Duque, 1953), sobre o papel do planejamento para desenvolver a região (Almeida, 1953) e sobre os desequilíbrios regionais e as potencialidades econômicas do Nordeste (Singer, 1953). Essa produção atingiu o seu ponto mais alto com o estudo de Celso Furtado, divulgado com a denominação Relatório GTDN (1959), que vem a ser o mais completo e sistemático diagnóstico da economia nordestina, até aquele momento, usando como "matéria-prima" a produção antes citada. Do ponto de vista teórico, ele se apóia nas idéias da Cepal (degradação dos termos de intercâmbio, na lógica da relação centro-periferia) e de Myrdal (os efeitos acumulativos numa situação de desigualdades regionais de desenvolvimento).

Essa literatura e as conjunturas sociais e políticas da época levaram o Governo Federal a criar a Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste - Sudene, em 1959; antes, em 1953, havia sido instituída a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA. Mas foi a Sudene que se tornou a experiência brasileira de planejamento regional mais significativa. Em sua concepção original, embora tivesse na industrialização a sua espinha dorsal, o projeto GTDN-Sudene abarcava um número considerável de atividades e setores; era, portanto, um projeto abrangente. Apesar das críticas que lhe foram feitas quanto ao tratamento da questão agrária, considerado conservador pelas lideranças de esquerda e por autores como Josué de Castro, Tomaz Pompeu Accioly Borges e Manuel Diegues Junior, entre outros, as demais propostas do projeto foram por estes aprovadas (Tavares, 1989, p. 139-41). A prática do novo órgão foi em muitos casos inovadora, diferindo largamente do que era habitual na administração pública brasileira, como revela este depoimento de Francisco de Oliveira<sup>7</sup> na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a Sudene, em 1975:

Um vasto sopro de esperança varreu a região. Uma convergência nunca antes vista de classes e setores sociais, desde o campesinato, os trabalhadores urbanos, os estudantes, os intelectuais, mobilizou-se para o que pensávamos ser a tarefa do século, a mais ingente e mais espinhosa de quantas reclamavam solução para a construção de uma Nação harmônica, sem gritantes disparidades que se constatavam e que, infelizmente, estes vinte anos não conseguiram desfazer. Minha geração jogou-se por inteiro naquele empreendimento, e tentamos converter nossa fraqueza em força: despreparados para tão grande cometimento substituímos o conhecimento científico, de que não dispúnhamos, pelo ardor,

<sup>7</sup> Esse depoimento é bastante significativo, pois o autor, embora tenha sido um dos dirigentes da Sudene no período anterior a 1964, fez sérias críticas a ela em seu livro *Elegia para uma re(li)gião* (Oliveira, 1977).

pelo vigor, e, por que não dizê-lo, pelo desprendimento. Com o inteiro apoio da população vale a pena lembrar, sem que isso seja uma vanglória, que a Sudene inovava completamente o estilo de desempenho dos poderes públicos, não apenas na escala regional, mas até mesmo medida pela escala nacional (...). (Oliveira, 1975; apud Tavares, 1989)

Após o golpe de 1964, os governos militares mantiveram a Sudene, mas deram prioridade quase absoluta à industrialização, ou seja, à política de incentivos fiscais e financeiros e aos investimentos pré-industriais (infra-estrutura de energia e transportes, sobretudo). O projeto de desenvolvimento da Sudene após 1964 deve ser visto sob esse prisma. E é com essa característica que o modelo será adotado na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam, órgão que substituiu a antiga SPVEA, em 1967.

#### *A estratégia de pólos de desenvolvimento*

Nos dez primeiros anos da Sudene, os investimentos industriais foram disseminados em vários pontos da região, se bem que as três principais capitais nordestinas (Salvador, Recife e Fortaleza) absorvessem, desde o início, as maiores parcelas de recursos. Na primeira metade da década de 1970, foi adotada a estratégia de desenvolvimento polarizado no Nordeste e, em seguida, nas demais regiões periféricas. Vale a pena observar como esse caminho foi percorrido. Essa questão desperta interesse, porque, em princípio, a teoria dos pólos de desenvolvimento não parecia coerente com as idéias da Cepal e de Furtado. Em um aspecto, pelo menos, o desacordo mostrava-se evidente. O modelo original da Sudene voltava-se para a integração do grande espaço geo-econômico do Nordeste. Furtado afirmara várias vezes que seria necessário integrar primeiro a região nordestina, antes que se completasse a integração dessa com a economia do Centro-Sul (Tavares, 1989). Houve mesmo a intenção de se dotar o Nordeste de um "centro autônomo de expansão manufatureira". Ora, a teoria dos pólos é, por princípio, integradora, pois se afirma que a dinâmica da polarização rompe com os limites político-administrativos preexistentes. Assim, uma estratégia desse tipo implicaria que os principais centros regionais se integrassem fortemente com a região mais desenvolvida do país. Entende-se, desse modo, por que a teoria de Perroux, que Furtado deveria conhecer muito bem, passou "despercebida" na Sudene pré-64.

A possibilidade de aplicar a teoria dos pólos no Brasil começou a ser discutida no Ipea, órgão do Ministério do Planejamento, conjuntamente com o IBGE em 1965/66<sup>8</sup>. Buscava-se estudar a organização espacial brasileira visando à

<sup>8</sup> A Sudene realizou uma pesquisa sobre os pólos de desenvolvimento no Nordeste e promoveu um evento nacional sobre o tema no segundo semestre de 1966, em Recife.

regionalização e ao desenvolvimento regional. O grupo das duas instituições foi assessorado por Rochefort, que elaborou, com Hautreux, a metodologia empregada na França, como vimos anteriormente. Os resultados desse trabalho fizeram parte do Plano Decenal, realizado em 1967, em que se lê que receberam "especial ênfase os estudos relativos às regiões polarizadas e homogêneas, notadamente do ponto de vista da construção de uma hierarquia urbana adequada ao desenvolvimento nacional" (Miniplan, 1967).

O Plano Estratégico (1968-70), por sua vez, refere-se de passagem ao

delineamento dos pólos industriais em Salvador, Recife e, com certo atraso, Fortaleza e Maceió, que absorveram, respectivamente, 41%, 32%, 8% e 7% dos investimentos aprovados [pela Sudene] no período de 1960/67. Tudo leva a crer que se está caminhando para concentrações industriais capazes, no futuro, de um crescimento auto-impulsionado, tal como sucedeu no Centro-Sul do Brasil.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento - IPND define medidas para expandir o mercado interno e descentralizar a produção, duas faces do que seus autores denominam política de "integração nacional". E o instrumento eleito para obter esse resultado é a criação de pólos regionais no Sul e no Nordeste, do tipo agrícola-industriais, e no Planalto Central e na Amazônia, de natureza agrícola-minerais. Dessa forma, complementar-se-ia o **grande pólo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte**.

O II PND, que expressa a intenção de avançar no processo de industrialização, substituindo importações, consagra em definitivo a estratégia de pólos de desenvolvimento. Nesse sentido, inclui as seguintes iniciativas: Pólo Petroquímico do Nordeste (Camaçari); Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió); Complexo de Fertilizantes do Nordeste; Complexo Metal-Mecânico; fortalecimento dos pólos industriais tradicionais (principalmente, confecções e calçados). Nas demais regiões, destacam-se: III Pólo Petroquímico, no Rio Grande do Sul, e o Projeto Grande Carajás, na Região Norte<sup>9</sup>.

Matéria já tratada por vários autores (Diniz, 1991; Negri, 1996; Pacheco, 1998, entre outros), além do que estava contido nos planos regionais e nacionais, cumpre assinalar o conjunto de investimentos públicos (incluindo os das empresas estatais) em infra-estrutura (transporte, energia, telecomunicações) e na exploração de recursos naturais nas regiões periféricas. Quanto à principal metrópole nacional e sua área imediata de influência, não se podem esquecer as

<sup>9</sup> Não incluímos aqui o rol de pólos agrícolas (Polonordeste, Polocentro etc.), pois a nosso ver distanciam-se do conceito original de Perroux.

deseconomias externas ali geradas e as medidas do Governo Federal de proteção do meio ambiente e restritivas do crescimento industrial na metrópole paulista.

O resultado desse conjunto de fatores foi a desconcentração industrial de São Paulo, em 1970/80, assunto também bastante analisado na literatura específica (Diniz, 1993).

## POLÍTICAS REGIONAIS NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

### *Nos países do “centro”*

A crise econômica mundial prenunciada com a desregulação monetária e o primeiro choque do petróleo, nos países europeus, teve reflexos imediatos nas economias regionais. Os governos centrais tiveram as suas bases fiscais seriamente abaladas. Pode-se dizer que há uma relação direta entre a crise econômica e o declínio das políticas regionais na segunda metade da década de 1970.

As crises da siderurgia e da indústria pesada de um modo geral, repercutiram fortemente na política dos pólos industriais e, em particular, na dos grandes complexos industriais-portuários. Ao mesmo tempo, houve uma forte pressão em favor da descentralização do poder, sobretudo em países de regime unitário centralizado (na França e na Espanha, por exemplo). Reformas importantes foram conduzidas na década de 1980 nesses dois países. As políticas de desenvolvimento territorial, que até então eram concebidas e conduzidas pelas instâncias superiores, começaram a ser questionadas. Cabe lembrar, ainda, a política da União Européia de apoio às regiões menos desenvolvidas da Europa, desde 1975, o que, por sua vez, vem contribuindo para limitar o papel do Estado-nação. Nesse contexto, começou a surgir uma outra concepção de desenvolvimento, em que se admitia que seus condicionantes partiriam das bases locais.

Detenhamo-nos, em seguida, em alguns desses pontos. Sob o prisma do espaço, a crise repercutiu intensamente nos Estados Unidos e na Europa, em áreas inteiras onde predominavam indústrias pesadas como a siderurgia, a mecânica e a automobilística. No Nordeste e na Região dos Lagos dos EUA, houve queda brutal na produção, desemprego em massa e redução demográfica em termos absolutos em cidades importantes (Detroit e Pittsburgh, por exemplo). Para alguns analistas das questões regionais, esse quadro mostrava-se irreversível, como observava Aydalot (1985):

Desde o início dos anos 80, a problemática do desenvolvimento regional foi transformada: em lugar de crescimento, na maior parte dos casos, é de declínio que se deveria falar. O papel das grandes unidades, principal fator na teoria dos pólos de crescimento como nas concepções centro-periferia, diminuiu fortemente desde a eclosão da crise.

Ao mesmo tempo que havia essas percepções, notava-se a existência de regiões industriais prósperas com características diferentes das antigas regiões industriais, o que indicava novos dinamismos e novas possibilidades. Na opinião dos observadores, a fonte principal do crescimento dessas áreas provinha delas mesmas, isto é, de forças locais, do próprio território. Essa é a origem da concepção do desenvolvimento *endógeno*, que tem nos movimentos pela descentralização política a outra base de sustentação.

As elaborações iniciais partiram de Friedman-Weaver (1979) e Stöhr (1984), as quais foram acrescidas de idéias de origens diversas – bem ao gosto do ecletismo dos dias atuais. E é dessa maneira que, na prática, a questão dos desequilíbrios espaciais ganhou extraordinária força nos últimos dois decênios do século passado, sobretudo nos anos 1980. Tentaremos entendê-lo considerando o essencial, distinguindo os aspectos político e econômico-tecnológico.

#### **a) O aspecto político**

Desde o final dos anos 1960, observam-se diferentes formas de manifestação contrária ao poder do Estado-nação. Isso fazia parte do ideário das revoltas do final daqueles anos, cujo epicentro foi a França, em maio de 1968. Nesse contexto, as forças locais aumentaram a sua pressão contra o poder central, compreendendo um amplo leque que ia desde os notáveis de província até as forças populares que levantavam bandeiras como a do direito de “viver e trabalhar no lugar de origem”. Lembre-se que, no caso da França, é pouco depois das lutas de 1968, isto é, no ano seguinte, que De Gaulle submete a referendo popular a aprovação da reforma que instituía as regiões como instância territorial de poder de decisão. Apesar da derrota gaullista<sup>10</sup> em sua consulta popular, em 1969, o movimento pela descentralização do poder progrediu rapidamente a partir daquele momento: obteve uma vitória importante em 1972 e, finalmente, atingiu o seu objetivo em 1982. Nesse ano, com os socialistas no poder, é aprovada a Lei Deferre, que transforma as **regiões** em coletividades territoriais da mesma natureza que as comunas e os departamentos. E a elas são conferidas responsabilidades quanto ao desenvolvimento econômico regional. Diante da secular tradição jacobina francesa, essa foi uma reforma de grande significação, que viria alterar o jogo do poder na dimensão territorial dali para a frente.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> A resposta negativa da população ao referendo levou De Gaulle a renunciar à Presidência da República. A consulta incluía também a reforma do Senado.

<sup>11</sup> A Lei Deferre estabeleceu que as regiões, as comunas e os departamentos se administrariam livremente, através de Conselhos eleitos pela população. Mesmo considerando que as regiões não se transformaram em entes autônomos, como ocorreu na Espanha e na Itália, e que os recursos que lhes foram destinados são bem limitados, a reforma repercutiu enormemente nas estruturas de poder na França, na dimensão territorial.

Na Itália, a regionalização – a grande novidade da Constituição de 1948 – foi finalmente concluída em 1972. Por sua vez, a Espanha, inspirando-se no sistema italiano, instituiu, na Constituição de 1979, o estatuto de região **autônoma**, o qual é adquirido pelas regiões que o solicitam. Até meados do último decênio, encontravam-se nessa condição a Catalunha, o País Basco, a Galícia e a Andaluzia (D'Arcy e Alcazar, 1986).

As propostas de Friedman-Weaver e Stöhr refletem aqueles anseios. Por esse motivo, o desenvolvimento *from below* (a partir de baixo), em oposição ao desenvolvimento *up down* (de cima para baixo), teve, de imediato, tanta aceitação.

Outro componente, ou melhor, outro “ator” de peso é a União Européia e sua política de apoio às regiões. Como era de se esperar, à medida que aquele organismo comunitário (ou, mais adequadamente, supranacional) foi se estruturando, a problemática regional tornou-se constitutiva de suas preocupações. Por quê? Porque as desigualdades espaciais são inteiramente incoerentes com os demais objetivos de integração e coesão social. Assim, desde o Tratado de Roma, em 1957, a Comunidade Econômica (CEE), entre suas grandes linhas, estabelecia que os Estados-membros deveriam “reforçar a unidade de suas economias e assegurar o desenvolvimento harmonioso, reduzindo as disparidades entre as diferentes regiões e o atraso das menos favorecidas”. (CEE, apud Montricher, 1995). Em 1968, foi implantada a Direção Geral de Política Regional. Em seguida, a CEE elege não os Estados, mas a região como “unidade territorial de base” (Montricher, 1995). Em 1975, implanta-se o FEDER (Fundo de Desenvolvimento Regional), que terá importante papel no financiamento da política regional.

A “Europa das regiões” (Prieur, 1989) significa, de um lado, a valorização da instância regional e, por extensão, dos poderes locais, e, de outro, restrições ao âmbito do Estado-nação. Em outras palavras, o que se observa, embora bem mais nos discursos do que na prática, é que o Estado-nação cede terreno na condução das políticas de desenvolvimento do território, enquanto emergem, com essa atribuição, as instituições regionais e locais.

#### **b) O aspecto econômico-tecnológico**

Na década de 1970, o objetivo perseguido pelos planejadores, desde o imediato pós-guerra, no sentido de desconcentrar as atividades produtivas (industriais e também algumas atividades terciárias) começou a ser possível, seja em decorrência das políticas governamentais específicas, seja como resultado do movimento próprio do capital, diante das deseconomias externas nos grandes centros urbanos; ou pelos dois motivos.

As grandes transformações na economia das comunicações (meios de transportes e telecomunicações, em especial) e na informática permitiram ao capital

libertar-se, em grande medida, dos constrangimentos de tempo e espaço. Multiplicou-se, a partir da década de 1970, o número de áreas fora das metrópoles voltadas para a produção de tecnologia de ponta e dotadas de infra-estruturas destinadas a esse fim (universidades, centro de pesquisa etc.). Esses espaços possuíam dinâmicas próprias, não dependendo fundamentalmente de decisões do "centro", sejam oriundas do Estado ou das grandes empresas lá sediadas. Especializados sobretudo na geração de conhecimentos dirigidos à inovação, esses novos espaços industriais deixavam de ter papel meramente passivo na atividade econômica, podendo mesmo ser entendidos como um fator de produção. Para alguns autores, esses são *espaços inovadores (milieux innovateurs)* (Aydalot, 1985; Castells e Hall, 1993; Maillat, 1995), isto é, espaços produtivos típicos desta época de transformações aceleradas, alavancadas pelo trabalho imaterial e pela produção flexível.

A ciência e a tecnologia dirigidas para a inovação constituem, pois, componentes centrais do desenvolvimento "a partir de baixo" ou endógeno. Este último termo aplica-se por uma dupla razão. Pelo aspecto territorial, como vimos antes, e pelo fato de que o progresso técnico, por sua vez, contribui de forma direta, isto é, endógena, para o crescimento econômico.

Eis por que o planejamento regional descentralizado das regiões, desde a década de 1980, passa a ter na ciência e na tecnologia (incluindo formação e capacitação) a pedra de toque.

### **c) Questões do presente**

Em termos amplos, o desenvolvimento a "partir de baixo" despertou grandes expectativas no começo dos anos 1980, como se nota nas palavras de Aydalot, autor em geral comedido. Para ele, o desenvolvimento endógeno, opondo-se às formas de organização clássicas, "encarna a idéia de uma economia flexível, capaz de se adaptar às mudanças, e constitui uma alternativa à economia das grandes unidades" (Aydalot, op. cit.).

Na prática, as cidades médias e as mesorregiões, liberadas da enorme dependência do Estado e de posse de relativa liberdade orçamentária, estabeleceram políticas próprias, muitas vezes agressivas, para atrair novos empreendimentos. Em lugar de indústrias pesadas e poluentes, atividades de alto valor agregado, com forte componente de trabalho imaterial. Daí a multiplicação de cidades científicas, parques tecnológicos e tecnopolos em toda a parte.

Por todos os meios, as cidades e as regiões lutaram para se tornarem competitivas. Ao lado dos componentes supracitados, era preciso contar com um plano urbanístico e uma arquitetura de prestígio, com atividades culturais, turísticas etc. No clima do liberalismo outra vez triunfante, as cidades e as regiões deveriam ser "vencedoras". Logo se percebeu, entretanto, que haveria as cidades e as regiões

perdedoras. No quadro da França, esse conjunto de fatores levou o Estado central a tentar recuperar o terreno na condução da política de desenvolvimento territorial. Entre 1993 e 1994, o governo promoveu um debate em todo o país sobre a política de organização do território, buscando a coesão social através de um novo “pacto republicano”. Em 1995 e 1999, foram aprovadas as leis sobre o “ordenamento do território”, que introduzem novos recortes (escalas) espaciais para o planejamento do território. A grande questão que parece em jogo na França, como em outros países da UE, é saber como encontrar o equilíbrio, a justa medida do Estado-nação e do regional-local no processo de desenvolvimento no contexto europeu dos dias atuais.

### *No Brasil*

Os “trinta anos gloriosos” do pós-guerra, como sabemos, tiveram no Estado keynesiano uma forte base de sustentação. A industrialização brasileira também contou com o apoio fundamental do Estado. Isso explica por que o planejamento desempenhou no país um papel ímpar comparativamente ao resto do Terceiro Mundo. Furtado, em seu livro *A fantasia organizada*, mostra que o governo brasileiro (2º governo Vargas) desenvolveu uma ação crucial para a sobrevivência inicial da Cepal, opondo-se à posição norte-americana, que era extinguir esse órgão. A Cepal defendia a industrialização, como saída econômica e caminho de afirmação nacional para os países da América Latina, e o emprego do planejamento. Industrialização e planejamento, desde os dois governos Vargas, estiveram na agenda do Estado brasileiro até o início dos anos 1980.

No plano regional, a experiência brasileira também sobressaiu, se bem que mais na perspectiva das chamadas regiões-problema. Quando, nos países centrais, o planejamento regional baseou-se em grandes unidades produtivas e na intervenção do Estado central, pode-se dizer, *grasso modo*, que no Brasil essas práticas também foram mantidas. Assim foi até o início do decênio de 1980. A partir de então, é flagrante o declínio da experiência brasileira de planejamento regional. Destacaremos, a seguir, os aspectos mais relevantes das políticas brasileiras de desenvolvimento regional.

a) Em primeiro lugar, há a questão do Estado. No Brasil, o desmonte do Estado keynesiano ocorreu desde meados dos anos 1980: de início lentamente e a partir de 1990 de forma acelerada. À pressão externa – capitaneada pelos organismos internacionais – juntaram-se os interesses dos capitais internos, seqüiosos de encontrar saídas para a acumulação. Essa conjugação de forças é responsável pela “eficaz” estratégia para chegar ao Estado mínimo da receita neoliberal. Cabe observar, de passagem, que no Brasil as críticas ao Estado par-

tiram não só das correntes liberais mas também da esquerda, embora por motivações diferentes.

Na trajetória para desmontar o Estado em sua forma anterior, o campo das políticas territoriais foi imediatamente o mais visado. Aproveitando a crise dessa área, que já vinha da segunda metade dos anos 1970, extinguiram-se o Ministério do Interior - Minter, o BNH e por fim duas superintendências de desenvolvimento regional (a Sudesul e a Sudeco) e a Serse (que se ocupava do Sudeste). Mais ainda: a Sudene e a Sudam por pouco não foram extintas, em 1990, no governo Collor. A bem da verdade, deve ser dito que na segunda metade dos anos 1980, contrariamente às expectativas criadas, Sarney manteve uma atitude de completo descaso em relação à Sudene e ao Nordeste.

b) Um segundo ponto diz respeito à Constituição de 1988, que, ao promover um conjunto de medidas descentralizadoras num Estado federativo (descentralizado por princípio), criou uma série de distorções. Uma delas foi a transferência de atribuições para os planos estadual e municipal sem nenhum planejamento (determinação de etapas, por exemplo). Estados e municípios ou não contavam com recursos para cumprir as novas funções ou freqüentemente encontravam-se despreparados para realizá-las.

A União desobrigou-se quase por completo do tratamento das questões de desenvolvimento regional e urbano. Por seu turno, cada estado ou município de certa importância tratou de estabelecer a sua própria política. O exemplo que sintetiza à perfeição os efeitos danosos da mudança nas relações intergovernamentais instituídas em 1988 é a corrida desenfreada das esferas estadual e municipal para atrair novos investimentos, por meio de isenções fiscais, de facilidades de financiamento e de preparação de infra-estrutura, entre outras vantagens. Em suma, é essa a chamada "guerra fiscal".

A renúncia fiscal é vantajosa para os primeiros estados que a utilizam, mas é ruínosa e inócua, quando a prática generaliza-se. Ou melhor, quando todos oferecem os mesmos benefícios, estes se anulam. Tudo indica que doravante somente os estados que acrescentarem algo em relação aos demais poderão continuar tendo vantagem. Dado que não se sabe quando as perdas passarão a ocorrer de fato, a prática tende a prosseguir. Essa situação do "vale tudo", da competição acirrada, ameaçando o pacto do poder (no nosso caso, "pacto federativo"), aproxima-se daquela vivida por alguns países da Europa ("territórios flexíveis", "regiões que ganham") a que já fizemos menção.

c) Em seu governo, Fernando Henrique Cardoso ensaiou retornar ao tratamento da questão regional. Inicialmente, introduziu no Orçamento Plurianual 1996/99 um conjunto de projetos na área de transportes, buscando aumentar a

integração das regiões brasileiras. Esses projetos deveriam consolidar os chamados *eixos de desenvolvimento*, com base no pressuposto de que “a concentração e coordenação das intervenções em determinadas regiões provocam impactos mais positivos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que uma atuação dispersa ou generalizada” (República Federativa do Brasil, 1996). E em seu segundo mandato, de quatro anos, foram tomadas as seguintes medidas: implementação da política de “eixos de integração e desenvolvimento regional”; criação do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional; extinção da Sudene e da Sudam, em 2001.

A nova política faz tábula rasa das macrorregiões e, em contrapartida, não faz uma nova regionalização do país. Os eixos, em número de nove, constituem uma política parcial, que parece ter como um de seus objetivos implícitos descartar o recorte das regiões até então adotado, contornando os particularismos e as reivindicações dos grupos de interesses regionais e os vícios que lhes são atribuídos. Os eixos visam reduzir as disparidades regionais. No entanto, a primeira etapa dessa política consistiu na preparação de um portfólio de oportunidades de investimentos para o setor privado, o que no fundo significa a destinação de maiores parcelas de investimentos para as áreas mais favorecidas do país.

A política dos “eixos” tem sido criticada também porque está mais voltada para as exportações do que para o mercado interno, parecendo uma revivescência dos corredores de exportações. É mais uma política regional parcial do que uma política nacional de desenvolvimento regional, nos termos em que vários estudiosos vêm propondo.

A participação, concertação (qualquer que seja a denominação preferida), é atualmente condição elementar quando se trata de planejamento. As técnicas para esse fim são bastante conhecidas e vão desde as mais simples às mais sofisticadas (sistema Delphi, por exemplo). Não se tem conhecimento de que o governo tenha obedecido a esse princípio, que já se considera indiscutível, limitando-se a ouvir um certo número de consultores acadêmicos de diferentes partes do Brasil.

## CONCLUSÃO

No escopo deste trabalho, ao evidenciarmos os aspectos mais importantes das políticas de desenvolvimento regional nos países de origem e no Brasil, foi possível perceber uma grande proximidade entre as efetivadas nesses dois contextos, no período expansivo do pós-guerra até mais ou menos 1975. Características desse momento são a industrialização pesada, centralizada nas metrópoles nacionais, as taxas elevadas de crescimento das economias e a regulação econômica via políticas públicas.

A crise e a reestruturação produtiva apresentaram novas questões para a economia brasileira, aumentando o seu atraso em relação aos países do “centro”. Nesses últimos, reduziu-se o tamanho das plantas industriais, cresceu o número de pequenas e médias empresas, por força da flexibilidade, e se expandiram sobretudo as atividades com maior valor agregado.

As economias dependentes como a brasileira vêm se constituindo em campo adequado para a indústria pesada, e as políticas regionais (mesmo que não se encontrem explicitadas em documentos oficiais) buscam tirar proveito desse estágio da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, são exemplos claros as facilidades criadas para a implantação de indústrias automobilísticas em diversos pontos do território (o chamado “regime automotivo”) e a política de “eixos de desenvolvimento”, destinada particularmente a obras de infra-estrutura.

Contudo, observando mais de perto a economia brasileira em sua expressão espacial, pode-se constatar que, apesar da submissão aos ditames da divisão internacional do trabalho – diante do agravamento da situação interna da economia do país –, os processos econômicos primam ainda pela heterogeneidade. Assim, ao lado das formas de produção que caracterizam a Segunda Revolução Industrial, encontram-se segmentos industriais e terciários que se comparam em produtividade e capacidade de inovação aos seus equivalentes nos países avançados. Tais segmentos localizam-se nas regiões Sudeste e Sul, destacando-se, claro, a região metropolitana de São Paulo e sua área de influência imediata. A produção de ciência e tecnologia nessas áreas é relativamente muito mais elevada do que no resto do país. O grau de concentração espacial de C&T é maior do que o da indústria quando este atingiu o seu ponto mais alto.

Concordamos com os que afirmam que essa grande dotação de ciência e tecnologia e, de maneira geral, de potencial de inovação representa importante vantagem comparativa em relação às demais regiões. Acreditam esses autores que, em uma nova fase expansiva, essa vantagem irá contribuir para a reconcentração da economia. E além disso o Estado de São Paulo realiza uma política de interiorização do desenvolvimento, isto é, de organização de seu espaço. Estimula-se o desenvolvimento municipal (“a partir de baixo”). É uma política de cerca de duas décadas, que, recentemente, começa a produzir resultados palpáveis.

Portanto, é muito provável que o pouco que se conseguiu em matéria de desconcentração econômica esteja sendo revertido. Mesmo em um quadro de crise, tem-se um país em “duas velocidades”, espectro dos “dois Brasis”. Patenteiam-se, mais uma vez, as responsabilidades da União, no sentido de construir uma política de desenvolvimento regional, deixando de lado as velhas soluções paliativas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, R. *Planejamento do combate às secas*. Fortaleza: BNB, 1953.
- AYDALOT, P. *Crise et espace*. Paris: Economica, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Economie régionale et urbaine*. Paris: Economica, 1985.
- CARDOSO, F. H. *Avança Brasil*. proposta de governo. Brasília: [s.l.], 1998.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CASTELLS, M.; HALL, P. *Las tecnópolis en el mundo*. Madri: Alianza Editorial, 1994.
- D'ARCY, F.; ALCAZAR, M. B. *Décentralisation en France et en Espagne*. Paris: Economica, 1986.
- DE BERNIS, D. Les industries industrialisantes. *Economie appliquée*, n. 1, 1968.
- DINIZ, C. C. *Dinâmica regional da indústria no Brasil*. início de desconcentração, risco de reconcentração. 1991. Tese (Professor Titular) – UFMG, Minas Gerais.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem polarização. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, 1993.
- DUQUE, J. G. *Solo e água no Polígono das Secas*. 3. ed. Fortaleza: DNOCS, 1953. (Publicação n. 154, série I-A).
- FRIEDMAN, J.; WEAVER, C. *Territory and functions, the evolution of regional planning*. Londres: Arnold, 1979.
- FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GTDN. *Uma política para o desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.
- IPEA/PNUD; CEPAL; ILPES. Seminário Industrialização e desenvolvimento do Nordeste. mar. 1984, Brasília. *Anais*. Brasília, 1984.
- LACOUR, C. et al. *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris: Dalloz, 1985.
- LEFEBVRE, H. *La pensée de Lénine*. Paris: Bordas, 1977.
- LENINE, I. *Le développement du capitalisme en Russie*. Paris: Editions sociales, 1974.
- MAILLAT, D. Milieux innovateurs et dynamique territoriale. In: PALLET, A.; TORRE, A. (Org.). *Economie industrielle et économie spatiale*. Paris: Economica, 1995.
- MINIPLAN. *Plano decenal de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1967.
- MONTRICHER, N. *L'aménagement du territoire*. Paris: La Découverte, 1995.
- NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(l)igião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PACHECO, A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Instituto de Economia, 1998.
- PERROUX, F. *L'économie du XX<sup>ème</sup> siècle*. Paris: PUF, 1964.
- PRIEUR, M. (Org.). *Europe des Régions et environnement*. Paris: Economica, 1989.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Orçamento plurianual, 1996-1999*. Brasília, 1996.

ROCA, F. *La política económica del siglo XX: entre Zürich y la sombra de Keynes*. Barcelona: Oykos, 1988.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Org.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

SINGER, H. *Estudo sobre o desenvolvimento económico do Nordeste*. Recife: Condepe, 1962.

STÖHR, W. La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional. In: Aydalot, P. (Org.). *Crise et espace*. Paris: Economica, 1984.

TAVARES, H. M. *Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro*. 1989. Tese (Doutorado) – UNICAMP, Campinas.

VALIER, J. *Sur l'imperialisme*. Paris: Maspero, 1975.

## RESUMO

O desigual desenvolvimento do capitalismo tornou as políticas de desenvolvimento regional de uso praticamente generalizado. Essas políticas têm como preocupação conter a tendência à concentração das atividades econômicas, buscando melhor distribuí-las no espaço. Este texto aborda a evolução das estratégias de políticas regionais nos países do "centro" e no Brasil. Nos primeiros, passou-se de uma ênfase nas estratégias de grandes pólos industriais a intervenções privilegiadas regionais e locais com base no conhecimento em C&T e na inovação. No Brasil, os grandes pólos industriais parecem ter ainda vida longa, enquanto em alguns espaços do Sudeste investimentos em setores de ponta tornam-se atrativos. O Brasil distingue-se também pela falta de uma política nacional de desenvolvimento do território, o que não se observa nos países do "centro".

**Palavras-chave:** planejamento regional, pólos tecnológicos, desenvolvimento endógeno

## ABSTRACT

Capitalism unequal development turned up the use of regional developing policies practically generalized. These policies have as its main target refrain the tendency of the concentration of economic activities, in order to better spread them through the territory. The paper presents the evolution of regional policies strategies in "central" countries and Brazil. In the former, proceeded from an emphasis on strategies of big industrial centers to regional and local privileged interventions based on S&T knowledge and innovation. In Brazil, the big industrial centers look like as still having long life, while in some Southeast areas investments in technologically advanced sectors are becoming attractive. Brazil is also distinguished by the lack of a territorial national development policy, differently from what is observed in "central" countries.

**Keywords:** regional planning, technological poles, endogeneous development

---

Recebido para publicação em fevereiro de 2002

**Hermes Magalhães Tavares** é professor do IPPUR-UF RJ

# A indústria metropolitana no Brasil muda de lugar e emprega menos

*Rosélia Piquet*

## INTRODUÇÃO

A partir da intensificação dos processos de reestruturação produtiva, vivenciados nos principais países industrializados, um novo pensar busca identificar suas conseqüências sobre a matriz espacial capitalista. O que essa literatura salienta é que as transformações econômicas em curso, em conjunto com as facilidades da telemática, redefiniriam o papel das grandes metrópoles. Estas deixariam de ser importantes *loci* produtivos para tornarem-se centros decisórios de negócios realizados em escala mundial.

Para o caso brasileiro, um dos traços marcantes da mudança espacial da produção em anos recentes seria a queda do peso industrial das regiões metropolitanas de primeiro nível – São Paulo e Rio de Janeiro – em benefício de uma distribuição mais “equilibrada” da produção, localizada nas regiões metropolitanas de segundo nível e no interior.

Assim, o texto analisa as mudanças ocorridas no setor industrial de seis regiões metropolitanas brasileiras – Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre – com o objetivo de apresentar um dos ângulos das transformações por que o país vem passando nas duas últimas décadas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Essa análise tem como base a pesquisa que desenvolvi durante os anos de 1999 e 2000 com o apoio do CNPq, em que o levantamento dos dados foi realizado pela bolsista de Iniciação Científica Michele Maria da Silva.

## A NOVA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA METROPOLITANA

Hoje se formula um conjunto ainda preliminar de hipóteses sobre as consequências da reestruturação econômica nos padrões de localização da atividade industrial no Brasil, posto que as alterações no padrão locacional induzidas pela revolução nos processos produtivos, pelas transformações na estrutura dos mercados e na organização das empresas, embora já visíveis em muitos países desenvolvidos, só começaram a aflorar no nosso país a partir dos anos 1990.<sup>2</sup>

Nas tabelas a seguir apresentadas, cujos dados foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho e cobrem o período de 1989 a 2000, utiliza-se o emprego formal como indicador da estrutura industrial metropolitana. A RAIS levanta toda a informação relativa ao mercado de trabalho formal brasileiro, e os dados englobam um volume de 30 a 45 milhões de registros de trabalhadores por ano e de 4 a 7 milhões de estabelecimentos informantes. A montagem das regiões metropolitanas baseou-se no documento Relação dos Municípios das Regiões Metropolitanas, da Fundação FIBGE e os dados foram organizados em dois subconjuntos espaciais: os municípios metropolitanos e os demais municípios dos estados, sendo mantida a mesma composição territorial nos anos do período estudado, de modo a não alterar a base geográfica de análise.

Caracterizar e medir o tamanho do desemprego no Brasil não é tarefa simples, pois não há homogeneidade entre as metodologias adotadas. O IBGE, por meio da Pesquisa Mensal de Emprego - PME, procura acompanhar o desemprego em seis regiões metropolitanas, mas só considera desempregado o trabalhador que, além de ter procurado emprego durante o período de referência da pesquisa, se encontrava apto ao exercício imediato de uma vaga, sem ter traba-

<sup>2</sup> Estudos para os países desenvolvidos vêm indicando que áreas de antiga tradição industrial registraram um retrocesso dessa atividade, em benefício dos *eixos industriais* – em que geralmente se implantam empresas que necessitam de grandes superfícies, de boa acessibilidade e de solo barato – e dos *sistemas produtivos locais*, formados basicamente por pequenas e médias empresas surgidas a partir de iniciativas locais, especializadas em algum tipo de atividade ou produto, o que confere personalidade às áreas onde se localizam (o calçado, o móvel, a moda). Essa mudança locacional estaria ocorrendo, contudo, apenas nas indústrias que utilizam tecnologias convencionais, empregam grandes quantidades de mão-de-obra e operam em mercados concorrenciais, enquanto os setores que realizam um maior esforço de inovação e registram aumentos da demanda global (química, informática, telecomunicações, instrumentos de precisão) tenderiam a permanecer nas metrópoles. Esses estudos destacam, ainda, o aumento da *deseconomias externas* nas grandes cidades, em face dos custos inferiores existentes em espaços menos densos e cada vez mais acessíveis, que contam com uma menor organização de sua força de trabalho.

lhado nem mesmo uma hora durante a semana da pesquisa. Assim, quem exerceu qualquer trabalho por mais de 60 minutos, durante o período da pesquisa, passa a ser considerado "ocupado". Pelo exposto, é incontestável que há uma clara subavaliação do desemprego no país.<sup>3</sup>

A análise do comportamento do emprego formal é relevante, uma vez que o seu declínio indica que um vasto segmento de trabalhadores antes pertencentes aos quadros permanentes das empresas industriais vem passando para um reservatório malpago e mal-organizado de trabalhadores, com as correspondentes conseqüências negativas para a vida metropolitana. A seguir são apresentados os dados levantados.

As Tabelas 1 e 2 revelam que os dramáticos problemas no mercado de trabalho no Brasil vieram para ficar: no curto intervalo de tempo analisado, foram eliminados 1.306.000 postos de trabalho na indústria do país, dos quais 1.210.000 nas regiões metropolitanas estudadas.

**Tabela 1** - Postos de trabalho na Indústria\*  
Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife, Belo Horizonte,  
Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Período: 1989-2000

Regiões Metropolitanas	Postos de trabalho		Variações entre 1989-2000	
	1989	2000	Absolutas	Percentuais
Fortaleza	91.764	102.036	10.272	11
Recife	122.690	70.784	-51.906	-42
Belo Horizonte	181.824	152.160	-29.664	-16
Rio de Janeiro	475.160	231.792	-243.368	-51
São Paulo	1.758.559	940.375	-818.184	-47
Porto Alegre	294.886	217.625	-77.261	-26
Total das RMs	2.924.883	1.714.772	-1.210.111	-41
Brasil	6.300.903	4.994.969	-1.305.934	-21

*Fonte* RAIS, MTb (tabulação da autora).

\* O setor industrial compreende: Extrativa Mineral; Minerais Não-Metálicos; Metalúrgica; Mecânica; Elétrica e Comunicações; Material de Transporte; Madeira e Mobiliário; Papel e Gráfica; Borracha, Fumo e Couro; Química; Têxtil; Calçados; Alimentos e Bebidas.

A Tabela 1 mostra também que à exceção da Região Metropolitana de Fortaleza o emprego industrial declina em todas as demais. A queda mais vertiginosa ocorre na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (51%), seguida pela de São

<sup>3</sup> Sobre os conceitos de emprego/ocupação/precarização, ver Singer (1998) e Mattoso & Oliveira (1996).

Paulo (47%) e pela de Recife (42%). Esses dados evidenciam que o processo de reestruturação produtiva em curso no Brasil afetou de forma profunda os centros industriais mais tradicionais do país. Recife, a mais importante metrópole regional do Nordeste, que contou com tantos incentivos da SUDENE, perde a posição de “parque industrial” para Fortaleza, pois passa a deter apenas 70.000 postos de trabalho contra 100.000 de Fortaleza.<sup>4</sup>

Esse desempenho favorável da Região Metropolitana de Fortaleza deriva do fato de o Ceará situar-se entre os estados que mais se desenvolvem no país e apresentar a partir de 1990 crescimento de 6,5% anuais, superior a mais do dobro da média nacional. A crescente busca de competitividade internacional assumida pela política econômica brasileira transformou o Ceará em excelente opção locacional, pois para quem quer exportar são menos três dias de navio até a Europa ou aos Estados Unidos, em comparação ao Sul. Além do mais, os baixos custos salariais vigentes em todo o Nordeste vêm funcionando como atrativo aos setores que empregam mão-de-obra de forma intensiva. Esse fato se reforça quando se analisam os dados da Tabela 2, em que o Ceará e Minas Gerais são os únicos estados que apresentam crescimento na oferta de postos de trabalho no interior.<sup>5</sup>

Quando o foco de análise desloca-se para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os dados são inequívocos: a perda de 51% dos postos de trabalho formal na indústria com queda em todos os setores industriais é, sem dúvida, um forte indicador de que essa metrópole deixou de ser um lugar de preferência para os investidores.<sup>6</sup> Ainda que se argumente que parte desses cortes deva ser atribuída à nova divisão social do trabalho, que nas atividades industriais tem significado a transferência de atividades prévias e posteriores à fabricação, como meio de racionalizar os processos produtivos e melhorar sua distribuição de modo a elevar a eficiência global das empresas, a profundidade do corte evidencia perdas efetivas.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Embora Recife seja a capital nordestina com melhores condições de infra-estrutura urbana e conte com instituições de ensino e pesquisa, não tem conseguido atrair novos investimentos, e seu entorno industrial é formado por uma indústria açucareira estagnada e decadente e pelo artesanato do couro. A tentativa de atrair grandes complexos industriais através do aproveitamento do Porto de Suape não se viabilizou.

<sup>5</sup> O Ceará vem elevando sua participação na produção de calçados, e a transferência de investimentos do pólo calçadista do Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, para o estado já lhe propiciou a instalação de oito fábricas. Assim, a crise da indústria gaúcha de calçados traduziu-se em aumento de emprego para o Ceará.

<sup>6</sup> Ver, a respeito, Piquet (2000).

<sup>7</sup> Ver a respeito desse ponto o texto “La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional,” de Del Rio e Cuadrado, apud Curbelo et al (1994).

**Tabela 2** - Postos de trabalho na Indústria\* - período de 1989 a 2000

Estados, Regiões Metropolitanas e demais municípios dos estados	Postos de trabalho		Variações (1989-1998)	
	1989	2000	Absolutas	Percentuais
<i>Ceará</i>	107.271	146.317	39.046	36
Região Metropolitana de Fortaleza	91.764	102.036	10.272	11
Demais municípios do estado	15.507	44.281	28.774	186
<i>Pernambuco</i>	223.473	130.491	-92.982	-42
Região Metropolitana do Recife	122.690	70.784	-51.906	-42
Demais municípios do estado	100.783	59.707	-41.076	-41
<i>Minas Gerais</i>	532.309	518.949	-13.360	-3
Região Metropolitana de Belo Horizonte	181.824	152.160	-29.664	-16
Demais municípios do estado	350.485	366.789	16.304	5
<i>Rio de Janeiro</i>	604.656	312.559	-292.097	-41
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	475.160	231.792	-243.368	-51
Demais municípios do estado	129.496	80.767	-48.729	-38
<i>São Paulo</i>	2.869.416	1.862.951	-1.006.465	-35
Região Metropolitana de São Paulo	1.758.559	940.375	-818.184	-47
Demais municípios do estado	1.110.857	922.576	-188.281	-17
<i>Rio Grande do Sul</i>	592.370	518.904	-73.466	-12
Região Metropolitana de Porto Alegre	294.886	217.625	-77.261	-26
Demais municípios do estado	297.484	301.279	3.795	1
<b>Brasil</b>	6.300.903	4.994.969	-1.305.934	-21

*Fonte:* RAIS, MTb (tabulação da autora).

\* Ver nota da Tabela 1.

Ao contrário de Pernambuco, onde nada sugere uma recuperação, a economia fluminense vem, contudo, experimentando um novo ciclo de investimentos que tem no petróleo seu principal ponto de apoio, pois as grandes empresas do setor elegeram a cidade do Rio de Janeiro como sede de seus escritórios no Brasil. Do mesmo modo, a região mais pobre do estado, localizada ao norte, acalenta sonhos de muitos cifrões: hoje a bacia petrolífera de Campos é responsável por quase toda a produção de petróleo e gás do Brasil, e o pagamento dos *royalties* tem elevado as receitas municipais dessa "porção Piauí" do estado.

O caso de São Paulo merece destaque especial: em 2000, o parque industrial da região metropolitana continua na liderança da produção industrial brasileira,

mas passa a dividir essa posição com o parque produtivo localizado no interior do estado, cada um deles com pouco mais de 1.000.000 de postos, segundo indicam os dados da Tabela 2. Nesse movimento configura-se um novo mapa locacional, em que a unidade fabril muda de endereço, enquanto a gestão permanece na cidade de São Paulo. Assim, a eliminação de 818.000 postos de trabalho na indústria não significa, necessariamente, que essa metrópole estaria entrando em uma fase de “declínio”, mas sim que estaria ultrapassando suas bases industriais e concentrando crescentemente os serviços de ordem superior, os escritórios centrais das grandes empresas, os centros de pesquisa e formação.

A Tabela 1 mostra que Região Metropolitana de Belo Horizonte foi a que menos perdeu postos de trabalho. O município de Contagem é sua verdadeira área industrial, com alta concentração de indústrias pesadas, especialmente nos segmentos metal-mecânica e minerais não-metálicos, e o interior do estado teve seu emprego industrial ampliado em 16.000 postos de trabalho no período, valor que supera o número de novos postos de trabalho criados no Ceará.

A importância de Belo Horizonte como centro de serviços, sua base acadêmico-universitária e de pesquisa, seu parque industrial consolidado e sua proximidade com São Paulo e Rio de Janeiro, agora mais vantajosa com a duplicação da rodovia Fernão Dias, indicam que essa região metropolitana tem grande potencial de expansão econômica para os próximos anos.<sup>8</sup>

Quanto à Região Metropolitana de Porto Alegre, cabe assinalar que vem apresentando mudanças profundas em sua estrutura industrial, pois o Rio Grande do Sul, estado caracterizado pela prevalência da pequena e da média empresa, até então sem multinacionais de peso e sem empresas públicas de porte, passa a receber investimentos em novos setores. Assim, sua região metropolitana começa a abrigar montadoras de veículos, fábricas de pneus e pesadas ampliações no setor químico com a duplicação do III Pólo Petroquímico e da Refinaria Alberto Pasqualini. Esses investimentos, que provocam uma “descontinuidade” na evolução econômica da região, somados à implantação do Mercosul, vêm definindo uma tendência de arrasto a novas inversões para o espaço ao sul de São Paulo. Com importantes cidades de porte médio e uma tradição na produção vinícola e calçadista, seu interior passa a oferecer novos postos de trabalho na produção industrial.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Para uma apreciação mais detalhada sobre o desempenho da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ver Diniz (2000).

<sup>9</sup> Segundo Barros de Castro (1998), a Grandene, ao mesmo tempo que instala fábricas de calçados no Nordeste, mantém seu cérebro no Rio Grande do Sul, onde define os rumos estratégicos e os novos *design*, contrata consultorias etc. Enquanto os trabalhadores do Ceará levam para casa um salário mínimo, o salário médio no Sul é seis vezes maior.

A Tabela 2 evidencia que o grau de concentração industrial exercido pelas regiões metropolitanas é bastante diferenciado. Enquanto em Pernambuco, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, a indústria se distribui na mesma proporção entre interior e metrópole, no Ceará e no Rio de Janeiro, o grau de concentração metropolitano é elevado. A exceção fica por conta de Minas Gerais, cujo interior tem um peso industrial sensivelmente superior ao da metrópole, graças, por exemplo, à importante participação do Vale do Aço. Essa característica se reforça, pois ao longo do período analisado houve tendência à desconcentração espacial.

As Tabelas 3 e 4 são ricas em informações. Através delas, é possível identificar de modo mais preciso as transformações da indústria e qualificar as mudanças em curso. Desde logo ressalta o grande estrago que a política liberal impôs ao subsetor de Material Elétrico e de Comunicações: dois terços dos postos de trabalho foram eliminados! Isso se dá porque as grandes multinacionais já atuantes no subsetor ou atraídas pelas privatizações passam a importar maciçamente. Em 1999, a Telefônica, empresa espanhola compradora da Telesp de São Paulo, não convidou uma única empresa brasileira fabricante de peças e equipamentos para disputar as encomendas. O rombo na balança comercial não se fez esperar: as compras da área de telecomunicações no exterior saltaram de US\$ 280 milhões em 1993 para aproximadamente US\$ 3 bilhões em 1999 (Biondi, 1999).

Um outro conjunto de informações se evidencia quando os subsetores de Metalurgia, de Mecânica e de Material de Transporte são analisados. Estes, que foram os carros-chefes do II Plano Nacional de Desenvolvimento, totalizam perdas de cerca de 500.000 postos de trabalho.<sup>10</sup>

Dois dos mais tradicionais setores da industrialização brasileira – o Têxtil e o de Alimentos e Bebidas – apresentam desempenhos divergentes. Isoladamente, o que mais perde postos de trabalho é o Têxtil. Tal desempenho negativo ocorre pela conjunção dos seguintes fatos: como se trata de um setor com marcada desigualdade intra-setorial, com poucas grandes empresas competitivas internacionalmente e um grande número de pequenas, bastante atrasadas tecnologicamente, a concorrência dos tecidos baratos procedentes dos países asiáticos, quando da abertura comercial, provoca o fechamento de elevado número de pequenas fábricas. Alimentos e Bebidas, ao contrário, é o único setor que amplia a oferta de postos de trabalho em todo o país, gerando 34.920 novos empregos, dos quais 12.158 localizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

<sup>10</sup> O II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, com vigência entre 1974-1978, deu continuidade ao projeto dos governos militares, cuja meta era internalizar a matriz industrial brasileira. O Estado Nacional desempenhava um papel ativo nesse processo, tanto por suas políticas explicitamente regionais como pela ação de suas empresas estatais.

**Tabela 3 - Postos de trabalho por subsetores industriais em valores absolutos. Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Período de 1989 a 2000**

Subsetores industriais	RM de Fortaleza		RM do Recife		RM de Belo Horizonte		RM do Rio de Janeiro	
	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000
Extrativa Mineral	1.295	870	647	432	13.965	5.375	7.960	4.368
Minerais Não-Metálicos	3.359	3.168	6.058	4.055	17.017	10.084	22.130	11.385
Metalúrgica	6.649	4.826	8.103	4.745	34.232	25.448	32.203	17.604
Mecânica	1.444	1.845	4.454	1.428	12.807	7.223	27.693	9.998
Elétrica e Comunicações	1.339	1.306	6.689	4.271	6.663	6.303	23.196	7.119
Material de Transporte	741	1.157	1.498	1.050	19.401	19.886	29.939	5.686
Madeira e do Mobiliário	3.164	3.096	2.932	2.449	6.698	6.320	17.814	6.836
Papel e Gráfica	4.105	3.969	8.609	5.302	6.558	8.562	43.110	26.694
Borracha, Fumo e Couro	4.081	2.021	3.087	1.307	11.352	5.373	52.302	15.351
Química	5.955	5.271	12.432	9.715	9.674	13.802	83.499	43.338
Têxtil	36.644	45.809	25.359	9.781	22.796	14.027	82.363	39.272
Calçados	963	8.419	3.060	1.102	5.333	2.271	5.538	855
Alimentos e Bebidas	22.025	20.279	39.762	25.147	15.328	27.486	47.413	43.286
Total	91.764	102.036	122.690	70.784	181.824	152.160	475.160	231.792

Fonte: RAIS, MTb (tabulação da autora).

continua

Tabela 3 - Continuação

Subsetores industriais	RM de São Paulo		RM de Porto Alegre		Totais das RMs		Brasil	
	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000
	Extrativa Mineral	6.819	4.642	1.534	844	32.220	16.531	149.264
Minerais Não Metálicos	58.686	27.678	5.379	5.249	112.629	61.619	361.236	273.819
Metalúrgica	239.690	119.222	37.339	19.463	358.216	191.308	678.820	481.943
Mecânica	161.756	78.594	22.004	17.163	230.158	116.251	443.956	278.480
Elétrica e Comunicações	186.386	60.496	10.730	6.150	235.003	85.645	372.935	191.978
Material de Transporte	219.827	102.922	7.872	7.131	279.278	137.832	427.504	296.823
Madeira e do Mobiliário	50.479	26.138	8.093	6.276	89.180	51.115	394.690	396.501
Papel e Gráfica	119.360	93.479	15.513	14.583	197.255	152.589	342.107	308.626
Borracha, Fumo e Couro	137.959	53.849	30.857	20.474	239.638	98.375	416.438	220.775
Química	224.800	164.790	26.757	25.468	363.117	262.384	582.005	509.646
Têxtil	251.325	118.747	16.770	9.889	435.257	237.525	916.112	702.094
Calçados	11.831	4.422	90.409	63.499	117.134	80.568	266.472	240.392
Alimentos e Bebidas	89.641	85.396	21.629	21.436	235.798	223.030	949.364	984.284
Total	1.758.559	940.375	294.886	217.625	2.924.883	1.714.772	6.300.903	4.994.969

Fonte: RAIS, MTb (tabulação da autora).

Tabela 4 - Variações absolutas e percentuais dos postos de trabalho por subsetores industriais, Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Período de 1989 a 2000

Subsetores industriais	RM de Fortaleza		RM do Recife		RM de Belo Horizonte		RM do Rio de Janeiro	
	Var. absolutas	(%)	Var. absolutas	(%)	Var. absolutas	(%)	Var. absolutas	(%)
Extrativa Mineral	-425	-33	-215	-33	-8.590	-62	-3.592	-45
Minerais Não Metálicos	-191	-6	-2.003	-33	-6.933	-41	-10.745	-49
Metalúrgica	-1.823	-27	-3.358	-41	-8.784	-26	-14.599	-45
Mecânica	401	28	-3.026	-68	-5.584	-44	-17.695	-64
Elétrica e Comunicações	-33	-2	-2.418	-36	-360	-5	-16.077	-69
Material de Transporte	416	56	-448	-30	485	2	-24.253	-81
Madeira e do Mobiliário	-68	-2	-483	-16	-378	-6	-10.978	-62
Papel e Gráfica	-136	-3	-3.307	-38	2.004	31	-16.416	-38
Borracha, Fumo e Couro	-2.060	-50	-1.780	-58	-5.979	-53	-36.951	-71
Química	-684	-11	-2.717	-22	4.128	43	-40.161	-48
Têxtil	9.165	25	-15.578	-61	-8.769	-38	-43.091	-52
Calçados	7.456	774	-1.958	-64	-3.062	-57	-4.683	-85
Alimentos e Bebidas	-1.746	-8	-14.615	-37	12.158	79	-4.127	-9
Total	10.272	11	-51.906	-42	-29.664	-16	-243.368	-51

Fonte: RAIS, MTb (tabulação da autora).

continua

Tabela 4 - Continuação

Subsetores industriais	RM de São Paulo		RM de Porto Alegre		Totais das RMs		Brasil	
	Var. absolutas	(%)	Var. absolutas	(%)	Var. absolutas	(%)	Var. absolutas	(%)
Extrativa Mineral	-2.177	-32	-690	-45	-15.689	-49	-39.656	-27
Minerais Não Metálicos	-31.008	-53	-130	-2	-51.010	-45	-87.417	-24
Metalurgia	-120.468	-50	-17.876	-48	-166.908	-47	-196.877	-29
Mecânica	-83.162	-51	-4.841	-22	-113.907	-49	-165.476	-37
Elétrica e Comunicações	-125.890	-68	-4.580	-43	-149.358	-64	-180.957	-49
Material de Transporte	-116.905	-53	-741	-9	-141.446	-51	-130.681	-31
Madeira e do Mobiliário	-24.341	-48	-1.817	-22	-38.065	-43	1.811	0
Papel e Gráfica	-25.881	-22	-930	-6	-44.666	-23	-33.481	-10
Borracha, Fumo e Couro	-84.110	-61	-10.383	-34	-141.263	-59	-195.663	-47
Química	-60.010	-27	-1.289	-5	-100.733	-28	-72.359	-12
Têxtil	-132.578	-53	-6.881	-41	-197.732	-45	-214.018	-23
Calçados	-7.409	-63	-26.910	-30	-36.566	-31	-26.080	-10
Alimentos e Bebidas	-4.245	-5	-193	-1	-12.768	-5	34.920	4
Total	-818.184	-47	-77.261	-26	-1.210.111	-41	-1.305.934	-21

Fonte: RAIS, MTb (tabulação da autora).

Ao proceder-se à análise espacial, observa-se que Fortaleza tem seu crescimento baseado na produção de têxteis e de calçados. Recife garante uma certa posição regional na Química e na Metalurgia e apresenta forte queda no Têxtil. Belo Horizonte cresce em Alimentos e Bebidas, na Química e em Material de Transporte. Sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, pode-se afirmar que “saíram do mapa” regional os importantes setores de Material de Transporte, de Elétrica e Comunicações e, ainda, de Mecânica. A poderosa Região Metropolitana de São Paulo continua na liderança da produção industrial do país e o estado constitui ainda o principal foco de atração de projetos em áreas de alta tecnologia. Porto Alegre, embora com perda de postos de trabalho em todos os setores industriais, apresenta queda relativamente discreta, dada a conjuntura extremamente desfavorável do emprego industrial em todo o país.

#### CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Como ficou claro pelos dados apresentados, o setor manufatureiro no país sofre grandes mudanças no período analisado. No conjunto das regiões metropolitanas consideradas foram extintos 1.230.000 postos de trabalho. Tal cifra não deixa margem para dúvidas: estamos diante de um quadro de desemprego estrutural que provavelmente não terá solução nas próximas décadas.

Entre 1930 e 1980, contudo, o Brasil levou avante um dos mais bem-sucedidos modelos de crescimento econômico, fundado na ampla difusão do emprego assalariado. Entre os anos de 1940 e 1970, por exemplo, em cada dez postos de trabalho criados, apenas dois não eram assalariados e sete apresentavam registro formal. Inversamente, durante a década de 1990, em cada dez postos de emprego criados, somente dois eram assalariados, porém sem registro formal<sup>11</sup>.

Ao longo da década de 1990, poucas foram as medidas em defesa da produção e do emprego nacionais. Ao contrário, a opção por um desenvolvimento subordinado à inserção internacional expôs fortemente nossa estrutura produtiva à concorrência externa, ampliando a presença de componentes importados. Dado que o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou um lento crescimento, acompanhado de fortes pressões para aumento da produtividade, o resultado foi a *destruição de empregos*, seja pela reorganização da base produtiva, seja pela “exportação” desses empregos por meio da importação de bens e serviços.

<sup>11</sup> *Qualidade do emprego* é um assunto que vem sendo muito debatido na área da economia do trabalho. O bom emprego seria o emprego de contrato regular, de tempo integral e duração indefinida, formalizado na carteira assinada e associado a regras de demissão e a outras formas de proteção. Já os diagnósticos oficiais procuram minimizar as adversas relações salariais vigentes no Brasil, por meio de uma verdadeira apologia da informalidade.

A maior abertura a articulações internacionais e os diversos fatores que estimulam a fragmentação das cadeias produtivas têm favorecido especializações regionais, mesmo em áreas consideradas regiões-problema. A divisão espacial do trabalho no território brasileiro, tendo a Região Metropolitana de São Paulo como centro irradiador do processo de desenvolvimento nacional, que permitiu a formação do mercado interno brasileiro, encontra-se em franco processo de mudança.

Os anos 2000 marcam a entrada da indústria brasileira em uma nova etapa, cujo “modelo de acumulação” é completamente distinto do que regeu as decisões de investir no passado. Durante as várias décadas em que o produto industrial cresceu aceleradamente, os cálculos empresariais estavam cercados por circunstâncias extremamente favoráveis, tais como a proteção contra as importações, que limitava a concorrência, e as elevadas margens de rentabilidade. O quadro da economia aberta dos anos 1990 foi radicalmente diverso: as margens de lucro foram reduzidas e os riscos e incertezas do mercado mundial passaram a somar-se aos da economia nacional.<sup>12</sup>

Essa nova etapa, entretanto, caracteriza-se pela desconfiança em relação às possibilidades de início de um novo ciclo de crescimento rápido e sustentável, e essa desconfiança se agrava pelo fato de que *o que move os investimentos é essencialmente o mercado interno*.<sup>13</sup> Contudo, os dados apresentados indicam que o mercado interno brasileiro é cada vez mais constituído por trabalhadores fragilizados e ameaçados pelo desemprego.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Ajuste produtivo e matrizes ocupacionais regionais na indústria brasileira: 1989-1994. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, *Série Estudos e Debates*, n. 18, jan. 1997.

AMADEO, Edward; SCANDIUZZI, João Carlos; PERO, Vera. Ajuste empresarial, empregos e terceirização. *Economia Política*, v. 16, n. 1 (61), p. 21-36, jan./mar. 1996.

BACELAR, Tânia. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, I.; MIRANDA, M.; EGLER, C. (Org.). *Redescobrimo o Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. Formação de capital no ambiente das reformas econômicas brasileiras dos anos 1990: uma abordagem setorial. In: BAUMANN, Renato. (Org.). *Brasil, uma Década em Transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 143-82.

<sup>12</sup> Sobre esse ponto, ver Bielschowsky et al. (1999).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 155.

- BIONDI, Aloysio. O Brasil privatizado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses do trabalho. In: *Globalização, o fato e o mito*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998. p. 147-64.
- CASTRO, Antônio Barros. Limitações e potencialidades da nova safra de investimentos. In: *Visões da Crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p. 129-40.
- CHARLES, D. R. Information technology and production systems. In: *The global economy in transition*. Harlow, Inglaterra: Addison Wesley Longman Limited, 1996.
- CURBELO, J. L. et al. *Territorios en transformación*. Madrid: Fondo Europeo de Desarrollo Regional/CSIC, 1994.
- DINIZ, Clélio Campolina. A nova geografia econômica do Brasil: condicionantes e implicações. Texto preparado para o XII Fórum Nacional, promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro, 15-17 maio 2000.
- FLEURY, P.; ARKADER, R. Ameaças, oportunidades e mudanças – trajetórias de modernização industrial no Brasil. In: *Estratégias empresariais na indústria brasileira – discutindo mudanças*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. p. 253-86.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo (1997). Desigualdades e políticas regionais no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, p. 41-96, jun. 1997.
- MASSEY, Doreen. *Spatial division of labour: social structures and geography of production*. Londres: MacMillan, 1984.
- MATTOSO, Jorge Eduardo; OLIVEIRA, Carlos Alonso. (Org.). *Crise e Trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- PIQUET, Rosélia. O parque industrial metropolitano do Rio de Janeiro ganha novo perfil e emprega menos. In: PIQUET, R. (Org.). *Rio de Janeiro*. perfis de uma metrópole em mutação. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.
- \_\_\_\_\_. Emprego metropolitano e mudança ocupacional. *Boletim Técnico do SENAC*, v. 27, n. 2, p. 14-23, maio/ago. 2001.
- SÁNCHEZ, Joan-Eugeni (1997). Metropolização e modernidade. In: SANTOS, Milton et al. *Fim de século e globalização*. 3. ed. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, 1997. p. 293-303.
- SANTOS, Milton. A grande crise já se instalou. In: *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p. 89-100.
- SCOTT, Allen J. et al. Cidades-regiões globais. *Espaço & Debates*, ano XVII, n. 41, p. 11-25, 2001.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego – diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.
- VERMULM, Roberto. Estrutura industrial brasileira. In: PENNA, J. C. (Org.). *Em busca do futuro*. a competitividade no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

## RESUMO

O texto analisa as mudanças ocorridas no setor industrial de seis regiões metropolitanas brasileiras – Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre – tendo como objetivo iluminar um dos ângulos das transformações que o país vem atravessando nas duas últimas décadas. Os dados foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, do Ministério do Trabalho, em relação ao período 1989-2000 e sua interpretação baseia-se nos campos de análise da localização industrial, das cadeias produtivas, da competitividade empresarial e, ainda, da organização espacial da produção. O que se procura mostrar é que a maior abertura internacional e a fragmentação das cadeias produtivas têm fortalecido especializações regionais geradoras de focos dinâmicos, mesmo em áreas tidas como regiões-problema. As novas localizações, contudo, só se verificam nos segmentos mais leves da indústria, de menor densidades de capital e mais intensivos em mão-de-obra.

**Palavras-chave:** localização industrial, organização territorial, regiões metropolitanas, mercado de trabalho

## ABSTRACT

The text details and analyses the changes in the industrial system of the metropolitan regions of Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro, and São Paulo arising out of the new competitive conditions in which this country finds itself nowadays. The data came from the Annual Report on Social Information (RAIS) of the Ministry of Labour relating to the period 1989-2000. Interpretation of the data was based on analysis of industrial location, production chains, company competitiveness and the geographical organization of production.

**Keywords:** industrial location, territorial organization, metropolitan regions, labour market

---

Recebido para publicação em dezembro de 2001

**Rosélia Piquet** é professora do IPPUR-UFRJ

# Império norte-americano e território no Brasil dos anos 1980 e 1990

*Jorge L. A. Natal*

## INTRODUÇÃO

O presente texto pretende discutir algumas das principais mudanças expressas no território brasileiro nos anos 1980 e 1990 à luz das grandes transformações procedidas nos EUA, notadamente as de natureza econômica. Para fazê-lo, estabeleceremos um diálogo com dois textos de Maria da Conceição Tavares, “Império, território e dinheiro”, de 1999, e “A retomada da hegemonia norte-americana”, de 1985, procurando mostrar como essas mudanças apenas se desvelam por inteiro quando a formação social brasileira, em sua estruturação ao longo dos últimos 100 anos<sup>1</sup>, é posta em discussão juntamente com o caráter profundamente conservador e aderente aos ditames do grande capital internacional das burguesias mais cosmopolitas<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O recorte temporal “últimos 100 anos”, aproximados, tem como referência a periodização de Cardoso de Mello, isto é, a afirmação nesses anos, mais precisamente, a partir do último quartel do Século XIX, de um dado padrão de desenvolvimento que, em certa medida, poderia ser apreendido/expresso pelo complexo conceito de industrialização, que, por sua vez, teria se esgotado ao final dos anos 1870, iniciando-se, então, uma fase de busca pela definição e instauração de um novo padrão.

<sup>2</sup> Usaremos este conceito de burguesia cosmopolita ao longo deste artigo. Mas é necessário registrar que ele parece ser insuficiente ou mesmo contraditório com o pretendido pela autora, qual seja, negar qualquer autonomia dessas frações burguesas em relação aos interesses e à cultura do capitalismo central. É dizer: que elas são constitutivamente associadas/

a ele associadas. Diante desse quadro, de um lado, se é mister enfraquecer as alianças e os pactos que reiteram a dependência brasileira aos grandes interesses do capitalismo internacional, sob pena de as lutas pela superação das brutais desigualdades da renda e da riqueza jamais se mostrarem vitoriosas, de outro, a atual globalização financeira, ao avultar a importância das burguesias supracitadas, vem explodindo a partir de dentro os “acordos de compromisso” que dão conteúdo à formação social brasileira<sup>3</sup> em muitos quadrantes do território nacional.

O artigo encontra-se estruturado em três seções: na primeira, é analisada a retomada da hegemonia norte-americana nos anos 1980 e seus principais e imediatos “macro” desdobramentos espaciais no Brasil; na segunda, é analisada a hegemonia norte-americana nos anos 1990, tendo em vista algumas das suas novas expressões, e seus principais e imediatos “macro” desdobramentos espaciais no Brasil; e na terceira, discute-se “a idéia de que os determinantes do desenvolvimento brasileiro são exógenos” (Tavares, 1999, p. 452), mas que ela, ao entrelaçar interna e estruturalmente no país o dinheiro local, o dinheiro mundial e as finanças públicas, vem fraturando nas condições atuais os “acordos de compromisso” estabelecidos entre os interesses do Império (hoje, norte-americanos), de um lado, e, de outro, de uma série de atores sociais (oligarquias regionais, proprietários de terra etc.), e tudo isso num tecido social cada vez mais complexo, dado o posicionamento crescente, no campo e nas cidades, de forças alheias a esse secular jogo de dominação.

#### DA HEGEMONIA DOS EUA À CRISE METROPOLITANA E AO “MILAGRE” EXPORTADOR DO “INTERIOR” BRASILEIRO

O artigo “A retomada da hegemonia norte-americana”, por parecer um trabalho muito de economista e sobre economia, como anotado, parece ser mesmo estranho ao campo do planejamento urbano e regional. Mas não o é, como se mostrará nesta seção.

---

subordinadas aos grandes interesses do Império. Nesses termos, o emprego da expressão “burguesias mais cosmopolitas”, para a autora, tem um sentido exato, a saber: demarcar o fato de determinadas frações da burguesia nacional terem como práxis (econômica, política, cultural) a subordinação às grandes ondas das transformações mundiais verificadas no “centro”.

<sup>3</sup> Quando se anotou que as mudanças expressas no território brasileiro nos anos 1980 e 1990 serão apreendidas à luz da retomada da hegemonia norte-americana, não se está asseverando que as mencionadas mudanças se explicam tão-somente por essa retomada, ou seja, pela determinação de “fatores externos” sobre “fatores internos”.

Para efeito deste ensaio, desde logo, é mister considerar o que foi chamado de diplomacia do dólar forte, qual seja, a valorização do dólar em relação às demais moedas nacionais (processo encetado a partir do início dos anos 1980 – governo Reagan). Explicando: tal valorização teve como ponto de partida a elevação das taxas de juros pagas na compra de títulos da dívida pública norte-americana, de sorte que os grandes detentores de riqueza, ao buscarem reconfigurar suas carteiras de aplicação, valorizaram o então combalido dólar (como os referidos títulos). Guardar dólares ou gastá-los na compra de títulos norte-americanos era o que importava.

Logo, a diplomacia do dólar forte resultou de maneira mais visível e imediata da troca de sinais tanto da política monetária (Banco Central, elevando juros) quanto da política financeira (Tesouro, oferecendo títulos com elevada rentabilidade). É à luz desse quadro que se pode compreender o porquê da “nova corrida pelo ouro” dos anos 1980, em escala planetária e pelo dólar. Em síntese: os Estados Unidos da América, de maneira deliberada e articulada (Banco Central e Tesouro), ligaram uma espécie de aspirador que sugou para eles parcela significativa dos *recursos* que se encontravam dispersos pelo mundo, inclusive participando nos processos de crescimento econômico de seus principais concorrentes, como ocorria no Japão e na Alemanha, e até nos denominados NIC’s (New Industrialized Countries<sup>4</sup>).

Nesse sentido, a diplomacia do dólar forte pretendia à primeira vista conter o crescimento econômico dos seus principais concorrentes: a migração de recursos para os EUA contribuiu decisivamente para tal. Ademais, a valorização do dólar pôs em situação de fragilidade tanto as importações quanto as exportações desses países. Como isso se deu? Do seguinte modo: encarecendo suas importações (em dólar) e, dada a importância do mercado norte-americano, tornando as exportações desses seus “parceiros” dependentes deles – EUA. De outra forma: os EUA passaram a poder determinar em certa medida, através da sua política cambial e financeira, o preço em dólar a ser pago por seus “parceiros”; e, simultaneamente, a constranger a venda desses seus principais concorrentes, dado serem a principal praça consumidora/compradora mundial, via mecanismos os mais variados e próprios do comércio internacional (tarifas etc.)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> A expressão “Novos Países Industrializados”, amplamente empregada nos anos 1980 e parte dos 1990, referia-se ao conjunto dos países que se industrializaram ou avançaram suas industrializações naquele período, suscitando uma idéia de paradigma, por suposto, a ser seguido, cuja referência maior, possivelmente, era o caso da Coreia.

<sup>5</sup> A esse respeito ver o caso do Japão, país largamente importador que tem nos EUA seu principal fornecedor, obrigado a reunir dólares e mais dólares para ter acesso a bens e a serviços fornecidos por esse país e, por outro lado, dele dependente para poder exportar suas mercadorias, uma vez que a economia dos EUA é sua maior compradora/consumidora.

Todavia, o desiderato norte-americano não era apenas conter o crescimento dos seus principais concorrentes, era também promover sua própria expansão econômica. Para tal, retomando o aspecto inicial do parágrafo anterior, convém destacar que os capitais migrantes, ao envolverem *recursos em geral*, também carrearam para os EUA padrões tecnológicos consentâneos com os padrões de competição vigentes em parte da Europa e da Ásia, modernizando assim sua própria estrutura econômica e, é trivial, posicionando-se sobre novas bases ao nível da competição internacional. Em complemento, assinale-se que o governo do Tio Sam implementou importante política de desenvolvimento científico e tecnológico, especialmente nos segmentos que pudessem vir a conquistar nichos significativos no mercado mundial. Enfim, a contrapartida da contenção do crescimento do Japão e da Alemanha foi a expressão, invertida, portanto, da recuperação da economia norte-americana (Coutinho, 1992).

Por outro lado, o processo anterior não se resumiu à contenção do crescimento daqueles seus competidores e à promoção da expansão econômica norte-americana. Em plano bem mais substantivo, a diplomacia do dólar foi o “instrumento” nuclear da retomada da hegemonia norte-americana<sup>6</sup>. Mas, para isso, ao lado da mencionada coordenação política e da marcada inovação econômica (elevação de taxas de juros, estourando orçamento, e aumento de importações, estourando a Balança Comercial), havia que mover uma outra e decisiva “peça” nesse xadrez: a reafirmação das virtudes do mercado sobre o chamado intervencionismo estatal<sup>7</sup>. E, para tal, resultou evidente a subordinação dos chamados organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) à estratégia norte-americana – aspecto que será mais bem desenvolvido adiante.

E talvez tenha sido exatamente ela a que mais embaralhou a cabeça dos analistas educados na doutrina fundamentalista neoclássica<sup>8</sup>. Afinal, como con-

<sup>6</sup> O entendimento mais detido do processo de crise de hegemonia requer a consideração do seguinte fato: a generalização entre analistas da cena internacional de que os EUA seriam ao final dos anos 1970 uma potência decadente. Enfim: eram recorrentes as análises que se referiam a um mundo no qual os EUA, então, com a Alemanha e o Japão compartilhariam o comando da economia mundial, ao passo que com a Inglaterra e a França, o ordenamento da política mundial ocidental. Ou seja, havia certo consenso de que o mundo do final dos anos 1970 estaria multipolarizado, no âmbito tanto da economia quanto da política internacional.

<sup>7</sup> A Balança Comercial, uma das contas do Balanço de Pagamentos, registra as transações de um país com o restante do mundo no que tange às exportações (+) e importações (-) de bens tangíveis. Seu saldo, quando positivo, diz-se superávit; no caso inverso, déficit. Sobre a coordenação política e a inovação econômica, ver o mesmo Coutinho (1992, em especial p. 69-71).

<sup>8</sup> Apenas à guisa de indicação aos leitores não familiarizados com o tema, cabe o registro de que o neoclassicismo econômico caracteriza o mercado como virtuoso e o Estado como

jugar aquele discurso com coordenação política e com políticas governamentais de desenvolvimento científico e tecnológico, por exemplo? A verdade é que o discurso do virtuosismo do mercado sempre foi a pedra de toque das sociedades burguesas. Assim se apresentando, sempre lhes resta a alternativa de atribuir ao outro, no caso, o Estado, a culpa por problemas que decerto “nascem” da natureza da dinâmica capitalista, como o desemprego, a inflação, a recessão econômica etc.; e, ainda, contar com ele para efeito do exercício da sua capacidade de controle ou mesmo de repressão social, bem como da apropriação de recursos públicos diversos para fins da valorização privada de seus capitais. O fato de a teoria neoclássica ter sido formulada a partir do último quartel do século XIX, em um mundo dominado por oligopólios e sociedades anônimas, com marcadas barreiras à entrada e firmas ditadoras de preços, configurava um aparente *nonsense* (Heilbroner, 1973; Labini, 1980; Hilferding, 1985).

Assim, as políticas ativas do governo norte-americano foram, ao fim e ao cabo, escamoteadas pela força ideológica do discurso liberal, de consagração das virtudes do mercado. E aí o Fundo Monetário Internacional desempenhou papel decisivo: ele inscreveu mais uma vez no debate internacional a tese de que a anterior intervenção estatal seria a vilã da história<sup>9</sup>. Estagnação econômica combinada com elevação dos níveis de inflação seriam seus “subprodutos” mais flagrantes. Como formularam esse diagnóstico? Com base nos cânones neoclássicos. Explicando: a intervenção estatal, ao pressionar a demanda, impediria que os preços fossem determinados livremente (como se o mecanismo de oferta e demanda ainda possuísse alguma capacidade explicativa ao nível das atuais estruturas de mercado), constringendo assim a melhor alocação dos recursos (desperdícios) e ceifando a possibilidade de investimentos, o que, por conseguinte, obstaría o próprio crescimento econômico. Em resumo: firmaram no plano mundial a tese de que a saída para a retomada do crescimento econômico, que antes se dera com o poderoso concurso do Estado, agora ocorreria por meio do mercado; mas antes, sublinhe-se, era indispensável que a inflação, através da recessão (corte de demanda), fosse debelada.

---

como ente a ser demonizado. Por conseguinte, a consideração de tal fundamentalismo ajuda a compreender a inequívoca vitória (teórica, ideológica e propositiva) dos neoliberais, inclusive no que respeita ao campo do planejamento urbano e regional, isto é, na fragilização das políticas governamentais capazes de fazer frente às iníquas desigualdades socioespaciais existentes aqui e alhures, como depreendido da exegese das chamadas políticas de desenvolvimento local, de crises de natureza federativa (guerra fiscal) e de outras semelhantes.

<sup>9</sup> Essa intervenção, à época, poderia ser sintetizada pela consideração das políticas keynesianas e do “*welfare state*”.

Tal inflexão discursiva marcou o início de uma vitória teórica e ideológica sem precedentes dos EUA, em especial na periferia do sistema capitalista, e tudo isso sob o manto das virtudes do mercado como instrumento de controle do dragão da inflação. O que sucedeu nestas plagas, brasileiras, tornou-se sobejamente ilustrativo da adesão às políticas derivadas deste ideário. Como segue.

No que tange especificamente ao combate à inflação, como indicado, a recessão foi “eleita” como o eixo da política econômica a ser seguida (corte de gastos públicos, arrocho salarial, enxugamento da base monetária, aumento da carga tributária). Tal orientação foi evidentemente cruel para o avanço do desenvolvimento econômico brasileiro, sendo a chamada década econômica perdida a expressão síntese desse processo. O “gancho” com a chamada questão espacial estabelece-se nesse momento (analítico). Como? No sentido de que a recessão que se seguiu mostrou-se fundamentalmente urbana e industrial. Ou seja: ela alcançou dramática e privilegiadamente as principais regiões metropolitanas do país (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo), isto é, as mais industrializadas e, por conseguinte, as que concentravam renda, emprego e população<sup>10</sup>.

Azar dos azares? A recessão da década de 1980, dados os cortes dos gastos públicos e o recuo nas decisões empresariais de investimento e de produção<sup>11</sup>, ocorre poucos anos depois da criação legal das regiões metropolitanas nacionais (RMNs) (1973 e 1974). Assim sendo, não foram suficientes o reconhecimento das agigantadas conurbações paulista, mineira e fluminense, dentre outras, e os variados problemas carentes de tratamento concertado entre diversos níveis governamentais. Tampouco o foi o reconhecimento da relativa centralidade da classe trabalhadora como agente político, força de trabalho e mercado de consumo, que constituía, em larga medida, a razão de fundo da criação das RMNs<sup>12</sup>. A recessão econômica contraditou tudo, sem contar que a crise do padrão fordista e a ulterior mudança tecnológica também acabaram, em certo grau, contribuindo para fazer crescente tábula rasa da mencionada centralidade. Nesse sentido, e em resumo, há pelo menos uma inflexão na passagem de uma década para outra, ou, se se quiser, dos anos 1960/70 para os anos 1970/80<sup>13</sup>.

Mas a recessão brasileira e sua “funcionalidade” aos interesses norte-americanos não encerram o debate. Isso porque o anteriormente exposto constituiu

<sup>10</sup> Ver a respeito, em especial, Piquet (2000).

<sup>11</sup> Para melhor entendimento das expressões decisões de investimento e decisões de produção, ver Possas (1987).

<sup>12</sup> Ver, a respeito, Jaramillo e Cuervo (1990).

<sup>13</sup> Para maiores esclarecimentos, ver Cano (s./d.) (urbano crítico e urbano caótico) ou Santos (1993) (metrópole corporativa).

apenas a ante-sala da subserviência expressa nos “anéis” que articulavam os interesses então estabelecidos no país com os grandes capitais internacionais e o Império. Em vista desses delineamentos gerais, embora a orientação recessiva contribua para o entendimento da crise urbana e industrial, manifesta com destaque nas maiores metrópoles brasileiras, esses mesmos delineamentos gerais contribuem ainda para a reflexão sobre uma outra e importantíssima mudança espacial verificada nos anos 1980 no país: a significativa incorporação do “interior” brasileiro à dinâmica do capitalismo nacional, via exportação de mercadorias comercializáveis no mercado internacional (soja, suco etc.) (*tradeables*).

Explicando. É comum os economistas dizerem que as importações são função da renda; assim sendo, a recessão levada a cabo nos últimos anos da década de 1980, ao cortar as referidas importações, também agravou a crise urbana e industrial, na medida em que obstaculizou a realização de diversos projetos empresariais (não esquecer que o dólar se encontrava muito caro, não apenas para os japoneses e os alemães, mas também para os brasileiros). Mais importante (em vista da “rationale” da política econômica): o corte nas importações “somou” para a obtenção de saldos na Balança Comercial. Restava então tratar o outro lado da mencionada balança, o da exportação. E o que foi feito? Como acontece sempre que se faz necessário, as chamadas virtudes do mercado foram olvidadas, estabelecendo-se então políticas governamentais de incentivo à produção de *tradeables* que resultaram no aumento das exportações, mas também, dada a contenção das importações, na obtenção de importantes saldos positivos (superávits) na balança comercial. E mais: na apontada valorização do “interior” brasileiro como lugar privilegiado dessa produção/exportação.

É evidente que se poderia dizer que a crise supramencionada exigia outras formas de geração de renda em lugares que não as metrópoles brasileiras, como se fora apenas uma decorrência geográfica; mas essa argumentação carece de profundidade. Também é evidente que todo o processo histórico marcado pela construção de Brasília dos anos 1950, pela ação territorial castrense da segunda metade dos anos 1970 (Lessa, 1978) etc., estimulou o avanço da economia brasileira do sudeste no sentido de Rondônia; mas ele é, pensa-se, insuficiente para o melhor entendimento da incorporação e integração do “interior” brasileiro à economia mundial.

De outra maneira: a retomada do crescimento econômico norte-americano contribuiu decisivamente para a geração desses saldos (mercado amplo e em recuperação) e para a incorporação do “interior”. Nessa perspectiva, o vigor exportador brasileiro resultou principalmente da própria diplomacia do dólar forte, ou seja, o liberalismo norte-americano, ao estimular a contenção das importações e o esforço exportador brasileiro (como também de outros países periféricos), viabilizou a incorporação daquela fração do território nacional, mais do que à dinâmica

do capitalismo brasileiro, à própria dinâmica do capitalismo mundial, através igualmente do pagamento das suas dívidas via saldos de exportação e da recuperação do seu próprio sistema bancário. Por conseguinte, não foi por magia que o conjunto da América Latina se tornou exportador líquido de capitais para os países centrais na década de 1980, com destaque para os EUA (Natal, 1988).

Em resumo, se o dólar forte levou os EUA a retomar seu crescimento econômico e hegemonia, no Brasil ele pesou decisivamente na desestruturação da economia e da sociedade urbana e industrial, “vendendo”, além disso, para muitos a tese de que o nirvana ou o oásis estava no novo “interior”. Uma especial, para dizer o mínimo, marcha para o oeste, dada a sua temporalidade acelerada, estabeleceu-se então no país (este aspecto será retomado na seção seguinte).

#### DIPLOMACIA DO DÓLAR FRACO E GENERALIZAÇÃO DAS CRISES SOCIOESPACIAIS NO BRASIL

Os anos 1990 expressaram significativas mudanças no Império, sublinhando-se, para efeito da presente análise, a passagem da diplomacia do dólar forte para a do dólar fraco. Ora, se nos anos 1980 interessava aos EUA ligar o aspirador sorvendo recursos de toda ordem para seu território, nos anos 1990, dado que experimentaram então espetacular retomada das suas atividades econômicas, importante fortalecimento da sua estrutura produtiva, notável avanço tecnológico, significativo aumento da sua capacidade de concorrência no mercado internacional e inquestionável retomada da sua hegemonia (em boa parcela do mundo), a extroversão da sua economia tornava-se então não apenas possível como imprescindível.

Convém lembrar que a diplomacia do dólar forte, ao lado desses aspectos, implicou no estabelecimento de dois graves problemas (não obstante os Estados Unidos da América emitirem a moeda por excelência do comércio mundial, o dólar), a saber: déficits cavaleares em suas contas públicas e em sua balança comercial. Afinal, de um lado, ao tornarem-se os importadores por excelência do mundo, não havia como não estourarem sua balança comercial, e, de outro, ao elevarem as taxas de juros pagas por seus títulos, não havia como não explodirem suas contas internas. É evidente que dentro de certos limites e por algum tempo a manutenção desses “rombos” pode ser mantida, mas não infinitamente. Nesses termos, os EUA trataram de enfrentar esses constrangimentos: (i) pela desvalorização do dólar, que diminuiria suas importações, e pelo aumento das exportações, dado o fortalecimento competitivo das suas firmas no comércio internacional, de modo a pelo menos diminuir os recorrentes saldos negativos comerciais que geravam; e (ii) pela redução das taxas de juros pagas por seus títulos, afugentando assim parte dos capitais voláteis (especulativos) da praça dos EUA, de modo a reduzir o montante da sua dívida mobiliária.

Mas exportar mercadorias e afugentar capitais especulativos exigia mais do que políticas monetárias e financeiras para a praça norte-americana; exigia mudanças profundas na ordem econômica mundial. Para tal, era preciso construir a “adequação” das mais variadas economias e sociedades aos novos interesses norte-americanos; ou seja, aos seus interesses de extroversão de parte dos constrangimentos que a diplomacia do dólar forte gerara para efeito do seu crescimento econômico e da retomada da sua hegemonia. Assim foi feito: o ideário e as “recomendações” do chamado Consenso de Washington foram os “instrumentos” (Fiori, 1998).

De novo, voltou à ordem do dia o combate à inflação; pois, como bem sabem os que se debruçam sobre o aporte teórico neoclássico, os preços em equilíbrio definiriam situações ótimas (emprego, renda, minimização de custos, maximização de resultados etc.). Mas como obtê-los? Como lograr a estabilização econômica (leia-se preços “equilibrados”)?

Começando pela âncora cambial. A adoção do câmbio fixo (um real por um dólar, aproximadamente e por exemplo), ao estimular as importações e conter as exportações, desencorajava a produção doméstica (via aumento das importações e diminuição das exportações) e conseqüentemente a geração de renda, pressionando para baixo a demanda e, em alguma medida, os preços (em especial, sublinhe-se, os agrícolas internos<sup>14</sup>). Nesse sentido, em algum grau, ela incidia sobre a inflação, revitalizando assim, ainda que falsamente, a tese de que o problema dos preços (leia-se inflação) derivaria exclusivamente da pressão de demanda<sup>15</sup> e obstaria a expansão “interiorana” da década anterior.

Acentue-se que além de a taxa de câmbio baixa (real valorizado em relação ao dólar) ser óbice ao crescimento econômico, ela produzia mais um perverso desdobramento: saldos deficitários na chamada Balança Comercial. Mais precisamente: a âncora cambial contribuiu decisivamente para a situação deficitária recorrente da balança comercial brasileira, em especial no período 1994-99. De outra forma: importar era barato (um real comprava um dólar, reitere-se, aproximadamente) e, contrariamente, exportar era pouco atrativo.

Portanto, chegaria a ser cômica, não fosse trágica, a inflexão ocorrida na passagem de decênio em exame: na década de 1980, a política econômica levada

<sup>14</sup> Esse fato foi dos mais importantes para o entendimento da inflexão econômica experimentada pela economia agroexportadora brasileira, na realidade já a partir do final dos anos 1980 (governo Collor), mas, principalmente, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso; observando-se, no entanto, que nem mesmo o ajuste cambial do início do segundo mandato tem conseguido recuperar a boa situação exportadora construída nos anos 1980.

<sup>15</sup> Essa discussão é por demais complexa para ser tratada sucintamente aqui e, além disso, significaria um desvio de rota em relação ao âmagô da análise pretendida pelo ensaio.

a cabo perseguiu a geração de superávits comerciais a todo custo, ao passo que na década seguinte ela perseguiu, é verdade, déficits! Mas esse aparente paradoxo só se esclarece quando se considera que os desideratos comerciais do Brasil e dos EUA, nessas duas décadas, ocorreram com sinais trocados, a saber: nos anos 1980, esforço por geração de superávit comercial aqui e de déficit lá; na década de 1990, orientação pelo déficit comercial no Brasil e esforço por redução do déficit nos EUA. Isto é: na década de 1980, o superávit brasileiro cumpriu à risca o papel de estabilizador do sistema bancário norte-americano, enquanto na década seguinte, o déficit brasileiro garantia mercado para as empresas dos EUA, agora refortalecidas.

E a âncora monetária? Esta foi uma espécie de corolário inevitável da política de valorização da moeda nacional *vis-à-vis* dólar, posto que a situação deficitária da balança comercial pressionava o balanço de pagamentos, embora não apenas este (como se mostrará), e conseqüentemente as reservas cambiais. Ou seja, a economia que não gerava divisas internacionais através das exportações buscava, nesse novo momento, capturá-las pela elevação das taxas de juros oferecidas por títulos da dívida pública nacional. Nesses termos, a política econômica foi orientada para a atração de capitais por meio da emissão de títulos da dívida mobiliária, indo, por conseguinte, ao encontro dos interesses do grande capital especulativo que os EUA tentavam, em algum grau, afugentar da sua praça.

Também aqui seria cômica, não fosse trágica, a inflexão ocorrida na passagem de década em pauta, a saber: enquanto nos anos 1980 os EUA perseguiam déficits orçamentários, o Brasil os possuía, embora fossem relativamente irrisórios em relação à renda nacional; enquanto nos anos 1990 os EUA procuravam minimizá-los, aqui foram elevados exponencialmente em relação à mesma renda nacional, ameaçando a própria solvência da economia nacional<sup>16</sup>.

Essa política de juros altos "matou um segundo coelho"; isso porque, ao desencorajar uma série de projetos de investimento e de produção, ela também acabou comprimindo a demanda interna (inclusive pela quebra de estruturas produtivas com passivos financeiros pesados) e, em algum grau, a pressão exercida sobre os preços.

Foi assim e enfim, como se mágica existisse, que a inflação desapareceu do debate, aqui e alhures, por bom tempo, em todos os países que seguiram o re-

---

<sup>16</sup> Para os não-especialistas e apenas para se ter uma idéia de grandeza: a dívida mobiliária federal encontra-se hoje em cerca de R\$ 600 bilhões, o que significa dizer que ela representa atualmente mais de 50% da renda nacional do país (que é de um trilhão de reais). É bem verdade que nem toda a dívida mobiliária tem a mesma temporalidade, mas que esses valores assustam, lá isso assustam.

ceituário preconizado pelo Consenso de Washington (âncora cambial e âncora monetária, amparadas em marcada liberalização comercial e financeira).

Isso posto, tendo em vista a realidade manifesta no território brasileiro, pode-se dizer o seguinte:

- (i) em primeiro lugar, que a utilização da recessão, supostamente como política de combate à inflação, pela segunda década consecutiva, dada a chamada década econômica perdida dos anos 1980, minou definitivamente a “saúde” das maiores aglomerações urbanas do país. De outra maneira: a crise metropolitana mostrou toda a sua gravidade, até porque a política de estabilização dos anos 1990, sob o argumento de que os recursos para a área social não seriam poucos, porém mal utilizados, se em parte pode até expressar algum grau de verdade, nem de longe reflete com exatidão a realidade nacional do país, subsistindo, de fato, a ampliação dos compromissos e de recursos crescentes para a agiotagem financeira internacional em detrimento das ações governamentais na mencionada área social;
- (ii) em segundo lugar, que a valorização do real em relação ao dólar (taxa de câmbio baixa, ao par), ao desestimular o exportador, resultou não apenas em valores deficitários na balança comercial e em óbice à produção doméstica para fins de exportação, mas na retirada do comércio internacional de inúmeros produtores que muitas vezes, a duras penas, nele mantinham presença<sup>17</sup>. A conseqüência mais visível desse processo foi a inflexão do crescimento econômico do vasto “interior” brasileiro, antes guindado à condição de novo eldorado, como expresso pela redução da oferta de emprego em seus núcleos urbanos, sobretudo no setor de serviços, sabidamente tributário da atividade agroindustrial<sup>18</sup>. Diante desse quadro, de prosseguimento das mudanças espaciais, seguiu adiante o debate sobre a regionalização brasileira e pulularam artigos discutindo os chamados “*regional states*”, as ilhas de excelência, quais sejam, aquelas frações do território brasileiro redefinidas (novas atividades econômicas dinâmicas) em vista do mercado internacional, mas que introduziram na ordem do dia, simultaneamente, o que se poderia denominar de fragmentação socioespacial (uma espécie de fratura do território nacional, a expressão territorial da exegese do mercado).

<sup>17</sup> Tanto isso é verdade que nem mesmo a desvalorização cambial de fevereiro de 1999 fez o Brasil voltar a obter saldos positivos regulares em sua balança comercial.

<sup>18</sup> O anotado nem de longe significa que todos os interesses econômicos e os sujeitos sociais direta e indiretamente imbricados com as atividades agroindustriais tenham sido “penalizados”, sendo possível suspeitar que alguns desses (interesses e sujeitos) tenham até aumentado suas acumulações de capital e poderio econômico. Talvez valha aqui uma adição: também integram o quadro referido em (ii) os vários óbices impostos pelo governo norte-americano às exportações brasileiras (sucos etc.).

Em resumo: nem a crise metropolitana foi efetivamente enfrentada, senão o contrário, ela foi agravada; nem o razoável dinamismo econômico de algumas vastas regiões brasileiras, propiciado pelo desenvolvimento de atividades agroindustriais exportadoras, foi mantido, como o próprio desenvolvimento urbano de seus “pólos regionais”, desde o início pouco inclusivo, mostrou-se também definitivamente excludente<sup>19</sup>. Nesse sentido, a política de estabilização econômica assentada nas âncoras cambial e monetária conseguiu concretamente apenas aprofundar a dimensão social crítica da economia e da sociedade brasileiras em muitos – e muitos, como anotado antes – quadrantes do território nacional.

#### O REENCONTRO DO TERRITÓRIO COM A NAÇÃO: OBRA DA NOVÍSSIMA DEPENDÊNCIA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

Esta seção fundamenta-se no trabalho de Conceição Tavares de 1999: “Império, território e dinheiro”, notadamente em sua primeira e quarta partes. Na primeira, ela discute o que denomina de “Política e economia na formação social brasileira”, e, na quarta, o que denomina de “Liberalização e globalização financeira”.

Começando pelo fim (do trabalho mencionado)<sup>20</sup>, a quarta parte, que trata da liberalização e globalização financeira, é sabido que ela marca inquestionavelmente a década de 1990. Mais precisamente: o momento no qual as liberalizações comercial e financeira mostraram-se imprescindíveis para a extroversão da economia dos EUA, seja para o aumento das suas exportações, seja para a valorização dos seus capitais por meio de aplicações produtivas (privatizações) ou de aplicações estritamente financeiras (através de títulos da dívida pública), sobretudo nos países “signatários” do Consenso de Washington.

E tudo isso sob o manto discursivo, principalmente para a periferia do sistema capitalista mundial (Brasil incluso), da perfeição do mercado para efeito do combate à inflação, que uma vez estabilizada através das reformas orientadas pelo desiderato da privatização, da flexibilização das relações trabalhistas e da desmontagem dos anteriores mecanismos de regulamentação, permitiria a esses países finalmente ingressar em nova fase de desenvolvimento.

Mas se a efetiva implantação das políticas neoliberais no país foi tardia, talvez até por isso ela tenha sido extremamente célere no período 1994-99<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Essas conclusões são confirmadas pelo estudo recente de Andrade e Serra (2001).

<sup>20</sup> A seção inicial do artigo da autora capta o que há de mais profundamente explicativo da *démarche* em exame, razão por que foi deixada para o final do presente ensaio.

<sup>21</sup> É verdade que as políticas decorrentes desta “nova utopia” começaram a ser implantadas no governo Collor, ou seja, no início da década de 1990; mas, como mencionado, sua adoção efetiva só ocorreu mesmo no governo Fernando Henrique Cardoso.

Diversas reformas liberais então se seguiram, a saber: privatização de estatais e desnacionalização de bancos; brutal abertura comercial; desmonte do Estado, com aprofundamento crítico da problemática federativa referente às relações entre União, estados e municípios (descentralização x recentralização de poderes e de recursos)<sup>22</sup>; liquidação de direitos sociais e trabalhistas; e toda a sorte de liberalizações, como as comercial, cambial e financeira<sup>23</sup>.

Entretanto, havia uma “reforma” prioritária e imediata a fazer, a da estabilização econômica (leia-se controle da inflação). É nesse ponto que entra em cena o Real. Como? No sentido de que devido à inflação brasileira os grandes detentores de riqueza internacionais exigiam *hedges* (proteções), ou seja, que os contratos internacionais e os preços aqui praticados, dadas as muitas operações econômicas que realizavam “nas terras brasileiras” e que pretendiam ampliar, fossem indexados ao dólar, daí o “invento” Real ancorado no dólar, “invento” que visava também (ou seria antes de tudo?) garantir a conservação ou a valorização das riquezas forâneas aplicadas e a aplicar no Brasil.

Por isso o professor Fiori (1998), com carradas de razão, diz que o então ministro Fernando Henrique Cardoso não criou o Real: sendo a nova moeda uma exigência da expansividade do Império norte-americano, o intelectual da dependência, fiel ao seu objeto de estudo, apenas a patrocinou, em coro com as receitas formuladas no âmbito do já referido encontro de Washington.

Fora a estabilização dos preços, não surpreende que tudo o mais tenha se aguçado, dos fundamentos da economia brasileira à questão social, em diversas frações do território nacional.

Enfim, como volta a ensinar Conceição Tavares (1999, p. 483): “Numa economia mundial em que o cassino se tornou global, a ‘eutanasia do rentista’ (...) é impraticável e os desequilíbrios patrimoniais dos agentes econômicos são muito mais relevantes do que os desequilíbrios de renda e emprego (...)”. Isso ocorre em qualquer país, até mesmo, ainda que dentro de certos limites, nos EUA. Nesse sentido, é instabilidade após instabilidade, com todas as suas mazelas e seqüelas... e sem qualquer sinal de regulação supranacional capaz de deter ou repor o capitalismo mundial numa nova senda de anos dourados. Ou, como

---

<sup>22</sup> Sem falar na reiteração de medidas anticonstitucionais que com certa recorrência apresenta outro problema de natureza federativa, qual seja, o da crise entre as organizações dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

<sup>23</sup> Evidente que tudo isso favoreceu os grandes capitais internacionais, em especial o norte-americano, seja em termos de custo de produção (redução dos custos inerentes à mão-de-obra), seja em termos de mercados para seus produtos de exportação (às vezes, até de badulaques inteiramente ociosos), seja em termos de estatais para aplicar parcela de seus capitais voláteis, seja em termos de ganhos especulativos nos mercados de títulos e de moedas nacionais.

outra vez observa o professor Fiori (1998), aqui em versão livre: o Brasil entrou na globalização tão-somente pela bolha financeira especulativa, estando dependurado nela, correndo o risco inclusive de, em algum momento de pânico, ser abandonado pela rede mundial de proteção.

Logo, aceitar a crescente dolarização, como no caso conspícuo da Argentina, significa perder o controle do dinheiro público, posto que para ter acesso a ele é preciso vender o estoque de estatais (que acaba) e levar a dívida mobiliária à estratosfera (engolindo até mesmo a riqueza nacional), num jogo evidentemente impossível de ser continuamente sustentado. Enfim, aceitar o dólar como moeda de livre curso no país “significa aceitar a desintegração do espaço econômico nacional” (ibid., p. 486) e portanto abrir mão da capacidade de “regulação futura do nosso espaço econômico regional e continental” (ibid.)<sup>24</sup>.

Nesses termos, dadas a globalização financeira e suas repercussões terríveis nas contas públicas (e gastos), as discussões travadas na academia brasileira nos últimos 10 a 15 anos sobre a dimensão espacial do capitalismo no país – como sucintamente se comentou antes – confirmam a tese de Conceição. Diniz (1991), por exemplo, alude à definição de um polígono regional, como a área territorial nacional não alijada da nova dinâmica capitalista; o mesmo Diniz, em outro trabalho, destaca a importância das estratégias microeconômicas empresariais para fins locais; analistas e técnicos declaram que a antiga regionalização do país seria coisa do passado; Araújo (1997) aponta o fim da tradicional questão regional (nordestina, inclusive), como mazela do que denomina de desintegração competitiva (dada a ausência de um projeto de desenvolvimento de cunho nacional que opere como referência para o conjunto dos espaços nacionais) etc. Nesse sentido, o trabalho dessa autora é precioso, como também o é o de Carlos Américo Pacheco (1998), que confirmou as significativas mudanças socioespaciais brasileiras dos anos 1980 e 1990 e, principalmente, chamou a atenção para o significado mais profundo da mencionada ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, qual seja, a fragmentação da nação, que o território nacional, enquanto categoria síntese, passou crescentemente a expressar.

Assim sendo, é preciso considerar preliminarmente

<sup>24</sup> A Área de Livre Comércio das Américas - ALCA significaria o coroamento da dolarização do continente latino-americano. Acrescentem-se as privatizações, uma das expressões do processo em pauta, que obviamente também contribuíram para a desregulação, dada a desnacionalização que delas marcadamente resultou em diminuição da capacidade regulatória do Estado. Aliás, em outro plano, valeria a pena indicar ainda a própria definição estratégica dos projetos de infra-estrutura por parte do governo federal, como expressa no Brasil em Ação, no Avança Brasil e no documento dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; uma referência bibliográfica interessante é Araújo (1997).

a idéia de que os determinantes do desenvolvimento capitalista brasileiro são exógenos [e que mesmo] sem aceitar esta “determinação em última instância” como motor central da história econômica brasileira, [é inequívoco] que essa recorrência tem marcado os nossos períodos de ruptura de acumulação de capital e da forma de inserção da economia brasileira na economia internacional. (Ibid., p. 452)

Mas também que esses determinantes da formação social brasileira, em suas expressões contemporâneas, aproximadamente desde o último quartel do século retrasado, e as “‘taras’ do seu passado colonial não explicam (...) de forma satisfatória sua evolução social e política como país independente.” (Ibid., p. 452)

Isso equivale a dizer que a formação social brasileira nos últimos pouco mais de 100 anos só se explica na medida em que se considera a tríplice aliança estabelecida entre: i) as elites cosmopolitas, mais ou menos associadas ao capitalismo internacional, em busca da validação dos seus recursos; ii) as elites fundiárias, em busca da apropriação privada do território, enquanto forma patrimonial de existência da riqueza, de controle social e de exploração dos muitos deserdados da terra; e iii) as elites oligárquico-regionais, proprietárias ou não de terras, em busca de fundos públicos a serem apropriados privadamente em “troca” de “pactos de compromisso” (expressos em termos federativos) (ibid., p. 452-3)<sup>25</sup>.

Por conseguinte, resulta daí o caráter autoritário, patrimonial e rentista da burguesia nacional: autoritário, porque apenas ele pode explicar tanta e longa desigualdade social; patrimonial, porque apenas ele pode explicar tanta e longa apropriação de recursos públicos, como a terra, por exemplo, por parte de segmentos privados (e, portanto, as expressões territoriais das mencionadas desigualdades sociais)<sup>26</sup>; e rentista, porque apenas ele pode explicar tanta e longa apropriação de recursos fiscais e financeiros para o setor privado (no que diz respeito a esse último aspecto, à guisa de ilustração, ver a política de manejo cambial do final do século retrasado e início do passado claramente favorecedora dos interesses da burguesia cafeeira paulista). Por conseguinte, também, resulta ainda o porquê da relevância, em face dos conflitos verticais, dos emba-

<sup>25</sup> Assim se explica por que as idéias reformistas ou revolucionárias sempre pareceram estar fora de lugar ou por que as reformas burguesas sempre ficaram confinadas entre o medo do Império e o medo do povo. Afinal, o autoritarismo ligado à terra e ao dinheiro sempre rejeitou pactos democráticos com “os de baixo”. Embora, como se sabe, outros países, com elites tão tardias ou colonialistas, tenham feito tanto a reforma agrária como a universalização do ensino fundamental, por exemplo (Tavares, 1999, p. 453).

<sup>26</sup> Para melhor compreensão desse processo, leia-se Cano (2000), que, amparado em Furtado, demonstra de maneira definitiva a centralidade do controle da terra como base não só para a realização da atividade econômica mas também para a reiteração do controle e da excludência sociais.

tes horizontais “entre as cúpulas políticas territoriais e as cúpulas de poder ligadas ao Império e ao dinheiro” (ibid., p. 453). Em outro plano analítico, o porquê da prevalência da manutenção do movimento do dinheiro, da preservação da propriedade territorial e da alocação de parcelas significativas dos fundos públicos para as oligarquias e as frações cosmopolitas brasileiras, e tudo sob o império da ordem (controle dos de baixo) e sobretudo sob os interesses do Império<sup>27</sup>.

Acontece que a reiteração dos compromissos entre “os do andar de cima”, além de não ser de engenharia política trivial, vez por outra parece situar-se à beira da fratura. E é exatamente isto que vem acontecendo no atual momento brasileiro, dada a adesão radical das primeiras elites, quais sejam, as mais estreitamente relacionadas ao capitalismo internacional, aos interesses do Império e de suas empresas globais, e dessa maneira, mesmo que com algumas contradições, aos ditames do dólar. Ou seja, vem ocorrendo uma agudização dos conflitos estabelecidos nesta quadra da vida nacional entre o dinheiro local, o dinheiro mundial e os fundos públicos (ibid., p. 476). E: é à luz deste quadro que se pode entender apropriadamente as razões da cizânia em curso ao nível “dos que habitam o andar de cima”.

Afinal, nem todos os agentes econômicos integrantes do bloco no poder possuem patrimônios facilmente conversíveis (dinheiro local) em dinheiro internacional a custos negligenciáveis (sem perdas patrimoniais), incluindo-se aí tanto donos de terras urbanas como donos de terras rurais. A atrelagem do país à bolha especulativa internacional, dados os pesados serviços da dívida, aguça também os contenciosos travados no que tange ao acesso aos fundos públicos, notadamente os de natureza fiscal, que “forjaram” as alianças e os anéis supracitados que reiteraram ao longo do tempo a presença no bloco no poder das chamadas oligarquias regionais<sup>28</sup>.

Além disso, o rentismo, que alcançou dramaticamente os de baixo, também avançou expressivamente sobre outros segmentos sociais, como as chamadas classes médias, penalizando-as com baixos salários ou com o desemprego e decerto reduzindo seu poder aquisitivo por meio de aumentos sistemáticos de uma série de preços e tarifas de serviços públicos. Esse mesmo rentismo também

<sup>27</sup> Apenas à guisa de ilustração, sobre o rentismo, convém registrar que nestes anos antidouros o país paga só pelo serviço da dívida, constante da Conta Serviços do Balanço de Pagamentos, praticamente o mesmo que tem sido registrado no Orçamento da União com saúde e educação nos últimos anos.

<sup>28</sup> Exemplo mais ou menos recente e expresso no Congresso Nacional, em grande parte uma unidade-síntese dos pactos de poder (ou lócus das grandes negociações), foi o perdão de dívidas dos fazendeiros filiados à União Democrática Ruralista.

alcançou dramaticamente as chamadas forças produtivas nacionais, quer pela desnacionalização, quer pelo estreitamento de seus mercados internos e externos, ou ainda pelas taxas de juros elevadas que lhes são impostas, que, evidentemente, as penalizam via custos financeiros de produção e/ou as obstaculizam em suas decisões de produção e de investimento.

É verdade, por outro lado, que novos processos encontram-se em curso suscitando o aparecimento de novas “fronteiras de acumulação”, protelando, no plano territorial, a eclosão de uma luta de classes aberta. Mas nem a guerra fiscal, as desconcentrações econômicas provocadas pelas fugas às pressões dos movimentos ambientalistas e sindicais, a terceirização e a segmentação da produção com deslocamentos geográficos, o estímulo à formação de metrópoles periféricas etc., enfim, nada disso parece ser capaz de reverter a situação atual. As “coisas” parecem ter ido longe demais...

Em que sentido? No sentido de que a metropolização da sociedade e a do território são realidades, nada indicando que as novas “fronteiras de acumulação” serão capazes de levar as gigantescas populações concentradas nas grandes metrópoles “globais” e nacionais, e que portanto vivem em suas temporalidades próprias dinâmicas e processos metropolitanos, a alguma “interiorização” espacial e vivencial (Santos, 1993). Acrescente-se também na composição desse quadro o crescente desvelamento da natureza do dinheiro que, no quadro da globalização financeira em que foi inserido o país, enquanto dinheiro global (Kurz, 1997), ao colidir estruturalmente com o dinheiro local e as finanças públicas, vem tornando frágeis velhas alianças, reforçando assim o inequívoco processo de superação da alienação política de parcelas importantes da população, em especial nos espaços antes apontados.

Ironia da história: toda essa possibilidade de passagem a um estágio mais civilizado de capitalismo em solo brasileiro resultou em larga medida da radicalização financeira da sua fração burguesa mais cosmopolita e associada, que, como se sabe, ascendeu ao poder ao final da primeira metade da década passada, atualizando a dependência nacional aos interesses do Império. Nesse sentido, a negação dialética “produzida” pelo atual modelo de anticrescimento econômico (Delfim, 1998) e de desenvolvimento parece a cada dia que passa ser fato inamovível, sem ponto de retorno. Por conseguinte, depois de pouco mais de um século de regimes políticos que reiteraram o autoritarismo, o rentismo e o patrimonialismo, levados ao paroxismo nos anos 1990, a sociedade brasileira parece finalmente encontrar-se às portas da afirmação de uma nova hegemonia, aquela que consagrará políticas institucionais e socioespaciais orientadas para o reencontro da nação brasileira com seu território. Que assim seja...

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional brasileira e desintegração competitiva. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais...* Recife, 1997.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza. *Economia e Sociedade, Revista do Instituto de Economia da Unicamp*, Campinas, n. 2, ago. 1983.
- CANO, W. *Furtado e a questão regional no Brasil*. Campinas, 2000. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro*. Campinas: DEPE/Unicamp, [s.d]. Mimeo.
- CARDOSO, F. H.; FALLETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: 1976.
- COUTINHO, L. G. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências da mudança. *Economia e Sociedade, Revista do Instituto de Economia da Unicamp*, Campinas, n. 1, ago. 1992.
- DELFIN, A. O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. In: *O Brasil pós-Real – a política econômica em debate*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.
- DINIZ, C. C. *Dinâmica regional da indústria no Brasil*. início de desconcentração, risco de reconcentração. 1991. Tese (Professor Titular) – UFMG, Belo Horizonte. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. *A nova geografia econômica do Brasil*. condicionantes e implicações. Texto elaborado para o XII Fórum Nacional, promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro, 15/17 maio 2000. Mimeo.
- FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- GONÇALVES, R. Desestabilização macroeconômica e incertezas críticas: o governo FH e suas bombas de efeito retardado. In: *O Brasil pós-Real – a política econômica em debate*. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.
- HEILBRONER, R. L. *Introdução à microeconomia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- HILFERDING, R. *O capital financeira*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Série Os Economistas).
- JARAMILLO, S.; CUERVO, L. M. Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latino-americanos. In: VALLADARES, Lícia; PRETECEILLE, Edmond. (Coord.). *Reestruturação urbana*. tendências e desafios. São Paulo: Nobel; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, 1990.
- KEYNES, J. M. *Teoría general de la ocupación, el interes y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

- KURZ, R. *Os últimos combates*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- LABINI, S. *Oligopólio e progresso técnico*. São Paulo: Forense, 1980.
- LESSA, C. *Estratégia de desenvolvimento, 1974-78: sonho e fracasso*. 1978. Tese (Professor Titular) – Economia/UFRJ, Rio de Janeiro.
- MARX, K. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- MINSKY, H. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- NATAL, J. L. *A crise do endividamento externo da América Latina nos anos oitenta*. Campinas, 1988. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. Separatismo, fragmentación y crisis del Estado en Brasil pos-1975. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, Chile, v. XXII, n. 67, dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998.
- PIQUET, R. O parque industrial metropolitano ganha novo perfil e emprega menos. In: PIQUET, R. (Org.). *Rio de Janeiro: perfis de uma metrópole em mutação*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.
- POSSAS, M. L. *A dinâmica da economia capitalista: uma abordagem teórica*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- RICARDO, D. *Princípios da economia política e da tributação*. Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1965.
- SANTOS, M. *Urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Série Os Economistas).
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- \_\_\_\_\_. Poder, dinheiro e vida intelectual. In: HADDAD, F. (Org.). *Desorganizando o consenso*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

## RESUMO

Dois artigos de Maria da Conceição Tavares sobre a retomada da hegemonia norte-americana e as relações entre império, território e dinheiro inspiram este ensaio. Em vista deles, discutem-se as principais expressões macroespaciais de tais transformações

internacionais no Brasil. Sustenta-se que estão sendo fraturados os acordos de compromisso entre os interesses do império norte-americano e os de uma série de atores sociais (oligarquias regionais, proprietários de terras urbanas e rurais etc.) no seio de um tecido social tornado cada vez mais complexo, dado o fortalecimento, no campo e na cidade, de forças alheias ao secular jogo de dominação prevalecente no país. Conclui-se que a novíssima dependência, ao entrelaçar interna e problematicamente no país o dinheiro local, mundial e as finanças públicas, não apenas erode o secular pacto de dominação, como impõe a necessidade do reencontro da nação brasileira com seu território.

**Palavras-chave:** relações internacionais, dependência econômica, Estado-Nação

#### ABSTRACT

Two articles by Maria da C. Tavares about the return of North-American hegemony and the relationships between empire, territory and money inspire this paper. The main spatial expressions of these kinds of international changes in Brazil are discussed. It is suggested that some pacts are being broken between the North-American interests and other social actors (regional oligarchies, urban and country land owners and so on) inside a growingly complex social tissue, due to the strengthness, in the city and the countryside, of some forces placed outside the secular domination structure that prevails in the country. The new dependence that interlinks problematically local and worldwide money with public finances not only destroy the secular domination pact, but also states the need to promote a new agreement between Brazilian nation and it's own territory.

**Keywords:** international relations, economic dependence, Nation-State

---

Recebido para publicação em fevereiro de 2002

**Jorge L. A. Natal** é professor do IPPUR-UFRJ

# HISTÓRIA E CIDADE

## Medrosas cidades: representações da política na literatura \*

*Robert Moses Pechman*

Não, nós não tivemos o *fogão*drino que ajudou “Jack, o Estripador” a esgueirar-se por becos e ruelas e fugir da polícia. Não, nós não tivemos os terríveis “selvagens” de Paris que, metendo-se pelos subterrâneos da cidade, escondiam-se de seus crimes hediondos. Mas, sim, *yes, oui*, nós também tivemos nossas classes perigosas, nossos mistérios (os *Mistérios do Rio*, de 1924, de Benjamim Costallat), e igualmente tivemos que decifrá-los para enquadrar o “perigo” urbano.

Longe de mim pensar em mimetismo para explicar o fenômeno da criminalidade na capital do Império e, depois, da República. Evocando a experiência européia, mas em momentos e por fatores completamente diferentes, a experiência urbana de sociabilização das massas, numa cidade que se urbanizava celeremente como o Rio de Janeiro, trouxe à baila questões muito desconfortáveis para os poderes constituídos, como os problemas relativos às multidões, à criminalidade, à periculosidade de certos grupos sociais, à identificação e à identidade do “homem perigoso” e, definitivamente, como decorrência disso, a questão da desordem e da manutenção da paz social.

Certamente que, numa cidade escravista como era o Rio de Janeiro, o equacionamento da desordem urbana (temor de uma revolta escrava, fuga de cativos, crimes praticados pelos negros contra brancos e/ou suas propriedades) não era

---

\* Capítulo sintetizado de *Cidades Estreitamente Vigiladas*. O Detetive e o Urbanista. 1999. Tese (Doutoramento em História) – UNICAMP, Campinas.

nenhuma novidade, na medida em que a cidade era o eixo da manutenção de todo o sistema escravista, uma premissa estrutural na sobrevivência do próprio Império. Tiveram os cariocas do século XIX que se haver cotidianamente ao longo de toda a centúria com o problema da presença escrava na cidade e o temor que ela inspirava, pelo menos no seu imaginário. As estatísticas nos dão um retrato, em tons bem “negros”, do aumento do número de escravos na cidade: em 1808, mais de 20% da população da corte era de escravos; em 1821, esse número mais que dobrou e chegou a 45,6% da população (fora os libertos), conforme Leila Algranti (1988). Pelos cálculos dessa autora, de 1800 a 1850, 900 mil escravos teriam sido comercializados para todo o Brasil pelo porto do Rio de Janeiro. E mais, em 1872, 17,8% da população da cidade ainda era de escravos. “Negros, crioulos, pardos, mulatos, estavam em todos os locais da cidade a qualquer hora do dia”, afirma Algranti (*ibid.*, p. 34), concluindo que o crescente aumento da população escrava era o fator explicativo para o aumento do aparato repressivo.

A alteração das relações senhor/escravo na cidade, devido ao sistema de aluguel de escravos, “uma das características mais importantes da escravidão urbana” (*ibid.*, p. 47), e ao desenvolvimento do sistema de negros de ganho, alega Algranti, teria levado a um afrouxamento dos laços servis, fazendo da cidade um esconderijo para negros fujões e malandros. Perambulando pelas ruas, bebendo nos bares, circulando por praças e jardins, longe do olhar de seu senhor, os escravos flanavam pela cidade, roubando a seu dono o tempo de trabalho que deveria ser investido na obtenção de ganhos. Por isso mesmo, assegura a autora, as relações entre senhores e escravos estavam permeadas de tensão e violência, como se a cada conflito o sistema escravista, posto em xeque, pudesse convulsionar a cidade.

Fossem os escravos, fossem os libertos, o fato é que na cidade escravista criou-se um verdadeiro terror quanto a possíveis rebeliões escravas e quanto ao escravo como um criminoso em potencial. Por tudo isso, a historiografia, quando se debruça sobre o escravismo urbano, tende a ver a ação do escravo e, por tabela, a reação do senhor e das autoridades num sentido de revolta e resistência à sua condição. Logo, de acordo com essa historiografia, todo o aparato de repressão visaria, unicamente, à preservação do sistema escravista.

Ora, parece-me que na **cidade** a questão é mais complexa, porque não se trata somente de preservar a ordem escravista mas, acima de tudo, de evitar **a desordem urbana**. Se algo pudesse pôr o sistema escravista em xeque, seria a desordem urbana. Vemos assim que na cidade o sistema escravista não pode ser pensado fora de um projeto de ordem urbana, uma vez que, diferentemente do campo, a cidade pode, desde que a desordem urbana leve à desestruturação daquilo que nela sustenta a prática escravista, converter-se no túmulo desse

sistema, que identifico como o sistema urbano. Este é o responsável pela articulação dos diferentes momentos de realização da mercadoria derivada da produção escrava, seja no âmbito interno, seja no externo.

A ordem urbana é, portanto, vital para o funcionamento da cidade, sem o que o sistema escravista não se põe em marcha.

Explico-me melhor: na cidade, a ausência do feitor, o forte “grau de individualismo” e as “soluções individuais” (ibid., p. 154) para os problemas da escravidão fazem do escravo não necessariamente um revoltoso mas, certamente, um **desordeiro**. No ambiente urbano, o escravo não é só um cativo, ele é também – à sua maneira – um “habitante” da cidade. E muitos deles, libertos, negros de ganho, negros de aluguel, usam a cidade na sua “viração”. Dessa maneira, não podemos pensar a ação da polícia unicamente no sentido antiinsurrecional ou de controle da condição escrava. Igualando os escravos a outros grupos marginais, a polícia é bem mais a preservadora da ordem urbana contra **indivíduos** que vão além do socialmente permitido: em geral bebedeiras, brigas, confusões de rua, pequenos roubos, nada que ameace o escravismo como sistema de dominação.

Segundo Leila Algranti, a maior parte dos desvios de comportamento dos escravos no Rio de Janeiro refere-se a manifestações contra seus semelhantes e contra a ordem pública (confusões de rua). Quando o escravo delinqüe, ele o faz, em geral, não por se rebelar contra o sistema que o manietava, mas devido às suas necessidades materiais, porque muitos deles dependiam de seus ganhos para se alimentar, vestir e pagar a diária a seus senhores (ibid., p. 164-5). De maneira geral, na opinião de Algranti,

(...) as prisões ocorridas na cidade no começo do século XIX estavam relacionadas a **pequenos crimes** como furtos insignificantes, desordens, porte de arma, brigas e bebedeiras (...). Só dezesseis pessoas foram presas por tentativa de assassinato e vinte outras por tentativa de agressão, porcentagem ínfima num universo de cinco mil casos. (Ibid., p. 167. Grifo meu)

Pelos dados relativos à prisão de escravos, constata-se que a maior parte deles (na primeira metade do século XIX, o que não deve diferir muito da segunda metade do século) cometeu crimes contra a ordem pública, devendo-se considerar como tal “a vadiagem, insultos a policiais, jogos de azar, desrespeito ao toque de recolher e demais infrações às leis da cidade” (ibid.).

“Infrações às leis da cidade”, é justamente por aí que se dava a percepção que a polícia tinha da desordem urbana, uma vez que, se de um lado tinha de lidar com a desordem escrava, de outro, tinha um “projeto civilizatório” a cumprir. Tratava-se, pois, além de zelar pela boa ordem da escravaria, de fazer nascer uma urbanidade, novo patamar a partir do qual deveria estruturar-se a sociabilidade na cidade.

Ora, numa sociedade em formação, como assinala Antônio Cândido no seu *A Dialética da Malandragem*, era absolutamente necessário separar a ordem da desordem, obrigando a uma redefinição da moral e dos costumes, cujo eixo passava a girar em torno da sociabilidade urbana.

A intolerância cada vez maior da polícia para com os “crimes” praticados por escravos ou libertos – devida, provavelmente, ao aumento da população escrava da cidade na metade do século – e a insignificância dos crimes contra a ordem escravista (rebelião, fuga, atentado contra a vida e a propriedade do senhor) diante dos crimes contra a ordem pública – revelada pelos dados estatísticos – só fazem reforçar a hipótese de que é da **desordem urbana** que se trata. Tanto é assim que as forças de repressão, além de zelar pela “paz escrava”, estavam profundamente preocupadas com o... ia dizendo, crime urbano, mas me parece forte demais para essa metade do século XIX a que me refiro, estavam preocupadas com a cidade como esconderijo e, principalmente, com todos os fenômenos da sociabilidade que, quando rebatidos no espaço, fazem da cidade, se não um mistério, uma incógnita a ser desvelada.

Para melhor qualificar o fenômeno da sociabilidade e da ordem pública numa cidade que começara a se urbanizar – logo a constituir uma urbanidade (uma ética urbana) – com a chegada da corte portuguesa, lancemos uma olhadela no perfil da população no ano de 1838: “Sabemos que as pessoas livres alcançavam 57,3% da população total, ou seja, 75.525 habitantes (...) destes homens livres, só seis mil podiam, aproximadamente, ser considerados proprietários e industriais, que representa cada um família e bens que constituem a massa da mais rica e populosa cidade do Império” (ibid., p. 168). Estes seis mil seriam os “homens livres ricos”. E os demais?

Num escalão intermediário, havia elementos como os lavradores, os tropeiros, os artistas liberais e os funcionários públicos, mas não muito numerosos. A estes se seguiam pessoas em processo de proletarização... A maior parte, portanto, daqueles 75.525 homens livres era formada de pessoas sem profissão, de vadios, mendigos e indigentes. Eram brancos, pardos ou pretos, libertos ou ingênuos; homens livres pobres, em suma.

Desses homens livres pobres é que saía a clientela da marginalidade. Já em 1835, os criminosos na corte

eram enumerados, predominantemente, entre pessoas sem ofícios: os vendedores, os artesãos, os marinheiros, os empregados domésticos e os pequenos lavradores. Mas, era entre os vadios que a elevada criminalidade (um criminoso para 154 habitantes) se acentuava. Eles, ao lado dos escravos, eram denominados, nos documentos oficiais, de “população perigosa. (Neder e Naro, 1981, p. 107-8)

A percepção de que a cidade estava infestada pela “população perigosa” e de que ela, em si (a cidade), era um perigo, porque lugar de relação, de circulação e de esconderijo dos “homens perigosos”, transparece em dois documentos fundamentais de constituição da ordem social e urbana do Império. Refiro-me ao Código Criminal, de 1830, e ao Código de Posturas Municipais, de 1838. Enquanto o Código Criminal procura regular as relações entre os habitantes, isto é, enquanto estabelece os “padrões” de criminalidade, o Código de Posturas circunscreve os usos possíveis da cidade, normatizando a utilização do espaço público e regulamentando o convívio nesse espaço.

Percebe-se, dessa forma, toda uma tentativa de estabelecimento da ordem e sua separação da desordem, na medida em que, ao serem editados, esses códigos definem com bastante clareza quem e o que deve ser incorporado ou excluído, ou melhor, quem ou o que deve ser considerado dentro ou fora dos padrões de urbanidade (da cidade) e de civilidade (da sociedade). No limite, o que esses dois códigos fazem é estabelecer as bases legais (no sentido de legitimidade) da vida e da sociabilidade urbana, numa sociedade fundada no trabalho compulsório.

Urbanidade e civilidade constituirão os dois limites que, apenas ultrapassados, hão de levar à “cidade perigosa” e ao “homem perigoso”. É preciso, pois, evitar o perigo, que é identificado a um contato desregulado, num “meio tornado hostil pela grande concentração de indivíduos e seu relacionamento irracional e desordenado” (Machado, 1978, p. 259).

Combater a periculosidade significa, necessariamente, refletir sobre a desordem urbana, uma vez que ela atinge todas as dimensões da vida do habitante da cidade, da sua saúde à sua moral, sendo responsável pela “corrupção dos costumes, pela criminalidade, pela descrença na religião, enfim, pela decadência da civilização” (ibid., p. 262).

Tese apresentada à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, em 1845, exprime bem essa preocupação com a desordem: \*

Há na índole dos habitantes da capital do Brasil um caráter tal de serenidade, até mesmo em seus vícios reina uma bonança tão constante que nunca o mar das paixões aqui levanta esses escarcéus que incessantemente arrebetam no seio das velhas cidades da Europa (...). O mesmo furacão das revoluções que tem assolado tantos Impérios, jamais fez no pacífico janeiro naufragar o senti-

---

\* Sintomaticamente, esta tese projeta todos os perigos que o Rio de Janeiro estaria sofrendo para cidades como Londres e Paris. Para o autor, a desordem urbana seria própria das capitais européias, o que não parece absolutamente verdadeiro quando confrontado com outras teses, documentos, depoimentos, relatos de viagem etc. Parece-me que, inconscientemente, o autor acabou, pelo seu **contrário**, fazendo um apanhado dos principais problemas que tornavam a cidade do Rio de Janeiro perigosa.

mento de humanidade de encontro aos parcéis das facções, e seu povo conserva-se tranqüilo e humano até nas agitações da Política e nas explosões dos partidos.

Não vemos aqui, percorrendo as ruas da cidade, essas cortes numerosas da polícia européia, fada misteriosa que sabe insinuar-se nos mais recônditos pensamentos e descobrir, não já o crime, mas a intenção de o praticar, e da qual a nossa nem é em simulacro e, todavia, em nossas prisões não avultam perpetradores de altos delitos (...). Aqui, a população não faz do manto sagrado da noite um abrigo profano, aonde possa ocultar seus crimes e ainda que quase entregue a si mesma, não vai saltar o cidadão ao canto de uma rua e extorquir-lhe a bolsa ou a vida: não fervem no silêncio das trevas essas asquerosas cenas de orgia e voluptuosidade que se nos conta da Europa: não temos essas negras baiúcas de Paris, Londres, etc., imundos covis, aonde a sensualidade, o homicídio, a crápula, o jogo e o latrocínio, formando hedionda trama, concertam tenebrosos planos e preparam horrendos crimes. Finalmente, não vemos aqui esse enxame de vícios, em movimento tumultuoso assoalharem o descaramento e petulância que desenvolvem nas grandes cidades, citadas como arquétipos da civilização.

Onde reside a causa desta tão palpável diferença? (...) Nós cremos que nos países aonde tais horrores se cometem, a miséria, o incremento da população muito superior às necessidades da Nação, a falta de trabalho e a fome são os motivos que arrastam a plebe a essas horríveis desordens e que a tornam o opróbrio da sociedade.

E serão estas as condições que presidem na capital do Brasil, Império novo, vasto e fértil, subsistindo essencialmente pela Agricultura, e cujos filhos ainda não sentiram as misérias que afligem a pesada população das nações por essência industriosas? Dir-se-ia que no Rio de Janeiro a fome leva o homem à dura extremidade de bater à porta do crime para ganhar um pão, que nem o trabalho, nem a virtude lhe deparam? Por certo que seria avançar um paradoxo (...). (Cunha, 1845)

Afora as teses médicas, a documentação da polícia, os relatórios dos ministros da Justiça e os artigos de jornal, é na literatura que os “perigos” e os “perigosos” da cidade ganham forte tonalidade. É sob a forma do **folhetim**, também entre nós, que a literatura abraça a questão dos miseráveis e desvalidos da cidade. Antes, no entanto, de aparecerem os primeiros folhetins genuinamente brasileiros, o Rio de Janeiro leu muito romance inglês e francês, assim como se fartou de chafurdar nas desgraças mil dos folhetins traduzidos ou lidos no original. Assim, quando o *roman feuilleton*, conforme o estudo de Marlyse Meyer (1996, p. 31), adquire sua forma definitiva na década de 1840, na França, através das figuras de Eugène Sue e de Alexandre Dumas, os jornais cariocas já vinham apresentando no seu *rez-de-chaussée*, desde 1838, esses romances em fatias que se tornariam uma mania local ao longo do século.

É a propósito da explosão do folhetim francês entre nós que Meyer apresenta a cidade como campo fértil para a sementeira das “classes perigosas” e da criminalidade:

Por que o sucesso em longínquas plagas, aonde não existe ainda a cidade grande, de uma fórmula tão ligada a certo **momento social** francês, europeu? Qual a relação entre a nascente burguesia brasileira e aquelas estruturas interativas, cujo mecanismo foi tão bem desvendado por Eco? (Ibid., p. 33. Grifo meu)

Meyer se pergunta sobre a “questão da recepção nos trópicos apenas urbanizados de um tipo de ficção brotado das contingências da Revolução Industrial na civilizada Europa” (Meyer, 1998), na medida em que o sucesso de Sue remete diretamente à identificação que a classe trabalhadora fazia da sua obra (dele, Sue) com suas condições reais de vida (dela, classe trabalhadora), fundadas na miséria e que, não raras vezes, desdobrava-se no drama. Como, portanto, entender o sucesso indiscutível do gelado folhetim, especialmente os que apontavam para as condições de vida da classe trabalhadora, em paragens tão tropicais, numa sociedade escravista que estava longe de formar um proletariado urbano? (Ibid., p. 42)

Meyer conclui que, independentemente da ausência de uma classe trabalhadora, “uma das leituras da recepção no Brasil ao folhetim romântico francês e seus continuadores poderia, sim, ser feita a partir da chave do binômio classes laboriosas/classes perigosas” (ibid.).

O grande sucesso do folhetim em nossas plagas, afora as condições literárias de sua recepção (existência de um público leitor em formação, processo de circulação de livros, existência de jornais, livrarias, bibliotecas etc.), deve ser atribuído à prática de uma sociabilidade que mal conseguia disfarçar, que era fruto de uma cidade que se tornava complexa em sua dinâmica econômico-social e que atraía e continha em si diferentes tipos sociais que mal conseguiam integrar-se à cidade, vivendo nas suas dobras.

A grande mistura a que estavam sujeitos os habitantes do Rio de Janeiro – escravos, pretos livres, mulatos, pardos, brancos pobres, remediados e de posses, imigrantes nacionais e estrangeiros e viajantes – acabou por “desandar” o caldo de culturas em formação e levou a uma sociabilidade bastante apimentada, em que a cidade era o palco de todas as disputas e conflitos. Não é de espantar, portanto, que numa cidade escravista como o Rio de Janeiro, que, para alguns, era lugar de “negócios”, condição iniludível de sua sobrevivência na urbe, e para outros, o caminho do “ócio”, o espectro da desordem estivesse a circunscrever a ordem por todos os lados.

Se na Europa os trabalhadores são identificados aos selvagens da civilização, no Rio de Janeiro eles são igualmente identificados aos bárbaros, ao **mal**, enfim.

Se Paris ou Londres são um dédalo de ruas, um labirinto, onde o “homem perigoso” faz sua morada, no Rio de Janeiro também a cidade se presta a esconderijo, só que de negros fujões, capoeiras perigosos e toda uma malta de desvalidos que apenas aguarda na sombra para dar o bote.

Uma insegurança generalizada dominava a cidade.\* As ruas, tão ameaçadoras para a “boa sociedade”, eram peças fundamentais na estratégia de sobrevivência para os que não tinham um modo certo de vida.

“Não é impossível imaginar”, alerta Marlyse Meyer (1998, p. 41),

que (...) o tão divulgado, lido e relido folhetim de Eugène Sue possa ter encontrado no leitor brasileiro da época uma particular ressonância que, também, remete a seu tema gerador, engendrado que foi o romance pelas condições peculiares de vida/subvida numa grande capital, em fase de modernização, narradas no registro do excesso.

Para além do “medo literário”, o folhetim evoca, mesmo onde o mal não é fruto da classe operária, **o medo da cidade**. Mesmo ali, naquele Rio de Janeiro escravista, longe da miséria que a cidade impõe à classe trabalhadora saída das entranhas da Revolução Industrial. Principalmente ali, dirá Marlyse Meyer, ao mostrar como o negro é identificado ao mal – “escravo-miasma” (ibid., p. 44). Encarnando todo o mal social, o negro deixa de ser percebido somente como escravo e passa a ser visto, também, como habitante da cidade. Mas, um habitante que nunca fará da cidade “um órgão do amor” e que jamais ensaiará ali a “busca da plena realização do humano” (Gomes, 1994, p. 80). Não se teme o negro, pois, só por sua condição escrava (fujão, ladrão, assassino, revoltoso); ele é temido porque sua figura reativa os grandes medos urbanos: “o medo da doença, o medo da morte, o medo da peste, em suma” (Meyer, 1998, p. 43). O negro reativa o medo do convívio.

O medo ao negro se urbaniza e, ao se urbanizar, faz do negro a imagem da anticidade, daquilo que a cidade não deve ser. Assim, o temor urbano ao negro não é apenas porque ele pode incendiar a cidade mas, principalmente, porque ele pode **contaminar** a cidade. O negro, dos males da cidade – “miasmas”, “maus

\* Em 1825, o intendente Francisco Teixeira de Aragão publicou Edital estabelecendo medidas para controlar os roubos e assassinatos que vinham ocorrendo. Como medida preventiva, foi instituído o toque de recolher às 22 horas no verão e às 21 horas no inverno. O intendente autorizou, também, a polícia “a prender quem parecesse à toa, antes de culpa formada e a processá-los depois. Estabeleceu, também, severa espionagem e rigorosa perseguição contra todos que se supusessem pregoeiros de notícias perniciosas, inventores de calúnias, autores ou afixadores de pasquins, vadios, pessoas sem emprego, jogadores, indivíduos de maus costumes, mendigos, doentes fingidos e ermitões pedindo esmolas sem licenças regulares (...)” (Apud Kato, 1998, p. 108)

ares”, “maus hábitos”, “desordem”, “crimes” –, é o pior de todos, é o mal que contamina a civilização.

José de Alencar na peça *O Demônio Familiar*, de 1857, expressa bem os dilemas do convívio com os negros e como eles são vividos pela moral da família: “José de Alencar inquieta-se com a moral e as relações sociais no Rio de Janeiro que estão se modificando com a intensificação da urbanização” (Flores, 1995, p. 90). Alencar vê a escravidão como

um mal para os senhores que se tornam joguetes de seus escravos. A escravidão é um caos, onde a esperteza do moleque Pedro (o personagem central da trama de *O Demônio Familiar*) transforma o mundo conforme seus desejos. Os familiares se referem ao negrinho Pedro como insuportável e azougue que não se pode aturar (...). Através das diabruras de Pedro, a escravidão é mostrada como um mal social que desorganiza o lar do branco. A solução é a liberdade ao negro para que o branco se liberte das intrigas, imoralidades e falsidades do escravo. Ele corrompe os brancos, como Alencar mostra na cena em que Pedro ensina ao jovem Jorge como colocar bilhetes no bolso de Carlota e, também, a enganar os pais. (Ibid., p. 44-5)

O próprio título da comédia *O Demônio Familiar* já evoca a presença de um ser do mal a desestruturar a convivência e a paz domésticas. O seu desfecho é como um fecho de abóbada a reiterar a imagem desestruturadora do escravo no mundo branco. Nas palavras de Eduardo, o dono do moleque Pedro, depois de sofrer a interferência de Pedro na tentativa de casar com a moça de seus sonhos:

Os antigos acreditavam que toda casa era habitada por um demônio familiar, do qual dependia o sossego e a tranquilidade das pessoas que nela viviam. Nós brasileiros realizamos, infelizmente, esta crença, temos no nosso lar doméstico esse demônio familiar. Quantas vezes não partilham conosco as carícias de nossas mães, os folguedos de nossos irmãos e uma parte das afeições da família! Mas, vem um dia como hoje em que ele na sua ignorância ou na sua malícia perturba a paz doméstica, e faz do amor, da amizade, da reputação de todos esses objetos santos, um jogo de criança (...). (Apud Flores, 1995, p. 45)

Portanto, ali na casa, no interior da família, célula-*mater* da sociedade e da civilização burguesas, exatamente ali, onde deveria reinar a paz, instala-se o demônio familiar a contaminar, desde lá, toda a sociedade com a sua malignidade. Não é, pois, o demônio, o mal de todos os males?

Na cidade, portanto, o negro funciona como a metáfora do mal, ajudando a socializar o medo e constituindo uma referência a partir da qual se instituirá a exclusão urbana dos outros “males” da cidade. E se o negro é a encarnação do mal, as gradações de cores que têm origem nele – pardo, mulato, moreno etc. –

hã de apontar, também, para os graus de periculosidade. Nem mesmo o branco (pobre) escapará, identificado em seus “vícios” à malignidade negra.

Dessa maneira, voltando à questão do folhetim, não importa que o Rio de Janeiro não seja uma cidade industrial e que, tampouco aqui, não se apresente uma classe proletária com suas chagas e desgraças à mostra. O que faz com que o folhetim importado ou nacional tenha tido tanto sucesso por estas paragens é o fato de que ele evoca a presença do mal, metáfora do convívio entre diferentes, que tem sua referência no negro, a partir do qual se perpetuam todas as exclusões. E como o folhetim é, em parte, uma história de exclusões, ele cabe muito bem na cidade, *locus* de todas as exclusões. Diante da utopia da suprema função da cidade (Gomes, 1994, p. 80), que seria o engrandecimento de todas as dimensões da vida, lugar da virtude<sup>1</sup>, derivada diretamente dos postulados dos iluministas do século XVIII, o folhetim opera, lançando-nos ao rosto, a unidimensionalidade da existência daqueles habitantes da urbe sujeitos ao trabalho, compulsório ou não. Lugar da virtude, a cidade no folhetim se transforma em lugar do vício.

Por isso, afirma Marlyse Meyer (1998, p. 44),

o leitor terá reencontrado na figura desses “bicho-coisa-moléstia”, “bárbaro”, “degenerado”, “cheio de vícios físicos e morais”, “ébrio”, “sedutor”, que é o escravo, muitos dos vícios que definiam no folhetim os despossuídos: as mulheres de rua ou da fábrica, os operários (...). Selvagens da civilização na brilhante Europa, civilização dos “selvagens” dos trópicos, civilizados, entre outros, por obra e graça dos romances vindos de Paris (...).

O folhetim no caso brasileiro pode ser entendido, então, como uma maneira “civilizada” e “branca” para se lidar com a “barbárie” e o “negro”; ele é, portanto, uma maneira de se lidar com **o medo**. O folhetim é a encarnação literária do medo na cidade, onde não havia nada mais “folhetinesco” e “melodramático” (ibid.) que o próprio cotidiano dos excluídos. Ou, caso se queira, representa a folhetinização do mundo a partir dos “que só têm o corpo, o grito, o descabelamento, para dizer da inominável aventura de seu cotidiano (...)” (ibid.).

#### DE FOLHETINS, DE ROMANCES, DE MORAL E DA CIDADE

“Num universo dessacralizado”, assegura o historiador da literatura Peter Brook,

onde os imperativos morais e comunitários se perderam, onde o reino da moral foi ocultado, a função primordial do melodrama é de redescobrir e de reexprimir claramente os sentimentos morais os mais fundamentais e de render homenagem ao signo do bem. (Apud Meyer, 1998, p. 46)

<sup>1</sup> Para uma análise da cidade, derivada da Filosofia Iluminista, ver Schorske (1989).

Nesse mundo, ressalta Peter Brook, “o reconhecimento final da virtude permite uma leitura moral do mundo (...) e nos garante que uma leitura moral do universo é possível, que o universo possui uma identidade e uma significação morais”. (Ibid.)

O folhetim desvela o mundo, ilumina os seus mistérios, afunda nos subterâneos e volta à superfície com a certeza de que “a vida é bela” e que **a sociabilidade** é possível. Logo, o folhetim enuncia a regra fundamental da Política: a troca, o compartilhar, a sociabilidade, a compaixão. Assim, se o folhetim é a própria paixão, ele tem o dom de despertar a compaixão. E a compaixão, assinala Claudine Haroche, é uma noção fundamental da civilidade e sua aprendizagem, “um fundamento essencial da educação moral do cidadão”.<sup>2</sup>

O folhetim deve ser visto, então, como um daqueles Manuais de Civilidade que visam formar o cidadão. O que é a luta entre **o bem** e **o mal** dos folhetins, senão a vitória dos bons sentimentos e da compaixão sobre o mal, a cobiça e a avareza? O folhetim é, também, uma forma de aprendizagem que faz parte da educação moral do cidadão. E se o sentimento que ele evoca é a compaixão tanto na sua dimensão pública (a aprendizagem das virtudes sociais) quanto na sua dimensão privada (o amor ao próximo como irmão, como semelhante, como igual), não é de espantar que tenha feito tanto sucesso na América Latina, no Brasil, no Rio de Janeiro em especial, cidade escravista e senhorial, tão carente da fraternidade pública quanto da compaixão privada.

E se foi fulgurante e rápida, no dizer de Marlyse Meyer, a penetração do folhetim francês no Brasil – 1840/1850 –, é porque esse romance “dos gritos da miséria humana”, “romance dos dramas da vida”, “romance dos crimes de amor”, “romance da vítima”, “romance da pobre heroína vitimada” (Meyer, 1996, p. 242), provavelmente refletia a grande carência nacional de **Política**. Não a política dos deputados e senadores do Império, muito menos a política oficial e burocratizada, mas a Política como forma de compaixão, isto é, do equilíbrio entre o amor de si e a sensibilidade por outrem.<sup>3</sup>

Não se pode esquecer, alerta Meyer, que “a retórica e os chavões desse folhetim se alimentam muito do discurso médico da época (que prega uma nova sociabilidade), dos processos criminais e da notícia jornalística, de que o *fait divers* é o exemplo mais notório (...)”. (Ibid.) Alimenta, sobretudo, da vida da cidade, do burburinho das ruas, da mundanidade própria aos grandes centros, da sociabilidade característica dos encontros e desencontros urbanos. Por tudo isso é que

<sup>2</sup> Para uma análise de uma história política da compaixão, ver Haroche (1998, Capítulo 9: A Compaixão como Amor social e Político do Outro no Século XVIII).

<sup>3</sup> Ver Haroche (s.d., capítulo 9, p. 143) e sua fascinante interpretação da compaixão como amor social e político.

podemos dizer que o folhetim é a irrupção da política na cidade. Em outros termos, a cidade é o fundamento das novas formas de sociabilidade que apontam para o egoísmo ou para a sensibilidade em relação ao outro. (Ibid., p. 155)

Não espanta, pois, como já dissemos, que tão rapidamente o folhetim tenha chegado ao país, precisamente em 1838, com a obra *O Capitão Paulo*, de Alexandre Dumas. De 1839 a 1842, segundo Meyer, os folhetins-romance são praticamente diários no *Jornal do Comércio*. Em setembro de 1844, *Os Mistérios de Paris* começam a aparecer no jornal e, em seguida, sob a forma de livro, menos de um ano depois de Eugène Sue dar por encerrada sua grande trama sobre as desgraças da classe trabalhadora em Paris.

Depois desse aparecimento do **folhetim dos folhetins**, ele não parou mais de ser reproduzido (ao longo de todo o século e pelo século seguinte) e imitado. Em 1847, foram *Os Mistérios do Brasil*, em 1851, *A Família Morel* (adaptação de *Os Mistérios de Paris*), em 1852, *Mistérios del Plata*, em 1861, *Os Mistérios da Roça*, em 1876, *Os Mistérios do Recife*, em 1882, *Os Mistérios da Tijuca*, e, em 1922, os *Mistérios do Rio* (ibid., p. 285, 299, 300, 304, 306, 310).

O fenômeno do romance-folhetim se estende a todos os jornais da corte: “mistérios, misérias, etc., se multiplicam sem que tenham o sal, o apelo, a tarimba dos modelos franceses, ainda que possam, ocasionalmente, reproduzir algumas de suas características.” (Ibid., p. 304)

O simples fato da sua importação, tradução e imitação revela a sua importância como fenômeno literário e social, e demonstra a sua capacidade de adaptação em solo brasileiro. Deitando raízes que arrebentariam em frutos, o folhetim, junto com o romance, a crônica, o teatro, a charge e a imprensa (*fait divers*), terá papel crucial na fermentação de um imaginário urbano e, mesmo, na formulação de uma imagem da cidade, instituindo a base para uma leitura moral do mundo. Fazia-se crucial tal leitura moral do mundo, num meio urbano como a Cidade do Rio de Janeiro, onde o inesperado das paixões humanas, próprias de uma sociabilidade complexa e em expansão, ameaçava explodir os padrões vigentes de moralidade.

Os médicos higienistas já vinham alertando, desde o começo do século XIX, para os “desconfortos” que a vida nas grandes capitais produzia à saúde e à moral dos habitantes. Comparando a vida no campo e na cidade, o Dr. João Duarte Dias apresentou, em 1844, tese à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, em que concluía:

(...) Há, além disso, nas capitais o luxo de que já falamos (...) que, decerto, é um poderoso concorrente para a destruição da saúde; há a prostituição, há muitas fontes de males (...). Contudo, naquelas cidades, aonde uma polícia ativa estuda e emprega todos os meios para fazer desaparecer essas causas produtoras de tão cruéis efeitos, naquelas cidades em que os governos buscam preservar a

saúde dos homens de tantos insultos que se lhe ousa cometer, ora observando estritamente os preceitos de uma boa higiene, ora castigando os negociantes da existência humana; naquelas cidades, enfim, em que se progride sob a influência da civilização, em que se dá o verdadeiro patriotismo, nelas se vive vida prolongada, nelas se sofre menos, nelas se morre em menor número (...).

(...) estabelecendo este resultado nas vilas e nos lugares afastados, aonde a civilização tem acrescentado tantos meios de fruição às delícias campestres como o ar livre e embalsamado pelo cheiro das flores, se goza mais saúde, encontram-se longevidos, e morre menos gente; nas cidades que não são capitais nas circunstâncias em que acabamos (...) de considerá-las há o mesmo bem-estar, talvez em menor escala (...) por fim, nas grandes capitais, aonde, além do luxo, da prostituição e de outros elementos deletérios, a sobriedade é esquecida, aonde tudo parece existir por uma espécie de delírio, verdadeiro **excesso de civilização** (...) aonde os bailes, os espetáculos e outros tantos divertimentos forçados e esmagadores criam organizações fracas, corpos sem forças, sistemas extremamente irritáveis; nessas cidades as mortes são mais numerosas, há menos longevos, enfim, **os males** são em maior conta, e quase mais rebeldes. (Dias, 1844. Grifos meus)

Não só os excessos da civilização na cidade produziam males, mas a mistura a que a cidade estava sujeita era uma séria ameaça de "desordem". Tal é a percepção do Dr. Manoel Moraes e Valle (1846) ao analisar que:

[O] Rio de Janeiro, cidade vasta e populosa (...) aonde o polido do cortesão se acha mesclado à grosseira familiaridade africana, aonde o encontro dos costumes americanos, africanos e europeus que se chocam e se repelem, constitui um todo informe (...).

Outro médico, o Dr. Francisco Macedo (1872), viu na prostituição a principal afronta à constituição de uma moralidade pública:

Para a Cidade do Rio de Janeiro, depois da chegada e volta de D. João VI a Portugal, principiaram com mais intensidade a afluir mulheres e homens, de países diversos, de vida mais licenciosa e, por conseqüência, a ensaiarem o sistema de prostituição que no Velho Mundo usavam (...) e, destarte, o círculo das cantoneiras foi tomando mais amplas dimensões.

(...) Nesse tempo (1845) a escravatura era a grande incrementadora da prostituição clandestina.

Achavam-se neste estado as coisas quando novos meios vieram dar poderoso impulso à prostituição: quero falar dos bailes e dos teatros semilicenciosos.

Debaixo do título Hotel Pharoux, instalou-se uma vasta casa de bebidas, de jogos, de dança e, também, receptáculo de rameiras e de quanto bagaxa e mariola havia nesta cidade. Esta casa levou sua influência maléfica, entre 1848 e 1856. Pouco depois de sua inauguração, acompanhou-a nos seus desejos e intenções

o proprietário de uns afamados “Bailes do Rachado” (...) casa aonde, a par da crápula, andava o jogo por altas paradas. Em 1857, veio substituir o Pharoux o “Chico Caroco”, casa de bailes populares e bebidas no Largo de São Domingos. Da Travessa da Barreira ao Catumbi, aonde fundaram, vieram os “Bailes do Ângelo” dar novo combustível à devoradora prostituição. Aí se apresentou, em 1859, o celebérrimo “Salão do Caçador”, que dava bailes populares e cujos frequentadores se compunham da mais ínfima espécie de rameiras e devassos; tinham, também, “botequim”: era botequim, era alcouce, era casa de jogo, era, enfim, lugar das mais terríveis desordens (...). Os bailes populares do “Salão do Oriente”, à Rua do Teatro, receptáculo de jogadores e capoeiras, de devassos, tanto afrontaram a moralidade pública, em 1861, que obrigaram ao Exmo. Chefe de Polícia a proibi-los, mas continuaram, contudo, os mesmos bailes sob a denominação de “sociedade” (...) aí afluíam aos bailes chamados do Morro do Livramento, aonde os descatos e as ignomínias eram tão horrorosos quão frequentes. Por essas mesmas épocas, os jogos, os bailes da “Fábrica de Cerveja de Mata-Cavalos” eram de quando em vez intoleráveis, porque posto que bom número de seus frequentadores (especialmente alemães) fossem morigerados e honestos, outros eram libertinos legítimos (...). Os luxuosos bailes do “Hotel Guignard”, na Praia de Botafogo, em 1859, que deram impulso à prostituição clandestina e esmigalharam grandes fortunas. Os jogos e bailes do Morro de Sta. Teresa (...) casa que, em 1862, era o receptáculo noturno de vadios e prostitutas da mais ínfima classe (...).

Os hotéis, as hospedarias, os alcouces, embora que não muito antigos, borbulham hoje em todas as praças e ruas: são casas em que estão hospedadas, assalariadas ou agregadas cantoneiras (...) seu número é tão alto que seria impossível atingi-los.

Os teatros, especialmente excitadores da lascívia, buscam a sua instalação no Rio de Janeiro não muito longe da época em que escrevo (1872): foi, primeiro, um “Café Cantant” à Rua da Vala que, pouco depois, se abateu para dar nascimento a outro mais florescente e venenoso – o “Alcazar”, de eterna memória! Este brilhou e devastou a moral da sociedade, máxime pelos anos de 1862 a 1870 (...).

Finalmente, as sociedades de dança multiplicadas e frequentadas pelas famílias pobres e rapazes de cálculos e desejos degradantes, as festas e os bailes carnavalescos anuais servem de complemento aos abusos luxuosos dos habitantes do Rio de Janeiro (...).

A perda dos “imperativos morais e comunitários” não era só percebida pelos médicos. Como já assinalai, parece que o sucesso dos folhetins importados, e depois aqui produzidos, deveu-se basicamente a que esses romances em fatias primavam por revelar em suas páginas como as paixões podiam levar à falência o conjunto dos valores morais, e através de quais comportamentos poderiam esses valores ser resgatados. Mas, se o folhetim trescala lição de moral, é porque

o romance moderno mal consegue disfarçar seu papel pedagógico-moral, \* ou melhor, sua intenção de mudar o comportamento moral do leitor (Augusti, 1998).

Assemelhado aos livros de moral (Manuais de Civilidade), que pretendem influir no comportamento do leitor, o romance, no entanto, é muito mais eficaz nessa função, na medida em que, diferentemente daqueles, cuja natureza é estática, é de natureza dinâmica, isto é, nos romances se imprime ação aos conteúdos morais. De acordo com Valéria Augusti (ibid., p. 64), na opinião de Diderot,

tal gênero ficcional envolve o leitor e faz com que ele se identifique com os personagens virtuosos, em detrimento dos injustos e viciosos. Esse princípio de identificação, garantido pela possibilidade de reconhecimento na vida real de pessoas semelhantes aos personagens, parece ser, para o Diderot leitor, um dos fundamentos da eficácia moral do romance.

Servindo como um verdadeiro guia de conduta, o romance se apresenta basicamente como uma reflexão sobre as paixões, porque os homens, embora afetado por elas, nem sempre são capazes, segundo Diderot, de reconhecê-las. A função primeira do romance seria, portanto, de revelar ao leitor as paixões que movem os homens (ibid., p. 65).

A eficácia do romance em mudar o comportamento do leitor, fazendo com que ele crie aversão pelo vício e amor à virtude, nem por isso tiram a importância dos Manuais de Civilidade, que são outra forma de tratar o tema das paixões e, portanto, a conduta dos indivíduos. Esses manuais, juntamente com os tratados de moral, funcionaram como uma espécie de literatura prescritiva que, também, visava transmitir valores e padrões de conduta e tinha como referência os hábitos e valores das nações tidas, então, como civilizadas.

Atesta a importância dessa forma de literatura a arribada em nossas paragens, ao longo do século XIX, de um bom número desses livros, traduzidos para o português, escritos em português ou importado na língua original.

Valéria Augusti compulsou um bom número deles, entre os quais citamos: *Método de Ser Feliz ou Catecismo Moral*(1787); *Suplemento à Constituição Moral, Contendo a Exposição das Principais Virtudes e Paixões...* (1825); *Moral Filosófica* (1828); *Lições de Instrução Elementar*(1832); *Máximas de Conduta para Senhoras Brasileiras*(1835); *Máximas Políticas, Morais e Econômicas para Uso dos Meninos nas Escolas do Império*(1836); *Pensamentos Morais Extraídos da Economia da Vida Humana*(1836); *Lições de Boa Moral de Virtude e Urbanidade*(1848); *A Moral é a Base da Verdadeira Civilização*(1861); *Compêndio de Urbanidade e Boas Maneiras*(1873).

---

\* A ideia da função didática moralizadora e ética do romance foi desenvolvida por Stella Bresciani (1985).

Só pelos títulos das obras já podemos inferir que se trata de uma literatura que leva o leitor a interrogar-se sobre seu comportamento no trato com o mundo. Professando “a crença na necessidade de formar, moralmente, o indivíduo desde a mais tenra infância” (ibid., p. 11), essa literatura prescritiva, juntamente com o romance e o folhetim, há de servir como guia a orientar para os perigos dos des-caminhos que a vida vivida numa cidade “vasta, populosa e mesclada” oferecia.

## O MEL E O FEL DA CIDADE

Os discursos românticos, argumenta Valéria Augusti (ibid., p. 179-80),

(...) manifestavam abertamente a crença de que à literatura cabia um papel no processo de constituição e civilização da Nação (...). À literatura e ao literato cabiam proclamar a liberdade e o progresso e voltar-se para os costumes e crenças nacionais. O discurso dos românticos acerca desse projeto tinha uma dupla orientação, pois ao mesmo tempo em que postulava a necessidade de falar das coisas nacionais, pretendia “civilizar” essa Nação considerada rude e atrasada (...). O romance tinha, portanto, uma dupla tarefa: apresentar uma Nação e um povo particulares e representar ao mesmo tempo uma sociedade “civilizada”.

Mas, se nos primeiros vagidos do Romantismo a idéia de Nação, de singularidade e de identidade própria remetia para uma **paisagem-natureza brasileira**, a idéia de sociedade civilizada apontava o seu vetor para **a cidade**. Era na cidade e pela cidade que o brasileiro “rude” se civilizaria.

Conforme o escritor e crítico J. M. Pereira da Silva, em seus *Estudos sobre Literatura*, publicado em 1836:

A literatura é sempre expressão de civilização, ambas caminham em paralelo: a civilização consistindo no desenvolvimento da sociedade\* e do indivíduo, fatos necessariamente unidos e reproduzindo-se ao mesmo tempo. Quanto mais se espalha o gosto e a independência da literatura em uma nação tanto mais ela floresce e medra. Verdade da experiência é que a cultura do espírito influi muito sobre nossas qualidades, e que a prática das **virtudes morais** necessárias às socie-

\* Apesar de não mencionar a idéia de **cidade**, entendo a referência de Pereira da Silva à **sociedade** como indicativa da cidade, na medida em que esse “social” só é possível onde existe **a comunicação**: uma predisposição para o gozo do **comum** e o desejo do **laço social**. Nesse sentido, a cidade, na visão de uma autora como Anne Cauquelin, é o lugar próprio de realização do social. Esse social deve ser entendido como *lien philique*, isto é, o vínculo pela *philia*, ou melhor, o vínculo pela **amizade**, que aqui tem muito mais um sentido público-político do que particular-amoroso. A *philia*, o vínculo social, o desejo por esse vínculo e a consciência de pertencimento a um **lugar** (a cidade), onde esses vínculos frutificam, é a condição primeira da sociedade. Ver Cauquelin, (1982. p. 180-1).

dades mais ou menos resistência encontra em um povo, segundo o grau de sua ilustração. (Apud Augusti, 1998, p. 179. Grifo meu)

Assim como o romance nacionalista servia ao estabelecimento de uma Nação civilizada, o romance romântico (romance de costumes urbano) serviu à moralização do povo. Era próprio da **convencção** do romance, nesse momento, servir à moralização do público leitor. A função moralizadora, argumenta Valéria Augusti (1998, p. 115), “deveria ser, em grande medida, um objetivo perseguido pelo autor”. Assim, o romance se torna “a moral em ação” e se qualifica como um dos lugares onde a escolha entre **o vício e a virtude** é tematizada. É no romance que o “embate entre diferentes concepções sobre o que seria mais adequado ou desejável para a ‘sociedade’, em termos de valores e padrões de conduta, se dá”. (Ibid., p. 92)

Sugando o mel e o fel da vida citadina – sua moral social –, o romance leva a que uma história da cidade se projete na literatura ao mesmo tempo que uma história da literatura se projeta na cidade (Cândido, 1976, p. 167). Literatura, romance, moral social e vida urbana passam a fazer parte de uma dinâmica que reflete, com muita intensidade, o *lien philique* de uma época.

De acordo com alguns autores, se o romance faz eco aos valores que regem a sociedade, é certo que toda dinâmica decorrente da experiência urbana estará impressa no romance. Mas, se a cidade fornece ao romance as experiências de que ele carece para se tornar literatura, é verdade, também, que o romance aporta à cidade novos códigos éticos, novas referências morais. Tal é o caso daquele considerado o nosso primeiro romancista urbano, Joaquim Manuel de Macedo, tido como o “verdadeiro cronista da vida social do II Reinado” (Serra, 1994, p. 27).

Introdutor da nova estética romântica no Brasil, Macedo o faz pelo viés de uma nova ética, “extremamente zelosa dos **valores morais** da jovem sociedade que deve emergir” (ibid., p. 30. Grifo meu). Em Macedo, o choque de valores morais ligados a diferentes éticas que remetem para diferentes sistemas sociais vai dar a tônica dos dramas vividos pelos seus personagens, que deverão sempre optar pela virtude ou pelo vício.

A divulgação em seus romances de uma “ética social idealista, para que esta se opusesse à desagregação moral de uma sociedade em mutação e servisse como exemplo de comportamento” (ibid., p. 34) faz de Macedo, por mais que ele amasse e louvasse o interior, um romancista da sociabilidade urbana. Embora seu primeiro romance, *A Moreninha*, de 1844, se passe na Ilha de Paquetá e não na corte, o que ali acontece em termos de experiência social pertence eminentemente às práticas reconhecidas como próprias da dinâmica urbana, o que só serve para ressaltar a dicção citadina dessa obra.

Como já assinalamos em outra oportunidade, em artigo escrito para a *Revista Guanabara*, de 1851, sobre “Costumes Campestres no Brasil”, Macedo só

faz ressaltar (embora com desagrado) a importância da cidade como uma “babel de costumes”, matéria-prima de seus dramas urbanos. Segundo Macedo, a Cidade do Rio de Janeiro, capital do Império, era

(...) ponto de reunião de cem diplomatas representantes de governos que se dizem amigos, centro para aonde convergem milhares e milhares de estrangeiros que falam vinte línguas diversas, que trazem consigo os usos, as virtudes, os vícios, a religião (...) as marcas distintas de seus países, **a capital** de um Estado reúne e mistura todos esses usos, **virtudes e vícios**, enxerta nos pátrios hábitos todas essas importações morais, e torna-se, pois, num vaso brilhante, onde se ostentam confundidas, umas com outras flores indígenas, em um tecido iriante e acatassolado ou, finalmente, em uma verdadeira babel de costumes. (Apud Serra, op. cit., p. 287. Grifos meus)

Na obra de Joaquim Manuel de Macedo, o Rio de Janeiro aparece como uma cidade pervertida moralmente. E é no vazio ético (ibid., p. 70) da carência de valores, ou caso se queira, da substituição dos valores de uma sociedade senhorial pelos valores de uma sociedade que adotava o individualismo como princípio de comportamento, que entra sua prosa moralizante, indicando uma saída societária, em que os laços de sociabilidade se reatam, novamente, na tentativa de impedir a desagregação daquela coletividade.

Não é por acaso que o grande mestre de Macedo foi Eugène Sue, de *Os Mistérios de Paris*; mestre na técnica narrativa, mas, principalmente, na ideologia. “O Macedo ‘das mocinhas’, da evasão crítica e da identificação com o público da primeira fase do escritor, vai se transformar no Macedo ‘dos adultos’, substituindo a evasão por uma crítica social contundente”. (Ibid., p. 134)

Se, no romance *A Moreninha*, o narrador funciona como uma espécie de instrumento pedagógico, revelando ao leitor os comportamentos indesejáveis, próprios dos Manuais de Conduta (Augusti, 1998, p. 163), no *A Luneta Mágica*, o narrador se apresenta muito mais exigente, cobrando dos leitores a superação da “miopia moral”. Macedo cobra uma postura ética, uma escolha moral que há de se fundar na formação de uma opinião pública e/ou particular. Só escorado numa definição ética o indivíduo poderia viver em sociedade e **na cidade**, pois a cidade é

Volúvel e caprichosa (...)! O seu juízo se modifica, e até muda completamente com o volver de alguns dias, e o objeto das maldições pouco a pouco se torna objeto de simpatias. Estudai a capital, a nossa é, provavelmente, como todas as outras de iguais ou maiores proporções: os seus habitantes vivem sujeitos ao contágio moral dos sentimentos; uma opinião entra em moda, poucos a examinam e discutem, a novidade a recomenda, o contágio moral a espalha, mais tarde a reflexão começa a patentear-lhe as falhas, o espírito ressentido reage, a

reação propaga-se por novo contágio, e se pronuncia fulminando-a e, então, nem distingue o que ela pode ter de exatidão e de verdade entre os erros, aliás, a princípio aplaudidos como certos. (Macedo, 1995, p. 89)

O romance é para Macedo, portanto, o guia de conduta que vai servir a uma classe urbana desprovida de um sentido de comunidade que se perdia na cidade grande e que, por isso, se tornava “incapaz” de encontrar um **Norte** ético a partir do qual pudesse se situar diante das formas de sociabilidade que a cidade obrigava.

Se, em Joaquim Manuel de Macedo (1869), a questão da “urbanidade” passa pela formação de uma **opinião pública**, em Artur Azevedo (década de 1880), a reflexão sobre uma ética urbana tem a ver com a constituição do **espaço público**. Era enfocando o espaço urbano da cidade, seja como capital do Império ou da República, que Artur Azevedo, nas suas *Revistas de Ano*, “oferecia uma solução ficcional para a perda de referências do habitante desta cidade em transformação (...)” (Sussekind, 1986, p. 17)

Focalizando a perplexidade do morador da cidade pela perda dos referenciais que o guiavam, seja pelos caminhos da cidade, seja pelas estreitas sendas da moralidade, Artur Azevedo põe em cena espécies de mapas teatrais (ibid., p. 8), capazes de “orientar” os moradores em sua trajetória/postura no espaço público. É assim que um novo gênero de teatro – **o teatro de revista** – se desenvolve no Brasil, *pari passu* com a elaboração de uma “miragem da capital” (ibid., p. 15), representação da cidade a partir da qual se tematiza o espaço público.

O espaço público, o lugar onde a história se espacializava, torna-se nas *Revistas* de Artur Azevedo ao mesmo tempo cenário e protagonista dos espetáculos teatrais (ibid., p. 17). É dessa forma que na revista *Mercurio*, de 1887, o Rio de Janeiro aparece como personagem. Personagem de um cenário que começa a se transformar e a questionar, em face de uma nova moral de trapaças e espertezas, uma certa “inocência” que ainda fazia parte do *ethos* da cidade (ibid., p. 33).

É isso que se capta nos versinhos de *O Bilontra*, revista do ano de 1885:

(...) Adeus, bom tempo do chanfalho  
Do belo apito a tiracolo!  
Adeus, ó tempo do trabalho  
À luz do gás e à luz do Sol!  
Tudo para nós já se acabou  
A nossa estrela se apagou!  
Sem mais contemplação  
Veio a dissolução! (...).

Num espaço urbano marcado pelas transformações, sobretudo a partir da década de 1880, o sujeito que não tivesse incorporado o novo ritmo que impregnava a cidade via-se desorientado. Conforme Flora Sussekind (ibid., p. 37), “de-

molições, construções novas, ruas mais amplas, cafés em maior número, mais gente circulando, modas cada vez menos duradouras”, tornavam a capital ininteligível para os que a conheceram ainda como uma cidade tipicamente colonial.

As *Revistas* de Artur Azevedo estão cheias de personagens “inocentes” que se perdem na cidade, literalmente e metaforicamente, revelando sua **inadaptação** à nova realidade, em que as transformações físicas e o tempo se aceleram.

A cidade é imaginada como um alçapão por um personagem de Artur Azevedo que, ao chegar ao Rio de Janeiro vindo do interior, se perde de sua sobrinha e de seu compadre. É uma espécie de sorvedouro, de vórtice, que traga todo aquele “inocente” que ainda a vê com os olhos de uma cidade familiar ou com as referências da vida rural. Esse personagem em busca da sobrinha e do compadre, de acordo com Sussekind (*ibid.*, p. 39),

não poderia, mesmo, encontrar coisa alguma na capital enquanto suas coordenadas fossem as da vida rural. Seu tempo nada tem a ver com o ritmo acelerado de uma grande cidade. Sua crença na estabilidade, na permanência de edifícios, na imutabilidade das moradias e comportamentos, não tem mais lugar em meio à modernização urbana.

Nas *Revistas*, a estabilidade e a permanência do campo são opostas à fluidez e à mutabilidade da cidade que se moderniza, o que faz com que **a capital** apareça como a grande protagonista das ações (*ibid.* Grifo meu). A cidade é o novo lugar da história e a idéia de capitalidade passa a ser a nova referência dos padrões de **urbanidade**.

Mais o Rio de Janeiro vai assumindo sua “capitalidade”, mais os costumes se reformam, deixando perplexos os moradores pela perda dos referenciais sobre os quais se pautava o seu comportamento. Essa renovação do tecido urbano e dos costumes apresentou sérios problemas para os moradores do Rio, pois não se tratava somente de uma questão estética – a reforma urbana –, mas, principalmente, de uma nova maneira de estar na cidade. Tratava-se, portanto, de uma **adesão** aos novos valores urbanos que remetia para um modo burguês de ser, pautado pela individualidade e pelo individualismo que iam deixando para trás uma cidade que ainda tinha muito de familiar e onde, todavia, se tecia um emaranhado de fios que sustentavam múltiplas redes de solidariedade popular e que apontavam mais para os vínculos de solidariedade do que para o “salve-se quem puder” dos interesses privados.

A questão da adesão/rejeição da cidade reformada e da incorporação de novos valores sociais é mostrada por Artur Azevedo na sua revista *Guanabarina*, de 1906, em que **o progresso** (o futuro) entra em luta com **o Carrancismo** (o passado). Assim, a revista se inicia com uma visita do Carrancismo a Satanás, na qual lhe faz um pedido:

Quero que envie àquela infeliz cidade um mau gênio que se oponha a todos esses propósitos de melhoramentos (...) que corte as asas a todas essas fantasias audaciosas (...) que faça com que o Rio de Janeiro continue a ser a cidade das ruas sem Sol, a capital da febre amarela e da tuberculose. Aquilo está perdido, os costumes reformam-se, começa a haver **sociabilidade** (...) sociabilidade, calcula! (...) sociabilidade no Rio de Janeiro! (...). (Apud Sussekind, op. cit., p. 270. Grifo meu)

O que Azevedo entende por **sociabilidade** não fica muito claro, mas o importante é que ele relaciona a sociabilidade com a reforma dos costumes, o que nos leva a pensar nas duas novas dimensões da cidade: **o espaço público** e **a opinião pública**. Ora, essas duas dimensões dão fundamento à idéia de capitalidade e fazem da cidade o lugar não só da história como, também, da política. Logo, estamos falando de formas de sociabilidade que se fundam na lei e que têm como pressuposto o sujeito de direito; portanto, remetem para a igualdade de condições entre os cidadãos.

Até aí nenhuma novidade, pois o império da lei remete aos idos de 1824, quando da primeira Constituição. O que é novo é o papel que a cidade tem como “imago” da Nação e, por isso mesmo, lugar de acolhimento das representações do pacto social. Nesse sentido, a cidade se transforma no verdadeiro objeto de elaboração de um pacto urbano. Assim, as formas de sociabilidade passarão a ter como referência a cidade/capital, que, por ser o “imago” da Nação, é o *locus* para onde converge o imaginário sobre os destinos do país, o futuro, o progresso, a civilidade e o cosmopolitismo. A cidade é percebida, então, não só como o lugar do processo civilizatório, mas como componente fundamental desse processo.

A capital do país é investida da qualidade de centro da vida política, econômica e cultural, e, principalmente, da qualidade de **mito** que orienta a *praxis* da população na definição de uma identidade que funcione como sinalizadora de sua urbanidade. É por isso que, segundo Flora Sussekind, durante os 30 anos em que as *Revistas* estiveram presentes no cenário cultural carioca, elas historiaram “a passagem dos ‘estreitos limites’ de uma ruela (Rua do Ouvidor) para as ‘amplas perspectivas’ de uma avenida (Avenida Central)” (ibid., p. 134). É como se a passagem da ruela para a avenida pudesse realizar a “utopia da capital” (ibid., p. 19); utopia de uma cidade ideal que deveria orientar seus moradores a optar por uma urbanidade adequada aos seus *status* de habitantes da capital do país.

Enquanto faltarem coordenadas fixas que orientem “geográfica” e moralmente a população para as experiências da vida urbana, as *Revistas* se mostrarão necessárias, quando a utopia da capital for substituída pelas **certezas** dos “especialistas” da cidade – os proto-urbanistas –, as *Revistas* definirão e conhecerão um melancólico fim (ibid., p. 135, 167. Grifo meu).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALGRANTI, Leila Mezan. *O Feitor Ausente*. Estudos sobre a Escravidão Urbana no Rio de Janeiro. (1808-1822). Petrópolis: Vozes, 1988.
- AUGUSTI, Valéria. *O Romance como Guia de Conduta. A Moreninha e os Dois Amores*. 1998. Dissertação (Mestrado) – IEL/UNICAMP, Campinas.
- BRESCIANI, Stella. Le Pouvoir de l'Imagination: du For Intérieur aux Moeurs Publiques. Germaine de Staël et les Fictions Littéraires. In: HAROCHE, Claudine. (Org.). *Le For Intérieur*. Paris: PUF, 1985.
- CÂNDIDO, Antônio. *Literatura e Sociedade*. Estudos de Teoria e História Literária. 5. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1976.
- CAUQUELIN, Anne. *Essai de Philosophie Urbaine*. Paris: PUF, 1982.
- CUNHA, Herculano A. L. *A Prostituição na Cidade do Rio de Janeiro*. 1845. Tese – Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Typ. Imparcial de F. Paula Brito.
- DIAS, João Duarte. *Higiene Relativa às Diversas Condições Sociais*. 1844. Tese – Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Typ. Universal Laemmert.
- FLORES, Moacyr. *O Negro na Dramaturgia Brasileira. (1838/1888)*. Porto Alegre: ED/ PUC-RS, 1995.
- GOMES, Renato Cordeiro. *Todas as Cidades, A Cidade: Literatura e Experiência Urbana*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- HAROCHE, Claudine. *História do Rosto. Expressar e Calar suas Emoções (do Século XVI ao Início do Século XIX)*. Lisboa: Editorial Teorema, [s.d.].
- \_\_\_\_\_. *Da Palavra ao Gesto*. Campinas: Papirus, 1998.
- KATO, Ruth Maria. *Revoltas de Rua. o Rio de Janeiro em Três Momentos: 1821, 1828, 1831*. 1998. Dissertação (Mestrado) – IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro.
- MACEDO, Francisco F. de. *Da Prostituição em Geral*. 1872. Tese – Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Typ. Acadêmica.
- MACEDO, Joaquim Manuel de. *A Luneta Mágica*. 8. ed. São Paulo: Ática, 1995.
- MACHADO, Roberto. Nada do que É Urbano lhe É Estranho. In: MACHADO, Roberto et al. *Da Nação da Norma*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- MEYER, Marlyse. *Folhetim. Uma História*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- \_\_\_\_\_. Um Fenômeno Poliédrico: o Romance-Folhetim Francês do Século XIX. *Vária História*. Revista do Depto. de História. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, n. 19, p. 41, nov. 1998.
- MORAES E VALLE, Manoel M. *Algumas Considerações sobre a Mendicidade no Rio de Janeiro*. 1846. Tese – Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Typ. do Ostensor Brasileiro.
- NEDER, Gizlene; NARO, Nancy P. A Instituição Policial na Cidade do Rio de Janeiro e a Construção da Ordem Burguesa no Brasil. In: Neder, Gizlene et al. *A Polícia na Corte e*

*no Distrito Federal. (1831/1930)*. Rio de Janeiro: Divisão de Intercâmbio e Edições/PUC, 1981.

SCHORSKE, Carl E. A Cidade segundo o Pensamento Europeu – de Voltaire a Spengler. *Revista Espaço e Debate*, São Paulo: NERU, ano IX, n. 27, 1989.

SERRA, Tania Rebelo Costa. *Joaquim M. de Macedo ou os Dois Macedos. A Luneta Mágica do Segundo Reinado*. Rio de Janeiro: Ed. do Depto. Nacional do Livro/FBN, 1994.

SUSSEKIND, Flora. *As Revistas do Ano e a Invenção do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FCRB, 1986.

## RESUMO

Numa sociedade em que ordem/desordem se misturam, em que a idéia de legal/ilegal está pouco definida, numa sociedade como essa, a idéia de sociabilidade, de convívio na esfera pública, é percebida como um problema. Vive-se o dilema do enquadramento da população – quando essa sociedade se urbaniza, como é o caso do Rio de Janeiro na segunda metade do século XIX – num decoro urbano, tornando inteligível aos moradores o norte moral desta cidade e daquela sociedade. A cidade torna-se, então, mais que um lugar, uma referência, que irá funcionar como verdadeira doadora de identidades a seus moradores. Tomemos o Rio de Janeiro imperial como um verdadeiro laboratório onde a própria sociedade brasileira estará experimentando as delícias e/ou os horrores da modernidade.

**Palavras-chave:** ordem/desordem, sociabilidade, Rio de Janeiro

## ABSTRACT

In a society where order/disorder are mixed, where the idea of legal/illegal is not so defined, in a society like that, the idea of sociability, the coexistence in the public sphere, is perceived as a problem. In the second half of the XIX<sup>th</sup> century in Rio de Janeiro, when the city urbanization begins, the adoption of coexistence models became a reference to the city and the society. In that moment, the imperial city was truly a laboratory where the Brazilian society experimented the wonders and the horrors of modernity.

**Keywords:** order/disorder, sociability, Rio de Janeiro

---

Recebido para publicação em março de 2002

**Robert Moses Pechman** é docente associado do IPPUR-UFRJ

## De *chão* religioso a terra privada: o caso da Fazenda de Santa Cruz<sup>1</sup>

*Fania Fridman*

### INTRODUÇÃO

Este texto trata do processo de partilha e apropriação da Fazenda de Santa Cruz, histórico centro agrário-fabril fluminense, organizado pela ordem jesuítica no final do século XVI<sup>2</sup> e que se tornou terra privada após longo processo. Com a expulsão dos eclesiásticos em 1759, ela passa a ser incorporada aos bens da Coroa, denominando-se Fazenda Real de Santa Cruz e ficando subordinada diretamente ao Vice-Rei pela Carta Régia de 16 de outubro de 1761. Iremos averiguar, neste estudo da estrutura fundiária e da privatização da Fazenda, como suas terras foram doadas em sesmarias e o impacto desse instrumento régio no povoamento da região. Cremos ser tal privatização de terras religiosas, tornadas públicas, um dos principais traços estruturais da província e, posteriormente, estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>1</sup> A história das terras da Fazenda de Santa Cruz localizadas na cidade do Rio de Janeiro foi tratada no capítulo "Rio de Janeiro Imperial: a propriedade fundiária nas freguesias rurais" (Fridman, 1999).

<sup>2</sup> Estendendo-se da Baía de Sepetiba até o Vale do Paraíba do Sul, incluindo terras da Serra do Mar.

## DE FAZENDA DE SANTA CRUZ À REAL FAZENDA DE SANTA CRUZ

Formada a partir de distintas propriedades<sup>3</sup>, a Fazenda de Santa Cruz (FSC) foi reunida pelos jesuítas em dois grandes quadros: o primeiro, da faixa litorânea até o alto da serra com 4 léguas<sup>4</sup> divididas em arrendamentos, e o segundo com 6 léguas, considerada pelos padres como área de reserva. Para Gama (1875, p. 207), a FSC “tinha por limites: a freguesia da Sacra Família do Tinguá em Vasouras, ao norte; a linha do Curral Falso contígua à Guaratiba até o mar, ao sul; os terrenos de Marapicu, à leste; e as terras de Mangaratiba, no ponto do Itinguassu, à oeste”.

No período minerador, o Rio de Janeiro assumiu o papel de porto exportador de ouro e de diamantes para a metrópole: a “primeira zona serrana” e as minas foram alcançadas por importantes caminhos que tanto determinaram a comunicação daquele interior com o Rio e a Europa, quanto desempenharam papel decisivo na história fundiária da região, inclusive aquela ocupada pela FSC. São eles (ver Mapa 1): 1) o Caminho Novo de Garcia Paes (ou do Pilar, ou do Couto ou do Guaguassu), iniciado em 1698 por Garcia Rodrigues Paes, filho do “Caçador de Esmeraldas” Fernão Dias Paes; 2) a variante construída por Bernardo Soares Proença (ou Caminho Novo de Inhomirim), finalizada em 1724 (indo do porto Estrela, no rio Inhomirim, até o Caminho do Couto, nas proximidades do rio Paraíba); e 3) o caminho do Mestre de Campo Estevão Pinto (ou do Tinguá), aberto por volta de 1728 e que partia do Caminho do Couto, no trecho entre Pau Grande (Avelar) e Roça do Alferes, transpunha a serra do Tinguá até chegar a Maxambomba (hoje parte de Nova Iguaçu).

<sup>3</sup> A primeira, com 4 léguas (cuja testada partia de Sapegoara ou Sapeaquera até atingir Guarapirangua ao longo do mar), correspondia à metade da propriedade que pertencera desde 1567 a Cristovão Monteiro, ouvidor-mor do Rio de Janeiro, e que fôra doada aos padres por sua viúva em 1589. A outra metade foi obtida pelos jesuítas, em 1654, através de uma permuta por terrenos em Bertioga e Santos. Quanto às demais parcelas: em 1616, por 60\$000, compraram as terras de Manoel Velloso de Espinha (500 braças de testada por 1.500 de sertão) e, em 1618, por 1.000 cruzados, adquiriram dos herdeiros de Manoel Antônio e Francisco Correia de Alvarenga mais léguas de uma sesmaria nas cabeceiras do rio Guandu. Finalmente, em 1656, Francisco Frazão de Souza vendeu sua propriedade aos padres que, desta forma, totalizaram 2.167 km<sup>2</sup> (Ministério da Fazenda, 1901; Góes, 1942).

<sup>4</sup> A légua colonial brasileira, ou légua de sesmaria ou légua craveira, equivalia a 6,6 km. Para Simonsen (1977), as medidas lineares, agrárias e de peso eram idênticas no Rio de Janeiro e Lisboa. As principais relações entre as medidas de área são: 1 braça de sesmaria (1 braça por 1 légua) é igual a 14.520 m<sup>2</sup>; 1 légua quadrada de sesmaria vale 43,56 km<sup>2</sup>; 1 braça quadrada, 4,84 m<sup>2</sup> (1 braça mede 2,2 m); 400 braças quadradas (ou 16 alqueires) formam 1 prazo; e 1 alqueire mede 4,84 ha (48.400 m<sup>2</sup>). No Brasil colônia e imperial, 1 data totalizava aproximadamente 272 ha, ainda que muitas vezes a expressão fosse utilizada para designar uma pequena propriedade.



Até então, a ligação entre a cidade e as minas ocorria por via marítima até Parati, onde começava o Caminho Velho<sup>5</sup>. Para evitar esta travessia por mar entre a ilha da Pescaria (pertencente a FSC) e Parati por conta da presença dos piratas na baía de Sepetiba, o rei autorizou, e o governador Rodrigo César de Menezes mandou executar, em 1725, a abertura do “Caminho Novo da Freguesia de Nossa Senhora da Piedade até a Fazenda de Santa Cruz”. As obras, que se alongaram por muitos anos, suscitaram protestos dos padres (Holanda, 1996) e dos habitantes de Parati e de Angra dos Reis<sup>6</sup>, obrigando o rei a expedir ordens severas para que a via fosse aberta pelos jesuítas em suas terras. Mesmo com as determinações reais os sacerdotes mudaram o rumo do Caminho, atitude que ocasionou a denúncia de Vahia Monteiro<sup>7</sup>.

Em decorrência da mudança do traçado, houve um acordo entre os jesuítas e o provedor do Rio de Janeiro, o capitão-mor Manoel Pereira Ramos, que obteve um sobejo de uma légua junto a seu engenho de Marapicu em terras contíguas àquelas dos eclesiásticos que, desta maneira, ficaram demarcadas sem ônus. Seguida ao acordo, em 1731, fez-se uma completa demarcação, por ordem do rei Dom Miguel Maldonado, para verificação do traçado das terras de Santa Cruz com o auxílio de um tenente general engenheiro, “uma pessoa sem suspeita e juramentada” (Gama, op. cit., p. 203).

No ano seguinte o capitão general de São Paulo solicitou ao governador do Rio de Janeiro a “remoção dos embarços criados pelos jesuítas”. A abertura de tais caminhos proporcionava sesmarias ao seu construtor<sup>8</sup>, concessões de terras

<sup>5</sup> Aberto pelos índios Guaianases para ligar Parati a Guaratinguetá e Taubaté, e desta na direção da serra da Mantiqueira, pelo Vale do Paraíba paulista “não de baixo para cima, como seus antepassados, e sim de cima para baixo, no que se chamaria, sem dúvida, não a conquista do planalto pelos da planície, e sim a da planície pelos do planalto, pelos caçadores de ouro e de esmeraldas” (Gerson, 1970, p. 13). O caminho de São Paulo para as minas fôra utilizado pelos bandeirantes, daí sua outra denominação: Caminho dos Bandeirantes.

<sup>6</sup> Alegando prejuízos decorrentes do traçado da estrada, que “havia de extinguir as vilas por falta de comonicação”. Representação a Luis Vahia Monteiro, governador do Rio de Janeiro (apud Reis, 1971, p. 49).

<sup>7</sup> Denúncia de que os padres teriam aberto uma picada “por partes alagadiças e intratáveis”.

<sup>8</sup> Assim, por exemplo, o guarda-mor Garcia Paes e seus filhos receberam, em 1711, “hua datta de terras que comprehenda o mesmo numero de legoas, como se houvessem de dar repartidas a quatro pessoas” (Iria, 1963), onde fundou um Morgado com 523,5 km<sup>2</sup> (Silva, P., 1991). Também o sargento-mor Bernardo Soares de Proença recebeu “3.000 braças de terras em quadra por detrás da serra do Frade e da serra de Tacoya”, em 1721, pela abertura da variante para as Gerais. Quanto às sesmarias doadas ao longo do Caminho Novo, citamos as da Borda do Campo (Registro Velho), Mathias Barbosa, Parahiba do Sul e de Macacos (Silva, M., 1934).

que levaram à concentração fundiária e à formação do território.<sup>9</sup> Ao longo dessa trilha, povoadores mineiros e combatentes retornados do conflito na colônia de Sacramento também receberam terras, com várias vantagens incluídas<sup>10</sup>. Assim, a abertura desta estrada possibilitou a conquista e a colonização daquela região e o posterior estabelecimento da “civilização do café”, cujo núcleo inicial foi a propriedade de Paes (Reis, 1971). Estas doações foram normatizadas e seguidas por provisões em 1716 e 1731<sup>11</sup>.

Como nas demais vias, ao longo do Caminho da Piedade, algumas das concessões se localizavam em áreas da FSC, merecendo citar as doações a Francisco Cordovil de Siqueira (1729), “no rio Jacú (...) uma légua”, a Jacintho Gomes (1747) 1.500 braças, a Francisco da Costa Nogueira (1742) com “1.500 braças em quadra, no caminho que vai para São Paulo (...) entre as datas de Francisco Cordovil de Siqueira e João Machado Pereira”<sup>12</sup>, a Braz Gonçalves Portugal (1758)<sup>13</sup>, “no caminho que vai para São Paulo para lá do registro de Itaguaí com 7 léguas em terras”<sup>14</sup>. Ao final da gestão dos jesuítas, observamos a privatização de partes da FSC, através das concessões apontadas, de outras doadas a partir de então, da usurpação das terras indígenas e da invasão de áreas em

<sup>9</sup> Lamego (1963) cita o exemplo das terras dos Paes Leme (da serra do Tinguá até Belém), onde ergueram uma capela que se tornou o marco de fundação da vila de Paraíba do Sul, e receberam o direito da passagem dos rios Paraíba e Paraibuna (Motta, 1998), além de construir os pousos para viajantes às margens do rio Paraíba.

<sup>10</sup> Isenção de serviço militar, privilégios fiscais e imunidades no campo judicial, incluindo indulto a criminosos.

<sup>11</sup> Duas Cartas Régias (de 25/2/1702 e a de 7/31703), que tratavam da apresentação dos títulos no prazo de 6 meses, demarcação de lotes em 2 anos e obrigação de exploração agropecuária em, no máximo, 3 anos. As provisões determinavam a extensão das terras: meia légua em quadra no caminho; 3 léguas em quadra no sertão; naquelas que dessem em rios caudalosos, uma margem poderia ser assoreada; e, na outra margem, meia légua para uso público.

<sup>12</sup> São João Marcos se originou das terras de João Machado Pereira concedidas desde 1733. Curato em 1742, a capela foi transferida em 1783 para Panelas, e em 1811 foi elevada à vila de São João Príncipe.

<sup>13</sup> Os irmãos Braz, José e Manuel Gonçalves Portugal receberam sesmarias na região de Rio Claro e de São João Marcos em 1775, 1779 e 1772 respectivamente. Manuel, que já era possessor de grandes áreas no alto Pirai, fundou nas terras de Rio Claro a fazenda da Cachoeira, depois Santa Bárbara e seu filho Joaquim fundou as fazendas da Rôla e Sant’anna (1821 e 1840) à beira do rio do Braço à esquerda do rio Pirai (Lamego, 1946).

<sup>14</sup> Confrontantes às do bacharel Cordovil, a José Corrêa Caro (1760), a Apolinário Pereira Cabral (1750), a Cosme Ruiz de Mattos (1760), na freguesia de São João Marcos, ao capitão João Rodrigues Silva (1762) e a Manoel Francisco Ribeiro (1770). Ver IHGB lata 460 pasta 2 e Araújo (1900).

comisso. Podemos assinalar ainda uma mudança na composição das classes sociais entre os foreiros, decorrente do processo de concessões levado à prática nas terras de Santa Cruz, em suas diversas regiões.

Com relação às cessões na margem direita do rio Paraíba, correspondentes aos atuais municípios de Vassouras, Mendes e Paulo de Frontin, destacamos a sesmaria “Chanceler França” ou de Cruzes<sup>15</sup>, de Miguel Angelo Fagundes e França (1793)<sup>16</sup>. Na atual região de Piraí, houve outras concessões: a de Francisco Carneiro de O. Raldes, de 1764; a dos Thomazes (por pertencer a José Thomas da Silva e irmãos), que foi doada por ordem do Vice-Rei em 1763; a de Manoel de Araújo Gomes, com uma légua em quadra, superfície aumentada para três léguas por uma de largura na confirmação real de 1766<sup>17</sup>, entre outras que fizeram parte da ocupação daquela região<sup>18</sup>.

Na vizinhança de Barra do Piraí<sup>19</sup>, sabemos que a ocupação da margem esquerda do rio Paraíba do Sul, área considerada muito fértil, ocorreu através da apropriação das terras dos índios coroados e do povoamento ordenado pelo Vice-Rei. Como os nativos foram repelidos por armas e aldeados nas proximidades do rio Preto a partir de 1801 (Fridman, 2000), as terras puderam ser doadas em lotes, com extensão semelhante e desenho geometrizado. Entretanto,

---

<sup>15</sup> Esta sesmaria foi subdividida depois nas fazendas de Pau Grande, Cachoeira, Mato Dentro, Ribeirão Alegre, Serra Grande, Secretário, Santo Antônio, Secretário Grande, Estiva e Cachoeira (Lamego, 1963).

<sup>16</sup> Outras cessões: as de Palmas (concedida, em 1789, a Antonio Ferreira da Rocha), de Vassouras e Rio Bonito (recebidas, em 1782, por Francisco Rodrigues Alves e Luiz Homem de Azevedo), das Cachaças (de Manuel e João Batista de Araújo, em 1801) e, contígua, mas no município de Piraí, a sesmaria do Oratório (desde 1797 pertencente ao seu pai José Bento de Araújo).

<sup>17</sup> Parte desta sesmaria, hoje no município de Pinheiral, foi vendida a Antônio Gonçalves de Moraes e filhos (padre Joaquim José Gonçalves de Moraes e tenente coronel José Gonçalves de Moraes).

<sup>18</sup> Sesmaria do Serrote (recebida em 1780 pelos Gonçalves de Moraes), a grande sesmaria do Pusso, dividida pelo rio Piraí (doada em 1763 aos irmãos José e João da Silva Sepeda, confrontando as de Matias Pimenta Teles, Joaquim José Feijó, João Batista Feijó, Antônio Estevão de Magalhães Pusso, João Batista de Oliveira e Nicolau Henrique Flores, estas duas situadas na atual Paracambi), sesmaria dos Cristais (pertencente ao Juiz de Sesmarias José Ignácio de Figueiredo em 1817) e as terras recebidas em 1784 por José de Souza Breves e Antônio de Souza Breves, acrescidas em 1797 com a compra da sesmaria de Manoel José da Silva Barros.

<sup>19</sup> Nessa área, entre as sesmarias dos Thomazes e de Cruzes, havia duas grandes propriedades doadas em 1764 e com uma légua em quadra cada uma: a de Francisco Pernes Lisboa e a dos irmãos Antônio e José Pinto de Miranda.

a maior parte das sesmarias ficou nas mãos de famílias, como a Faro (fundadora do arraial de Barra do Piraí e dona da sesmaria do Ipiranga, onde foram constituídas as fazendas Boa Esperança, Ipiabas de Cima e Ipiabas de Baixo), a Gonçalves de Moraes (fazenda do Canto Alegre) e a Thomaz da Silva. Esta última, já havia sido aquinhoadada com importantes áreas da FSC<sup>20</sup>.

O período que vai de 1759 às duas primeiras décadas do século XIX correspondeu então à prática de doações de terras na renomeada Fazenda Real de Santa Cruz (FRSC), acompanhada por um conjunto de medidas ordenadas pelo Vice-Rei Luiz de Vasconcelos e Souza (1779-89) referentes à demarcação de seus limites, à abertura de estradas para o comércio e à permissão de entrada de colonos e arrendatários submetidos administrativamente às feitorias de Bom Jardim, Santarém e Peri-Peri, definidas a partir de então<sup>21</sup>.

Segundo a “Relação da cobrança feita aos foreiros compreendidos em terras de Santa Cruz em conformidade do novo arbítrio da Real Junta” e a “Relação dos foreiros da Real FRSC compreendidos entre a fazenda da Pedra, Sepetiba e Caminho do Piaí”<sup>22</sup>, foram assinalados, em 1794, 81 foreiros em dia com seus pagamentos e uma arrecadação no valor aproximado de 570\$000 réis<sup>23</sup>. A situação não mudou muito em 1804, quando, de um total de 78 foreiros, houve uma arrecadação de 528\$800. Os foros ainda variavam de acordo com a localização e uso da terra: eram mais altos no caminho de Sepetiba ou para as casas de negócio e armazéns.

---

<sup>20</sup> Outras áreas importantes eram as propriedades de Caetano Alves de Oliveira (Ribeirão Frio), Joaquim Gomes Xazeiro (Barra Limpa), Manoel Fernandes Reguengo e Joaquim da Silva (Ribeirão das Minhocas e Morro das Pedras), Joaquim Antônio Soares (Itaoca e Papagaios) e José Pires Teixeira (Fazenda da Cachoeira).

<sup>21</sup> A primeira passou a ser administrada por Pedro Dias Paes Leme, o marquês de São João Marcos. A de Santarém, cortada pela estrada da Pedreira “que levava ao sertão adentro”, tornou-se importante lavoura de café. Na feitoria de Peri-Peri, localizava-se o quilombo Valão da Areia, cujo aniquilamento, após a expulsão dos padres, possibilitou a construção de uma fábrica de farinha, que, próxima a um engenho de aguardente, foi adquirida pelo coronel Ignacio de Andrade Souto Maior Rondon, comandante geral das Milícias do Litoral e proprietário da Mato Alto em Guaratiba, de quem comentamos a atuação junto à aldeia de Itaguaí em Fridman (2000).

<sup>22</sup> Arquivo Nacional, caixa 507 pacote 1 pacotilha 8, doc.6 e caixa 507 pacote 2 pacotilha 17, doc.4.

<sup>23</sup> Os maiores foros referiam-se ao armazém e casa de negócio de José Bento (19\$200) em Sepetiba, ao sítio de Antônio de Andrade (19\$200) na Lagoa Nova, ao sítio de Francisco Teixeira (16\$200) na Guarda Grande e ao sítio de Antônio Francisco (12\$200) no Saco do Retiro. Em contraposição, aos terrenos de casas de moradias em Itaguaí, Grimaneza e praia de Sepetiba eram cobradas taxas entre 3\$200 e 4\$200.

Um exame da relação de 92 rendeiros devedores da FRSC<sup>24</sup>, no período 1804-1806, mostra débitos de tal monta que serviram como uma das razões pelas quais o Vice-Rei propôs o retalhamento de Santa Cruz. Entretanto, com a suspensão do leilão pela Carta Régia de 1803, foram negociados apenas os engenhos de Itaguaí e Piaí. Um ano após a venda do primeiro, 52 arrendatários das terras elaboraram uma representação ao rei na qual acusavam o proprietário, Antônio Gomes Barroso, de obrigar os moradores, sob pena de despejo em 20 dias, a assinarem um papel em branco em que se lavraram, dias depois, novos contratos de arrendamentos, cujos preços foram triplicados ou quadruplicados<sup>25</sup> (ver Mapa 2, Legenda 1).

No decreto de 31 de agosto de 1808, o príncipe regente Dom João deu nova forma à administração da FRSC, subordinando-a à Mordomia da Casa Real. A Fazenda foi dividida em 5 distritos<sup>26</sup>, onde encontramos 118 declarações de foros no período 1807-1813<sup>27</sup>. Entre os arrendatários assinalemos José Ribeiro<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Arquivo Nacional, caixa 507 pacote 2 pacotilha 20. Os documentos mostram que as maiores dívidas, no total de 2: 158\$048 réis, referiam-se ao capitão-mor Manoel Pereira Ramos (junto à vala), a Antônio Roiz (Mato da Paciência), Cláudio Roiz da Costa (distrito Fazenda), Antônio José Dias (Chaperó) e a Clemente José Dias (Piranema).

<sup>25</sup> Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos II, 35,10, 18. O comendador Antonio Gomes Barroso adquiriu o engenho de Itaguaí com a condição de transformar a aldeia de repartição em vila que foi então fundada pelo Alvará de 5 de julho de 1818. Os índios requisitaram seu patrimônio em Itacurussá que, entretanto, foi anexado ao patrimônio público (Fridman, 2000).

<sup>26</sup> Fazenda, Curtume, Taguahy, Serra e Peri-Peri. Eram as seguintes as localidades que compunham os distritos: Sepetiba, Mato da Paciência, Curral Falso, Vista Fazenda, Cercado Grande, morro do Ar e caminho do Marapicu (no primeiro); rio do general Inácio, Mangariba, Frutuoso, Limeira e Valão dos Patos (no segundo); Piranema, Grimaneza, Facão, Chaperó, morro dos Coxos, Tanheronha, morro Grande, Limoeiro, Maxarabá, morro dos Pretos, morro das Pedras, Teixeira, caminho da Guarda Grande, Lagoa Nova, Cercadinho e Ao Pé da Serra (no terceiro); Alto da Serra, Ribeirão das Lages, Mombuca, Bom Jardim e morro das Formigas (no quarto); e Barro Vermelho, lagoa do Cocal, Peri-Peri, lagoa do Quilombo, morro dos Pindombás, lagoa do Bananal, Vala do Piloto, morro da Serraria, Lagoinha, Lagoa Nova e morro da Colher (no quinto).

<sup>27</sup> Arquivo Nacional, caixa 507, pacote 2, pacotilha 20, doc.01 e caixa 507, pacote 3, pacotilha 30, doc.10. Destas, 42 referenciavam-se ao 3º distrito, 32 ao 5º, 21 ao 4º, 15 ao 1º e 8 ao 2º. Em tais registros não estão assinalados a área nem o preço. Somente 2 registros encontram-se sem localização. Entre as declarações, encontramos as de Antônio de Andrade na Lagoa Nova (100\$000), de Raimundo Pires Teixeira em Chaperó (52\$200), de Manuel Francisco da Costa no morro dos Pretos (51\$200), de Francisco da Rocha na Lagoa do Cocal (30\$000) e de João Vasques no Bananal (foro anual de 25\$600).

<sup>28</sup> Em 1823, José Ribeiro já havido se tornado proprietário de um engenho à foz do rio Guandu, herdado pelo seu neto Antonio José Fernandes Figueira. Este local tomou a

no Supé da Serra com renda a ser paga de 130\$000. Posteriormente, pelo decreto de 20 de setembro de 1808, foram aprovadas as instruções provisórias para a administração da Fazenda e autorizada a venda de “todos os efeitos, gados, madeiras e mais produções da mesma fazenda”<sup>29</sup>. Ainda no sentido do parcelamento e da privatização das terras, citemos a doação de Dom João VI da sesmaria de Bonsucesso, com cerca de 14 km<sup>2</sup>, a Vicente Alves Teixeira Rubião em 1812. A Carta Régia de 26 de julho de 1813 tornou perpétuos os aforamentos na FRSC<sup>30</sup>, sobretudo na região entre o litoral e a divisa com a fazenda Paciência de João Francisco da Silva e Souza, para estimular a fundação de um povoado relacionado à então política de controle do tráfico negreiro e do contrabando na ilha da Pescaria e nas costas vizinhas “evitando-se (...) o incomodo da tropa pagã”<sup>31</sup>, além de visar à comunicação entre a ilha Grande, Parati e a cidade do Rio de Janeiro.

Tal processo de ocupação justifica a disposição legal para a medição da FRSC com um hiato de 61 anos após a saída dos padres. Promulgado em 19 de outubro de 1820, este decreto dizia que:

por se achar apagada e confundida a planta dos rumos e terem desaparecido muitos dos marcos colocados por ocasião da primeira demarcação feita em 1720, nomeio o Desembargador da Casa da Suplicação e Juiz das Demarcações da Real Fazenda, João Ignácio da Cunha, para juiz do Tombo e julgar as dúvidas porventura suscitadas na medição da mesma Real Fazenda. (apud Freitas 1987, p. 204)

---

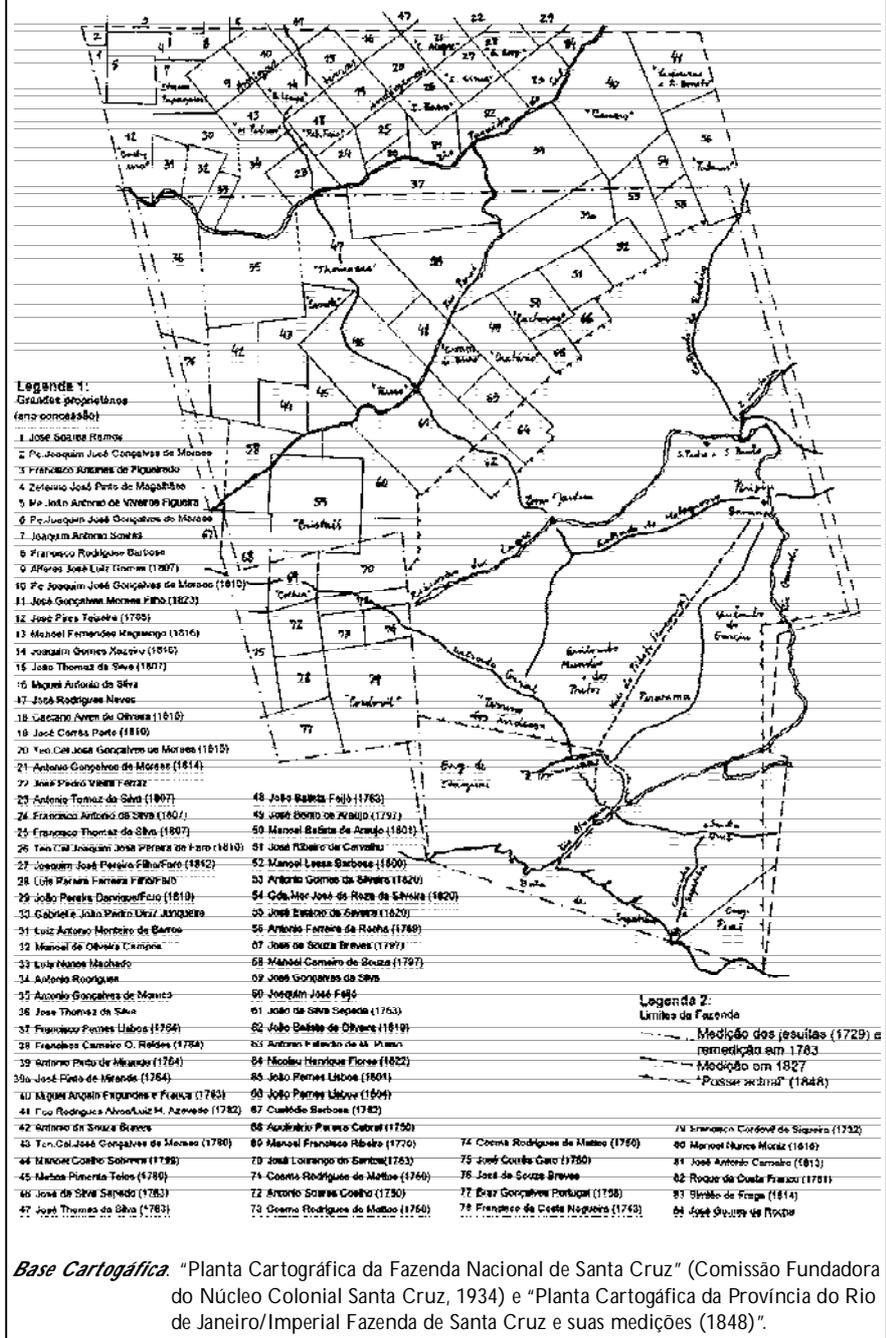
denominação de Figueira. Ao que tudo indica, era testa-de-ferro do capitão José Caetano Gomes, expulso do comando do Registro e da Guarda de Itaguaí, e cuja requisição de meia légua em quadra contígua à base da serra lhe havia sido negada. A família Ribeiro também possuía terras em Piranema e em Sepetiba (66\$000) onde construía um pouso para tropeiros.

<sup>29</sup> Segundo o Manuscrito II, 35,11,7 n°1-3 da Biblioteca Nacional incluíam-se na lista os escravos de Santa Cruz. Deles, 2 encontravam-se no Hospital Real “aprendendo a cirurgia” e um contingente trabalhava na Quinta de S.A.R.: 4 carpinteiros, 3 pedreiros, 3 ferreiros, 3 carreiros, 17 aprendizes para diversos ofícios “muleques de 12 anos ate 16” e 50 trabalhadores “sendo alguns cazados que virão com suas famílias (...)”.

<sup>30</sup> A lei estipulava que “nas demarcações se não deverão compreender (onde não houver já limites certos) terrenos que ainda estejam em matos virgens quando os prazos excederem a 400 braças em quadra ou seu equivalente terreno” (Ministério da Fazenda, 1964, p.15). Também incentivava a apropriação particular, proibia a derrubada de florestas no alto dos morros e serras e delimitava uma área de 78 ha em Sepetiba para o estabelecimento de uma povoação.

<sup>31</sup> Ver Arquivo Nacional, caixa 507, pacote 2, pacotilha 20, doc. 24.

Mapa 2 – Fazenda Santa Cruz: concessões de terras e limites (séculos XVIII/XIX)



Com a Carta Imperial de 30 de dezembro de 1820, foi exigida a apresentação dos títulos dos foreiros “para reconhecer os verdadeiros limites daquele prédio”<sup>32</sup>.

Com respeito às posses de caráter urbano, estas haviam se iniciado a partir da presença de Dom João VI em Santa Cruz, quando a utilizava como local de veraneio. Na gestão do superintendente visconde do Rio Sêco<sup>33</sup>, foi elaborado um plano de remodelação do conjunto do paço, aprovado em 1817, e os lotes com dez braças quadradas e com foro de \$100 réis por braça foram concedidos aos alferes e aos criados da Casa Real. É possível, portanto, fazer referência a uma “área central da povoação”, observada em Fridman (1999).

Nesse mesmo ano de 1817, a Comissão de Melhoramentos formulou também o Plano Quinquenal para a agricultura<sup>34</sup>. Este plano foi logo questionado por enfiteutas<sup>35</sup> que demandavam contratos perpétuos, maiores extensões, além da melhoria da estrada geral de Santa Cruz, via de escoamento da produção.

De acordo com documento depositado no Arquivo Nacional<sup>36</sup>, em 1821 existiam 58 aforamentos registrados, sendo 44 com área de um prazo, com foro anual de 8\$000 réis e seis galinhas. Havia quatro terrenos com 200 braças por 400 (4\$000 e 3 galinhas), oito com 400 braças de frente por 800 braças de fundo (16\$000 e doze galinhas) e dois aforamentos com 800 braças quadradas (32\$000 e 24 galinhas cada). Entretanto, como vimos, na rua do Comércio, a enfiteuse de um lote com 15 braças de frente por 20 de fundos pagava \$100 réis por braça, o que demonstra maior valorização das terras urbanas comparativamente às rurais. No entanto, todos os arrendamentos foram fixados em nove anos e, entre as cláusulas do contrato, citamos aquelas que não permitiam o subarrendamento sem permissão da Mordomia ou a indenização pelas benfeitorias construídas. Outras se referiam à pena de rescisão, caso o pagamento não fosse efetuado pontualmente e o despejo pela não conservação da propriedade.

Outra inovação implementada na FRSC foi a vinda de imigrantes estrangeiros (chineses de Macau, espanhóis e portugueses do Minho) que, a partir de 1815, iniciaram o processo de transição do modelo agrário baseado na mão-de-

<sup>32</sup> Ver Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos II, 35, 11, 14.

<sup>33</sup> Joaquim José de Azevedo foi um homem extremamente rico que emprestou dinheiro à Casa Real e financiou as despesas para o retorno de Dom João VI a Portugal.

<sup>34</sup> Com instruções para plantio de café em larga escala (necessitando desapropriação de áreas foreiras) e cultivo de arroz, feijão, quando, amendoim, mamona, milho, anil, mandioca, legumes, hortaliças e amoreiras.

<sup>35</sup> Instalados em Itaguaí desde 1810. Por representação ao rei (ver Biblioteca Nacional, Seção de Manuscritos II, 35,10,12-A), acusavam o superintendente de prejudicar seus interesses através do aumento do número de colonos e do foro (até então de 2\$000 por prazo) e da diminuição da superfície das terras.

<sup>36</sup> Caixa 507 pacote 3 pacotilha 30 doc. 10.

obra escrava para o novo regime de trabalho assalariado. Após a revogação do ato que proibia a indústria no Brasil, Santa Cruz também foi um laboratório de experimentações manufatureiras, através de iniciativas como a Real Fábrica de Santo Agostinho (fundada entre 1807 e 1813), a Fábrica de Fiação do Leme (1820), a Companhia Seropédica Fluminense (1844)<sup>37</sup>, além de uma serralharia, uma carvoaria, um curtume, e uma olaria. Tais práticas ocorreram em terras próprias nacionais, públicas, com capitais e lucros privados.

### A IMPERIAL FAZENDA DE SANTA CRUZ

Em maio de 1822, quando Dom Pedro I estabeleceu que a então Imperial Fazenda de Santa Cruz (IFSC) deveria viver de seus próprios recursos, a principal fonte de renda provinha dos aforamentos (3:488\$005). Como a fiscalização era precária, consta que havia ocupações clandestinas, sobretudo nas terras mais distantes. Para melhor controle e arrecadação, o superintendente João da Cruz dos Reis conferiu títulos aos intrusos (59 famílias) e regularizou a situação dos enfiteutas cujos foros estavam defasados<sup>38</sup>. Ainda procurou cobrar as dívidas dos foreiros, mas foi demitido em 1824, no mesmo ano em que os índios passaram à condição de cidadãos pelo artigo 6º da Constituição e pela Portaria de 9 de setembro<sup>39</sup>.

A Carta Imperial de 30 de dezembro de 1823 exigiu, mais uma vez, a apresentação de títulos. Por conta dos seus resultados negativos e da incorporação da IFSC ao patrimônio nacional (com usufruto legado à Casa Imperial por Constituição), uma medição foi ordenada, mas em 1825 seu tombo foi furtado. Em 1827, quando da nova demarcação exigida pelo superintendente Boaven-

<sup>37</sup> A fábrica de seda, de José Pereira Tavares, localizava-se na feitoria de Bom Jardim. Como seus resultados foram considerados insatisfatórios, foi constituída uma comissão da qual faziam parte o Barão de Mauá e o Visconde de Barbacena, com o objetivo de criar a empresa Imperial Seropédica Fluminense, cujo principal acionista seria Dom Pedro II. Segundo o relatório de 1858, ali trabalhavam 58 homens livres e 31 escravos que moravam em alojamentos da indústria (ver Arquivo Público do Estado, PP 8.1, Coleção 78). A produção da fábrica foi interrompida por ordem do Presidente da Província em março de 1863, após graves problemas financeiros. Em 1866, o capitão Luiz Ribeiro de Souza Rezende arrematou os direitos de foro.

<sup>38</sup> Totalizavam apenas 580\$000 e 435 galinhas por ano, a exemplo de Plácido Antunes Pereira de Abreu (4 prazos em ribeirão dos Macacos), Paulo Bregaro (o "Correio da Independência") e vários padres em Piranema.

<sup>39</sup> Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, fundo PP, Coleção 209. Tal portaria dispunha que os que estivessem instalados em Santa Cruz "ao pé da Villa de Itaguahy, sejam de ora em diante tidos como foreiros pertencentes a mesma Imperial Fazenda (...) e como taes devedores de foro que lhes será arbitrado, conforme a porção de terreno que cada hum possuir".

tura Delfim Pereira, 224 cafeicultores formularam uma representação à Assembleia Geral solicitando sua anulação, pois sentiam-se prejudicados pela definição dos limites. Grandes produtores como José Gonçalves de Moraes (o Barão de Piraí, que colhia 10.000 arrobas anuais e possuía 400 escravos), Joaquim José Pereira de Faro e filhos<sup>40</sup> (10.000 arrobas e 540 escravos) e o comendador Joaquim José de Souza Breves<sup>41</sup> (3.000/50) que, junto com outros cafeicultores<sup>42</sup>, concentravam a riqueza da nação que nascia, recebiam títulos nobiliárquicos e constituíam a força política de apoio ao Império.

A citada medição, julgada por Acórdãos da Relação do Rio de Janeiro, em junho de 1828 e maio de 1829, foi sustada pelo decreto de 25 de novembro de 1830, que definiu como limites da Fazenda “os terrenos em cuja efectiva e legitima posse se achava o Senhor Dom Pedro I no dia 25 de março de 1824”. Os terrenos anexados na medição de 1827 “ficam pertencendo àqueles, que no referido dia 25 de março legitimamente os possuíam, ou a eles tinham direito, e a quaisquer de seus legítimos sucessores, em favor dos quais a nação renuncia qualquer direito”. Neste sentido, a Lei de 1830 privatizou parcelas de terras na IFSC de acordo com o artigo 115 da Constituição de 1824, muitas destas propriedades já legalizadas pela Carta Régia de 1813, como já observamos (ver Mapa 2, Legenda 2).

Em 1832, José Bonifácio de Andrade e Silva fixou as condições para o arrendamento<sup>43</sup> das feitorias de Santarém, Bom Jardim e Peri-Peri e para a cessão

<sup>40</sup> Possuidores de grande casa de comércio de café na Corte, sucessores do Barão do Rio Bonito (Maia Forte, 1975) e proprietários das fazendas Santana, Monte Alegre, São José e Aliança (IBGE, 1959).

<sup>41</sup> Considerado um dos homens mais ricos do Brasil, o “Barão do Café”, proprietário de 20 fazendas e de milhares de escravos, também traficava negros cativos através de sua propriedade na restinga da Marambaia.

<sup>42</sup> Capitães Antônio da Silva Monteiro e José Thomaz da Silva Monteiro (8.600/218), capitão-mor José de Souza Braz (6.000/80), tenente Antônio Estevão de Magalhães Pusso (3.000/70), sargento Antônio Esteves d’Aguiar (3.000/246), capitão Antônio da Silva Monteiro (também dono da sesmaria dos Monteiro em Campo Grande), Francisco Caetano de Oliveira Braga (também dono do Engenho de Fora em Guaratiba e de mais 200 braças no Carapiá) e Joaquim Garcia do Amaral (igualmente foreiro de meia légua de sertão por 800 braças de testada na fazenda da Pedra dos carmelitas) Os cafeicultores possuíam ao todo 7.681 escravos (Biblioteca Nacional, Obras Raras - 92,4,1).

<sup>43</sup> Os arrendatários não poderiam derrubar matas virgens sem a permissão da superintendência, usar o algodoal localizado na freguesia do Bom Jardim nem, ao final do contrato, demandar quantia pelas benfeitorias. Outrossim, deveriam fornecer à IFSC 12 sacos de farinha, 2 sacos de milho e 8 sacos de feijão mensalmente, cujo valor, de mercado, seria deduzido do aluguel e cuja remessa seria entregue no curtume da IFSC, com exceção daquela proveniente de Santarém que ficaria a cargo da Superintendência. As obrigações incluíam a conservação das árvores frutíferas, dos cafezais e das casas.

de escravos pertencentes à Santa Cruz. Pelos contratos, que não poderiam exceder a 9 anos, 16\$700 réis seriam pagos por cada prazo (ou \$100 réis/braça quadrada.) e 40\$000 réis anuais (diferente, como vimos, dos 2\$000 estabelecidos na gestão Couto Reis) pelo aluguel de escravos de 12 a 50 anos, aos quais se passava a exigir um bom tratamento. Revela-se aqui a superioridade do preço da mão-de-obra cativa em relação ao do solo, fenômeno tratado por Canabrava (1972; 1985), Mattos (1994) e Silva, L. (1996). Segundo informações referentes ao período 1828-1849, houve 57 registros de foreiros que, apesar de incompletos, nos permitem verificar a importância da localização das terras e seu uso na determinação dos valores dos foros<sup>44</sup>.

Quanto às terras indígenas em Itaguaí, a Câmara Municipal daquela vila resolveu, em 1839, incorporar ao seu patrimônio meia légua em quadra por verificar que:

apenas huma terça parte se acha habitada por 37 famílias indígenas, contendo 141 pessoas (...) outras duas partes das terras se achão estabelecidas pessoas que comprarão as posses, ou bemfeitorias (...) a alguns indios, ou intrusos (...). Parece justo que se de a Camara para seo patrimonio esta data visto que não he toda occupada por aquelles a quem foi concedido (...) <sup>45</sup>.

Ao que tudo indica, não houve demarcação de terras aos nativos. Em 1840, a “Relação dos próprios nacionais que devem ser alienados” declarava a extensão da IFSC (“fazenda com um palácio, igreja e três feitorias”) como equivalente à da época jesuítica. Pelo que observamos, tal área já não mais correspondia à realidade por conta do processo de privatização de suas terras<sup>46</sup>.

## A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX

A Lei de Terras de 1850, ao revalidar as sesmarias cultivadas ou “com princípios de cultura e morada habitual do sesmeiro, concessionário ou seu representante” e ao legitimar “as posses mansas e pacíficas”, propiciou a apropriação legal de grandes parcelas de terras no Brasil e, em particular, no caso da IFSC. No Registro

<sup>44</sup> Na praia Grande, em Sepetiba, e no povoado de Santa Cruz (ruas da Olaria ou da Alegria, do Comércio e da Povoação), o foro de terrenos “para construir casas de vivenda” mantinha-se em \$100 réis por braça, enquanto, na mesma rua da Olaria, o valor pelo arrendamento de uma casa “com venda de molhados” era de 16\$000 réis anuais e o de uma “casa de negócio”, em Piranema, 4\$000 réis. Os dados apresentados aqui estão incompletos, pois este documento contém páginas ilegíveis (Arquivo Nacional notação física 6574 e notação lógica 164).

<sup>45</sup> Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, fundo PP Coleção 209.

<sup>46</sup> Ver Biblioteca Nacional, Seção de Obras Raras 76, 5, 8.

de Terras de 1854 da freguesia de São Pedro e São Paulo do Ribeirão das Lages, apontada como pertencente a IFSC pela Câmara Municipal de Itaguaí, encontramos 90 declarações<sup>47</sup>. Entretanto, dos 126 registros da freguesia de Itaguaí, menos da metade eram foreiros à Fazenda, devido sobretudo à alienação do engenho de Itaguaí no início do século XIX.

As terras enfitêuticas à Santa Cruz abrigavam a fazenda Floresta (meia légua em quadra ou 21,8 km<sup>2</sup>) de Antônio Pereira Barreto Pedrozo e as de área idêntica da Marquesa de Quixeramobim e seu filho Garcia Rodrigues Paes Leme<sup>48</sup>, embora houvesse na região outras de grande extensão<sup>49</sup> assim como no Supé da Serra, onde Antônio Rosa Ramos declarou propriedade (3,5 km<sup>2</sup>) vizinha ao Barão de Itaguaí, que lá possuía uma fazenda (7,4 km<sup>2</sup>) e ainda era dono de 4 prazos em Caçador e de 6,5 na Carioca, Conceição e Saco da Prata, localidades próximas ao povoado de Santa Cruz<sup>50</sup>, enquanto João Batista Barrozo e Roza Maximiliana de Souza Barrozo declaravam 14 prazos (10,8 km<sup>2</sup>) na serra da Coroa Grande, vizinhos à fazenda de Itaguaí<sup>51</sup>. Outras fazendas<sup>52</sup> surgiram de desmembramento. Encontramos também petições de medição e de aforamento de terrenos de marinha<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> Ver Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro – Registro de Terras da freguesia de São Pedro e São Paulo do Ribeirão das Lages (Itaguaí fundo PP notação 40) e Registro de Terras da freguesia de São Francisco Xavier de Itaguaí (fundo PP notação 50) e fundo PP coleção 211. O Registro de Terras da freguesia de Nossa Senhora da Conceição do Bananal, também declarado pela Câmara de Itaguaí como pertencente à Fazenda de Santa Cruz, infelizmente não pôde ser manuseado por encontrar-se em péssimo estado de conservação.

<sup>48</sup> Entre os rios Macaco, Sant’ana e Guandu, patrimônio que provavelmente incluía o antigo quilombo Mundéu dos Pretos.

<sup>49</sup> Ainda que a maioria pertencesse a sobrenomes conhecidos, note-se que em Monte Alegre “doze pretos libertos do finado capitão João Antônio de Oliveira Figueiredo” registraram um prazo de terras foreiras.

<sup>50</sup> No Curral Falso, “porta de entrada” da Fazenda e sede do posto de fiscalização, o Barão de Itaguaí possuía casa de secos e molhados. Era proprietário de armazéns na Pedra e em Sepetiba.

<sup>51</sup> Com 46 prazos (ou 36,7 km<sup>2</sup>), foi declarada pelos herdeiros de José Tavares, proprietário da Companhia Seropédica em sociedade com Antônio Rodrigues Azevedo, com os limites definidos, por um lado, pela IFSC e, por outro, pelas terras dos Barrozo e dos índios de Itaguaí. Os Tavares ainda possuíam terrenos e casa na vila de Itaguaí.

<sup>52</sup> Santo Inácio e Rio Preto, de Caetano José da Silva Santiago, e Arapucaia, declarada por Thomas Dogson, dono do embarcadouro da barra do rio Itaguaí e empreiteiro do calçamento das ruas da Corte, entre as maiores.

<sup>53</sup> Em 1859, José Pinto Tavares requisitou a área entre as fazendas Itaguaí e Arapucaia e, uma outra demanda, foi feita em 1872 pelo Barão de Mauá e deferida pelo Ministério

Das terras não foreiras à IFSC, apenas 5 declarações referiam-se a aldeados que possuíam “uma pequena porção de terra”, ao passo que 40 registravam apropriações de terras indígenas. É certo que as posses dos silvícolas tornaram-se motivo de cobiça após a Decisão do Império de 21 de outubro de 1850, que incorporava as terras dos nativos não aldeados aos próprios nacionais, sob a tutela do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Um outro fator que interferiu naquela apropriação deveu-se ao deslocamento do comércio em duas léguas do porto em direção à serra<sup>54</sup>.

Retornemos às terras foreiras de Santa Cruz no Segundo Império. Sua renda, recolhida sobretudo da pastagem, provinha da arrecadação de foros (inclusive urbanos)<sup>55</sup>, laudêmios, impostos, venda de produtos, empreitadas de escravos, fretes de embarcações e de viaturas, aluguel de ranchos, rendas das feitorias e dos contratos da banda de música. Quanto às condições dos termos de arrendamentos, apontamos o período que variava de três a nove anos, a obrigação de se conservarem os limites demarcados, a proibição de conceder terras a terceiros e a possibilidade de um novo contrato em caso de atraso do pagamento<sup>56</sup>, referente a alqueires, casas e benfeitorias (ver Mapa 3), das quais destacamos o contrato do campo de São José para a construção do Matadouro e das moradias para

---

dos Negócios da Fazenda, relativa às terras situadas entre as suas fazendas Salinas e Arapucaia. Em 1875 o Major Antônio de Oliveira Freitas requisitou o foro no lugar denominado Ponta de Areia de Coroa Grande em Itaguaí (Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, coleção PP caixa 104).

<sup>54</sup> Ofício datado de 1852 ordenava a conclusão da estrada que ligava Itaguaí à serra do Catumby (Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro fundo PP coleção 211). Em relação aos registros de aquisição de antigas terras indígenas, 20 eram na localidade Matto dos Índios (pequenas por se encontrarem em sítios urbanos), 10 nas estradas da Guarda Grande e Geral, 3 na rua Direita em Itaguaí e as demais no saco do Quilombo, Retiro, Laranjeiras e na ilha de Itacurussá.

<sup>55</sup> Alguns dados são reveladores do processo de ocupação urbana na área do Curato. Se, em 1838, havia 237 prédios (37 na área interna do Paço), em 1888, já eram 1.332. Entre 1885 e 1892, já estavam instalados os serviços de abastecimento de água, transporte ferroviário, bondes, iluminação a gás, iluminação elétrica (fornecida a partir de 1889 pela usina geradora do Matadouro), três fábricas (de sebo, de cadeiras e de escovas) e três hotéis. Ao final da década de 1880, as localidades mais valorizadas eram o Bosque em frente ao portão da Coroa (cujos foros alcançavam 10\$000 por braça quadrada), o Matadouro e imediações (foros entre 1\$000 e 8\$000), Praça (3\$000), rua do Comércio (3\$000) e as ruas Dom João e Campeiro Mor (2\$000 a 3\$000). Em relação à habitação, uma novidade no Curato foi a ocupação pelos escravos libertos que dedicavam-se às atividades urbanas.

<sup>56</sup> Livro nº 70 da Superintendência da FSC. Ver Arquivo Nacional notação física 6575 notação lógica 165.



operários à firma Coimbra e Farani<sup>57</sup>, o palacete e três alqueires adjacentes (200\$000) à feitoria de Santarém ao fazendeiro Antônio José de Campos e os campos e currais da fazenda a Nuno da Silva Paes e Cia.

Para o caso dos foreiros em débito com a Fazenda<sup>58</sup>, o superintendente José Saldanha da Gama<sup>59</sup>, ao final dos anos 1870, quando da criação do Cadastro da IFSC, promoveu a renegociação dos valores. Ainda na sua gestão, grandes obras de proteção contra as enchentes foram implementadas visando ao aluguel de pastos, e a expansão do plantio de cana-de-açúcar no campo do Paraguai foi incentivada. A abolição da escravidão ocasionou a desvalorização da propriedade rural e a conseqüente falta de mão-de-obra, trazendo o abandono de muitos terrenos na Fazenda (os da baixada de Itaguaí, Bananal, Belém e São Pedro e São Paulo)<sup>60</sup>.

Ao nascer da República, a maior parte da Fazenda, equivocadamente calculada em 1.862,5 km<sup>2</sup>, contava com 1.350 concessões, sendo 874 foreiros e 476 arrendatários (Madruga, 1928). Os limites “são, portanto, em parte indefinidos, variando entre os rumos da demarcação de 1783 e os rumos da demarcação de 1825 cuja determinação depende do conhecimento dos documentos de posse legítima, anterior à data do juramento da Constituição do Império e conseqüente discriminação das terras respectivas” (Leite, 1938, p. 59).

Nesse momento, quando o domínio útil passou à Nação<sup>61</sup> e denunciavam-se funcionários e enfiteutas da agora Fazenda Nacional de Santa Cruz (FNSC)

<sup>57</sup> A Lei Orçamentária 2.348 de 1873 previu 2:000\$000 para a obra, cujo material da construção vinha por navio até Sepetiba. Segundo o contrato assinado em 1874, a firma Coimbra e Farani pagaria pelo Matadouro Imperial, inaugurado em 1881, uma taxa anual de 971\$000 durante cinquenta anos. Os trabalhadores moravam em vilas operárias que totalizavam 67 casas. Em frente à sede, conhecida por Palacete do Matadouro, François Marie Glaziou, o paisagista que idealizara os jardins da Quinta da Boa Vista e do Campo de Santana, criou um jardim em estilo inglês. Em 1886 o prédio tornou-se a Escola Mista de Santa Isabel.

<sup>58</sup> Apenas um deles, o Barão da Taquara, também grande latifundiário em Jacarepaguá, devia 1:500\$000 anuais.

<sup>59</sup> Foi Fidalgo da Casa Imperial, Dignitário da Ordem da Rosa, Comendador da Ordem de Cristo e Cavaleiro da Ordem do Cruzeiro. Era cunhado do Visconde de Algesur, o último proprietário do Morgado de Marapicu.

<sup>60</sup> Muitos foram tomados pelos pântanos, “tornando-se assim de valor quase nulo (...) Por esse meio conseguirá o Governo não só alienar esses terrenos, cujos foros são de difícil cobrança, como proceder à medição parcial e conhecer quais os terrenos devolutos que são abusivamente utilizados, e até alienados” (Ministério dos Negócios da Fazenda, 1899, p. 41).

<sup>61</sup> A Constituição de 1891 transferiu as terras devolutas para os Estados e a União continuou responsável por aquelas de uso público, terrenos de marinha e faixas de fronteira. Segundo

pelo não-pagamento dos foros, os contratos de arrendamentos foram declarados nulos e expediram-se 291 novos títulos de aforamento<sup>62</sup>. A Lei 25 de 1891 autorizou a permanência dos arrendatários nas terras ocupadas e a 126B de 1892 permitiu a concessão pelo governo da remissão de foros em vinte vezes o valor da anuidade dos terrenos da FNSC, bem como a transformação dos arrendatários em enfiteutas e a revalidação dos contratos assinados depois da Lei de 1830<sup>63</sup>. Tais normas legalizaram a ocupação dos grandes proprietários e procuraram contornar a situação lamentável apresentada pelas finanças de Santa Cruz que, ainda assim, perdurou por muitos anos.

Uma outra medida, com o mesmo objetivo, foi promulgada em 1895 com a Lei 360 de 30 de dezembro, autorizando o Governo a transformar os arrendamentos em aforamentos, a remir os arrendamentos mediante o pagamento de vinte vezes o valor da anuidade e a vender ou alugar, em concorrência pública, as terras dos campos de pastagem, com exceção dos terrenos adjacentes ao Curato<sup>64</sup>. Foram remidos, então, 94,08 km<sup>2</sup> por 39:933\$527, o que resulta em 424\$464 por km<sup>2</sup>. Comparemos este valor com o dos campos, 16:255\$000 por km<sup>2</sup> (56,6 km<sup>2</sup> avaliados em 920:000\$000). Em 1899, o resgate de 31,4 km<sup>2</sup> gerou apenas 11:497\$821, isto é, a quantia média de 366\$173 por km<sup>2</sup>, o que indica a queda nos valores fixados aos foros, a ineficácia das regras implementadas e a transferência das terras

---

Andrade (1994), tal fato contribuiu para a apropriação das mesmas pelos coronéis, dificultando o acesso à propriedade pelos menos favorecidos. Esta situação perdurou durante a Primeira República.

<sup>62</sup> Realizaram-se leilões para o repasse de prédios, animais e móveis da Fazenda com a facilidade de uma linha de crédito de 100 contos de réis, autorizada pelo decreto 1119 de 5 de dezembro de 1890. Ao Ministério da Guerra, 5º Regimento de Artilharia de Campanha, a FNSC cedeu parte de seus bens (campos de São Marcos, Jacareí e Cercado Grande e prédios como o Palácio Imperial e as senzalas). O decreto 613, de outubro de 1891, obrigou os foreiros e arrendatários ao pagamento da medição dos terrenos. Também foi demarcada uma área adjacente ao Curato para divisão em lotes, com 22 m de frente, a serem aforados. Na antiga feitoria de Santarém foram arrendados 1,32 km<sup>2</sup>, em Bom Jardim 10,62 km<sup>2</sup> e no campo de Santo Agostinho, 7,71 km<sup>2</sup> por 9 anos.

<sup>63</sup> Um decreto de 1892 estabeleceu as regras para a medição que deveria preceder às remissões de foros para a transformação de arrendatários em foreiros e para a legalização de títulos. Citemos o exemplo da Companhia Brazil Industrial, que obteve a escritura de remissão das terras de sua fábrica de tecidos, em Paracambi, em 1894, e ainda 7,7 km<sup>2</sup> remidos em 1895, em nome de Manoel Marques Braga, no lugar chamado Rodeio.

<sup>64</sup> Tal processo de privatização também foi observado em outras regiões do país. Citemos as leis 323 de 22 de junho do mesmo ano e a 545 de 22 de agosto de 1898 elaboradas pelo Congresso paulista. Silva, L. (1994) ainda cita leis do RGS e PA (ambas de 1891), CE (1892), SC (1893), BA (1897) e MG (1900). Para a autora tais normas facilitaram a vida dos posseiros, dificultando os defensores do patrimônio público, e tornaram o Estado um proprietário qualquer regido pelas normas do direito civil comum.

devolutas para o domínio privado. Este processo, que, para Silva, L. (1994), ocorreu numa escala sem precedentes durante a Primeira República e que ficou conhecido por “jubileu do grileiro”, não democratizou o acesso à terra, ao contrário, recriou o latifúndio.

Em 1900, quando a Comissão do Tombamento dos Próprios Nacionais atribuiu a área de 1919 km<sup>2</sup> à FNESC, a Lei 741, de 26 de dezembro, objetivava o aumento de sua receita com a venda de terras desocupadas (ou ocupadas por intrusos), o aluguel dos pastos (com prazo não superior a 20 anos), a transformação dos arrendatários (com concessões anteriores a 15 de novembro de 1889) em enfiteutas e a regularização das terras dos não beneficiados pela Lei de 1895. Uma vez que a arrecadação dos campos de pastagens correspondia à quase metade da renda total de Santa Cruz, o prazo dos contratos foi ampliado para 25 anos pelo decreto 834 de 1901, incluindo grandes proprietários como a Durish e Companhia<sup>65</sup> e George Larue, cujos domínios adquiridos entre 1903 e 1917 totalizavam provavelmente 49,34 km<sup>2</sup> de terras nem sempre contíguas e, das quais, mais da metade não possuía carta de aforamento<sup>66</sup>.

Uma consulta aos contratos<sup>67</sup> nos traz dados que mostram, nas primeiras décadas do século XX, o aumento da desvalorização das terras públicas, a sua transferência para o domínio privado e a reconcentração fundiária nas mãos de poucos proprietários<sup>68</sup>. Uma tentativa, singela, de reverter este processo foi a

<sup>65</sup> Com mais de 2.000 empregados, ela tornou-se em 1905 arrendatária dos campos de Maranhão, São Paulo, São Miguel, Santo Agostinho, Prainha, Roma, São Luiz, São José, Jacareí, São Marcos e terras do Candinho, Frutuoso, Cercado Grande, Curtume, Leme, morro do Ó, Olaria, Entre Dois Rios, Saquassu, Potreiro dos Espinheiros, Bacia, e dos pastos Arrastão e Cajueiros. Vide Registros Cadastrais 526 e 587 do SPU e o código 39.3.62 do Arquivo da Cidade.

<sup>66</sup> A maior extensão de terras englobava 456 alqueires em Piranema (foro anual de 363\$80). Uma listagem desta e de outras aparece nos Livros de inscrição de foreiros (Arquivo Nacional notação física 6573 notação lógica 163) e no Processo 54.925-35 FNESC. A natureza dos documentos não nos permite precisar a área total que pertencia a Larue.

<sup>67</sup> Em 1915, foram vendidos a Cassiano Caxias Santos os direitos das terras anteriormente pertencentes à Imperial Seropédica para a implantação da fazenda Santa Tereza ou Caxias. Francisco Vieira Goulart comprou, em 1923 (regularizadas em 1932), as fazendas Casas Altas (5,8 km<sup>2</sup>) e Noruega (5,2 km<sup>2</sup>), pagando 50 contos de réis pelo laudêmio de cada uma delas. Nos anos 1920, Ignácio Rodrigues de Souza possuía 1,9 km<sup>2</sup> (ou 40 alqueires) na Jacutinga, rancho Barreado e Serra dos Botaes, pagando 40\$000 de foro. Nesta última, Antônio Carvalho de Mello também aforava 1,6 km<sup>2</sup> (32\$000). Antônio Marques dos Santos possuía 1,6 km<sup>2</sup> no Bananal (27\$640) e 2 alqueires em Itaguaí (1\$240) e os herdeiros de Manoel da Silva Soares aforavam 10,1 km<sup>2</sup> no Saudoso Retiro (153\$440), onde Faustin Havelange possuía 2,3 km<sup>2</sup> (44\$940).

<sup>68</sup> Mesmo que ainda se mantivessem pequenas extensões enfiteuticas à FNESC (Arquivo Nacional notação física 6579 notação lógica 169).

Lei 4.230, de 31 de dezembro de 1920, que manteve para o aforamento as mesmas normas fixadas pela Lei 741 de 1900 e proibiu o seu resgate. Acrescentemos ainda a Circular 14, de 13 de abril de 1922, que sujeitou a um novo contrato os foreiros em comisso depois de três anos.

#### A FAZENDA NACIONAL DE SANTA CRUZ A PARTIR DA DÉCADA DE 1930

Silva, F. (1998) aponta que a Revolução de 1930, ao romper com o ordenamento agrário-conservador definido pelas elites do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, propôs a expansão das fronteiras agrícolas e a produção para o mercado interno através de um programa de cooperativas agrícolas. Tal programa, vinculado a um projeto industrial (a exemplo dos em voga nos Estados Unidos e Alemanha), baseava-se no trabalho coletivo de desempregados urbanos. Nestes termos, o Núcleo Colonial de Santa Cruz (NCSC) foi institucionalizado pelo Decreto 19.133, de 11 de março de 1930, de acordo com o Plano de Colonização do Ministério da Agricultura. Para a sua implementação na FNSC, subordinada, a partir de 1932, ao Departamento Nacional de Povoamento do Ministério do Trabalho, além de extinto o regime de aforamento (Ofícios 78-1967 e 29/07 de 1932), foi permitida a transmissão do domínio pleno da propriedade<sup>69</sup>. Foram incorporados ao Plano de Colonização os próprios nacionais, as terras remidas e as regularmente aforadas (indenizadas pelo Governo Federal), assim como as áreas desprovidas de saneamento pertencentes a FNSC<sup>70</sup>. Tal perspectiva vinha ao encontro da política de Vargas que buscou transformar a Baixada Fluminense em uma “nova região”, com vistas ao abastecimento da cidade do Rio de Janeiro<sup>71</sup>, restabelecendo as condições para sua ocupação e solucionando os conflitos pela posse de terras.

<sup>69</sup> O decreto 22.785, de 31 de maio de 1933, proibiu o resgate dos aforamentos dos terrenos pertencentes ao Domínio da União e determinou que os bens públicos não estariam sujeitos a usucapião. Em setembro de 1933, decidiu-se aumentar a arrecadação das terras da FNSC reduzidas entre 15 e 20% “sem mais aquelas acusações de conivência de responsabilidade pelos intrusos que infectavam em boa hora debaixo das vistas do Ministério” (Arquivo Nacional, notação lógica 162 e 163 - Informações em processos sobre terras 1932-33 e 1934-36).

<sup>70</sup> Decreto 2.315, de 1º de junho de 1934. Os 10 mil alqueires que nada rendiam por encontrarem-se em comisso, invadidos ou devolutos e que, à época, entendia-se corresponderem a 50% das terras da FNSC, foram objeto do decreto 24.606 de 1934 que autorizou a desapropriação por utilidade pública.

<sup>71</sup> Este projeto varguista deu origem às colônias agrícolas de Tinguá (Nova Iguaçu), São Bento (Duque de Caxias), Santa Alice (Seropédica), Papucaia (Cachoeiras de Macacu), Magé e Macaé.

Para a constituição do Núcleo Colonial<sup>72</sup>, fazendas foram desapropriadas (Decreto 893, de 26 de novembro de 1938) e, face à superposição de títulos públicos e privados nas áreas destinadas à colonização, foi aprovada a Primeira Comissão Especial Revisora de Títulos de Terras, que obrigou a todos os ocupantes da FNSC a exibição de documentos. Foi dado um prazo de três meses para a legalização das terras e aquelas não regularizadas passaram à União, decisão que não pôde ser contestada judicialmente. Demarcaram-se 1.135 parcelas, das quais 819 eram rurais, com área de 10 hectares, e 316 lotes urbanos de menor superfície. O preço fixado em 10:000\$000 poderia ser quitado entre 10 e 15 anos a partir do terceiro<sup>73</sup>. Segundo Leite (1938), para quem a FNSC possuía 2.300 km<sup>2</sup>, os colonos teriam a obrigação de cultivar pelo menos 2 hectares por ano. Foi um período em que terras da FNSC permaneceram aforadas a grandes proprietários<sup>74</sup> (ver Mapa 4, Legenda 1).

Paralelamente à constituição do Núcleo, terras foram ocupadas por instituições como o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas (em 1938), hoje Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro<sup>75</sup>, e a Base Aérea de Santa Cruz, denominação tomada a partir da Segunda Guerra, que hoje ocupa 22,4 km<sup>2</sup>, foi constituída com parte das terras recobradas pela Diretoria do Domínio da União à Cia. Durisch que se achavam até então sob a guarda de depositário judicial. Tal retomada permitiu também o crescimento das receitas da FNSC, pois, se,

<sup>72</sup> Com área de 110,2 km<sup>2</sup>, ele foi dividido nas glebas Lagoa Nova, Santa Rosa, Piranema e Valinha Serra (em Itaguai) e Guanabara (no Distrito Federal). Esta, ocupou os campos de São Paulo, Jacareí, São Miguel, São Marcos, Cercado Grande, Saquassú e Frutuoso, arrendados a criadores de gado e plantadores de arroz.

<sup>73</sup> “Os candidatos a colonos tinham que exhibir atestado de pobreza e comprovar serem possuidores de prole expressiva para que se tornassem merecedores de um lote de terra” (Arezzo, 1998, p. 44).

<sup>74</sup> Como a The Rio de Janeiro Tramway Light and Power Cia. Ltda. (7,4 km<sup>2</sup> em Bom Jardim, Ariranhas e Ribeirão das Lages), Ravisio e Cia. Ltda. (8,4 km<sup>2</sup>, freguesia de São Pedro e São Paulo), Cassiano Caxias dos Santos (3,7 km<sup>2</sup> em Limoeiro e 1,3 km<sup>2</sup>, Piranema e Serrote do Palmital), Francisco Silveira Machado (3,7 km<sup>2</sup>, Limeira), Gomes & Sacchi (Fazenda Sabugo, 16,8 km<sup>2</sup>), Empresa de Obras Públicas do Brasil (2,9 km<sup>2</sup>, Palmital) e herdeiros de Joaquim Felisberto Macedo (4,0 km<sup>2</sup>, ribeirão do Caçador). Gilberto de Moura Costa obteve requisição relativa às terras aforadas por Jerônimo Barboza de Araújo e seu filho (92 alqueires), José Leocádio Pamplona Cortes (116) e João Ignácio Serra (14) além da concessão de meio prazo em Peri-Peri. Esses 11 km<sup>2</sup> foram ainda acrescidos de outros terrenos.

<sup>75</sup> Com 35 km<sup>2</sup> ao longo da antiga rodovia Rio-São Paulo. Mais ao sul, o Ministério da Aeronáutica construiu uma área para pouso de dirigíveis nos campos de Santa Cruz, São Luiz, Roma, Sapicu, São José, parte do de Itongo e em 13 lotes da Gleba Guanabara.

em 1937 da renda total de 61:023\$768, apenas 630\$400 haviam sido arrecadados dos foros<sup>76</sup>, em 1939, os recursos atingiram 131:325\$000. O quadro no qual o maior rendimento era proveniente do aluguel de pastos (campos Santo Agostinho, 13,5 km<sup>2</sup>, e Maranhão, 6,8 km<sup>2</sup>) manteve-se até os primeiros anos da década de 1940, quando pelo menos metade da renda deveu-se à venda de próprios nacionais<sup>77</sup>. Em 1943, os referidos campos foram entregues ao Abrigo Cristo Redentor para a instalação de uma escola agropecuária<sup>78</sup>.

Em 1939, para saldar débitos após uma seca que assolou a Colônia<sup>79</sup>, lotes foram vendidos, obtendo-se renda de 30:518\$500, quantia sete vezes superior àquela recebida em 1937 (Ministério da Agricultura, 1940), o que mostra que inúmeras glebas foram adquiridas no curto período de dois anos por um pequeno número de "pessoas de recursos" (Geiger e Mesquita, 1956) para sítios de veraneio ou para valorização futura. Tal fato implicou em uma reconcentração da propriedade (ainda que na região do Mazombinha terrenos tenham sido adquiridos por pequenos sitiantes), no aumento do preço da terra e no acirramento dos conflitos fundiários<sup>80</sup>. No decênio seguinte, os lotes atingiram cada um a importância de Cr\$ 300.000,00 em negociações muitas vezes consideradas irregulares<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Do total de 1.858 enfiteutas, 875 estavam em dia, 186 em atraso e 797 em comisso (Ministério da Fazenda, 1938, p. 30).

<sup>77</sup> Em 1941 a arrecadação foi de 228:503\$3, sendo 78:835\$8 de pastagens. Em 1943, quando os aforamentos eram 733 (47 em comisso) e havia 3 ocupações, foram alienados 27 imóveis, cujo valor gerado era quase a metade da renda total de Cr\$ 161.347,00. No ano seguinte 63% da renda total de Cr\$ 200.575,30 foi proveniente da venda de próprios (Ministério da Fazenda, 1945). Cabe enfatizar um grande decréscimo no número de foreiros entre 1939 e 1942 (1.858 para 733).

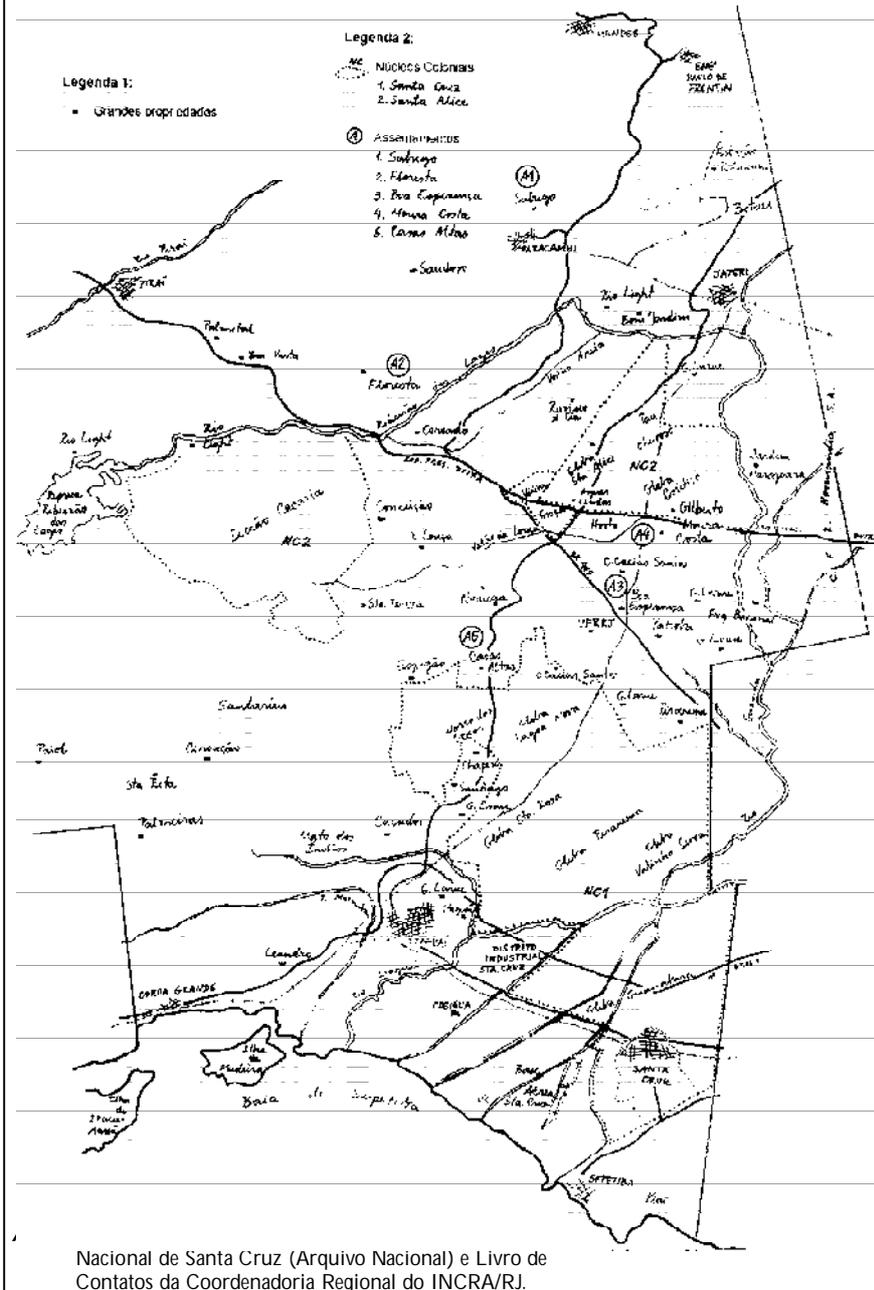
<sup>78</sup> Termo de entrega ao Abrigo Cristo Redentor, Livro da Diretoria do Domínio da União, Superintendência da Fazenda Nacional de Santa Cruz, nota 392, p. 90, no qual equivocadamente, foi incluído o campo de Roma que já fazia parte da Base Aérea. Tal escola não foi construída.

<sup>79</sup> Então ocupada por 1.968 habitantes (entre brasileiros, alemães, portugueses e japoneses).

<sup>80</sup> Após a conclusão das obras de saneamento, lutas foram travadas entre os agricultores que possuíam áreas não valorizadas e sem registro de propriedade e as empresas, os cessionários e sobretudo os grileiros (Arezzo, 1998). Na década de 50 surgiu a Federação das Associações de Lavradores Fluminenses - FALERJ, com forte influência do PCB e apoio das Ligas Camponesas, que resistia às ações de despejo promovidas por grileiros em terrenos da União, inclusive na FNSC.

<sup>81</sup> Geiger e Mesquita (1956) citam a Companhia Raísa Rural Agrícola que comprou várias parcelas. No início dos anos 50 esta companhia era dona das fazendas do Leandro e Itaguaí que totalizavam 5,9 km<sup>2</sup>.

**Mapa 4 – Fazenda Nacional de Santa Cruz: grandes propriedades, núcleos coloniais e assentamentos (século XX)**



De acordo com Silva, F. (1998), os Constituintes de 1946 revogaram a legislação agrária varguista, permitindo o abandono da maioria das colônias no país e o avanço dos fazendeiros sobre as terras públicas. Entretanto, com a volta de Vargas, a política de núcleos regressa com o Plano Nacional de Colonização e com a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização<sup>82</sup>. Tal perspectiva, que também tornou os lotes inalienáveis por dez anos, não impediu a permanência de grandes parcelas privadas<sup>83</sup>. Para a formação do Núcleo Colonial Santa Alice (NCSA)<sup>84</sup>, foram desapropriadas as fazendas Santa Alice, Viúva Graça, Águas Lindas e parte da fazenda Moura Costa<sup>85</sup>. Em 1961, no governo de João Goulart, agricultores da Federação das Associações de Lavradores Fluminenses - FALERJ ocuparam terras sobejas da fazenda Moura Costa, fato que deu origem à constituição da gleba Coletivo agregada ao NCSA<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> Segundo Faissol (1950), quando parte do NCSC já se encontrava emancipada, centenas de famílias viviam pobremente em casas de pau a pique cobertas de sapé. Ele afirma que esta política de colonização não pôde atingir sua finalidade por conta do controle de preços pelos atravessadores do mercado do Rio de Janeiro, a falta de organização da Divisão de Terras e Colonização e as rivalidades étnicas entre os colonos.

<sup>83</sup> Citamos algumas fazendas localizadas em Itaguaí (Ministério da Agricultura, 1952): Noruega (5,8 km<sup>2</sup>, Jayme Pinto da Cunha); Piranema (7,9 km<sup>2</sup>, Fazenda Piranema Ltda); Casas Altas (5,5 km<sup>2</sup>), Espigão (6,7 km<sup>2</sup>), Paiol (2,4 km<sup>2</sup>), Piritiba, Mato dos Índios (0,9 km<sup>2</sup>) e Serra do Óleo (0,6 km<sup>2</sup>) de Zeferino Ferreira Goulart; Patioba (7,1 km<sup>2</sup>, Vicente Meggiolaro); Limeira (14,0 km<sup>2</sup>, Benedicto Gonçalves Serra); Bananal (60,1 km<sup>2</sup>?, José Vasco Junior); Bom Jardim (10,6 km<sup>2</sup>, Abud Nicolau Zarur); e Conceição (3,1 km<sup>2</sup>, Celestino de Sá Freire Basílio).

<sup>84</sup> Ele originou-se em 1955 com 62,2 km<sup>2</sup> divididos em três partes não contíguas: Cacaria, Santa Alice (que incluía a gleba Pau Cheiroso) e Viúva Graça com um total de 269 lotes voltados à avicultura, criação bovina e de pequenos animais e cultura da banana. Ver Decreto 36.806. Segundo o dirigente do Núcleo, o principal problema estava na seleção dos colonos. "O homem surge com a documentação preparada (...) O plano de trabalho é uma mera formalidade legal e aos poucos vai sendo relegado. O atestado de capacidade financeira que o habilitou economicamente à exploração do lote é comumente gracioso. Na realidade, aparece o colono para ser sustentado nos primeiros meses administração. Depois de algum tempo desaparece (...) Seu objetivo remoto era a terra que, próxima a um grande centro de consumo, tende a valorizar-se" (Revista de Imigração e Colonização v.14-15:54).

<sup>85</sup> A fazenda Águas Lindas com 5,3 km<sup>2</sup> já havia sido desapropriada pelo Ministério da Agricultura desde 1948. A fazenda Santa Alice (21,6 km<sup>2</sup>) pertencia à família Penido onde uma pequena parte encontra-se ainda em litígio quanto à avaliação. Da fazenda Moura Costa foram desapossados 23,24 km<sup>2</sup>. Quanto à seção Cacaria, esta ocupou 42 km<sup>2</sup> de terras de Pirai e 4 km<sup>2</sup> de Itaguaí. Todas as terras do NCSA pertenciam a FNSC.

<sup>86</sup> A Superintendência de Política Agrária (SUPRA) iniciou o processo de desapropriação de áreas remanescentes da fazenda Moura Costa, efetivado em 1968 através do Instituto

Ainda em 1961, a parte do NCSC “situada em Itaguaí ressalvada a liquidação do seu remanescente” foi declarada emancipada, e as outras glebas em 1968<sup>87</sup>.

Durante os anos 1970, houve a liquidação do que restava dos núcleos coloniais e a regularização das ocupações da FNSC (Arezzo, 1998). Também o Distrito Industrial de Santa Cruz foi demarcado no campo do Maranhão e, ao final da década de 1980, foram implementados pelo INCRA os assentamentos Sabugo e Floresta, ambos no município de Paracambi<sup>88</sup>. Foi estabelecida ainda a criação de mais três assentamentos em terras da FNSC: Boa Esperança (2,8 km<sup>2</sup> em Japeri), Casas Altas ou Eldorado (invadido desde 1988, ocupou 5,9 km<sup>2</sup> expropriados em 1993) e Moura Costa ou Sol da Manhã (com atuais 7,2 km<sup>2</sup>, localizou-se em áreas remanescentes da fazenda Moura Costa<sup>89</sup> desapropriadas a partir de 1989) (ver Mapa 4, Legenda 2). Tal política visava a solucionar os problemas de moradia e de emprego dos trabalhadores urbanos, transformando-os em produtores rurais.

À guisa de conclusão, a propriedade do solo brasileiro constituiu-se pela passagem do patrimônio público para o domínio privado. Buscamos contribuir para o entendimento do tema com o exemplo da Fazenda de Santa Cruz, cujo

---

Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), órgão criado em 1964 para substituir a SUPRA. A gleba Coletivo foi posteriormente ampliada com a anexação de parte da fazenda Bananal do Peri-Peri e de terras da Companhia Imobiliária Jardim Marajoara. 1,2 km<sup>2</sup> das terras da Companhia Fazendas Reunidas Normandia S.A., localizadas no atual município de Japeri, foram invadidas, a gleba Cacaraia foi emancipada e as demais tornadas particulares. Ver os decretos 50.526 de 1961, 51.906 e 52.107, ambos de 1963, e o decreto 61.488 de 1967.

<sup>87</sup> Decreto 50.530 de 1961 e Portaria 270 de 1968. Da década de 60 assinalamos para outras localidades da FSC a desapropriação de 8,4 km<sup>2</sup> da fazenda Boa Vista (da Cia. de Fiação e Tecidos Confiança Industrial) para o Ministério da Guerra e a instalação da Companhia Siderúrgica da Guanabara (Cosigua) em parte do campo de Santo Agostinho.

<sup>88</sup> A partir de 1974 o termo assentamento foi institucionalizado, substituindo o de núcleo colonial. O primeiro, com área de 13,9 km<sup>2</sup> desapropriada em 1989, visava a solucionar um conflito com posseiros que ocorria desde 1972, e o segundo totalizava 23,9 km<sup>2</sup> de terrenos alodiais ou não sujeitos a foros.

<sup>89</sup> Do total de 722 ha, 271 foram desapropriados pelo INCRA em 1988, 231 ainda dependem de processo junto à empresa Brasilmex Agro Pastoral Industrial e Comercial S.A. (80 ha), a José Mizrahy Engenharia Ltda (101 ha) e à Rita da Conceição (50 ha). Ainda falta regularizar a situação de 220 ha. Contíguo, localiza-se o Horto Florestal (4,9 km<sup>2</sup>), sob a jurisdição do Ibama. Esta área, cedida pelo Incra ao IBDF em 1979, era uma gleba da fazenda Serrinha do Quilombo pertencente a FNSC. Ver Livro n.1 de Contratos de Cessão Gratuita da Coordenadoria Regional do Leste Meridional/Incra folhas 24v/26. Verificamos ainda neste Livro (folhas 23/24) a cessão do morro das Pindobas com 0,72 km<sup>2</sup> para expansão da UFRRJ.

processo de privatização foi, a nosso ver, marcado por seis momentos: 1) da abertura de caminhos à expulsão dos jesuítas (1739-1859); 2) a venda dos engenhos Piaí e Itaguaí (1804-1806) e a política joanina de concessões; 3) as doações de Dom Pedro I (1825-1830); 4) a legitimação das posses e a revalidação das sesmarias através da Lei de Terras (1850); 5) o “jubileu do grileiro” da República Velha (1899-1930); e 6) a formação dos núcleos coloniais (os dois períodos Vargas).

Pudemos acompanhar, nesta ‘longa duração’ (1739-1950), a permanência da concentração (e reconcentração) fundiária através da usurpação das terras indígenas, da invasão de terras públicas, do não-pagamento dos foros devidos, da legalização de ocupações por grandes proprietários e da recriação do latifúndio com a aquisição de glebas pertencentes aos núcleos coloniais. Poucas foram as rupturas deste processo ‘regular’. Melhor seria apontar para uma mudança de roupagem na composição social dos agricultores: de pequenos foreiros dos tempos jesuítas para grandes proprietários rurais que se constituíram em arrendatários ou prestadores de serviços públicos ou, mais recentemente, naqueles interessados na especulação com a terra para atividades mercantis e imobiliárias.

#### AGRADECIMENTOS

Este trabalho só se tornou possível com a dedicação de Valter Luiz de Macedo, também autor dos mapas. Agradecemos a Maria Isabel de Jesus Chrysostomo, que coordenou o levantamento de dados primários e secundários, e a Eduardo Cezar Siqueira, pelas valiosas sugestões. O empenho inicial dos bolsistas de iniciação científica Bianca Coelho Nogueira, Carlos Augusto de Oliveira Ribeiro Júnior, Emerson Paulino, Isabela Penna Firme Pedrosa, Marcele Monteiro de Souza e Priscila Barreto Sampaio e, mais recentemente, de Alex Mineiro Topini e João Paulo Pereira do Amaral, merece nosso reconhecimento. Somos gratos aos funcionários do INCRA/RJ Júlio Cesario de Mello Neto, pela permissão, e a Daniel Figueiredo da Silva, pela ajuda irrestrita na consulta aos documentos pertencentes ao Projeto Fundiário de Santa Cruz (desativado em abril de 1999), assim como a Lecila Soares Meireles, técnica da Divisão Operacional, e a Luiz Junqueira, topógrafo da Divisão de Cartografia.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, M. C. A. Questão da terra na Primeira República. *História e Perspectivas*, n. 10, jan./jun. 1994.
- ARAÚJO, J. P. S. Relação das sesmarias da Capitania do Rio de Janeiro extraída dos Livros de Sesmarias e Registros do Cartório do Antonio Teixeira de Carvalho 1565-1796. *RIHGB*, n. 63, 1900.

- AREZZO, D. C. Administração fundiária no Rio de Janeiro. In: CARNEIRO et al. (Org.). *Campo aberto*. o rural no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 1998.
- CANABRAVA, A. P. A repartição da terra na capitania de São Paulo. *Estudos Econômicos*, v. 2, n. 6, 1972.
- \_\_\_\_\_. A Grande Lavoura. In: *História Geral da Civilização Brasileira* 4. ed. São Paulo: Difel, 1985. v. 4.
- CARNEIRO et al. (Org.). *Campo aberto*. o rural no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 1998.
- FAISSOL, S. Notas sobre o Núcleo Colonial de Santa Cruz. *Boletim Geográfico*, n. 82, jan. 1950.
- FREITAS, B. *Santa Cruz Fazenda Jesuítica, Real, Imperial*. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 1985, 1986 e 1987.
- FRIDMAN, F. *Donos do Rio em nome do Rei*. uma história da propriedade fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond/Jorge Zahar Editor, 1999.
- \_\_\_\_\_. Três vilas da Província Fluminense. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 6. 2000, Natal. *Anais*.. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFRN, 2000.
- GAMA, J. S. História da Imperial Fazenda de Santa Cruz. *RIHGB*, v. 2, n. 38, 1875.
- GEIGER, P.; MESQUITA, M. G. *Estudos rurais da Baixada Fluminense 1951-53*. Rio de Janeiro: IBGE, 1956.
- GERSON, B. *O ouro, o café e o Rio*. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira Editora, 1970.
- GÓES, H. A. *A Baixada de Sepetiba*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Obras de Saneamento, 1942.
- HOLANDA, S. B. Vale do Paraíba: velhas fazendas. In: *Livro dos prefácios*. São Paulo: Cia das Letras, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 1959. v. XXII.
- IRIA, A. Relação de alguns processos de concessão de Cartas de Sesmarias na Capitania do Rio de Janeiro, entre 1661 e 1771, existentes no Arquivo Histórico Ultramarino. In: CONGRESSO DE HISTÓRIA FLUMINENSE, 1. 1963. *Anais*.. Instituto Histórico de Petrópolis, 1963.
- LAMEGO, A. R. A aristocracia rural do café na Província Fluminense. *Anuário do Museu Imperial*, 1946.
- \_\_\_\_\_. *O homem e a serra*. Rio de Janeiro: IBGE, Conselho Nacional de Geografia, 1963.
- LEITE, F. F. A. Fazenda Nacional de Santa Cruz. *Boletim do Ministério da Agricultura*, n. 1, 1938.
- MADRUGA, M. *Terrenos de Marinha*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1928.
- MAIA FORTE, J. M. Notícia histórica e descritiva de Vassouras. In: BRAGA, G. H. F. (Comp.) *Vassouras de ontem*. Rio de Janeiro: Cia. Brasileira de Artes Gráficas, 1975.

MATTOS, I. R. *O tempo Saquarema, a formação do Estado imperial*. Rio de Janeiro: Access Editora, 1994.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *Relatório da seção de colonização referente ao exercício de 1939*. Rio de Janeiro: Divisão de Terras e Colonização, Departamento Nacional da Produção Vegetal, Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização, 1940.

\_\_\_\_\_. *Registro de lavradores e criadores. Relação das Propriedades Rurais no Estado do Rio de Janeiro inscritas até 31 de dezembro de 1950*. V. III. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística da Produção, 1952.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório da comissão de tombamento dos próprios nacionais apresentado ao Sr. Ministro da Fazenda pelo Chefe Theodosio Silveira da Mota no ano de 1900*. Rio de Janeiro: Imp. Nacional, 1901.

\_\_\_\_\_. *Relatório da diretoria do domínio da União referente ao exercício de 1937 apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Arthur de Souza Costa, Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda pelo engenheiro Ulpiano de Barros*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.

\_\_\_\_\_. *Relatório do Serviço de Patrimônio referente ao exercício de 1944*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.

\_\_\_\_\_. *Legislação sobre Patrimônio Imobiliário da União*. Rio de Janeiro: Serviço do Patrimônio da União, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA FAZENDA. *Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Sr. Joaquim Murtinho no ano de 1899*. Rio de Janeiro: Imp. Nacional, 1899.

MOTTA, M. M. M. *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro/Vício de Leitura, 1998.

REIS, P. P. *O caminho novo da Piedade no nordeste da capitania de São Paulo*. São Paulo: Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, 1971.

SILVA, F. C. Conservadorismo e hegemonia agrária no Brasil. In: CARNEIRO et al. (Org.). *Campo aberto: o rural no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 1998.

SILVA, L. O. A apropriação territorial na Primeira República. *História e Perspectivas*, n. 10, jan./jun. 1994.

\_\_\_\_\_. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, M. *Kilometro zero, rodovias cariocas, irradiação rodoviária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1934.

SILVA, P. G. *Capítulos de História de Paraíba do Sul*. Paraíba do Sul: Ed. do Autor, 1991.

SIMONSEN, R. C. *História econômica do Brasil 1500-1820*. 7. ed. São Paulo: Brasília: Nacional/INL, 1977.

## FONTES DE DADOS PRIMÁRIOS

ARQUIVO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Relação dos fazendeiros e lavradores que nunca reconheceram a FNSC e que foram presentemente incluídos na última e nova medição feita no ano de 1827 pelo Desembargador Juiz da Coroa Joaquim Ignacio Silveira da Mota; Aforamentos de terrenos de marinha: 1.2.32 e 1.2.33; Derrota da medição da Fazenda do Pau Cheiroso: 43.3.22; Arrendamento dos campos de pastagens da FNSC e entrega de posse dos mesmos campos a Durish e Cia.: 39.3.62; Curato de Santa Cruz/Fazenda do Piaí: 32.3.20.

ARQUIVO NACIONAL: Livro de compra e venda de escravos da freguesia de Santa Cruz nº1 (1861 a 1879); População/estatística - mapa dos fogos, pessoas livres e escravos compreendidos nas freguesias da cidade e província do Rio de Janeiro em 1821 - microfilme 015.0 - 78 e 015.1 - 78, cod. 808; Caixa 130 (Mangaratiba n. 57); Código de Fundo EM seção de guarda SDE notação lógica 160 (FNSC cópias de informações dadas em processos sobre terras 1929); Código de Fundo EM seção de guarda SDE notação lógica 161 (FNSC cópias de informações dadas em processos sobre terras 1929/1930); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 162 (FNSC informações em processos sobre terras 1932-1933); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 163 notação física 6573 (FNSC processos sobre terras 1934-36); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 164 notação física 6574 (FSC período 1830/1887 aforamentos e arrendamentos); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 165 notação física 6575 (FSC 1866/1887 aforamentos e arrendamentos); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 166 notação física 6576 (demonstração de renda arrecadada em 1938); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 167 notação física 6577 (1881 assentamentos de foreiros e arrendatários); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 168 notação física 6578 (1882-1898 assentamentos de foreiros e arrendatários); Código de Fundo EM seção de guarda SDE notação lógica 169 notação física 6579 (certidões de dívidas de foro 1913-1918); Código de Fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 170 notação física 6580 (FNSC escrituração de foros e laudêmios 1933); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 171 notação física 6581 (Demonstração de venda arrecadada com foro 1937-1938); Código de fundo EM e seção de guarda SDE notação lógica 172 notação física 6582 (FNSC formulários de modificação de cadastro e transferência de terras 1941-1953); Caixa 507 (FSC) - pacote 1, pacotilha 3, doc. 7 e doc. 8; pacotilha 8, doc.6; pacote 2, pacotilha 9; pacotilha 10 (ano 1797); pacotilha 15, doc.2; pacotilha 17, doc. 4; pacotilha 18, doc. 2; doc. 6; pacotilha 20 (relação dos rendeiros atualmente existentes na RFSC 1807-1813; Relação dos rendeiros devedores, lançamento de foreiros de 1828), doc. 1; doc. 21; doc.23; doc.24; doc. 43; pacote 3, pacotilha 30, doc. 10; pacotilha 32; pacotilha 33, doc.2; pacotilha 35, doc.1; doc.2. Livro 70 (termos de arrendamento e transferências 1866 a 1887). Relatórios do Presidente da Província do Rio de Janeiro dos anos de 1848, 1849, 1850, 1851 e 1852 – microfilmes 033.1-78 e 033.2-78.

Mapoteca - MIPCT - DA 9/4 (Itaguaí); MVOP -EB (Mangaratiba); PD 3 (Mangaratiba); PD 168 (Mangaratiba); 234 (planta corográfica de uma planta da província do Rio de Janeiro); MVOP-A 50 (planta do povoado da IFSC); MG-F 4/5 q (Campo de Instrução

da IFSC). Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro: Códices: Fundo PP (Presidência da Província) coleções 02 e 06 (terrenos de marinha em Mangaratiba e Itaguaí); 15.3 coleção 11: Correspondência enviada ao Presidente de Província sobre o não pagamento das dívidas da Imperial Cia. Seropédica Fluminense; coleção 27: Termos de criação da nova vila de Itaguaí; coleção 30 (documentos sobre limites de Mangaratiba); caixa 104; Fundo RT notação 40: Registros de Terras de São Francisco Xavier de Itaguaí, Freguesia São Pedro e São Paulo do Ribeirão das Lages; notação 50: Registro das Terras de Itaguaí; notação 49: Registros de Terras da Freguesia de N. Sra. da Guia de Mangaratiba; coleção 60: aterros em Itaguaí (1846); 8.1 coleção 78: Sobre as modificações das ordens dadas pelo PP no que se refere ao arrolamento, avaliação e entrega do estabelecimento Seropédica Itaguaí; coleção 209: Concessão de faixa em poder dos índios e reclamação da Câmara Municipal de Itaguaí visando a sua anexação; coleção 211: Livro de Registros de Portarias e Ofícios do Município (1845 a 1887); coleção 213: Livro de Registros de Terras; 60, 86, 104 (Mangaratiba), 114 (Imperial Cia. Seropédica Fluminense), 125 (Itaguaí e Barra do Piraí), 127, 134, 165, 166, 209, 210, 211 (portarias e ofícios de Itaguaí).

Relatório do Ministério dos Negócios da Fazenda de 1889. Relatórios do Presidente da Província do Rio de Janeiro dos anos de 1846, primeiro e segundo semestres de 1853, 1854, 1855, 1856, 1862, 1863 e 1864.

BIBLIOTECA NACIONAL: Seção de Manuscritos - 10.2.6 (Bens confiscados aos denominados jesuítas 1805-1807); II- 34, 15, 52 (Ofício de D. Rodrigo de Souza Coutinho a D. Fernando José de Portugal para que informe com seu parecer sobre a conveniência de venda para lucro do Erário Régio, etc.); II, 34, 16, 41 (Condições com que se arrendaram as feitorias de Santarém, Bom Jardim e Peri-Peri, anexas à IFSC, com os escravos que a elas pertenceram. Rio de Janeiro, 20 de novembro de 1832. Por José Bonifácio de Andrade e Silva); II, 34, 19, 31 (Solicitação dos moradores de Piranema 1828); II- 34, 21, 42 (Ofício da Câmara Municipal da vila de São Francisco Xavier de Itaguaí); 5, 4, 7 (Ofício do Conde de Rezende datado de 10 de junho de 1793); II, 34, 33, 8 (Observações sobre a administração da RFSC pelo Tenente-Coronel Francisco Cordeiro da Silva Tavares, 1815); II, 34, 33, 13 (Suplemento à Memória sobre a FSC dirigido por Manoel Bennet a S.A.R., 1812); II, 35, 10, 12-A (Representação dos foreiros da RFSC a S.A.R.; expondo a inviabilidade do novo plano de cultura e arbitramento de foro do Superintendente Leonardo Pinheiro, e solicitando delimitação de terras suficientes às suas lavouras e moradias, com pagamento de foro mais racional, 1814); II, 35, 10, 18 (Representação dos moradores da freguesia de São Francisco Xavier de Itaguaí a V.A.R.); II, 35, 11, 7 n.1-3 (Relação dos escravos da RFSC que se acham na cidade em vários destinos, presos em outros e dezer-tados; Relação de escravos que devem vir da FSC para a Quinta de S.A.R.); II, 35, 11, 14 (Ofício de João Inácio da Cunha a Tomaz Antônio de Vila Nova Portugal, remetendo cópia impressa do decreto da instituição dos aforamentos da FSC e suas demarcações. Rio de Janeiro em 28 de maio de 1820); C.36, 46 (Ofícios de Leonardo Pinheiro de Vasconcellos a S.A.R. e ao Conde de Aguiar, tratando de assuntos relativos à administração da FSC, RJ, 1809-1813).

Obras raras - 72, 5, 2 (Ainda mais outro lembrete fraternal aos oponentes à demarcação da IFSC. Rio de Janeiro, Typ. de E. Seignot-Plancher, 1830); 72,5,5 (Tombo ou cópia fiel da medição e demarcação da FNSC, segundo foi havida e possuída pelos padres da

Companhia de Jesus, por cuja extinção passou à Nação. Dada ao prelo pelo Zelador do direito de propriedade e mais queixosos da ilegal, nova medição feita em 1827. Rio de Janeiro, Typographia de Lessa & Pereira, 1829); 76, 5, 8 (Relação dos próprios nacionais em todo o Império que, segundo informações dos respectivos Presidentes de Província devem ser alienados, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1840); 92,4,1 (Memória refutativa das alegações e correspondências do zelador do direito de propriedade e mais queixosos da demarcação da IFSC concluída em 1827, oferecida ao Juízo Imparcial da Nação pelo Zelador da Verdade e Justiça. Rio de Janeiro, Typ. Imperial de E. Seignot-Plancher, 1830);

Mapoteca/iconografia - 13, 3, 21 n.40 (Configuração das terras da FSC, 1804); 13, 3, 21 n.41 (Prospecto dos edifícios fundados pelos jesuítas na FSC, 1804); arc 1, g1 1 (planta topográfica de comunicações das vilas de Itaguaí, Piraí, São João Marcos e Mangaratiba); arc 1, g1 12 (planta do caminho de Catumbi/estrada de Itaguaí); arc 1, g4 69 (plantas e perfis da ponta do ribeirão das Lages).

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO (IHGB): Documento 773.3 (II): Curato de Santa Cruz. Lata 78, documento 5: Engenho de Itaguaí. Lata 460 pasta 2: Capitania do Rio de Janeiro, os seus primeiros povoadores, sesmarias pedidas, informadas, concedidas e confirmadas.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA): Superintendência Regional do Rio de Janeiro, Unidade Avançada de Santa Cruz: Relação das áreas inscritas sob o regime de taxa de ocupação; Relação das áreas cadastradas no projeto fundiário - foro urbano e foro de marinha; Contratos de remissão de foro; Livro de contratos de cessão gratuita; Relação dos projetos de assentamentos.

Mapoteca - Mapa geral dos rumos da fazenda de Itagoay em 1836 (planta 4060); planta de um terreno sito no lugar denominado Frutuoso "Palmares" do NCSC 1942 (planta 1474); planta de um terreno pertencente a José Borges D'Oliveira (planta 1426); fazendas Santarem e Coroação 1952 (planta 1620); Fazenda Patioba (planta 1631); Fazenda Bom Jardim em Belém (planta 1599); Fazenda Conceição (planta 4106); NCSC seção E; Terras em Piraí da FNSC (planta 1586); Mappa geral dos rumos da Fazenda de Itagoay em 1836; Croquis assinalando o campo de Sapicu (planta 1533); Croquis da sesmaria das Cruzes em 1939 (planta 1619); Fazenda Graciosa na serra de Itaguaí em 1940 (planta 1459); Croquis com a indicação da Fazenda Payssandu e Sítio Maricá em 1952 (planta 1618); Croquis da localização da Fazenda do Pau d'Alho em relação às sesmarias concedidas dentro dos limites da FNSC em 1951 (planta 1351); Curato de Santa Cruz datado de 1905; IFSC 1848 (planta 4080); planta geral do NCSC (1057); planta de uma parte da FSC (planta 1537 A); Área colonizada na FNSC (planta 1535); Planta Cartográfica da FNSC executada pela Comissão Fundadora do NCSC em cumprimento ao Decreto 24.606 de 6 de julho de 1934; Planta da FSC (1531 A).

MINISTÉRIO DA FAZENDA, DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL DO SERVIÇO DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU): Pastas RC 33, 116, 159, 185, 294, 335, 358, 488, 504, 526, 581, 587, 1057, 1061, 1840, 1844, 1875, 1918. DOINF - relação de foreiros da FSC.

## RESUMO

O texto trata do processo de partilha e apropriação da Fazenda de Santa Cruz. Buscamos entender as vias pelas quais a terra se tornou um bem privado, o que marcou a primeira onda de povoamento. Uma segunda onda, protagonizada por cafeicultores (a aristocracia com sua evidente força política nacional), colonos e escravos durante todo o século XIX, contou com o apoio dos funcionários e da burocracia militar que definiam os desígnios de ocupação das localidades e dos núcleos coloniais. Uma terceira onda ocorreu com a revalidação das sesmarias através da Lei de Terras, que, depois, na República Velha, consagrou o “jubileu do grileiro”. A última onda foi a formação dos núcleos coloniais nos dois períodos da presidência de Getúlio Vargas que visava ao deslocamento da mão-de-obra urbana. Acompanhamos em ciclos históricos de *longa duração* fortalecimento da concentração fundiária pela usurpação das terras indígenas, a invasão de terras públicas, o não-pagamento dos foros devidos, a legalização de ocupações por grandes proprietários e a recriação do latifúndio pela aquisição de glebas pertencentes aos núcleos coloniais na República.

**Palavras-chave:** Fazenda de Santa Cruz, Província do Rio de Janeiro, privatização fundiária

## ABSTRACT

The text is about the process of division and appropriation of “Fazenda de Santa Cruz”. It tries to understand the ways through which the land became a private property during the first settlement movements. A second trend pushed coffee farmers (the aristocracy with its national power policy), settlers and slaves during the century XIX. This movement was supported by public employees and by military bureaucracies who designed the occupation process of the colonial nucleus. A third trend occurred when the “sesmarias” were renewed by the Land Law later during the “Old Republic”. Last but not the least, there was the formation of the colonial nucleus in both periods of Getúlio Vargas presidency aiming at displacing urban workers through the space.

**Keywords:** Fazenda de Santa Cruz, Rio de Janeiro, land’s property

---

Recebido para publicação em abril de 2002

**Fania Fridman** é professora do IPPUR-UFRJ

# TECNOLOGIA E COGNIÇÃO

## Espaço-temporalidades digitais: elementos para uma prática epistemológica

*Frederico Guilherme Bandeira de Araujo*

### TERRITÓRIO E CIDADE COMO OBJETOS DO CONHECIMENTO DE CARÁTER ANALÓGICO

Relatos de época contam que, dias após a tomada de Paris pelo exército nazista em 1940, Hitler, fazendo um *tour* pela cidade deserta ao lado do proeminente arquiteto do regime, Albert Speer, ordenou que ele elaborasse um plano de remodelação urbanística e arquitetônica que varresse da cidade aqueles monumentos “monstruosos”. O fato, além do significado político intrínseco, traz à baila a crucial problemática da associação entre estética e dominação e o relacionado tema do olhar que se assume absoluto e vê o diferente como desviante. Os monstros vislumbrados pela razão hitleriana nada mais são do que imagens pinçadas de uma Paris que, mesmo já redesenhada há mais de meio século antes pela razão moderna pelas mãos de Haussmann, foge aos padrões estético, higiênico e eugênico criados pelo nacional-socialismo e por este tornados instrumentos para sua radical modalidade de conquista e exercício do poder. E monstros devem ser eliminados para permitir o florescer da verdadeira boa semente...

A triste clareza desse episódio não esgota a problemática dos monstros, dos espectros e dos fantasmas emergentes e assustadores aos diversos olhares que buscam falar dos homens, de seus territórios, de suas cidades. Avançar nesse campo, em nossos dias, não é possível sem mergulhar no âmago da discussão epistemológica, especialmente pelo fato de que as modalidades de construção e

afirmação do saber, as formas e processos de legitimação, os métodos de investigação e exposição, a construção dos objetos, a identificação, a constituição e o papel do sujeito, enfim, tudo o que pode ser identificado como referente no paradigma moderno do saber encontra-se atualmente sob o crivo da dúvida, do questionamento.

Todo esse processo, que se pode afirmar em linhas gerais como, para seguir formalmente a terminologia kuhniana (Kuhn, 1977) de crise paradigmática, tem como base, por um lado, a emergência de novas práticas, associadas ou não a inovações científicas e tecnológicas, e, por outro, transformações no domínio da própria cultura. A explicitação desse segundo termo desnuda um descolamento em relação à tradição do pensamento de Kuhn, já que escapa às lógicas de positivação, legitimação e mudança dos saberes determinadas por questões de inadequação no confronto “base paradigmática” *versus* “domínio empírico”. Do ponto de vista que aqui assumo, as transformações no domínio paradigmático dos saberes sobre os homens decorrem também, e primordialmente, de inquietações gnosiológicas em si e de preocupações sociopolíticas resultantes da especulação sobre os limites, as possibilidades, as ocultações, as exposições, e os efeitos visados e possíveis, de determinado quadro de referências.

Atualmente, tanto a busca da compreensão dos significados político, social e espaço-temporal das novas práticas, quanto o tipo de inquietação indicado apontam para a crítica ao tipo de narrativa<sup>1</sup> hegemônico na modernidade, modelo estruturado de modo a ser caracterizado metaforicamente como analógico, ou seja, modelo concebido como totalidade<sup>2</sup>, e estruturado por intermédio da afirmação de identidades em base de similitudes formais e/ou funcionais. Assumir esta metáfora não significa um mero feito lingüístico. Com isto, pretende-se destacar e mostrar as decorrências de certos fundamentos presentes e entendidos como dominantes nas narrativas modernas. Além disso, busca-se contrastá-las às que alguns denominam pós-modernas, cujas características de estruturação podem ser especificadas metaforicamente como digitais.

Dispositivos analógicos são aqueles que usam um acontecimento físico de variação contínua para descrever, imitar, ou reproduzir qualquer processo dinâ-

<sup>1</sup> “Narrativa” entendida como arranjo articulado e dinâmico de símbolos no espaço-tempo, constituindo em si um símbolo de ordem mais complexa.

<sup>2</sup> “Totalidade” entendida como um princípio regulador da articulação entre conjunto de elementos cuja característica central é o fato de condicionar o significado tanto de cada parte, quanto do todo à configuração deste todo. Assim, esses significados se especificam no próprio processo de totalização, e não fora dele ou previamente. Por vezes, o termo “totalidade” é usado como substantivo para indicar arranjos (narrativas, no caso) regulados pelo princípio indicado, podendo expressar tanto conjuntos sistêmico-funcionais quanto dialético-contraditórios.

mico. Um típico exemplo de aparelho analógico simples é um termômetro de mercúrio, no qual a variação da extensão da coluna do metal (correspondendo à expansão ou contração) representa aumento ou queda de temperatura. Em outro extremo de complexidade, modalidades primitivas de computadores também operam sob essa mesma lógica, ou seja, empregando informações sobre a variação contínua de fenômenos físicos – tais como movimentos mecânicos, fluxos de fluidos, ou correntes de eletricidade –, agora não mais somente para permitir a leitura de um processo através de outro, mas para realizar operações algébricas com essas informações. Um conhecido e ainda amplamente utilizado “computador” desse tipo é o medidor doméstico de consumo de eletricidade<sup>3</sup>. No contexto gnosiológico moderno, a concepção de analogia é precisada rigorosamente como expressão de relação entre fenômenos que podem ser descritos por um mesmo tipo de formalismo matemático.

Se um dispositivo analógico tem essas características, portanto, a metáfora adotada em relação ao caráter das narrativas modernas tem o intuito de focar, de destacar, nessas narrativas, as inerentes suposições de totalidade (como particular soma ou integração de similares), de paralelismo de estruturas, de sucessão linear, de determinismo causal, de finalismo, de continuidade, de homologia de forma e função e, o que é especialmente significativo para o escopo aqui perseguido, a consideração do diferente (o não-análogo) como excluído, como desvio, como externo à totalidade composta.

A crítica anteriormente indicada às narrativas modernas – narrativas de caráter analógico em nossa formulação –, tem por base, pelo viés do confronto entre a fundamentação paradigmática que as orienta e os processos tomados como referência empírica aos objetos do conhecimentos construídos, o fato de que novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) têm gerado, de modo crescente e variado, a possibilidade de práticas em que se podem experimentar e operar simultaneamente eventos não coincidentes na posição geográfico-cronológica. Isso, no domínio epistemológico, importa na perda de significado da idéia de espaço-tempo como noção diferenciadora posicional<sup>4</sup>, o que, evidentemente, entra em choque com fundamentos da modalidade narrativa analógica, especialmente com os predicados de continuidade, paralelismo e sucessividade.

Já o viés crítico que tem como campo, em termos gerais, o das injunções da própria cultura, e, mais especificamente, o domínio epistemológico em si, tem por base não mais qualquer problemática relativa à confrontação entre âmbitos

<sup>3</sup> O medidor de consumo doméstico de eletricidade opera a soma no tempo do produto de dois vetores de variação contínua, a corrente e a voltagem; esta soma, que é a integral definida da potência, é a energia consumida.

<sup>4</sup> Não deixando de permanecer, entretanto, como noção através da qual pode ser afirmada a forma-duração dos eventos.

da teoria e da prática, mas a questão dos efeitos político, social e espaço-temporal. Nas narrativas modernas, o modelo analógico é determinista, finalista e totalizador a partir de um sentido de emancipação. Nele o diferente em relação ao tomado como verdade, como padrão, não é absorvido como positividade, como álter legítimo, mas como erro, como desvio a ser corrigido ou eliminado. A crítica a esse modelo desdobra-se na busca por construir noções, objetos e modos narrativos que não neguem a afirmação do diferente como outro legítimo, ainda que a ser julgado; que não o vejam como desqualificado pelo simples fato da diferença. Trata-se, então, da busca por uma modalidade narrativa através da qual possam ser situadas no espaço-tempo, em sua finitude, as múltiplas contradições e contraposições entre os distintos olhares, mas em que não haja lugar para qualquer referente suposto verdade, absoluto ou essência perene, em relação ao qual cada singularidade possa ser verificada como valor legítimo e universal. É por intermédio dessa positivação da diferença e de seu caráter necessariamente efêmero, mutante, que a modalidade narrativa buscada pode constituir e operar a realização discursiva de coletivos convencionais, fugazes, em constante tensão dinâmica.

No domínio da problemática moderna do espaço-tempo das formações sociais, as idéias hegemônicas de território, região e cidade correspondem a construções simbólicas de caráter analógico porque dizem respeito a objetos do conhecimento elaborados e classificados como tais por homologia de forma e/ou função com modelos constituídos como totalidades não ubíquas, contínuas em si e paralelas<sup>5</sup> entre si, em que arranjo, forma, volume, e distância são considerados resistentes à mudança, e em que os processos, os movimentos, mesmo que marcados por contradições e conflitos, não deixam de ser finalistas podendo desenvolver-se somente por meio de determinismos causais lineares. São noções em sintonia e objetivamente úteis à modernidade como projeto de dominação<sup>6</sup> – dominação dos homens pelos homens e, através desta, a do mundo das coisas –, pela lógica dicotômica que lhes é inerente e permite operações segundo oposições excludentes como as de cultura/natureza; sujeito/objeto, incluído/excluído.

<sup>5</sup> O sentido do uso do termo “paralelas” é o de destacar a não imbricação das estruturas referidas.

<sup>6</sup> A idéia iluminista de emancipação é fundamento da modalidade moderna de dominação: afirmar o princípio de igualdade como elemento fundante do existir em sociedade é afirmar a possibilidade de eliminar o diferente por assimilação ou por exclusão. Como afirmam Adorno e Horkheimer (1985, p. 43), “a essência do esclarecimento é a alternativa que torna inevitável a dominação”, “sua inverdade não está naquilo que seus inimigos românticos sempre lhe censuraram: o método analítico, o retorno aos elementos, a decomposição pela reflexão, mas sim no fato de que para ele o processo está decidido de antemão” (ibid., p. 37).

## TERRITÓRIO E CIDADE COMO OBJETOS DO CONHECIMENTO DE CARÁTER DIGITAL

Consideremos, no âmbito da crise epistemológica aludida – no sentido de buscar a superação da problemática moderna da dominação no campo dos saberes que pode ser indicado, com o menor comprometimento possível, como aquele relativo à geografia-história dos homens –, a noção de espaço-tempo digital. Como símbolo em alto patamar de abstração e síntese, é uma idéia que se especifica fundamentalmente pelo caráter do predicado digital – em contraposição metafórica ao predicado analógico – aposto a espaço-tempo, porque corresponde a objetos epistemológicos construídos e classificados como tais de modo livre de amarras a modelos formais e/ou funcionais contínuos e rígidos, o que faz do caráter discreto e da flexibilidade dos arranjos de conteúdo, e da fugacidade das configurações, suas características constitutivas centrais. A metáfora com o termo digital é possível e adequada se considerarmos seu significado no domínio semântico das ciências da informação, de onde é originário.

Em um sistema informático digital, a representação dos processos é feita pelo registro de qualidades dinâmicas em momentos discretos no espaço-tempo, ou seja, o sistema emprega um número limitado de partes discretas (*bits*) de informação para realizar uma representação aproximada de um fenômeno contínuo. A abordagem digital de registro, descrição ou processamento de informações, assim, difere da analógica principalmente pela implícita consideração espaço-temporal do sujeito: nesta última abordagem, a observação é realizada continuamente, ao passo que, na digital, é realizada em locais-instantes separados por intervalos finitos. Os dispositivos digitais têm a desvantagem de não poderem reproduzir todos os aspectos singulares de um fenômeno contínuo, o que, em princípio, um dispositivo analógico seria capaz. Mas se, em uma amostragem discreta, o intervalo entre as observações sucessivas da variável contínua tendesse a zero, a aproximação com o contínuo tenderia à perfeição.

A concepção de abordagem digital, todavia, emerge exatamente da idéia contrária, ou seja, da idéia de alargamento do intervalo de tempo entre amostras sucessivas. Isto porque, apesar da restrição formal apontada, existem certas vantagens cruciais não disponíveis na modalidade analógica, como as facilidades de armazenagem, correção e operação das informações, além da possibilidade de reprodução do processo registrado em formato distinto do original, porém mais adequado à análise.

O uso de tecnologia digital nas NTICs redundava em práticas que trazem à tona outros dois aspectos fundamentais permitidos por esse tipo de abordagem: a imaterialidade e a unicidade (em *bits*) do modo de armazenagem das diferentes formas de expressão da informação (imagem, som, escrita), como ressalta Pierre Lévy:

A principal tendência nesse domínio (das redes comunicacionais) é a digitalização, que atinge todas as técnicas de comunicação e de processamento de informações. Ao progredir, a digitalização conecta no centro de um mesmo tecido eletrônico o cinema, a radiotelevsão, o jornalismo, a edição, a música, as telecomunicações e a informática. As diferentes categorias profissionais envolvidas enfrentavam os problemas de apresentação e contextualização de acordo com tradições próprias, com a especificidade de seus suportes materiais. Os tratamentos físicos dos dados textuais, icônicos ou sonoros tinham cada qual suas próprias particularidades. Ora, a codificação digital relega a um segundo plano o tema do material. Ou melhor, os problemas de composição, de organização, de apresentação, de dispositivos de acesso tendem a libertar-se de suas aderências singulares aos antigos substratos. Eis por que a noção de interface pode ser estendida ao domínio da comunicação como um todo e deve ser pensada hoje em toda sua generalidade.

A codificação digital já é um princípio de interface. Compomos com bits as imagens, textos, sons, agenciamentos nos quais imbricamos nosso pensamento ou nossos sentidos. O suporte da informação torna-se infinitamente leve, móvel, maleável, inquebrável. O digital é uma matéria, se quisermos, mas uma matéria pronta a suportar todas as metamorfoses, todos os revestimentos, todas as deformações. (Lévy, 1993, p. 102-3)

Assim, a idéia de espaço-tempo caracterizada metaforicamente como “digital” – então um verdadeiro *Erewhon*<sup>7</sup> – tem por efeito possibilitar e destacar, nas atualizações<sup>8</sup> territoriais construídas como objetos nas narrativas em que é incorporada constitutivamente, sentidos de ubiqüidade, imbricação, superposição, imaterialidade, descontinuidade, fugacidade, instantaneidade, simultaneidade, unidade sem totalização ao modo do um corpo sem órgãos<sup>9</sup>, e

<sup>7</sup> *Erewhon*. lugar utópico imaginado por Samuel Butler, ao mesmo tempo um “aqui e agora” e “parte nenhuma”, de onde saem inesgotavelmente os novos “aqui” e os “agoras” distribuídos de outra forma (apud Prigogine e Stengers, 1991).

<sup>8</sup> Uso os adjetivos “atual” – e também o substantivo e o verbo correspondentes: atualização, atualizar – e “virtual” em conotação filosófica, como esclarecido por Pierre Lévy (1999, p. 47) na passagem que segue: “Na acepção filosófica, é virtual *aquilo que existe apenas em potência e não em ato*, o campo de forças e de problemas que tende a resolver-se em uma *atualizaçãõ*” (grifos do autor).

<sup>9</sup> Tomo como referência aqui a concepção de Deleuze e Guattari. Dizem eles no *Mil Platôs*: “Um corpo sem órgãos não é um corpo vazio e desprovido de órgãos, mas um corpo sobre o qual o que serve de órgãos (...) se distribui segundo movimentos de multidões, segundo movimentos brownóides, sob forma de multiplicidades moleculares (...) O corpo sem órgãos não é um corpo morto, mas um corpo vivo, e tão vivo e tão fervilhante que ele expulsou o organismo de sua organização (...) O corpo pleno sem órgãos é um corpo povoado de multiplicidades (...) Uma das características essenciais do sonho de multiplicidade é a de que cada elemento não pára de variar e modificar sua distância em relação aos outros.” (Deleuze; Guattari, 1995, p. 43-4)

correspondência sem homologia formal ou funcional. Desse modo, como cada arranjo de objetos não é mais do que um conjunto efêmero de elementos discretos, o movimento que podem sofrer não comporta como norma geral a causação linear e o sentido finalista. Tudo isso permite, como efeito epistemológico, a afirmação da diferença e da efemeridade como positivities. As modalidades espaço-temporais estratificadas, características da concepção analógica, aparecem aí como casos singulares da virtualidade múltipla configurada no âmbito da concepção digital.

A idéia de ciberespaço tem sido usada por alguns teóricos (Lévy, 1999, 1998; Featherstone e Burrows, 1995) e mesmo em manifestações de certos grupos sociais (como "A Declaration of the Independence of Cyberspace": Barlow et al., 1996) para indicar, *grosso modo*, algo aparentemente similar ao que aqui estou denominando espaço-tempo digital. É uma similaridade enganosa, meramente formal, pois a noção de ciberespaço é apoiada em pressupostos distintos e evoca sentidos opostos ao pretendido com o atributo digital antes explicitado.

O termo "ciberespaço" foi utilizado pela primeira vez por William Gibson no romance de ficção científica *Neuromancer*, de 1984 (Lévy, 1999), em que *hackers* conectam seus cérebros diretamente em redes de computadores onde as informações são representadas como relevos em uma paisagem, de tal modo que os personagens aí podem viajar como em um espaço tangível. Este "espaço" imaterial, mas pleno de conteúdos e passível de ser apreendido pelos sentidos, é o que o autor denomina "ciberespaço". O corpo de Case, a figura central da história, não é vivenciado como mais do que um tipo de recipiente (*case*) para sua mente e para o ciberespaço com que se encontra fundida; não significa para ele algo em si diferente do que uma caixa de CPU de um computador pessoal. O "eu" do personagem é significante e tem possibilidade de ação apenas nesse mundo informático imaterial onde a simultaneidade é possível. Como afirma Lévy, a idéia gibsoniana de ciberespaço torna "sensível a geografia móvel da informação, normalmente invisível" (1999, p. 92). Ela, por si, afirma como real (no sentido de perceptível pelos sentidos) um espaço-tempo informacional instituído pelas práticas de uso das NTICs; não é mais, por conseguinte, do que um signo<sup>10</sup> para a base interativa de computação e comunicação disponível através das infovias.

A compreensão originária da idéia de ciberespaço, formulada por Gibson, foi tomada na comunidade de computação dos anos 1980 como uma metáfora para o modo como as pessoas interagiam entre si por cadeias de computador.

<sup>10</sup> Adoto a nomenclatura usual na antropologia americana, oposta à de Saussure. Objetivamente, então, neste texto: *símbolo* é a elaboração arbitrária; *signo*, a motivada (Sahlins, 1979).

No início dos anos 1990, entretanto, o termo passou a ter uso para além da comunidade de especialistas, tornando-se expressão do espaço-tempo propiciado pelo uso das infovias em rede e tendo, inclusive, desdobrado-se na noção mais geral de “cibercultura”. Esse alargamento do uso, no entanto, levou a que alguns teóricos buscassem explicitar mais precisamente a idéia, ressaltando o que entendiam como essencial. Focando a problemática do conhecimento, por exemplo, Dyson et al. (1994) caracterizam ciberespaço como “a terra do saber”, uma nova fronteira a ser explorada, crucial ao desenvolvimento da humanidade (apud Lévy, 1999).

Pierre Lévy, em livro editado originalmente em 1997, *Cibercultura*, precisa a idéia sem escapar do que está colocado na matriz originária gibsoniana, mas destaca a característica digital das interações constitutivas do espaço assim concebido. Preocupado com os efeitos sociais e cognitivos das formas de comunicação e informação contemporâneas, define explicitamente ciberespaço como “o espaço de comunicação aberto pela inter-conexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores” (1999, p. 92)<sup>11</sup>. Em continuidade, sublinha a modalidade digital da codificação das trocas comunicacionais aí embutidas, pois entende que é essa modalidade o que “condiciona o caráter plástico, fluido, calculável com precisão e tratável em tempo real, hipertextual, interativo e, resumindo, virtual da informação [e] que é (...) a marca distintiva do ciberespaço” (ibid., p. 92-3).

Mesmo tendo em conta que a idéia de ciberespaço contém, como demonstrado, referência explícita ao caráter digital destacado anteriormente, as diferenças dessa idéia em relação à de espaço-tempo digital que propugno são marcantes. Em primeiro lugar, ciberespaço, na medida em que é uma noção elaborada como representação do espaço configurado pelas práticas de uso das NTICs, não somente é uma concepção inexoravelmente associada a isso, mas se constitui como signo (ver nota 10) de um significante suposto dado como algo em si. Espaço-tempo digital, ao inverso, é um símbolo, um instrumento de linguagem, da cultura, para a construção dos discursos sobre o mundo dos homens. Através dele, as práticas podem ser descritas de modo singular, privilegiando certos efeitos analíticos e sintéticos. Por intermédio dele podem-se configurar, particularmente, as práticas de uso da NTCIs no contexto narrativo, de maneira a destacar elementos de descontinuidade, superposição, simultaneidade e fugacidade. O termo ciberespaço, além disso, evoca diretamente apenas a tópica espacial, quando naquilo de que trata está em jogo do mesmo modo, e indissociavelmente, a

---

<sup>11</sup> Lévy (1999, p. 92) faz questão de sublinhar que sua definição inclui o conjunto dos sistemas eletrônicos de comunicação, na medida em que as redes clássicas de rádio e telefonia “transmitem informações provenientes de fontes digitais ou destinadas à digitalização”.

tópica do tempo. Seria mais preciso, assim sendo, na perspectiva de conservar o prefixo, adotar o vocábulo “ciberespaçotempo”. Entretanto, para além disso tudo, me parece mais crítico o que a expressão ciberespaço traz à baila em termos de continuidade e controle.

Mesmo já em sua formulação gibsoniana, ciberespaço é uma criação semântica derivada da noção de cibernética e, como tal, evoca sentidos analíticos e modalidades de ação e relação aí presentes. A origem etimológica deste último termo aponta para vocábulos gregos relacionados às idéias de pilotar, dirigir, conduzir. Ele foi usado pela primeira vez no mundo moderno por André Marie Ampère – em seu *Essai sur la philosophie des sciences ou exposition analytique d'une classification naturelle de toutes les connaissances humaines*, de 1834 –, para indicar a ciência noológica que tem por objeto as modalidades de exercício do governo (Mora, 1994)<sup>12</sup>. No século XX é apropriado singularmente por Norbert Wiener – *Cybernetics*, de 1948 – para designar o que ele identifica como uma “teoria das mensagens ampliada”<sup>13</sup>, envolvendo particularmente o estudo dos sistemas de controle e autocontrole tanto dos organismos vivos, como das máquinas e organizações. A tese “cibernética” de Wiener resume-se na concepção de que

“o funcionamento físico do indivíduo vivo e o de algumas das máquinas de comunicação mais recentes são exatamente paralelos no esforço análogo de dominar a entropia através da realimentação (...). Tanto no animal quanto na máquina, o desempenho se faz efetivo no mundo exterior. Em ambos, a ação *realizada* no mundo exterior, e não apenas a ação *intentada*, é comunicada ao instrumento regulador central.” (Grifos do autor)

O autor considera também que:

“Esse complexo de comportamento é ignorado pelo homem comum e, particularmente, não desempenha o papel que deveria desempenhar em nossas análises habituais da sociedade; pois assim como as respostas físicas individuais podem ser encaradas desse ponto de vista, assim também o podem ser as respostas orgânicas da própria sociedade. Não quero dizer (...) que o sociólogo desconheça a existência e a natureza complexa das comunicações na sociedade; até recente-

<sup>12</sup> Wiener (1967) aponta que, à mesma época de Ampère, a palavra foi também usada por um “cientista polonês”, apesar de que em contexto distinto da ciência política.

<sup>13</sup> “Além da teoria da transmissão de mensagens da engenharia elétrica, há um campo mais vasto que inclui não apenas o estudo da linguagem, mas também o estudo das mensagens como meio de dirigir a maquinaria e a sociedade, o desenvolvimento de máquinas computadoradas e outros autômatos que tais, certas reflexões acerca da psicologia e do sistema nervoso, e uma nova teoria conjectural do método científico.” (Wiener, 1967, p. 15)

mente, porém, tendia ele a descurar o fato de que são elas que cimentam a estrutura da sociedade." (Wiener, 1967, p. 26-7)

A idéia de ciberespaço não pode ser tomada liberta de suas raízes etimológicas e históricas presentes na idéia de cibernética de onde se origina; não escapa, por conseguinte, às decorrências da presença aí nessa matriz dos fundamentos de sistema (ou mais duramente ainda, de organismo), de controle e autocontrole, regulação, teleologia e governo. Ora, o que quero destacar com a idéia de espaço-tempo digital como instrumento epistemológico é, em termos gerais, o oposto disso. Não, evidentemente, de modo a que aí as modalidades de dominação e controle não possam ser verificadas e operadas, mas no intuito de que a continuidade das formas dos objetos e dos processos, a univocidade das relações, o paralelismo das estruturas e a teleologia dos movimentos deixem de ser as modalidades únicas, absolutas e exclusivas através das quais o espaço-tempo possa ser suposto, narrado e trabalhado. A abertura ao sentido interativo, de descontinuidade, de superposição de todos os agentes, processos e objetos entre si, permitiria um efeito (político) de afirmação da natureza das relações sócio-espaciais em caráter mais complexo, mais rico em possibilidades analíticas e de intervenção voltada à transformação.

A idéia de espaço-tempo digital deve ser entendida como indicadora de conjunto de virtualidades (potências<sup>14</sup>) de pertencimentos relativos a atualizações possíveis, que constituiriam o que chamo de territórios digitais. Uso o termo "atualização" (cf. nota 8) para referir ao tempo, ao instante, à efemeridade; mas é preciso ressaltar qualquer aproximação com idéias de progresso, evolução etc. Não se trata de noção que se contrapõe à noção de real – mesmo porque a existência em si de um conjunto de virtualidades não pode deixar de ser tomada como algo real. Cada atualização é, então, a objetivação de uma virtualidade (pertencimento potencial) pregressa, constituinte do espaço-tempo digital de onde se origina, mas, exatamente por se ter positivado (atualizado), redefine essa virtualidade. Cada atualização objetiva é sempre fruto, como construção simbólica voluntária, da tensão entre as virtualidades presentes no espaço-tempo digital matriz e o conjunto de atualizações presentes no instante da positivação.

Os atos voluntários constituintes de determinado território digital respondem necessariamente a determinadas questões/problemáticas teórico-metodológicas, traduzem visões de mundo e buscam efeitos geográfico-históricos de ordem social, política e ideológica. A atualização concretamente se constitui como um arranjo singular de agentes, coisas e processos simbolicamente insti-

<sup>14</sup> "Potências" no sentido de possibilidades dada pela cultura, em termos de efeitos simbólicos – ações, predicados, idéias – possíveis, não no sentido finalista aristotélico.

tuídos a partir dos pertencimentos virtuais contidos no espaço-tempo digital. O conteúdo de um território digital é dado, então, pelo caráter singular do pertencimento que o especifica, já presente como virtualidade no espaço-tempo digital. A especificação de qualquer território simplesmente como pertencimento, todavia, é uma afirmação vaga ou omissa em termos de referências de escala, morfologia, elementos constituintes e seus papéis, e modalidade da trama que lhe define o caráter. Há que se indicar como um pertencimento virtual objetivamente especifica um território digital. Em outros termos, a questão em pauta é a de como um pertencimento virtual constituinte de certo espaço-tempo digital atualiza-se como território digital.

Entendo que essa atualização só é realizável, em primeiro lugar, como já afirmado, porque os pertencimentos constituintes de qualquer espaço-tempo digital têm necessariamente o caráter de virtualidade de uma atualização possível e, portanto, são constituídos fundamentalmente por enredamentos capazes de ações, estruturações e mobilizações que, de algum modo particular, configurem formas-durações singulares em alteridade com aquilo que não partilha o pertencimento objetivado. Os territórios digitais assim constituídos podem estabelecer-se em superposição ou em imbricações descontínuas com outros recortes definidos por pertencimentos distintos. O território digital, diante do especificado, é uma área de domínio espaço-temporal. Por suas características digitais implícitas, é uma área potencialmente móvel, em que agentes e coisas, em relação ao pertencimento que estabelecem entre si, encontram-se livres das pressuposições rígidas das distâncias, formas, localizações relativas, sucessões contínuas etc. Pode ser compreendido como uma modalidade topológica, em que “topo” refere-se ao espaço-tempo, não a lugar ou localidade geográfica, como no sentido comum estritamente espacial.

Cidade digital é um singular amálgama ou superposição de múltiplos territórios digitais; é, portanto, ponto nodal e dinâmico de intercruzamentos de pertencimentos. O que se denomina cidade pelo paradigma moderno é especificado como conteúdo a partir de certos referentes de pertencimento tomados conforme o enfoque teórico metodológico aceito, como por exemplo: *locus* da produção industrial, de reprodução da força de trabalho, dos serviços etc; mas sua constituição como objeto de conhecimento é marcada por sua positividade empírica, por sua estrutura físico-territorial definida como malha urbana por algum critério mensurável (densidade populacional, densidade e natureza do espaço construído etc.). Portanto, essa cidade moderna – de caráter analógico – não é mais do que um complexo de pertencimentos que se esgotam, todos, nos mesmos limites e, assim, constituem uma totalidade físico-geográfica.

Em uma concepção digital, entretanto, uma cidade é sempre, e necessariamente, diferente e mais do que isto. Como pólo nodal de múltiplos territórios

digitais, não é, pelo menos *a priori*, constringida ao limite físico e estático daquilo que comumente se chama “malha urbana”. A ideia de cidade digital, como aqui construída, não se especifica objetivamente atrelada a princípio a qualquer recorte físico-geográfico; ela será sempre conjunto de territórios digitais em tensão dinâmica. Cada um desses territórios, como visto, flutua na dimensão geográfico-histórica, configurando desenhos singulares e mutantes. Por conseguinte, na concepção digital rompem-se os limites daquilo que é lido como cidade pela concepção analógica. Qualquer recorte que congele um objeto cidade digital, mesmo podendo ser útil em determinadas circunstâncias epistemológicas, não deve ser entendido como mais do que um recurso operativo ou discursivo, de caráter limitador de sua complexidade.

A arquitetura e o urbanismo modernos respondem a um olhar “analógico”. Suspeitam uma verdade, uma essência, uma boa e verdadeira estética da razão, configuram unidades, expressam totalidades. Correspondem a uma estética da castração, do sublime, a sugerir a existência do absoluto e, ao mesmo tempo, a mostrar sua intangibilidade. Os denominados arquitetura e urbanismo pós-modernos expressam uma concepção digital por meio de suas incorporações dos múltiplos olhares, das diferentes culturas, de seu caráter de exposição sem profundidade, de apresentação da trama entendida apenas como superfície. É uma estética das infinitas possibilidades de prazer; infinitas porque não correspondem a qualquer modalidade processual e formal singulares e únicas de iluminação, mas sim correspondem a qualquer arranjo em seu desdobramento no espaço-tempo pelo que é em si e por si.

As práticas contemporâneas que se utilizam das NTICs exacerbam a necessidade de um olhar digital, na medida em que configuram pertencimentos no formato de rede e permitem experiências de simultaneidade prática e de interatividade. A construção do olhar digital não é, entretanto, quero deixar claro, decorrência imediata ou direta do uso das NTICs. Mas uma compreensão não digital em nossos dias, analógica portanto, no contexto das práticas de uso dessas tecnologias, evoca uma série de “monstros”, “fantasmas” e “espectros” a habitar aquilo que chama de cidade. Isso porque, em sua rigidez, monstro é tudo aquilo visto como deformação, desvio, em relação a uma hegemônica ética/estética de dominação, da não-diferença, da totalidade. No limite da tragédia nazista, por exemplo, os monstros vistos por Hitler em Paris não eram mais do que deformações em relação a um padrão ético/estético denunciado pelo cineasta Peter Kohen no arrebatador documentário *Arquitetura da destruição*.

De modo similar, mas com significado diferente, a visão de fantasmas e espectros corresponde à constatação de ausências ou não-manifestações de agentes e objetos em situações previstas ou, ao inverso, presenças ou manifestações dos mesmos fora das localizações esperadas no espaço-tempo. Eventos assim

interpretados são tomados como ameaças fantasmagóricas por sua natureza de inadequação, de estranhamento, de algo de fora daquele tempo e lugar. Referem-se a dimensões espaço-temporais dominadas por critérios de positividade dados por imprecisas noções de presença, ausência, proximidade, contiguidade, continuidade, homogeneidade, isotropia, progresso e sucessão.

No contexto do olhar digital, entretanto, não existem, e não podem existir, objetos gnosiológicos identificados como monstros em si. Isto porque esta compreensão não opera sob qualquer ótica fundada em princípio de verdade/desvio, nem sob uma lógica dicotômica; opera sob um sentido de afirmação positiva dos diferentes e da tensão entre eles. Não admite uma estética padrão, mas a multiplicidade de visões ancoradas, no limite, em bases éticas distintas, cujo único fundamento necessariamente comum é o de reconhecimento e respeito ao outro como outro. Tampouco vê fantasmas ou espectros porque sua espaço-temporalidade é regida por critérios que privilegiam o conteúdo relacional, não a ordem cronológica, a continuidade, a contiguidade, a proximidade: o distante pode estar presente, o ausente pode ser vizinho, o passado pode ser a meta.

A concepção de Martin Pawley<sup>15</sup> sobre “cidades-fantasma” é o exemplo típico do que resulta de uma abordagem analógica ou, em outros termos, de uma abordagem a partir dos parâmetros que especificam a idéia moderna de cidade. Pawley, por exemplo, tomando o fato atual de a sede de operações do serviço de consulta de números telefônicos londrino estar localizada fisicamente em Newcastle, afirma que, assim sendo, fragmentos de Londres fazem parte dessa outra cidade. Para o autor, esse tipo de fato mostra que o sistema telefônico, que antes identificava posições no espaço geográfico, agora traduz certa “des-localização locacional” característica dos novos tempos, especialmente exacerbada pelas práticas de uso das tecnologias informáticas de comunicação em rede (como a Internet). Isso, para Pawley, aponta para a configuração de cidades fantasmagóricas, como, para ficarmos no exemplo, uma Newcastle impregnada de fragmentos londrinos, ou uma Londres esquartejada, com partes distribuídas aos quatro ventos e com suas ausências expostas a assustar tardios olhares modernos.

Uma cidade digital constitui-se positivamente em um arranjo espaço-temporal cujo topo é dinâmico, fluido e somente por acaso, em algum instante determinado, tem limites físicos, geográficos, coincidentes com o recorte territorial que o olhar analógico especifica de modo perene sob o nome de cidade. Como já dito, a idéia remete a um pólo de intercruzamentos de territórios digitais de diferentes conteúdo, forma, estrutura e dinamismo. Os territórios digitais que constituem uma Londres digital não ancoram seus fragmentos somente

<sup>15</sup> Sigo aqui a interpretação do pensamento de Pawley feita por Rainer Randolph no texto “Urbanismo abstrato na era digital? Tentativa de uma provocação” (1998).

sobre uma distante e "old" Newcastle, mas em todo e qualquer recorte espaço-temporal aos quais seus pertencimentos conferem predicados.

As narrativas elaboradas com as idéias de espaço-tempo, territórios e cidades digitais, pelo que aportam na construção e na afirmação positiva da diferença, da interatividade, da dinâmica de agentes e objetos, respondem de modo singular e fértil à questão teórico-metodológica da instituição e da apreensão analítica de recortes espaço-temporais das práticas, ao mesmo tempo que, por essa via, afirmam também uma visão crítica de mundo, voltada à ação transformadora, em função do escopo social, político e cultural desestabilizador das totalidades orgânicas construídas pelos discursos modernos.

Mas o que essas construções simbólicas aportam como elementos inovadores à ação? Sem procurar esgotar a complexidade do problema, algumas diretrizes saltam aos olhos. A primeira, mais geral, é a indicação de que a multiplicidade não é obstáculo a ser anulado pela igualdade e nem transposto pela indiferença, mas motor fundamental a ser instituído, preservado e continuamente recriado como valor fundamental de contraposição à dominação. Outra é a de que os recortes espaço-temporais a serem tomados como campos de ação são instituídos por determinados pertencimentos, ou por um conjunto deles, e que, em decorrência, as metonímias modernas de distância (no espaço-tempo) por exclusão, e seu álter, proximidade por inclusão, tornam-se desautorizadas como afirmações epistemológicas e de juízo.

O caráter digital diz em particular da não necessidade de continuidade, nem de contigüidade, nem de homologia na constituição desses recortes. A afirmação da diferença como valor e a dinâmica viva originada pela tensão entre os agentes constituintes de um pertencimento, e entre aqueles de pertencimentos distintos em fricção, apontam para a problemática da legitimação de valores e saberes como cruciais à gestão dos processos socioespaciais. Assim sendo, a invenção de uma democracia efetiva, não burocrática, que não se traduza em uma prática de esmagamento do diferente, do minoritário e que incorpore o jogo, ainda que conflituoso, de variados interesses dispersos e constitutivos de múltiplos territórios em descontinuidade e/ou sobrepostos, coloca-se atualmente como grande desafio. Acredito que as noções de espaço-tempo, território e cidade digitais aqui trabalhadas contribuem para enfrentá-lo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, T. W.; Horkheimer, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

BARLOW, J. P. et al. *A declaration of independence of cyberspace*. Disponível em <<http://www.hax.com/CyberSpaceDeclaration.html>>, 1996.

- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. v. 1. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995.
- DYSON, E. et al. Magna carta for the knowledge age. *New Perspective Quarterly*, Los Angeles, CA: Institute for National Strategy, p. 26-37, autumn 1994.
- FEATHERSTONE, M.; BURROWS, R. (Ed.). *Cyberspace, cyberbodies, cyberpunk: cultures of technological embodiment*. London: Sage, 1995.
- GIBSON, W. *Neuromancer*. New York: Berkley, 1984.
- KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- LÉVY, P. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. São Paulo: Loyola, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Cibercultura*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- MORA, J. F. *Diccionario de filosofia*. Barcelona: Editorial Ariel, 1994.
- PRIGOGINE, I.; STENGERS, I. *A nova aliança: metamorfose da ciência*. Brasília: UnB, 1991.
- RANDOLPH, Rainer. *Urbanismo abstrato na era digital? Tentativa de uma provocação*. Trabalho apresentado no V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, PUC, Campinas, out. 1998. Mimeo.
- SAHLINS, M. *Cultura e razão prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- WIENER, N. *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*. São Paulo: Cultrix, 1967.

## RESUMO

Este artigo é, ao mesmo tempo, uma reflexão crítica e uma proposição epistemológica sobre a abordagem das espaço-temporalidades que constituem territórios e cidades como objetos do conhecimento. Inicialmente caracterizam-se como analógicas as modernas noções de espaço-tempo, território e cidade. Em seguida, constroem-se teoricamente noções correlatas de caráter distinto, especificadas metaforicamente como "digitais". No contexto dessa elaboração, analisa-se e critica-se a idéia de ciberespaço e, ao final, discutem-se as possíveis contribuições das categorias que remetem ao "digital", inovadoras para o saber e a ação.

**Palavras-chave:** ciberespaço, espaço-tempo, epistemologia

## ABSTRACT

The paper is at the same time a critical reflection and an epistemological proposition for the treatment of the space-temporalities that constitute territories and cities as ob-

jects of knowledge. First, are analyzed as analogical the modern notions of space-time, territory and city; in unfolding, are theoretically built correlate notions metaphorically specified as "digital". The idea of cyberspace is then analyzed and criticized. Finally, considerations are made about how the categories referring to as "digital" can serve as innovative instruments of knowledge and action.

**Keywords:** cyberspace, space-time, epistemology

---

Recebido para publicação em maio de 2002

**Frederico Guilherme Bandeira de Araujo** é professor do IPPUR-UFRJ

## Exclusão e inclusão na sociedade do conhecimento

*Tamara Tania Cohen Egler*

Na atualidade, é impossível pensar o desenvolvimento social sem compreender que a produção sofreu um deslocamento da esfera material para a simbólica, vinculado às novas formas de organização da produção e da reprodução social. As mudanças em curso podem ser lidas nos modos de decisão do investimento capitalista, no papel do Estado, na organização do trabalho, na nova base técnica e nos processos de exclusão social. Trata-se de observar um mundo em perpétua transformação.

Esse movimento está ligado ao desenvolvimento de uma base técnica, dada pelas tecnologias da comunicação e informação, que vem para transformar as relações espaço-temporais e inaugurar novas relações associadas à organização e à divisão das atribuições entre Estado, capital e sociedade. Trata-se de um intenso movimento de transformação que inaugura formas de exclusão social.

As tecnologias da inteligência<sup>1</sup> constituem um poderoso instrumento de produção de novas mercadorias ditas cognitivas, que mudam as formas de organização da produção e do consumo, fazendo do trabalho intelectual o fundamento da produção de mercadorias. A sua força motriz não se encontra mais na produção fabril, mas na comunicação, na organização e na invenção, levando a

---

<sup>1</sup> “Tecnologias da inteligência” é o título do livro de Pierre Levy (1994), que indica a importância do advento de novas técnicas de comunicação mediadas por computação e seus efeitos sobre a produção, a circulação e a apropriação do conhecimento.

que a inteligência e as técnicas de comunicação digital tornem-se elemento de grande importância nas novas formas da integração social.

Há que reconhecer que o que está sendo chamado de “novo ambiente midiático” é ainda um objeto nascente, que recobre a passagem de um sistema centralizado de difusão e edição para um padrão comunicacional aparentemente mais difuso. Para dar conta do conteúdo dessa mudança, a questão mais ampla que nos deveria ocupar é a relação mutante entre mídia e participação democrática, ou melhor, entre o nosso consumo de mídia e o sentido de nossa conexão com o domínio público, posto que a ligação entre mídia e democracia subjaz à própria idéia de divisão digital. Quanto a isso, enquanto alguns autores sugerem que a mídia tem contribuído para a atrofia da esfera pública, outros sustentam que a mídia eletrônica, em particular, alarga o debate público ou, ao menos, o conhecimento público acerca da política em seu sentido amplo. Nesse prisma, a mídia eletrônica teria mudado o escopo daquilo que é objeto de debate, aprofundando nossas habilidades comunicativas, ou seja, nosso sentido do que significa ser considerado “igual” numa sociedade democrática (Couldry, 2002, p. 2). Assinalasse, assim, a emergência, enquanto um bem comum, do reconhecimento do outro como agente capaz de debater e compartilhar decisões. Tal reconhecimento está, por certo, intimamente ligado às questões da desigualdade e da redistribuição dos recursos na sociedade, com um foco particular na persistente distribuição desigual dos recursos simbólicos, pois caberia reconhecer que as instituições da mídia, quaisquer que sejam as suas contribuições para a dinâmica democrática, constituem pólo de concentração de poder simbólico, sendo, por si mesmas, geradoras de desigualdade social (ibid., p. 3). É, porém, ainda incerta a importância da concentração da produção midiática nas avaliações da distribuição futura de poder simbólico. Essa incerteza liga-se também ao *status* de termos decisivos como “política” e “cidadania”. Nesse contexto, a agenda de pesquisa deve perguntar-se em que medida, ante os novos recursos comunicativos, as pessoas estariam construindo os sentidos da conexão aos espaços potenciais de exercício da política e da cidadania.

O desafio de nossa reflexão é, pois, pensar políticas sociais inscritas nessa atualidade. O essencial das questões que aqui tratamos decorre do reconhecimento da exclusão social que se realiza na esfera da acessibilidade ao conhecimento e da necessidade de propor políticas de inclusão social ancoradas em novas tecnologias de comunicação.

## INTEGRAÇÃO, EXCLUSÃO E INCLUSÃO SOCIAL

Compreendemos a integração social (Habermas, 1987) como o poder de formar coletivos, que se realiza por meio da comunicação no domínio da vida, em que

se transmitem valores e conhecimentos culturais. A comunicação forma os canais para o percurso dos fluxos que reúnem as áreas da vida, a economia e o Estado. São teias que integram os grupos e permitem a constituição da coesão social, que se realiza através de um processo que emancipa o espaço coletivo do espaço individual.

Estar excluído é não pertencer ao processo que integra os grupos sociais, é ocupar um lugar exterior aos grupos que formam a integração social. A inclusão social é uma relação que possibilita o exercício da ação de inclusão, que se realiza na esfera política e no exercício do poder comunicativo.

Podemos observar diferentes esferas em que se realizam os processos de inclusão e exclusão. Compreendemos o processo de organização social nas suas múltiplas determinações, lidas nas esferas econômica, política e social. Podemos pensar que os grupos sociais se integram para pensar, fazer e ser coletivamente. Isso quer dizer que na história vamos encontrar diferentes formas que constituem a integração. Os grupos sociais se integram em formas de produção da cultura, da economia e da política no espaço social.

O espaço é um conceito que se refere a diferentes processos, que podem ser de ordem material ou imaterial. É uma abstração totalizadora das esferas cultural, econômica e política que constituem as sociedades. A inclusão e a exclusão social referem-se aos processos que posicionam o indivíduo em relação aos espaços da integração social. O indivíduo poderá estar posicionado dentro ou fora do espaço socialmente produzido, através da ação de comunicação, que se realiza em esferas culturais, econômicas e territoriais. Por essa razão, vamos encontrar em cada uma dessas esferas formas de inclusão e de exclusão. O problema é que a exclusão dos espaços foi lida predominantemente como sendo associada aos processos econômicos, lidos em suas formas urbanas. Assim, a literatura sobre o tema sempre valorizou uma leitura econômica e territorial da exclusão, uma leitura que se realiza por dentro do sistema econômico e observa as formas de inclusão/exclusão em relação à produção econômica e aos processos espaciais. O desafio é ir além das formas materiais para compreender as múltiplas formas como a exclusão se realiza.

Na sociedade industrial capitalista, suas formas perversas são bem conhecidas. No espaço da sociedade da informação, estar excluído é permanecer numa posição que não permite a participação nas novas condições da integração social que se realizam através de novos meios de comunicação. Significa não ter acesso às novas tecnologias e à manipulação de sua base técnica, que permitem a participação em formas de comunicação que possibilitam a integração.

O desafio é reconhecer as múltiplas faces da exclusão social que foram radicalizadas/transformadas pela difusão das tecnologias de informação. A ampliação do uso de tecnologias da informação em todas as esferas de organização do

processo social, sejam elas relativas a atividades econômicas ou culturais, exige uma base técnica e conhecimentos apropriados para a sua utilização. Podemos perceber que as novas tecnologias transformam os processos de exclusão social. Estar excluído não significa apenas ocupar uma posição no espaço urbano ou, o que dá no mesmo, reconhecer um processo de segregação. Vai além do que se refere ao isolamento de natureza social.

Para entender os efeitos da exclusão, podemos pensar com Hannah Arendt (1981) e reler sua análise sobre as origens do isolamento e do desenraizamento, sem os quais não se instaura o totalitarismo, entendido como forma de dominação. Para ela, a sociedade se organiza através de vínculos que traçam as relações entre os grupos que têm identidades em comum e que fazem o poder de ação humana. Os grupos são constituídos por meio de vínculos que se representam por fios invisíveis que ramificam o tecido social (Arendt, 1981). Relações de mutualidade reúnem os homens em sua diversidade. É a formação de um lugar social, que pela concordância comum produz o acolhimento, que reúne os que não são iguais, mas estão unificados.

O isolamento é uma relação social que mantém o indivíduo fora desse lugar. Ele exige o desenraizamento que desagrega e destrói as ramificações sociais. Estar desenraizado é não pertencer ao mundo, é não ter reconhecimento de sua própria existência (ibid.). Por isso, a exclusão social é uma forma de isolamento que desconhece a condição humana, sendo uma negação da existência daquele que não é igual, que não pertence ao mundo.

A exclusão se realiza na totalidade do processo espacial. Por isso é preciso entender que ela tem múltiplas formas e se inscreve nas relações econômicas do mundo do trabalho, no espaço urbano da periferia, nos microdomínios da vida cotidiana. E, na atualidade, nos novos processos associados ao uso de novas tecnologias.

A globalização que se realiza por uma nova base técnica altera as relações espaciais e inaugura processos e procedimentos que transformam a compreensão e a análise da desigualdade social, o que nos leva a observar suas novas formas e propor caminhos alternativos para sua transformação.

## GLOBALIZAÇÃO, EXCLUSÃO E INCLUSÃO SOCIAL

Para entender os processos de transformação em curso, podemos partir da compreensão de três movimentos. Um primeiro, dado pelo deslocamento da fronteira de acumulação que agora se efetua na esfera financeira do sistema econômico mundial; um segundo, dado por novas relações de poder; e, por último, o terceiro, dado pelo desenvolvimento de uma base técnica eletrônica que redesenha as formas da produção econômica e de integração social.

Os estudos sobre os processos de internacionalização observam a diferença entre mundialização e globalização. Isso porque na atualidade mudam as relações de produção e de poder, unindo-se o poder econômico ao poder político para materializar uma nova ordem capitalista. Isso resulta numa espacialidade que pode ser lida numa esfera infinita com o centro em toda parte, quando se constituem novas formas de acumulação que fazem uma multiplicidade de ações em campos de força complexos, em múltiplas relações entre as unidades e o centro (Santos, 1994), redefinindo-se os contornos da condição econômica e política no lugar.

Para nós interessa reconhecer as possibilidades de analisar o modo como as relações internacionais globalizadas redefinem os processos de produção no lugar. Certamente a decisão do investimento internacional tem efeitos sobre as formas de organização da produção nacional. Podemos observar como a decisão de investir em uma atividade econômica, em algum país da periferia capitalista, pode alterar a produção do outro.

Esse é apenas um exemplo da importância do investimento capitalista internacional e da redefinição das formas de divisão internacional do trabalho. Interessa reter que os efeitos do processo de globalização podem ser verificados sobre as formas de reorganização da produção local, que se concretizam pela emergência de novas atividades econômicas e pela dissolução de outras (Sassen, 1998; Levy, 1997). A concentração do investimento internacional se concretiza em formas produtivas que se plasmam na espacialidade urbana.

As novas atividades econômicas associadas ao processo de globalização conduzem à constituição de formas urbanas diferenciadas. Trata-se de observar que o movimento de transformação em curso produz uma nova configuração urbana nas cidades que participam do processo de globalização. Na formulação de Sassen, a concentração de atividades econômicas globais tem uma concretude local expressa em edifícios e atividades de serviços que são semelhantes em todas as cidades globais, entre as quais Paris, Londres, Tóquio e São Paulo (Sassen, 1998). Essa nova compreensão redesenha os contornos da igualdade e da desigualdade urbana, e leva a uma análise de “cidades ricas” e “cidades pobres”, em que à semelhança entre as cidades globais ricas se contrapõe a desigualdade entre cidades de um mesmo país. Nota-se, portanto, um deslocamento nos modos de pensar a desigualdade.

Quais são os efeitos desse movimento sobre os processos de exclusão social nas metrópoles brasileiras?

Para pensar esse movimento global/local, proposto por Milton Santos (1994), podemos identificar o estabelecimento, pela nova fronteira da acumulação financeira, de formas produtivas que redefinem as relações de trabalho, dadas por uma nova base técnica associada a novas formas da exclusão social.

As atividades produtivas são essencialmente resultantes de uma ação que valoriza um conhecimento técnico ancorado no exercício da inteligência. É um movimento que está vinculado às formas de interação das relações econômicas e sociais decorrentes da base técnica dada pelas tecnologias da inteligência. O exercício da inteligência passa a ser valorizado, passando o conhecimento técnico, a imaginação e a criatividade a constituir importantes elementos da sociedade da informação.

A nova base técnica redefine as relações de interação entre os homens e altera a dimensão das relações espaço-temporais. Transformam-se as formas de organização da produção de mercadorias, da divisão do trabalho e da apropriação de formas e processos de vida.

A expansão da comunicação e da circulação de informação amplia igualmente a capacidade de compreensão e de ação. No novo mundo, formas produtivas e culturais podem ser inventadas. As técnicas digitais permitem formas de produção, de gestão e de difusão do conhecimento, o que permite a um maior número de pessoas o acesso ao conhecimento, criando oportunidades de vida e de trabalho (Palácios, 1996).

No que se refere à gestão do conhecimento, a tecnologia possibilita que se criem redes que multiplicam as possibilidades de difusão. Por sua natureza técnica, poderosos instrumentos permitem que se disponibilize o acervo de conhecimentos socialmente produzidos. A escola tradicional tem por função a transmissão do conhecimento, através de procedimentos pedagógicos que se realizam pela relação social estabelecida entre professores e estudantes. As novas tecnologias da informação tornam possível reinventar processos e procedimentos de transmissão do conhecimento.

O debate sobre os efeitos da transmissão virtual do conhecimento instalou-se recentemente. Muitas vezes se posicionam criticamente e outras observam as possibilidades de inovação. O fato é que o conhecimento se encontra em pessoas e instituições e que as novas tecnologias permitem inovar as formas de documentação, de armazenamento, de transmissão e de apropriação. Compreendemos que essas técnicas não substituem as anteriores, que admitem a interação presencial no lugar e se realizam pelos sentidos. Mas é possível pensar em formas alternativas de difusão que se combinam às formas tradicionais e multiplicam as oportunidades de democratização do conhecimento, o que amplia as possibilidades de integração na sociedade da comunicação.

## ESTADO E POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

As mudanças recentes dadas pelo movimento de um mundo em transformação que anuncia novas relações internacionais, de produção econômica, entre

Estado, capital e sociedade, assim como novas concepções de espaço e tempo, nos obrigam a refletir sobre a ação do Estado e as políticas sociais.

Na história do pensamento moderno, a condição humana se realiza no e pelo trabalho, e o bem-estar social se faz associar à inclusão no mundo do trabalho. Considera-se que o capital é incapaz por si só de resolver as contradições inerentes à relação capital/trabalho e que o Estado é chamado a intervir nessa relação. É no âmbito dessa reflexão que vamos reconhecer a ação do Estado, através de políticas de formação/reposição/manutenção da força de trabalho, como é o caso das ações nas áreas de educação, habitação, seguro e saúde social.

A sociedade do trabalho explicava as formas perversas da exclusão social determinadas na sociedade brasileira. As formas particulares do desenvolvimento da acumulação resultaram em formas particulares de exclusão social, marcadas pela incorporação parcial dos trabalhadores ao emprego capitalista. Estar fora do mundo do trabalho capitalista era compreendido pela literatura como uma forma de reduzir a possibilidade de geração de renda, conduzindo o sujeito e sua família a formas de vida localizadas no espaço exterior ao capital. A exclusão era compreendida por dentro do sistema econômico, quando teria sido necessário pensar que a sociedade organiza suas formas também em espaços exteriores à economia.

A exclusão da relação capitalista resulta em formas de vida não-capitalistas que organizam uma determinada forma material espacial, desenhada pela desigualdade de sua constituição. É dessa forma que foi analisado o processo de periferização nas cidades do Brasil. Parte-se da economia para entender as relações entre as classes sociais e suas resultantes no nível espacial. Na cidade industrial, a exclusão é do mundo do trabalho. As formas desiguais de distribuição da renda redundam em formas espaciais periféricas, onde se localiza a população mais pobre. Trata-se, portanto, de uma reflexão que mostra os efeitos da ação econômica capitalista sobre as relações de classe, constituídas em formas espaciais que podem ser lidas na materialidade urbana.

A questão se desenvolve no sentido de associar ao desenvolvimento da economia o bem-estar social. Na determinação das relações econômicas, o bem-estar social é decorrente do investimento capitalista, da produção de produtos, da geração de renda e da criação de empregos. O lugar que o indivíduo ocupa na divisão do trabalho será determinante para o lugar que ocupa na divisão social e territorial do espaço.

O Estado ocupa aqui um lugar importante, na medida em que responde pela formulação de políticas sociais compensatórias à ação capitalista. Isso porque as sociedades capitalistas não podem viver sem políticas de integração social, que cumprem as funções de legitimação (Offe, 1984). O Estado do Bem-Estar Social tem assim a responsabilidade de agir no sentido de responder por

um conjunto de políticas sociais, destinadas a amenizar as desigualdades produzidas pela relação capital/trabalho. Na literatura vamos encontrar uma análise que reconhece formas particulares desse Estado no Brasil, em que as políticas sociais são formuladas para abrandar os efeitos perversos do capital sobre o trabalho (Draibe, 1998; Ferreira, 1991).

A exclusão social no espaço urbano, por sua vez, é bem conhecida; a industrialização/urbanização se forma no Brasil por meio de um processo de periferização que desenha os contornos de uma divisão social e territorial do espaço marcado pela desigualdade no acesso aos bens e serviços. O espaço concretiza as relações sociais e permite entender as formas da desigualdade social lidas na concretude das cidades brasileiras.

As políticas sociais podem ser assim compreendidas no âmbito de uma análise que vê o Estado como o lugar em que se elegem políticas para atender às demandas originárias da sociedade e do capital. Legitima-se a ação estatal e produz-se uma paz social que ampara a totalidade do movimento capitalista<sup>2</sup> (Offe, 1984; Jacobi, 1989).

As políticas urbanas, por seu turno, são formuladas a partir de um ideário de igualdade no acesso aos bens de consumo coletivo no espaço urbano. Configuram-se em política de habitação, de saúde, de saneamento, de transportes, entre outras. A formulação e a execução da política urbana associam-se a uma perspectiva de manutenção das condições de reprodução dos trabalhadores inseridos no mercado capitalista urbano.

O esgotamento das relações entre Estado, capital e sociedade, conduziu à formulação de propostas e políticas associadas ao ideário neoliberal, que reduz as responsabilidades estatais em relação à sociedade.<sup>3</sup> Esse ideário situa-se no contexto de um movimento de transformação das relações internacionais, da produção econômica, da base técnica e das relações sociais. Conhecemos os limites desse projeto que reduz a responsabilidade estatal em relação ao processo social. Cabe perceber que estamos diante de novas estratégias de organização da produção que conduzem a novas formas de exclusão e exigem invenção de novas políticas sociais. E trata-se de pôr em pauta a importância do conhecimento nas políticas de transformação social.

Na sociedade industrial, a constituição da riqueza está associada à produção de mercadorias de natureza material, sendo a propriedade do capital e da terra ponto de partida para as formas da dominação que permitem a acumulação do

---

<sup>2</sup> As funções estatais estão divididas entre tarefas econômicas e políticas. Com Habermas (1988) vamos entender a importância da função política; quando o Estado não acompanha as demandas sociais, configura-se uma crise de legitimidade.

<sup>3</sup> Para avançar na compreensão do ideário neoliberal ver Draibe (1988) e Fiori (2001).

capital. As formas da produção econômica na atualidade estão vinculadas a um deslocamento para a produção de mercadorias de natureza simbólica, que independem desse patrimônio. Mais do que isso, a organização da produção está ancorada em bases técnicas que valorizam o exercício da capacidade inteligente dos homens.

O desenvolvimento dessa base técnica altera a prática da produção, e um conjunto de transformações substitui a potência pela inteligência e pela criatividade, em que uma boa idéia pode tornar-se uma fonte de riqueza. No novo mundo pode surgir uma nova forma da riqueza, que não é necessariamente determinada pela propriedade da terra e do capital, mas pelo domínio do conhecimento e pela inteligência criativa.

A cultura se estabelece a partir do conhecimento acumulado na história e se realiza através da memória social. Constitui-se de formas específicas, originadas na criatividade humana, e se expressa por meio de diferentes formas de representação.

A estrutura valórica é um conjunto de ações socialmente acordadas, que fundamentam as formas de conduta e as normas vigentes em cada sociedade. A vontade coletiva se origina dessa instância e exprime esse conjunto de valores. Somente a vontade coletiva pode ser a base para o pacto social que produz a integração (Habermas, 1990), no qual a função do Estado é reconhecê-lo e cumpri-lo através de um conjunto de processos e procedimentos, de leis e de normas que validam a ação social no mundo da vida (Habermas, 1997).

No Brasil, os meios de comunicação televisiva exercem um papel importante sobre a formação da estrutura valórica e da vontade coletiva; penetram nas múltiplas instâncias da vida social e acabam ditando um conjunto de valores relativos ao que comer, vestir, saber, votar e amar (Ferreira, 1991).

Nos microdomínios da vida cotidiana, vamos encontrar formas de comunicação que não são menos importantes para a formação da vontade coletiva. Basta observar como a intensidade das trocas que ocorrem no interior do processo social determina saberes que também formam a estrutura valórica de uma sociedade. Essa reflexão ajuda a compreender como os valores submetem-se às múltiplas determinações que constituem as ações comunicativas historicamente fixadas.

Diferentes instituições como família, igreja, escola e televisão transmitem valores e são fios condutores das relações sociais (Miège, 1995). A cultura se estabelece através da constituição histórica das relações que se plasmam nas diferentes formas de memória, da linguagem e da ação social.

Nessa formulação, a idéia de necessidade vai encontrar a razão de sua existência na esfera cultural do processo social, ali onde se concebe a vontade coletiva. A necessidade é definida com base nas condições socialmente acordadas como indispensáveis para o exercício da vida em sociedade.

No transcorrer da história de cada sociedade, um conjunto de processos concorre para constituir esse mínimo que se deseja para todos os que participam do processo social. Nas sociedades de base industrial, fundadas no trabalho fabril, as políticas sociais foram formuladas no sentido de representarem um conjunto mínimo de necessidades para ancorar o exercício do trabalho na esfera capitalista. Nessa direção, habitação, saneamento, educação e saúde são elementos que constituem a base dessas políticas.

No novo mundo onde os meios de comunicação são alavancas do processo de produção de mercadorias e da formação da vontade coletiva, redefinem-se as relações de exclusão e as propostas de políticas sociais. A incorporação das tecnologias da inteligência como objeto de políticas de caráter social se torna obrigatória para sociedades desiguais como a brasileira.

## CULTURA E PROSPERIDADE

Na história do pensamento social e mesmo no senso comum, o desenvolvimento dos processos econômicos é considerado chave para o desenvolvimento social. O processo social é um todo que encontra sua razão de ser não apenas nas formas de organização do trabalho e da produção, mas nas de produção e acessibilidade à cultura, lida como manifestação da vida inteligente de uma nação.

Na sociedade moderna, o acesso ao conhecimento e ao saber científico resulta do papel que cada sujeito ocupa na estrutura de trabalho. Trata-se de um mundo fundado sobre a divisão técnica do trabalho, composto por especialistas. O acesso ao saber científico e técnico decorre de uma formação, dada por um lugar no sistema universitário. Na sociedade de especialistas, as estruturas disciplinares são voltadas para a produção e a reprodução.

A arte, por sua vez, é compreendida como a manifestação da imaginação humana que, por meio de diferentes linguagens, rompe com o que é esperado do sentido de representar o mundo. Ela é uma invenção que rompe com a cadeia de significados e significantes e que produz um encantamento (Benjamin, 1985). A cultura popular encontra no senso comum e na vida cotidiana elementos que conduzem às suas formas de perceber e de representar o mundo. A alta cultura é associada pela interação do autor a um saber específico de uma linguagem, como, por exemplo, o cinema ou a pintura.

Essa distinção é importante para nossa análise, porque ajuda a entender como a cultura interpreta um papel central na formação e no desenvolvimento das nações. Compreende-se cultura aqui como o conjunto de processos e procedimentos criados na vida cotidiana pelos sujeitos, pelas comunidades e pelas instituições, e expressos através de linguagens específicas que fundamentam as formas e os desígnios da sociedade (Certeau, 1994).

Para entender as diferentes sociedades, Bourdieu (1998) nomeia os sistemas simbólicos como estruturas estruturantes. São os símbolos do conhecimento e da comunicação que representam a realidade dando sentido ao mundo. Eles fazem a concepção homogênea dos processos de vida, tornando possível a concordância sobre o mundo e construindo a solidariedade social. Estruturas simbólicas são comuns às pessoas, instituições e nações, constituindo as maneiras de pensar de uma determinada sociedade.

As relações de comunicação organizam o tecido social, e os processos de transformação se realizam através das estruturas simbólicas que fazem a compreensão do mundo. Para cada sociedade encontramos estruturas simbólicas que ordenam a ação social. Formas de pensar e de fazer amparam a ação dos indivíduos que compõem o social. Quem sabe é capaz de agir no mundo (Arendt, 1994).

O conhecimento é uma estrutura estruturante do social. Cumpre funções na ação social, que produz meios de trabalho e de vida. As sociedades serão mais ou menos desenvolvidas tendo em vista sua capacidade de produzir e de socializar o conhecimento. O conhecimento que existe nas pessoas, nas instituições, nas empresas e nas organizações sociais faz a cultura e a inteligência de uma nação.

É preciso compreender a cultura para além dos limites de manifestações artísticas e observar as múltiplas formas da imaginação e da invenção social, o que permite realizar um movimento analítico que inclui a produção, a representação e a apropriação como esferas de realização das diferentes formas de cultura. Assim, podemos falar em culturas do trabalho, da política, da produção de mercadorias, que se realizam através de um conjunto de idéias que ancoram as formas de pensar, de agir e de ser do social.

A estrutura valórica da sociedade que conduz ao exercício da vontade coletiva pode ser vista como estrutura estruturante. A ação social caminha na direção do que é percebido pelo indivíduo como socialmente valorizado. É o objeto socialmente valorizado que vai desenhar a ação dos indivíduos nas múltiplas esferas do mundo do trabalho e do mundo da vida (Lefebvre, 1969; Benjamim, 1985; Habermas, 1987).

A comunicação social cumpre um papel importante no processo de formação da estrutura valórica das sociedades. Na mente dos homens criam-se as formas de perceber o mundo, que conduzem a sua ação em direção às coisas socialmente valorizadas.

No domínio da comunicação televisiva, associada à difusão do consumo de mercadorias que se realiza por meio da publicidade, vamos encontrar as formas mais perversas de persuasão sobre o objeto socialmente desejado para a realização da felicidade. É por essa razão que os capitalistas investem tanto na produção de uma imagem de felicidade associada ao consumo de mercadorias.

Os meios de comunicação eletrônica, como é o caso da internet, desempenham um papel decisivo na formação da cultura contemporânea. O que diferencia a televisão da nova rede é o monopólio da emissão da mensagem. As grandes redes televisivas monopolizam a emissão e interferem na formação da vontade coletiva, em benefício próprio.

Essa base técnica da comunicação social possibilita a autonomização da emissão de mensagens. O monopólio exercido pelas redes televisivas na produção da vontade coletiva é dado por uma base técnica que permite a emissão de mensagens. A técnica das redes possibilita uma forma de gestão da emissão que amplia as possibilidades de autonomização da expressão social.

Essa reflexão nos conduz para a distinção entre autonomização, como processo permitido pela técnica atual, e autonomia do sujeito. A técnica leva a processos de produção das relações espaciais que não são necessariamente sociais. Com isso, queremos dizer que a autonomia é uma relação política, enquanto a autonomização é de natureza material. A primeira está referida ao poder de ação autônomo, ao exercício da liberdade, e a segunda, a processos materiais de possibilidades de expressão.

Na presente conjuntura, o manejo das novas tecnologias constitui um ponto que pode ampliar a ação social comunicativa. Com Habermas, apreendemos que a estrutura valórica se forma nos microdomínios da vida cotidiana, em que se transmitem valores e saberes, sendo possível construir esferas autônomas que se comunicam entre si, quando se verifica auto-organização dos meios de comunicação. As novas tecnologias são instrumentos que possibilitam e podem alavancar a integração social, pensada de forma horizontal.<sup>4</sup>

Os fios que formam as teias do tecido social são de natureza comunicativa. As novas tecnologias são instrumentos que podem formar um novo espaço de coesão social. São uma base técnica para a realização dessa unificação. Trata-se de um instrumento de natureza técnica que transforma as possibilidades da integração social.

As novas formas da integração social possibilitadas por novas tecnologias devem ser consideradas complementares às anteriores. Essa idéia é importante, pois torna claro que as comunidades autônomas organizadas entre si devem brotar de uma fonte autônoma e exercer influência sobre a forma de comunicação que já existe entre as áreas de vida, o Estado e a economia (Habermas, 1987). As novas técnicas comunicativas, ao permitirem novas formas de integração social, podem ampliar a capacidade de auto-organização e de ação coletiva.

---

<sup>4</sup> A noção de esferas autônomas que se comunicam entre si, desenhada por Habermas (1989), refere-se a uma ordem social que reconhece as múltiplas formas de organização social que realizam o mundo da vida em uma multiplicidade de esferas da vida cotidiana.

Estamos ainda nos primórdios de um momento histórico em que podemos observar profundas transformações na constituição de um novo espaço onde é possível emitir conhecimento, ampliar a sua socialização e assegurar direitos iguais de comunicação e ação social.

Observamos um crescente movimento de socialização da produção cultural devido à ampliação do número de autores. Na esfera da produção cultural, vamos encontrar um grande número de indivíduos que participam das novas formas de invenção e de expressão da cultura.

As novas tecnologias da inteligência ampliam esse movimento na esfera da produção e na acessibilidade: quem dispõe de um computador, de uma linha telefônica e de uma boa idéia pode participar do novo mundo onde se trocam saberes e oportunidades produtivas. Na acessibilidade, porque um acervo de conhecimento e informações mundialmente produzidos permite a interação dos indivíduos com saberes, que podem ampliar a imaginação e a ação.

As novas tecnologias mudam as formas de pensar, de fazer e de ser. Essa afirmação baseia-se na percepção de como o desenvolvimento das tecnologias da inteligência conduz a formas do fazer que se encontram na esfera do pensar e do exercício inteligente. É plausível romper com o tradicionalismo de políticas associadas ao desenvolvimento econômico e propor políticas sob o signo da emancipação.

## POLÍTICAS SOCIAIS TECNOLÓGICAS

O desenvolvimento da nação está hoje fortemente associado às formas como serão utilizadas as tecnologias da comunicação e informação (Castells, 1999). A proposição de uma política social de informatização tem o objetivo de levar às populações pobres o conhecimento técnico para a utilização dessas tecnologias da comunicação e informação. As novas tecnologias podem constituir assim oportunidade histórica para se tentar superar a desigualdade no acesso às formas inteligentes de ação.

O acesso significativo a tecnologias da informação ultrapassa em muito à simples provisão de computadores e a conexões à internet. Está incorporado em uma trama de fatores que englobam relações sociais, aptidões lingüísticas, estruturas institucionais e comunitárias. A divisão digital da sociedade está marcada não só pelo acesso físico aos computadores e à conectividade, mas também aos recursos adicionais que habilitam as pessoas a utilizar apropriadamente as tecnologias (Warschauer, 2002). Entretanto, parece ainda difícil superar a concepção reducionista da chamada "divisão digital" na percepção do senso comum.

Por outro lado, esse senso comum também peca por uma concepção bipolar da divisão digital entre os que têm e os que não têm acesso às tecnologias, quando

o que vemos é uma variedade de gradações entre esses dois pólos extremos (Cisler, 2000, apud Warschauer, 2002).

Alguns autores acreditam que o estereótipo das minorias desconectadas pode favorecer uma estratificação ulterior, ao sugerirem a relativa ineficiência de se investir nos grupos sociais situados no pólo extremo da destituição. Jenkins (apud Warschauer, 2002), por exemplo, sustenta que “a retórica da divisão digital deixa em aberto a polaridade entre usuários civilizados e não-usuários incivilizados, podendo referendar a marginalização em seus próprios termos.”

Ademais, a noção de divisão digital implica uma cadeia de casualidade na qual sugere-se que a falta de acesso a computadores e à internet dificulta o acesso a oportunidades de vida. Embora constitua uma assertiva legítima, o inverso também é verdadeiro: os que já se encontram marginalizados terão menos oportunidades de ter acesso e de usar os meios informáticos. Tecnologia e sociedade são co-constitutivos em suas complexas inter-relações, o que torna qualquer suposição de ligação causal problemática (Warschauer, 2002).

Por fim, a noção de divisão digital tende a sugerir “soluções digitais”, ou seja, que se disseminem computadores e telecomunicações, sem acionar a gama de importantes ações complementares necessárias para apoiar a inclusão social, entre as quais as aplicações das tecnologias informáticas são elementos habilitadores, mas certamente insuficientes quando simplesmente somados ao conjunto existente de recursos e relações (Kling apud Warschauer, 2002). Por essas razões, caberia pôr o foco nas transformações necessárias e não propriamente na tecnologia.

Na história social do nosso país, podemos observar como os acessos à escola, ao conhecimento técnico, às universidades e à alta cultura representam um movimento permanente de exclusão social. O exercício da dominação se faz através da exclusão social no direito ao saber. A manutenção da ignorância permite o exercício da dominação e da subordinação. Velar, encobrir, pôr à parte, excluir, são formas como se efetua a dominação nas diferentes esferas do mundo da vida e particularmente sobre as populações mais pobres. Nada mais fácil do que obrigar o outro a realizar uma ação em direção a um desejo que lhe é estranho, se ele permanecer incapacitado a decodificar a sentido da ação.

Na perspectiva de uma política social que permite a inclusão na sociedade do conhecimento, o Estado teria a responsabilidade de disponibilizar o acesso à infra-estrutura de comunicação, ao equipamento e ao conhecimento técnico da informática (Ribeiro, 2000).

O desenvolvimento de uma política social que visa possibilitar o acesso das classes populares aos novos meios de comunicação está associado à eleição da vida cotidiana como uma esfera fundamental da sociedade. Nessa dimensão do singular, da comunicação cotidiana, vamos encontrar o lugar onde se criam as

idéias e se propõem as formas de ação, levando as pessoas a entender o mundo e a agir sobre ele positivamente.

A disponibilidade de equipamentos e de saber informático pode provir de uma ação estatal que amplie as possibilidades de organização e participação das populações mais pobres, fornecendo meios para alcançar auto-organização e expressão. O essencial da proposição é ampliar a capacidade de integração das classes populares com as novas possibilidades de comunicação e organização. Ampliar a possibilidade de comunicação cotidiana significa pensar em políticas sociais que observam as condições cotidianas de vida e propõem instrumentos que ampliem as possibilidades de sua invenção. A prática comunicativa pode concorrer para a formação de uma nova cultura econômica e política.

Essa questão não se esgota nos processos técnicos de comunicação, que são em si importantes, pois podem ampliar a ação inteligente, mas não são suficientes. Os fluxos de comunicação transportam a estrutura de valores que conformam a vida em sociedade. Esses fluxos antecedem as representações simbólicas da cultura e se tornam socialmente perceptíveis nas diferentes manifestações de todas as formas dos eventos que se realizam na vida cotidiana. A estrutura valórica conforma a vida social. Seu conteúdo pode ser lido na moralidade das sociedades.

A moral é um processo histórico que se forma ao longo da existência de uma sociedade, estando inscrita em todas as manifestações do social e expressando os objetivos que antecedem as ações, em direção ao bem e ao mal. Compreende-se, portanto, que as técnicas podem ser utilizadas nas duas direções.<sup>5</sup> Depende de como, para que e para quem elas são utilizadas.

Para avançar em direção a formas de integração social que contemplem um maior número de pessoas, políticas estatais deverão estender a acessibilidade social às tecnologias do conhecimento. Essas políticas poderão ampliar as possibilidades de compreender, de interagir e de propor formas de ação social, para multiplicar os espaços de integração social.

A ampliação do acesso às novas formas de comunicação, permitindo criar espaços de integração na multiplicidade dos processos sociais, pode favorecer a autodeterminação e a autonomização da ação social. Ao socializarem-se as oportunidades de invenção e de criação, podem-se assegurar o desenvolvimento, a extensão e o reforço de todas as formas emancipadas de vida.

---

<sup>5</sup> Isso nos lembra a seguinte história: por ocasião da invenção da imprensa, havia um debate em torno da questão "para quê?". O imaginário popular falava de um sonho em que apareciam o diabo e o anjo em confronto, para saber a quem ela serviria. O fato é que o primeiro livro publicado foi a *Bíblia*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Salamandra; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1981.
- \_\_\_\_\_. *A dignidade da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- BENJAMIN, Walter. Paris, capital do século XIX. In: KOTHE, Flávio R. (Org.). *Walter Benjamin. Sociologia*. São Paulo: Ática, 1985.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. *Espaço e debates*, São Paulo, ano VIII, n. 24, 1988.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- COULDRY, N. *The Forgotten Digital Divide – researching social exclusion/inclusion in the age of personalized media*. Paper apresentado à Conferência Media in Transition: globalisation and convergence, EUA: MIT, May 2002.
- DRAIBE, Sonia. *O welfare state no Brasil*. Trabalho apresentado no XII Encontro da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1998.
- EGLER, Tamara Tania Cohen. Ciberespaço: as novas da interação social. *Sociedade e Espaço*, Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, v. XIII, n. 1, 1998.
- FERREIRA, Argemiro. As redes de TV e os senhores da aldeia global. In: *Rede imaginária, televisão e democracia*. São Paulo, Secretaria Municipal de Cultura, 1991.
- FIORI, José Luiz. *60 lições sobre neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HABERMAS, J. A nova intransparência. A crise do bem estar social e o esgotamento de energias utópicas. *Novos estudos Cebrap*, n. 18, 1987.
- \_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento. *Novos Estudos Cebrap*, n. 26, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Direito e democracia*. entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Tomo I e II.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- LEFEBVRE, H. *Introdução à modernidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.
- LEVY, Evelyn. *Democracia nas cidades globais, um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- LEVY, Pierre. *As tecnologias da Inteligência*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A inteligência coletiva*. São Paulo: Edições Loyola; Rio de Janeiro: Editora 34, 1999.
- MIÈGE, B. *La pensée communicationnelle*. Grenoble: Presse Universitaire de Grenoble, 1995.
- OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições

políticas. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PALÁCIOS, M. Cotidiano e sociabilidade no ciberespaço: apontamentos para a discussão. In: *O indivíduo e a mídia*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Mutações na sociedade brasileira: seletividade em atualizações técnicas. In: SANTOS, Milton et al. *O novo mapa do mundo*. São Paulo: Hucitec, ANPUR, 1993.

\_\_\_\_\_. A Cidade do Rio de Janeiro: lembrando a Jangada de Pedra, de Saramago. In: PIQUET, Rosélia. (Org.). *Rio de Janeiro*: perfil de uma metrópole em mutação. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

SANTOS, Milton. Técnica, espaço e tempo. Globalização e meio técnico-científico. São Paulo: Editora Afilhada, 1994.

\_\_\_\_\_. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SFEZ, Lucien. As tecnologias do espírito. *Revista Famegas*: mídia, cultura e tecnologia. Rio Grande do Sul, PUC/RS, Faculdade dos Meios de Comunicação Social, n. 6, maio 1997.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WARSCHAUER, M. Reconceptualizing the Digital Divide. *First Monday*, v. 7, n. 7, July 2002. Disponível em [http://firstmonday.org/issues/issue7\\_7/warschauer/index.html](http://firstmonday.org/issues/issue7_7/warschauer/index.html).

## RESUMO

O texto apresenta uma reflexão sobre as formas de integração social na sociedade do conhecimento. Considerando os fios invisíveis de natureza comunicativa que reconfiguram a coesão social, argumenta-se que a produção de "mercadorias cognitivas" redefine os modos convencionais de organização da produção e do consumo, requerendo políticas sociais que favoreçam acessibilidade às novas tecnologias do conhecimento.

**Palavras-chave:** conhecimento, comunicação, coesão social

## ABSTRACT

The paper discusses the forms of social integration in the context of the information society. Considering the communicative links that redesign the overall social cohesion, it argues that the production of "cognitive commodities" redefines the conventional ways of organizing production and consumption. Consequently, new kinds of social policies are needed to favor access to information technologies.

**Keywords:** knowledge, communication, social cohesion

---

Recebido para publicação em janeiro de 2002

**Tamara Tania Cohen Egler** é professora do IPPUR-UFRJ

## Em busca do urbano na cidade: “andaduras porteñas” por lugares e lares da experiência sensorial, cognitiva e do espírito absoluto\*

*Rainer Randolph*

Tentar conhecer uma cidade através da experiência de uma mera observação ao andar pelas suas ruas e praças, olhando as pessoas que nelas circulam, os edifícios, parques e outros fenômenos que lá ocorrem, não parece ter nada de novo e interessante. Essa forma de conhecer é tão antiga como a própria cidade, porque é o que ela permite antes de tudo: mover-se (de uma forma diferente dos deslocamentos nos meios rural ou mesmo natural)<sup>1</sup>. Passear pelas ruas e praças, além disso, foi em certas épocas expressamente cultivado – o “*flâneur*” – pela literatura, pela arte, pela arquitetura e mesmo pela ciência. Não temos a intenção aqui de recuperar a experiência já documentada a esse respeito.

Não é a “cidade” propriamente dita que nos interessa neste pequeno ensaio. Buscamos perceber, sentir ou experimentar o “urbano” como algo distinto da cidade. Ou em outras palavras, queremos descobrir a possibilidade de identificar, através da simples presença numa cidade, pelas impressões e experiências que nos propicia, essa *diferença entre cidade e urbano*.

---

\* A pesquisa que deu origem ao presente ensaio foi realizada em novembro e dezembro de 2001 em Buenos Aires com o apoio de CAPES-Brasil e SEPCyT-Argentina durante minha missão de trabalho em Buenos Aires com o projeto “Cidades e Redes Telemáticas: fim da cidade ou novo protagonismo?”, no âmbito do Convênio de Cooperação Internacional entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, da UFRJ e o Instituto de Investigación Gino Germani - IIGG, da Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> Ver a discussão sobre a relação entre a circulação e a forma urbana em Duarte (2002).

Diferenciar a “cidade” do “urbano” também não é invenção nossa, obviamente; há sobre isso toda uma discussão e bibliografia, que não precisa ser apresentada aqui. No nosso caso, a necessidade dessa diferenciação surgiu no âmbito das nossas pesquisas a partir de investigações acerca das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC) (Randolph, 1998; 2000), que serão explicitadas brevemente no primeiro tópico do atual trabalho (I.). É nesse contexto que aparece a hipótese sobre o “desaparecimento” da cidade<sup>2</sup> e o possível advento de novas formas de expressão do urbano, o que nos leva a problematizar os termos cidade e lugar – este último, central para toda a discussão do nosso texto.

Parece paradoxal indagar da possibilidade de reconhecer uma (suposta) articulação (diferencial) entre cidade e urbano pela mera observação dos fenômenos (talvez sua “vivência”) no exato momento em que se está mergulhado no estudo de espaços “fictícios”, “digitais”, “virtuais” ou “cibernéticos”. Mas, foi exatamente este “mergulho” que nos fez buscar o reconhecimento fenomênico dessa relação no atual estágio, antes que as tecnologias supracitadas já tivessem transformado nossas cidades de uma maneira mais profunda – como exemplo nos serve Buenos Aires, onde já há certos “impactos”, embora ainda relativamente bem localizados. Identificar *agora*, ao menos parcialmente, essa relação – seu formato atual, suas características – pode nos facilitar, *futuramente*, a identificação de suas transformações e até possíveis rupturas.

Talvez não tivéssemos levado o mencionado anseio adiante nesse instante – por ocasião da estada em Buenos Aires –, se não tivéssemos encontrado nos passeios pelas livrarias daquela cidade uma coletânea de artigos de Agnes Heller, em que, numa das suas contribuições, expressa uma pergunta que chamou de imediato nossa atenção: “Onde estamos em casa?” (Heller, 1996).

Num contexto diferente das questões aqui formuladas por nós inicialmente, tivemos instantaneamente a impressão de que a discussão travada por Agnes Heller naquele ensaio está próxima às preocupações que nos movem – sem que a autora se referisse explicitamente ao universo da nossa reflexão. Por conseguinte, como os termos dela são outros, precisamos, primeiro, mostrar como essa apropriação que fizemos pôde contribuir grandemente<sup>3</sup> não apenas para nossa reflexão, mas para nossa *prática* de identificar na cidade o urbano e vice-versa.

---

<sup>2</sup> O atual trabalho foi elaborado como contribuição para uma discussão conjunta da equipe do IPPUR, sob minha coordenação, e da equipe do IIGG, sob coordenação da Dra. Susana Finquelievich; acreditamos que o recorte aqui adotado satisfaz melhor as necessidades de debates de ambas as partes.

<sup>3</sup> Contribuição cujas limitações e relatividade não serão objeto da atual discussão.

Essa leitura se coadunou perfeitamente com nosso intuito de não levantar pura e simplesmente informações sobre a cidade de Buenos Aires e assim tentar analisar a problemática da sua possível “dissolução” (ou “desaparecimento”). Indo do conceito de “lar” ao encontro do “urbano”, já se pressupunha um caminho que exigiria uma metodologia diferente: o exercício prático de andanças durante quase duas semanas (apenas munidos de bloco e caneta) pelo centro de Buenos Aires e os bairros mais próximos da cidade<sup>4</sup>.

Entende-se, portanto, a necessidade e a importância em apresentar (II.) o raciocínio e os elementos metodológicos da abordagem da autora, que ocuparão uma boa parte do nosso ensaio. Sua proposta não oferece, é claro, uma solução conceitual a respeito da distinção entre cidade e urbano. Porém, ao nosso ver, pode ser apropriada para “experimentalizar” essa diferença, na medida em que explicitamos, numa primeira aproximação, nossos termos “cidade” e “urbano” em relação ao universo conceitual dos diversos níveis de “lares” com os quais a autora trabalha. Essa tarefa será realizada na parte seguinte (III.) deste ensaio.

Finalmente (IV.), sem poder aprofundar muito as reflexões, parecia-nos interessante apontar um certo paralelo entre as principais categorias extraídas do ensaio de Agnes Heller segundo nossa interpretação e as trabalhadas por Henri Lefebvre (1991) por ocasião da sua obra sobre a produção social do espaço. Essa empreitada pode contribuir para uma certa “operacionalização” dos conceitos lefebvrianos do espaço *percebido*, espaço *concebido* e espaço *vivido*.

Em síntese, apesar de não serem apresentadas aqui explicitamente as experiências daquelas “andaduras porteñas”, citadas no título do nosso ensaio, são elas que dão o sentido ao nosso esforço metodológico (e conceitual até certo ponto) de buscar uma “aproximação direta” ao urbano ou uma compreensão mais imediata (“prática”) da distinção entre cidade e urbano. A breve introdução do pensamento (de uma pequena parte) de Lefebvre no final do ensaio procura ainda dar os primeiros indícios de como o exercício dessa prática (espacial) tem seu próprio significado conceitual no âmbito de uma “teoria do espaço” em que o espaço é a “síntese de múltiplas determinações”.

---

<sup>4</sup> Esse exercício prático acompanhou, num primeiro momento, a reflexão. Produzimos, assim, um conhecimento deste objeto – a cidade / o urbano – que não fica distante do *sensu comum* (douto, de alguma maneira, no nosso caso). Mas, essas sensações, percepções, concepções implícitas e explícitas e mesmo vivências serão, num segundo momento, elementos indispensáveis num processo em que seu questionamento e reformulação (abstratos) apenas afirmarão seu valor (concreto) (negação dialética). Como o recorte do presente trabalho é metodológico, não apresentaremos essas descrições.

## I.

Durante os últimos seis a sete anos dedicamo-nos, no âmbito de um grupo de pesquisa que coordenamos<sup>5</sup>, à investigação de uma série de ferramentas de informação e comunicação baseadas na utilização das oportunidades técnicas criadas pela moderna telemática e pelas redes mundiais de computadores. Trabalhando no campo acadêmico do planejamento urbano e regional – e não no da informática –, interessamo-nos menos pelos seus detalhes técnicos<sup>6</sup> e mais pelas condições e conseqüências da apropriação dessas ferramentas em diferentes esferas das sociedades contemporâneas<sup>7</sup>, tanto na esfera econômica (trabalho) quanto na político-administrativa (governo) e na cultural (educação), e até mesmo no cotidiano.

O avanço e o aperfeiçoamento dessas ferramentas (tecnologias) e da infraestrutura que as sustenta permitirão, eis uma das hipóteses que procuramos estudar, a geração de todo um novo “espaço” ou “meio” para a realização de atividades mediadas por computadores. Ou seja, estamos hoje diante – pelo menos nos países industrializados – do advento de uma nova base informacional-comunicacional (um “meio técnico-científico-informacional-*comunicacional*” – para ampliar o conceito de Milton Santos<sup>8</sup>, que ainda não incluía este último termo) de todas as práticas e atividades nas mais diversas esferas da vida humana. Transferida essa hipótese para possíveis mudanças nas cidades, há autores que falam do seu “desaparecimento” ou seu “fim”, pelo menos das características que as definiam durante o período industrial.

Em outras ocasiões (Randolph, 2000; Limonad e Randolph, 2000), já trabalhamos problemáticas relacionadas ao surgimento do meio informacional-

<sup>5</sup> O grupo registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa 5.0 no CNPq chama-se “Oficina Red.Es”; dedica-se a uma apreciação crítica das NTICs em todos seus aspectos técnicos, sociais, econômicos, políticos e culturais e realiza, além das atividades de pesquisa, também cursos de extensão para disseminar o seu conhecimento; no âmbito dessa nossa Oficina, formamos há mais ou menos quatro anos um Grupo de Trabalho chamado “TeleCidades”, que trata particularmente das questões abordadas neste ensaio.

<sup>6</sup> Não obstante, é absolutamente necessário dispor de um conhecimento básico das próprias tecnologias para poder compreender as condições de sua utilização e as conseqüências de sua aplicação, além de um acompanhamento mínimo das mudanças e avanços nesse campo.

<sup>7</sup> Quando falamos de sociedades contemporâneas, referimos-nos, em boa parte no contexto do uso das novas ferramentas, aos países industrializados, onde as transformações que procuramos identificar já são mais visíveis; como já mencionamos antes, o avanço nos nossos países ainda é bastante limitado e altamente seletivo, situação que exige nossa máxima preocupação; ver Randolph e Lima (2000).

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Santos (1996, especialmente o Capítulo 10, “Do meio natural ao meio técnico-científico-informacional”, p. 186-207).

comunicacional e de um “mundo sem cidades”. Seguindo uma argumentação de Borja e Castells (1997), esses fenômenos teriam como base três macro-processos e sua convergência: a globalização, a informacionalização e a difusão urbana generalizada. Em relação às cidades – ou à sua ausência –, imaginam os autores uma organização do mundo.

Em torno de grandes aglomerações difusas de funções econômicas e assentamentos humanos disseminados ao longo de vias de transporte, com zonas semi-rurais nos interstícios, áreas peri-urbanas incontroladas e com os serviços repartidos em uma infra-estrutura descontínua. (Limonad e Randolph, 2000)

Concordamos, então, que se fala de “lugares da urbanização” (Limonad, 1996), na medida em que “ser urbano, hoje, não significa necessariamente viver no espaço físico da cidade” (Souza, 1993). A urbanização atualmente extrapolaria e se estenderia para além das fronteiras físicas da aglomeração e ganharia uma amplitude maior – como, aliás, em menor grau, a “*realidade urbana*” desde sempre transcendia o âmbito local das cidades.

Esse caráter “*pluri-escala*” de atividades e fenômenos relacionados à prestação de serviços que classicamente encontravam-se circunscritos à própria cidade hoje a extrapolam. (...) Encontramos (...) uma das principais características da “*transcendência local*” da nova realidade urbana. (Limonad e Randolph, 2000)

Baseando-nos numa articulação entre os campos disciplinares da geografia e da arquitetura, podemos, de uma forma simplificada, compreender a constituição histórica de “lugares” da seguinte maneira:

No decorrer da história as ações dos homens, as interações e encontros sociais, econômicos, políticos, culturais, religiosos que se desenrolam nestes locais propiciam o surgimento de pontos de concentração e encontro de condições gerais e particulares, que marcam e caracterizam estes locais como particulares, específicos. Estes locais tornam-se, assim, lugares. (...) Para além dos sítios da sua presença (e co-presença), as pessoas possuem vínculos com *lugares* sejam reais ou imaginados (terra prometida). Este laço entre lugares e pessoas é essencial para a construção da identidade coletiva, mas também define o sentido de lugar. (Ibid.)

Procuramos apontar aqui que a construção de centros ou centralidades (e com isto também das periferias) fica cada mais livre de determinações físico-materiais – inclusive da própria existência *localizada* dos corpos humanos –, na medida em que o meio informacional-comunicacional avança e se consolida. Por isso a necessidade de retomar a antiga reflexão sobre “local” e “lugar” e sua relação conforme brevemente supracitadas.

A incorporação da já mencionada abordagem de Agnes Heller permitirá, ao nosso ver, dar uns passos adiante nesse esforço, porque traz um elemento

novo que pode completar e complementar a discussão sobre a *centralidade*: é o termo *familiaridade* que a autora introduz a partir da pergunta “onde estamos em casa?” – que tem aqui um significado coletivo maior. Ao introduzir a noção do “lar” – onde se está em casa – a autora permite trabalhar mais explicitamente aqueles “laços entre lugares e pessoas que são essenciais para a construção de uma identidade coletiva”, como acabamos de falar.

Portanto, se na busca pela diferenciação entre cidade e urbano não se pode deixar, nos dias de hoje, de considerar as transformações que afetam as relações entre “locais” e “lugares” num primeiro momento, num segundo, há que considerar também a articulação entre “lugares” e “lares”, como pretendemos mostrar no próximo item.

## II.

Na verdade, o quase imediato apelo que as idéias de Agnes Heller significavam para nós, a disposição instantânea de se apropriar de seu raciocínio e a confiança de que este seria crucial para nossa empreitada de “experimentar” o urbano foram expressão de uma sensibilidade intuitiva (“holística”) e não de uma apropriação fria, calculada, analítica.

Havia um componente nessa sensibilidade, oriundo da necessidade e do pragmatismo: sabíamos que “conhecer” simplesmente por meio da prática de andar pelas ruas e praças – sem intermediação de ferramentas mais complexas (mesmo conceitos específicos) – não nos desobrigaria a “saber” sentir, experimentar, observar e colher impressões. Na verdade, sempre sob circunstâncias cotidianamente consideradas normais, já “sabemos” usar nossos sentidos para nos deslocarmos, senão a própria movimentação se tornaria impossível (há quem não o “saiba” e precise, portanto, de ajuda). Mas, este saber do dia-a-dia provavelmente não vai explicar aquela diferenciação que procuramos identificar.

Portanto, parecia-nos prudente, antes de mergulhar no desafio, tornar nossos “sentidos” mais sensíveis, mais agudos para aumentar as chances de ter êxito nessa tentativa. E, por assim dizer, “pela porta dos fundos”, entram aqui reflexão teórica, trabalho conceitual, elaboração de recortes analíticos e instrumentos de investigação. Mas é uma reflexão que tem as formas da *experiência de locais e lugares*, do espaço – e assim da cidade e do urbano –, como tema. Formas diferenciadas como as pessoas “vivem” os lugares e os sentem como “lares”, como se situam, se apegam – ou não.

Ou seja, ao contrário de certas abordagens em que a percepção sensível do espaço (ou local-lugar) leva a uma perspectiva simplista – o que acontece quando a referência à sensação se desdobra em uma perspectiva reduzida do espaço físico, material, de suporte, por um lado, e do corpo, por outro –, essa proposta

de Agnes Heller parecia possibilitar uma compreensão do espaço que vai se enriquecendo à proporção que se avança de uma forma de experiência para outra: do *local* para o *lugar* para o *lar*.

Essas impressões iniciais e imediatas confirmam-se num segundo momento de apropriação mais cuidadosa, (racionalmente) controlada e aprofundada. Identificamos como, na sua leitura do “espaço” (sem usar este termo), Heller apresenta interessantes diferenciações entre percepções, sensações, sentimentos e mesmo emoções, que permitem o acesso à complexidade do espaço de uma maneira mais imediata, direta – como se bastasse se “expor” a ele, estar disposto a experimentá-lo –, já que o vivemos, querendo ou não. E, como dizíamos, era isto o que procurávamos.

Nesse sentido, falando metodologicamente, Heller elaborou uma abordagem que se aproxima em grande parte dos nossos anseios de uma experimentação prática por meio da qual – num caminho algo “dialético” – partiríamos da simplicidade (da mera experimentação, do envolvimento) para alcançar a complexidade (diferenciação, distanciamento) do conhecimento acerca da diferenciação entre cidade e urbano.

A própria complexidade da sua reflexão deve-se, ao nosso ver, à forma como trabalha com sua categoria-chave, a “experiência”. Durante todo o raciocínio, ela descortina aos nossos olhos (espirituais) pessoas ou grupos que fazem experiências nos mais distintos modos e situações cuja qualidade procura explorar (151)<sup>9</sup>. Essas experiências têm um caráter genérico, podem ser agrupadas em determinados “tipos” e não são limitadas apenas às pessoas que partilham da própria experiência da autora ou mesmo personagens que ela inventa para o leitor.

Logo nas primeiras páginas, vem apresentando duas situações que ela mesma vivenciou em diferentes tempos e espaços.

Uns trinta anos atrás, conhecia o proprietário de uma *trattoria* no Campo dei Fiori em Roma; um dia pergunta-lhe como chegar a um outro lugar em Roma, não muito distante da praça onde se localizava a *trattoria*. O proprietário, de meia idade, lamenta não poder ajudar porque nunca saíra, desde o nascimento, do Campo dei Fiori.

A segunda experiência aconteceu quinze anos depois. Voando num *Jumbo* para a Austrália, Agnes Heller começa a conversar com sua vizinha sobre os acontecimentos políticos atuais e fica sabendo que a mulher, também de meia idade, trabalha numa empresa internacional, fala cinco línguas, se desloca permanentemente por causa do emprego de um lugar do globo para outro e tem

<sup>9</sup> Os números que aparecerão, doravante, entre parênteses referem-se, nesta parte do nosso texto, a páginas da indicada referência bibliográfica de Heller (1996).

três apartamentos em três cidades diferentes. Lembrando-se do proprietário daquele restaurante em Roma, pergunta à vizinha onde ela se sente em casa. Após um certo tempo de reflexão – para poder compreender a pergunta –, responde finalmente: “Onde vive meu gato”.

Temos aqui os dois casos como dois paradigmas de pessoas (modelos, tipos ideais) que a autora vai chamar de pessoas geograficamente *monógamas* (em Roma) e geograficamente *promíscuas* (no avião). Ao introduzir o termo “lar” (“hogar”) para substituir (complementar) casa, permite uma discussão mais diferenciada da relação ou passagem do “lugar” para o “lar” (que nem sempre está totalmente nítida). Aquela mulher no avião desconstrói com sua resposta o próprio conceito de “lar”, na medida em que este deixa de fazer sentido para ela como ser humano (capaz de atribuir sentido e significado) e que ela precisa de um animal – seu gato – para poder responder.

Nesse sentido, comenta a autora que a promiscuidade geográfica da mulher simboliza algo estranho (“unheimlich”) <sup>10</sup>: o abandono do que pode ser considerado a mais velha tradição da *Homo Sapiens*, a de privilegiar um lugar ou determinados lugares entre todos os demais (124). Não é que essa seja uma experiência nova; sempre havia o abandono do lugar, a busca pelo lugar melhor por pessoas e grupos. Mas, ou se tentava voltar em algum momento para seu lar, ou se carregava algo consigo simbolizando este lar, ou se tentava encontrar o melhor lugar (utopia – o não-lugar) em comunidade com outros que compartilhavam o lar.

O lar, então, parece uma das poucas constantes da condição humana (125); e a vizinha no avião, assim, uma espécie de “monstro cultural”; uma pessoa muito solitária, produto final de 200 anos de história moderna. E ao contrário dos emigrantes, há pouco mencionados, não se desloca como membro de uma comunidade, apesar de haver muita gente que faz (individualmente) a mesma coisa – e, finalmente, Heller chega à conclusão de que nem tem viajado, na realidade: ficou “imóvel”, sempre permaneceu no presente; o que se moveu foram esses lugares remotos que se deslocaram em relação a ela.

Então, pergunta-se, é possível pensar que nossos contemporâneos – os geograficamente promíscuos – podem estar em “casa” em um *tempo* não em um

<sup>10</sup> O texto em espanhol trabalha com “lugar” e “hogar” (=casa), que traduzimos por “lugar”, claro, e “lar”; é interessante que no alemão – língua na qual o texto parece ter sido escrito originalmente – há umas diferenciações parecidas, mas não idênticas: “lugar” pode ser “Ort” ou “Platz” – que se traduzem nas outras duas línguas também como “praça/plaza”; casa é “Haus” e “lar” pode ser “Heim”; o adjetivo seria “heimlich” (não “heimlich” – oculto, às escondidas) e seu contrário, “unheimlich” – que o tradutor não consegue traduzir. Sempre que fala de “estranho”, mantém em parênteses o alemão “unheimlich”, cujo significado vai além do mero estranho (não-familiar): é algo *assustador*, que pode dar *medo* etc.

*Lugar?* Realiza, a partir daí, uma discussão acerca das mudanças que ocorreram na filosofia moderna, que privilegiou cada vez mais o tempo sobre o espaço (128); as grandes especulações sobre o espaço, com suas belas metáforas geográficas, vão ser substituídas pelas especulações sobre o tempo na filosofia moderna (cita aqui uma série de autores, desde Hegel e Marx até Proust).

As mudanças na percepção de espaço/tempo pelos modernos puseram em cheque a experiência da familiaridade e, em última instância, transformaram nosso mundo num lugar estranho (“unheimlich”) – e, diríamos nós, as cidades em “fantasmas”.

Atribui essas transformações a uma profunda experiência da contingência tanto cósmica como social dos seres humanos modernos: tanto o destino se torna desconhecido como o futuro, aberto; e o espaço se torna estranho, um nicho escuro que pode conter todas as riquezas do oriente, mas também, uma sina imprevisível (130). O lugar determina, de alguma forma, as possíveis decisões da pessoa; não é livre. A liberdade significa que se abraça a contingência enquanto abertura de uma infinidade de possibilidades; o tempo, então, passa a ser um dos determinantes essenciais da experiência da contingência, e nasce assim a autoconsciência da historicidade. A tendência de privilegiar o tempo atinge até a fantasia e gera uma forte tensão entre as experiências espacial e temporal. Se, no romance do século XIX, as experiências espacial e temporal do lar ainda se mantêm em equilíbrio, isso não vale em particular para autores como Balzac, que descrevem diferentes conflitos em torno da experiência do lar (131).

É necessário, portanto, tratar diferentemente essas duas experiências, embora muitas das características da *experiência espacial* (do lar) possam ser transferidas para a *experiência do tempo*, ainda que a qualidade da experiência se modifique (132): imaginamos, assim, um *lar espacial* – baseado nas experiências espaciais (o primeiro caso do Campo dei Fiori) – diferente de um *lar temporal* – baseado nas experiências temporais (o segundo caso no avião).

A autora argumenta que a *familiaridade* é o componente mais decisivo (mas não exclusivo) do sentimento de estar em casa.

O *primeiro lar* – um tipo ideal baseado na experiência *sensorial* do lar – caracteriza-se por dois elementos da familiaridade:

- a disposição emocional, correspondente a uma emoção estruturadora que explica a presença de muitos tipos particulares de emoções, como alegria, pena, nostalgia, intimidade etc. Essas emoções incluem mesmo muitos elementos cognitivos (avaliações) que influem na intensidade das sensações. O familiar serão os sons, as cores, as luzes, os odores, as formas; e são estas *experiências eminentemente sensoriais* que distinguem um lugar do outro.

Sintetiza a autora: “Isto é, na experiência espacial do lar as impressões sensoriais estão carregadas de significados extraídos dos elementos cognitivos/valorativos da disposição emocional” (133). E essa experiência não pode ser simplesmente transferida para a experiência temporal do lar.

- a linguagem, através da qual, por tudo o que foi arrolado aqui pela autora, talvez possamos constatar a contribuição *do senso comum* para a formação (reconhecimento) do lar: são a língua materna e o sotaque local, os lugares-comuns, os gestos, os signos e os pequenos costumes. Nas conversas, não são necessárias maiores informações para se compreender; não fazem falta as notas de pé de página (sic!) e se consegue dizer muito com poucas palavras. E, mais ainda, além de não se precisar argumentar e comprovar, típico sinal da presença do senso comum, pode-se, inclusive, ficar calado – um silêncio que expressa familiaridade e não ameaça!

O *segundo lar* – um tipo ideal baseado na experiência *temporale cognitiva* do lar – é limitado nesta experiência temporal: exige uma abstração total da sensorialidade e emocionalidade; sua experiência meramente temporal é limitada, na medida em que é, tendencialmente, sensorialmente vazia (ver o caso do avião).

Mas, além desses dois, há um *terceiro tipo* (e também um quarto tipo, que não será considerado no presente ensaio) da experiência do lar, denominado pela autora de “*lar do espírito absoluto*”. Há um “*topos*”, um lugar metafórico, que os modernos começaram a chamar de “alta cultura” e que Hegel chamou de “território do espírito absoluto” – expressão que Heller prefere (137). É basicamente um lar “europeu” – ocupado por habitantes do continente europeu –, com experiências nas altas regiões da arte, da religião e da filosofia, que se procura quando a experiência temporal perde sua *densidade*. Nunca foi representativo para a modernidade norte-americana; nunca aos norte-americanos ocorreu buscar no alto do reino do espírito absoluto seu lar.

Quando nasceu a modernidade, a distância entre esses três lares (espacial, temporal e do espírito absoluto) era insignificante. “Quem habitava nas regiões do espírito absoluto habitava no presente, ou no passado e no futuro do presente, mas de nenhuma maneira no presente abstrato e sensorialmente vazio, porque todavia estavam ligados ao seu lar espacial” (138). Mas, logo os europeus começaram a viajar pelo tempo e pelo espaço: embarcaram numa busca sem fim no passado e numa mesma busca sem fim nas regiões mais remotas da terra. As fronteiras entre “alta” e “baixa” cultura começam a ruir; os modernos se mantêm culturalmente vivos através da absorção contínua e da assimilação de “comida espiritual”, preparada ou no passado ou em mundos presentes, mas estranhos.

Este "terceiro lar dos europeus" é *sensorialmente denso* (ligação com o primeiro) como também *recompensa cognitivamente* (relação com o segundo):

- gera, então, uma densidade diferente da encontrada nos outros lugares (inclusive, como dissemos antes, a busca por esse lar tem como motivo a perda de densidade das experiências sensoriais e cognitivas); nesse sentido, sua densidade sensorial é um dos seus maiores atrativos.

Quando lembramos de um encontro com este mundo, sempre contém um grau de nostalgia. Desejamos retornar. A nostalgia propriamente moderna é, não obstante, distinta do desejo de retorno ao ventre materno; deseja experimentar o mesmo enquanto diferente (...). Cada repetição tem que ser irrepetível. Isto não é simplesmente uma busca de novidade, mas uma busca de novidade no familiar. (138 et seq.)

Por causa desse desejo, os modernos foram buscar a novidade cada vez mais no passado. Num sentido mais prosaico, essa busca pela experiência sensorial da novidade com familiaridade caracteriza todos os muitos milhões de praticantes do turismo de massa dos dias de hoje (139).

- recompensa também, esse terceiro lar, cognitivamente, à proporção que as obras singulares que ocupam o espaço da alta cultura são densas em relação ao significado: sem ser um atributo ontológico, muito menos ainda uma constante ontológica e nem uma questão da avaliação subjetiva, a forma conjunta da densidade é propiciada pela multiplicidade da interpretabilidade e pelo peso existencial da interpretação singular. Se, depois de mil interpretações, a milésima primeira ainda traz algo de novo, é porque a obra é densa em significações (ou ao contrário: se depois de três interpretações tudo já foi dito, é porque falta densidade).

Esse lar *não é privado* e é *cosmopolita*, na medida em que a ele pode ter acesso qualquer um (140). E a garantia de acesso se refere tanto às *obras* que esse lar abarca como aos *visitantes* que nele penetram com nostalgia e que nele buscam sentido. Inclusive, pode-se dizer de outro modo que os visitantes decidem – não sem razão – quais entre as obras serão admitidas entre aquelas do terceiro lar.

Inicialmente havia poucas obras e poucos visitantes; agora, qualquer obra é admitida e o número dos visitantes cresceu muito; agora, esse terceiro lar é visitado por milhões deles com todos os fundamentos (*background*) culturais possíveis. "Os críticos da cultura, de Nietzsche até Adorno, predisseram o colapso do terceiro lar embaixo do peso excessivo de móveis e visitantes. Sua ansiedade não era infundada." (141)

Cabe voltar à argumentação original, conforme propõe a autora: reafirma que os dois primeiros elementos da experiência do lar – a presença acentuada e densificada de impressões sensoriais, por um lado, e a intensificação da reflexão e interpretação, por outro – são igualmente importantes no domínio do terceiro lar eminentemente moderno:

- se o sentimento da familiaridade é a única fonte da experiência sensorial, essa mesma experiência não necessariamente chega a ser refletida, como acontece, por exemplo, quando ouvimos canções populares da nossa juventude; aqui não podemos falar de uma experiência do “terceiro lar”, porque continuamos no primeiro lar – experiência espacial do lar;
- se o sentimento da familiaridade, de outro lado, aparece exclusivamente no nível reflexivo, não habitamos no terceiro, mas seguimos no segundo lar; a autora usa como exemplo nesse caso a “familiaridade” com o romance de Salman Rushdie que foi produzida pela leitura da imprensa e pelo fato de se manter bem-informado sobre os problemas do dia. A “experiência sensorial se aproxima a zero, o espaço discursivo abarca a todos aqueles que vivem reflexivamente no presente absoluto” (141).

Chama a seguir a atenção a uma característica de “lar” que tem particular importância para nosso estudo: a de ser um hábitat humano, uma rede de laços e conexões humanas, um tipo de comunidade (142). A possibilidade de não precisar de notas de pé de página, de se comunicar com gestos, com poucas palavras, com alusões, pressupõe um fundamento cognitivo comum.

Introduz aqui outro exemplo de dez pessoas que devem ler dez obras de filosofia diferentes em edição única (que serão destruídas após a leitura). Quando se apropriam dos conteúdos dos livros, certamente todos têm uma experiência no território do espírito absoluto; mas dificilmente pode-se dizer que essas pessoas compartilham um lar. “O reino do espírito absoluto pode servir como o terceiro tipo de lar se os homens e mulheres compartilham ao menos alguns aspectos da experiência” (142); mesmo quando se posicionam diferentemente em relação a uma mesma obra, por exemplo. Como qualquer outro, o terceiro lar precisa ser compartilhado. “Para os visitantes (e todos aqueles que não são artistas, filósofos ou teólogo são visitantes) é um lugar ao que desejam retornar e ao qual de fato retornam, para repetir uma experiência irrepitível.” (143)

Essas experiências são “vivas” (sic!); vivem na recordação e na lembrança. A experiência precisa ser recordada em conjunto, mesmo que não tenha sido experimentada conjuntamente.

Os visitantes do terceiro lar retornam juntos a este lugar e, em reflexão e discussão, mantêm viva a imagem deste lar. O que usualmente chamamos de “alta

cultura" (...) inclui todas as relações humanas, emotivas e discursivas, que têm sido mediadas no e pelo mundo do espírito absoluto. (143)

Sem uma experiência compartilhada não há discurso cultural, nem pode havê-lo. E mesmo a experiência eclipsa e nunca proporcionará um lar em que se pode viver.

Aí, por último<sup>11</sup>, a autora discute, primeiro, o perigo do esfacelamento desse "lar" – e sua dissolução – em pequenos nichos especializados em que não há mais comunicação entre uma miríade de minidiscursos e de mini-interpretações fragmentados. Mas afirma que há diferentes forças que sincronizam leituras e pensamentos e assim enfrentam esse problema. Duas delas sobressaem: "os sucessos históricos, que mudam a percepção do mundo pela gente quase de forma simultânea, e as modas" (145). Fala que os "restaurantes reais do terceiro lar" proporcionam normalmente um cardápio consistente nas comidas principais da presente idade, do momento presente, do presente absoluto. No próximo ano haverá outro *menu*.

E finalizando seu raciocínio, a autora chama a atenção para o fato de que a "experiência" não é suficiente para viver num lar – "viver em um lar (...) não é só uma experiência, mas uma atividade" (158). Atuando-se, seguem-se padrões, cumprem-se requisitos formais, participa-se num jogo de linguagem. Alguém pode dizer "este é meu lar" – mas se os outros não concordarem com sua frase, ele não estará em casa.

Num lar se necessita que o aceitem, que o recebam ou ao menos tolerem. Todos os lares são tirânicos neste sentido; necessitam de compromisso, sentido de responsabilidade e também algo de assimilação. A questão é o tipo de assimilação, não a quantidade. (158)

Muito tem se falado, ultimamente, sobre a inclinação tirânica do universalismo, e com justiça; mas o particularismo pode ser tão tirânico como o universalismo. São tão-somente duas caras da mesma moeda. (159)

### III.

Lembre-mos que não está se procurando aqui uma "solução" conceitual da dúvida a respeito da distinção (ou não) e relação (ou não) entre cidade e urbano. Reportamo-nos de uma forma relativamente extensa às idéias de Heller em torno de diferentes experiências de *(u)lares*, porque delas poderíamos tirar indicações para uma prática de experimentação (experienciação – realizar experiências metodicamente) que pudessem contribuir para a indicação de sinais de uma

<sup>11</sup> Podemos negligenciar a discussão do "quarto lar" por ora, tendo em vista os objetivos do atual ensaio.

diferenciação entre cidade – na sua realização de cidade industrial, territorial e historicamente fixada – e urbano.

Como já o dissemos, o ensaio da autora não estava voltado para esse questionamento; porém, mesmo assim, acreditamos que poderia ajudar-nos na nossa tarefa. Dentro das limitações do atual exercício (que eram duas: pensar uma orientação para nossa experimentação e a sua realização propriamente dita), trabalhamos com uma primeira tentativa de introduzir nossa problemática na argumentação de Heller. Para isso, seria necessário dar um mínimo sentido (mesmo limitado) aos termos “cidade” e “urbano”, de uma maneira que facilitassem a interlocução com o pensamento dela. Assim, adotamos uma “estratégia” típica no reino do espírito absoluto: voltamos ao passado remoto para buscar um novo significado para o presente.

Considera-se como berço do *urbano* – como o conhecemos hoje no ocidente – a *polis* grega; é nela que a natureza dos humanos como *zoón politicón* vai se realizar: “o *zoón politicón* aristotélico depende da cidade para a realização da sua natureza, fora dela não alcança sua estatura de homem” (Forster, 2000, p. 11). Obviamente essa “cidade” não pode ser interpretada como mero âmbito físico (suporte físico), mas como um lugar onde, de alguma forma, “reside” aquilo que permite essa transformação em homem.

Apenas para tentar indicar a “essência” do urbano, pode-se, muito simplificarmente, imaginar que a evolução ao “animal político” passa por duas formas de convivência anteriores: inicia-se na *família* como “comunidade de sangue”, que é a base da reprodução da espécie; a agregação de famílias gera comunidades de vizinhos (geográficos) na *aldeia*, que está voltada para a satisfação das necessidades vitais de seus membros (reprodução da vida).

A *pólis* (“cidade”) não se caracteriza pelos processos de reprodução da espécie e nem da vida – relegados para uma esfera privada –, aqui o homem se torna homem quando exerce livre e publicamente sua razão por meio de discursos e debates com seus iguais. É homem porque realiza a razão; e a cidade é urbana porque possibilita essa realização. Fora dela, portanto, não há homens<sup>12</sup>.

Mesmo esse superficial retorno a uma das possíveis origens da “idéia” (potencialidade, virtualidade) do urbano revela algumas pistas para a transposição dos argumentos de Heller para nossos fins – em que não vamos conseguir nada além de uma série de simplificações:

- quando discute o lar espacial, a autora parece estar próxima a uma compreensão de um lugar onde prevalecem “relações de sangue” e “relações de

<sup>12</sup> Não há como entrar aqui na discussão de uma profunda contradição entre o “privado” e o “público” presente nessa visão.

vizinhança" (comunidades) exatamente em termos das características da familiaridade ligada à experiência espacial. Portanto, quando se refere à mais velha tradição da *Homo Sapiens* de criar lares, isto é, de privilegiar determinado lugar (ou lugares) entre os demais, parece se referir a um *mundo pré-urbano*<sup>13</sup> como o encontramos em uma série de abordagens contemporâneas a respeito do exercício de solidariedades e da formação de "comunidades" no interior de cidades. Esses lares parecem iguais às famílias e às aldeias geradas essencialmente através da experiência sensorial, articulada secundariamente com experiências cognitivas, é claro; fala-se muito de contato face a face; da mesma "língua"; da necessidade do contato imediato, físico; do compartilhamento de uma mesma área ou lugar geográfico – parte de uma garantia para o compartilhamento de experiências sensoriais;

- quando as experiências temporais – a sensação de viver num tempo comum, em que as experiências sensoriais desaparecem quase por inteiro – se tornam mais determinantes (dominantes) na formação de lares, entramos num *mundo pós-urbano*, ao nosso ver. A vizinha no *Jumbo* é um exemplo de 15 anos atrás. Hoje – simplificando e polemizando – não é mais preciso voar para encontrar pessoas que estão prestes a perder suas experiências espaciais e que as substituem por experiências temporais (cognitivas): as novas tecnologias de informação e comunicação podem mostrar exemplos que vão nessa mesma direção, como pessoas que vivem num lugar, sem que sua experiência sensorial o conforme como seu lar, porque já não estão mais vivendo "aqui", mas em qualquer lugar (então, em nenhum lugar), em todas as cidades e em nenhuma. As cidades, somando essas duas experiências, parecem jogadas numa tensão entre uma parte pré-urbana e outra pós-urbana – e é assim que se podem entender suas tendências de dissolução e desaparecimento: *caindo no abismo entre o vazio do tempo absoluto e a prisão do espaço absoluto*,
- o terceiro lar – o lar do espírito absoluto –, então, poderia ser o l(ug)ar do urbano? Acreditamos até certo ponto que sim: o urbano, nesse caso, precisa ser compreendido como um terceiro lar em que se compartilha a "razão"; o "lar da razão", em que se experimentam livremente argumentos, em que se discute de igual para igual; em que se buscam a compreensão mútua ou o consentimento numa troca de idéias ilimitada e irrestrita; em que conflitos serão resolvidos discursivamente através de consensos ou do reconhecimento mútuo de regras e normas (estabelecidas por meio de discursos racionais e não de violência física). Esse lar não se caracteriza a partir do compartilha-

<sup>13</sup> Que pode estar no meio de uma grande cidade, como é o caso do dono de restaurante no Campo dei Fiori em Roma.

mento de determinadas obras ou do envolvimento de determinadas pessoas ou visitantes; tendencialmente, todas as obras podem contribuir para a formação do lar da razão. Mas, foi a própria *cidade* como obra que, de alguma forma, mereceu sempre um lugar de destaque na formação do lar – e que pode estar sendo superada por outras obras! De qualquer maneira, o “urbano” como “terceiro lar” precisa necessariamente propiciar uma alta densidade *sensorial* – ou seja, é preciso que o exercício da razão possa ser experimentado sensorialmente (ligação com o primeiro lar) – como também uma alta intensidade da experiência *cognitiva* (relação com o segundo lar);

- a densidade sensorial, como já dissemos, seria um dos maiores atrativos do terceiro lar. O “urbano” como experiência sensorial se expressa, pois, na possibilidade de reunir fisicamente as pessoas em lugares que lhes são familiares; de propiciar condições de acesso igual e universal a todos os que queiram compartilhar a experiência de exercer a razão; de viabilizar seu deslocamento sem restrições; de proporcionar, afinal, condições concretas e reais (sensoriais) que lhes permitam seguir uma vida digna, uma das condições fundamentais para poderem compartilhar todas as outras experiências sensoriais (portanto, mesmo as cognitivas e as do espírito absoluto). A experiência sensorial do “urbano” se distingue de outras experiências decorrentes do terceiro lar pela amplitude e a profundidade das experiências envolvidas; é diferente do exemplo citado por Heller, o dos turistas que buscam a experiência sensorial da novidade com familiaridade num sentido mais prosaico;
- já quanto à experiência cognitiva (temporal), há de se pressupor que a experiência da razão (terceiro lar) traz consigo uma densidade em relação ao significado de argumentos, de idéias, ou seja, dos elementos que habitam o terceiro lar; mas igualmente em relação às obras que têm, em cada período histórico, uma maior importância para a constituição do terceiro lar; essas obras são densas no que refere ao significado:

sem ser um atributo ontológico, muito menos ainda uma constante ontológica, e nem uma questão de avaliação subjetiva, a forma conjunta da densidade é propiciada pela multiplicidade da interpretabilidade e o peso existencial da interpretação singular das experiências.

A “densidade cognitiva do urbano” pode-se “medir”, de alguma maneira, pelo número de interpretações que se pode dar a suas obras; há um “urbano” cuja interpretação se esgota após três interpretações – aqui lhe falta qualquer densidade cognitiva; as formas, certamente, desempenham um papel importante na constituição dessa interpretabilidade (em tempo e espaço).

Com mais pertinência e ênfase como nunca, podemos repetir uma constatação que Heller faz em geral ao terceiro lugar (140): ele “*não é privado* e é *cosmopolitano* medida em que pode ser acessado por qualquer um” – diferentemente dos gregos, para quem o urbano e a razão só eram acessíveis aos homens livres! Assim, pelo menos, aparecem aqui as primeiras indicações sobre uma possível compreensão do urbano e sua (ainda mais implícita) articulação com a cidade.

#### IV.

É um tanto surpreendente para nós que nossos próprios argumentos tenham-nos levado a admitir que o “lar da razão” pode ser compreendido como “urbano” quando articulado com determinadas e intensas densidades de experiências sensoriais e cognitivas; aparece, assim, como uma compreensão um tanto “hegelianizada” da concepção de Lefebvre (1991) tal como apresentada na sua “tríade”:

- espaço *percebido*– ligado à prática que poderia ser aproximada à “experiência sensorial” (ver neste texto o último comentário de Heller a respeito do seu caráter ativo);
- espaço *concebido*– relacionado à “experiência temporal”; do lar temporal que pode ser visto como o dos que projetam e planejam as cidades (o espaço urbano);
- espaço *vivido*– experimentado no “território de espírito absoluto”, cujas características têm algo do “espaço de representação” de que fala Lefebvre.

Não queremos construir uma proximidade conceitual onde ela não existe<sup>14</sup>; apenas chamar a atenção, mais uma vez, para o fato de que teremos de voltar para o lar do espírito absoluto para interpretar as duas obras conjuntamente. Mas, para nossa orientação, não nos parece ilegítimo ignorar, por ora, as divergências entre os autores e nos apropriar das suas aparentes proximidades para nossa experimentação.

Em que essas abordagens em torno de cidade, de urbano, de espaço, de lugar e de lar podem nos ajudar concretamente na realização de uma experimentação de Buenos Aires?

*Primeiro*, desdobrando nossas reflexões, podemos afirmar: para assegurar, metodicamente falando, a possibilidade de encontrar cidade e urbano – e talvez

<sup>14</sup> Em última instância, a separação de Lefebvre refere-se apenas a três momentos de um processo em que um determina e está determinado pelos outros dois; na conceituação de Heller, há uma distinção que não tem um mero significado analítico.

identificar sua diferenciação neste caso específico (sob condições específicas do desenho da investigação) –, teremos que explicar os três tipos de lugares (lares): o sensorial, o cognitivo e o do espírito absoluto (vivência no sentido das representações). Portanto, o “urbano” não se reconhece através de uma mera descrição e “representação” mais ou menos objetiva do meio no qual se encontra; não é o guia turístico que possibilita a “experiência urbana”.

*Segundo*, ao investigador individual só se revelará uma face possível desse urbano – aquela de que se é capaz de compartilhar. Não se trata de um problema nem ontológico nem subjetivo, mas de um problema que está na “lógica” da constituição do urbano: em relação ao terceiro lar, somos chamados – pela utopia do urbano – para agir como “habitantes” e não como meros visitantes. Estamos sujeitos a nossas experiências sensoriais, somos produtores de sentido e construtores de obras que, conjunta e compartilhadamente, podem constituir o urbano como “lar da razão”. Sempre se tratou de um projeto utópico, porque a própria realidade das cidades, quaisquer que tenham sido o período histórico ou a delimitação territorial – incluindo os que citamos antes: a pólis grega –, limitava essa potencialidade tanto ao nível de cada um (lugar) como ao nível da construção conjunta (lar). A experiência individual permite, portanto, vislumbrar uma pequena parte do urbano cuja abrangência depende em boa medida da incorporação, nas sensações e nas cognições, da experiência do terceiro lar; imagina-se que, assim, será possível aumentar a própria densidade sensorial e cognitiva.

*Terceira*, apesar das imbricações entre os três lares (lugares), cuja importância acabamos de realçar agora mesmo, precisamos adotar uma separação analítica para uma melhor orientação da prática de pesquisa. É claro que estes recortes acompanharão a própria diferenciação dos três tipos de experiência.

i) Quanto à construção da mencionada orientação para nossa experimentação, pretendemos começar com as *experiências sensoriais*, porque parece que a própria prática dos passeios e observações de ruas e praças<sup>15</sup> mais se aproxima a esse tipo de experiência da cidade (o urbano), seus lugares e sua “gente”: o uso dos olhos, nariz, ouvidos etc. Nesse momento inicial, não há como imaginar que nossa experiência vai resultar no “levantamento objetivo” de diferentes (mas tendencialmente equivalentes) lugares. Não há, aqui, nenhuma preocupação com uma suposta “veracidade empírica” das experiências; ao contrário, a riqueza dessa primeira aproximação à cidade e ao urbano é condicionada, como

<sup>15</sup> A própria maneira do deslocamento (prática) é determinante para o resultado da experiência sensorial: se a pé, de automóvel (particular ou público – ônibus), de metrô (via subterrânea) ou mesmo de helicóptero (se nos restringirmos ao “transporte urbano”).

já vimos, por dois principais mecanismos que permitem atribuir familiaridade à experiência e assim identificar lares espaciais: a disposição emocional e a linguagem. Desse modo, a experiência espacial propicia um conhecimento baseado em práticas espaciais cotidianas; sua validade se estabelece no mesmo âmbito, através do compartilhamento cotidiano – ou seja, da formação de lares. Nossa situação como observador externo (“visitante”) só nos permitirá sentir os lugares que, talvez, tenham potencialidade de se tornarem lares para os “habitantes”. Consideramos essa forma de produzir conhecimento absolutamente legítima dentro da nossa tentativa de identificar o “urbano” na cidade, de buscar não apenas os lugares, mas os *lares espaciais* nas cidades. Conseguindo isso, podemos, quem sabe, galgar, como vimos antes, um primeiro degrau em direção ao urbano (ou identificar sua ausência).

ii) num segundo momento, passamos para a *experiência temporal* (ou cognitiva), quando atribuímos “sentido” ou “significado” às aparências sensoriais – abstraindo-nos assim da espacialidade concreta dos lugares, procurando identificar suas temporalidades, sua história, trajetória, origem etc. Em princípio, essa experiência vai estar bastante limitada mais aos artefatos visíveis (“aparentes” e estáveis), como prédios, ruas, praças, monumentos etc. O que importa não são apenas suas características intrínsecas (seu significado), mas também sua justaposição identificada tanto sensorialmente (localização física) como cognitivamente (em relação a estilos e padrões construtivos, por exemplo). Desde o princípio, é verdade, já usamos a experiência cognitiva de mapas da cidade para orientar nossa experiência sensorial: quando partíamos para as diferentes experimentações, não o fazíamos sem uma orientação prévia (e permanente durante o caminho) de um mapa da cidade, que, após uma primeira articulação entre seus elementos cognitivos (conteúdo do mapa) e nossas sensações, nos guiava perfeitamente para os lugares que pretendíamos experimentar<sup>16</sup>. Não obstante, o mapa pode ser ainda um valioso instrumento cognitivo para identificar familiaridades abstratas, significados e sentidos, e aumentar sua densidade. Por último, no lar temporal podemos trabalhar com as nossas experiências em outros tempos que se vinculam à experiência presente e permitem aumentar sua densidade (de alguma maneira, está envolvida aqui a familiaridade que se estabelece para além de barreiras temporais).

Numa formulação diferente – mais próxima a certas categorias do pensamento lefebvriano –, podemos conceituar o passo do segundo ao terceiro tipo de experiência como uma tentativa de superar as “aparências” daquilo que sim-

<sup>16</sup> Não precisamos, creio, entrar aqui na própria *estratégia* da investigação, como a seleção de certos destinos e caminhos, as formas adotadas de deslocamentos etc.

plesmente se sente e se conhece através da descoberta de uma “essência”. A forma como foram trabalhados os três tipos revela uma certa “dialética” entre os dois primeiros e o terceiro. No sentido dessa oposição (dialética) entre aparência e essência, devemos identificar o “urbano”, por detrás das aparências, como o genérico, a “essência” que, sem sombra de dúvida, precisa expressar-se em e para sentimentos e cognições; não pode ser puramente escondida (algo subfísico) ou inacessível (algo metafísico e só compreensível por meio de uma lógica divina, por exemplo). Mas pode, também, *não* se expressar mais (pelo menos exclusivamente) através dessa aparência: é necessário sempre lembrar da ambigüidade da aparência de poder “apresentar”, de fazer “aparecer”; mas também poder apenas “aparentar”. No segundo caso, pressupõe-se que a aparência não revela, mas esconde e engana.

Essa problemática da diferença entre aparecer e aparentar se tornaria importante se quiséssemos, explicitamente, trabalhar a hipótese da “dissociação” entre cidade e urbano que apresentamos anteriormente. Pois, nesse caso, não se poderia mais pressupor que o urbano ainda seria encontrado nas manifestações (aparências) das cidades que não desaparecem necessariamente enquanto tais; ou seja, as cidades, em vez de *apresentar*, mais *aparentam* urbano – estamos aqui tendencialmente diante do perigo de cair num “campo cego” sobre o qual Lefebvre (1972) alerta na sua “Revolução Urbana”.

O reconhecimento do urbano em toda sua amplitude necessitaria, portanto, desde já de uma “abordagem” que vai além da mera investigação de cidades (das manifestações nas cidades que hoje se reconhecem como “urbanas”). E, certamente, sua descoberta precisa acrescentar algo que há de ser qualitativamente – em primeira aproximação – diferente das formas como se experimenta a cidade através de sensações e observações que se ganham com determinadas práticas “espaciais” – no nosso caso, andando pelas ruas, olhando, parando, anotando etc.

Na nossa investigação, fomos mais limitados e modestos: pretendíamos ter uma primeira indicação a respeito do “urbano”; aproximações primeiras e conhecimentos relativos que contivessem também alguma parte da sua “verdade” e da sua relação com a cidade – mas que pode ter sido um importante passo num caminho pelo qual buscamos avançar para um conhecimento cada vez mais “verdadeiro”.

iii) tendo em mente todos estes senões, nossa experiência de Buenos Aires deverá alcançar, finalmente, também a do lar (lugar, território) do espírito absoluto; pois, o urbano é expressão de algo maior do que se sentir em casa, solidário, em família ou mesmo em comunidade – é se sentir compartilhando algo mais genérico que nos liga ao “destino da humanidade”: a *razão*, na tradição ocidental.

Não era isto a “pólis”? O urbano é então o lar do debate, do diálogo, como já mencionamos. É fácil imaginar as dificuldades de um investigador, só, consigo mesmo, alcançar este lugar (lar) a partir das duas experiências que discutimos antes. Na ausência, tanto no sentido espacial (sensorial) como no temporal (cognitiva), da possibilidade de estabelecer um diálogo, podemos recorrer a uma potencialidade que o terceiro lugar oferece: um diálogo com nós mesmos, em que serão incorporadas as “presenças” virtuais de interlocutores que se fazem representar por suas obras que se referenciam a outras experiências *no* urbano. Estamos vencendo essa fase com a releitura daquele primeiro produto da experiência baseada em experiências espaciais e temporais. Temos a certeza de que com essa volta será possível o que anteriormente foi assinalado: contribuir para uma maior densidade das sensações e interpretações.

É dessa forma que se concluiria o “círculo” que já se anunciava na elaboração de Agnes Heller: se os dois primeiros tipos, de algum modo, são básicos para alcançar o terceiro, este último é capaz de transformá-los profundamente.

Cabem, ainda, para finalizar nossa discussão, umas poucas palavras no sentido de concluir sem fechar: Reconhecemos que fomos, de alguma maneira, “geograficamente promíscuos” no território do espírito absoluto – há o perigo, como em outros lugares, de perder suas referências, de apenas ficar vagando por (terceiros) “lugares”, de tornar-se “estranho” naquele sentido do “unheimlich”. Esperamos que isso não tenha acontecido; que apesar de tudo haverá os que poderão compartilhar conosco um “lar” que buscamos construir.

Mas, essa estratégia nos parece absolutamente indispensável, na medida em que permite incrementar a densidade sensorial e cognitiva das nossas experiências. Sem essa “passagem” pelo terceiro lar, não iríamos superar a mera constatação sensorial sem maior sentido e significado de uma “realidade” ou a interpretação que não se sustenta numa base sensorial.

A dificuldade de realizar esse caminho expressa-se hoje em dia em exemplos muito proeminentes que apenas queremos mencionar brevemente.

A incapacidade ou mesmo a falta de vontade de se localizar nesse terceiro lar levam uma parte dos investigadores a buscar a solução (“salvação”) no primeiro lar – procuram descobrir, através da experiência sensorial, em que “chão estão pisando” (empirismo) – ou no segundo – trabalham com interpretações (informações, dados) sem ter cognitivamente um acesso a experiências sensoriais. Na verdade, não tratam mais do espaço, mas do tempo.

Há ainda os que propõem aos seus co-cidadãos localizar – reconhecer – seu lar, no âmbito do espírito absoluto, com propostas e discursos de “familiaridade” (“patriotismo da cidade”) que são sensorialmente vazios e cognitivamente empobrecidos (atuais propostas de planejamento estratégico das cidades). Aí pode-

ríamos tomar um gancho de volta à discussão do supracitado trabalho sobre cidade, lugar e representação (Limonad e Randolph, 2000).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, J.; Castells, M. *Local y global*. Barcelona: Taurus, 1997.
- DUARTE, C. *Lugares em movimento – formas variáveis e circulações fixas na transformação das cidades*. 2002. Tese (Doutoramento) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- FORSTER, R. Introdução. In: FORSTER, R.; JMELNIZKY, A. (Comp.). *Dialogando con la filosofía política*. de la antigüedad a la modernidad. Buenos Aires: Eudeba, 2000. p. 9-14.
- HELLER, A. ¿Donde estamos en casa? In: FORSTER, R.; JMELNIZKY, A. (Comp.). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona; Buenos Aires; México: Paidós, 1996. p. 123-53.
- LEFEBVRE, H. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza, [1970], 1972.
- \_\_\_\_\_. *The production of space*. Oxford, UK; Cambridge, USA: Blackwell, [1974], 1991.
- LIMONAD, E. *Lugares da urbanização. O caso do interior fluminense*. 1996. Tese (Doutoramento) – FAUUSP, São Paulo.
- LIMONAD, E.; RANDOLPH, R. Cidade, lugar e representação. Sua crise e apropriação ideológica num mundo de “urbanização generalizada”. In: SEMINÁRIO DA HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 6. 2000, Natal. *Anais..* Natal, out. 2000.
- RANDOLPH, R. Urbanismo abstrato na era digital? Tentativa de uma provocação. In: SEMINÁRIO SOBRE A HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, V. 1998, Campinas. *Anais..* Campinas: PUC, out. 1998.
- \_\_\_\_\_. Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red. In: FINQUELIEVICH, S. (Org.). *¡Ciudadanos, a la red! Los vínculos sociales en el ciberespacio*. Buenos Aires: Ciccus, 2000. p. 21-38.
- \_\_\_\_\_. *Dissolução da Cidade e Resgate do Urbano* um aparente paradoxo. Buenos Aires: IIGG-UBA; Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2001. Mimeo.
- RANDOLPH, R.; LIMA, M. H. de T. “Digital divide”: reflexões sobre novas formas de exclusão social. *GeografarES – Revista do Departamento de Geografia da UFES*, v. 1, n. 1, p. 89-107, 2000.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SOUZA, M. A. A. O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação? In: GONÇALVES, M. F. (Org.). *O Novo Brasil urbano*. impasses, dilemas, perspectivas. Recife: Mercado Aberto, 1993.

## RESUMO

Este ensaio tem por objetivo refletir sobre as possibilidades e os limites de uma experiência tão comum, conhecida e antiga, como a de *passear por uma cidade* na identificação do “urbano”, aparente expressão fenomênica e morfológica da cidade, compreendido provisoriamente como sua “essência”. A partir da apropriação de uma proposta de Agnes Heller a respeito da identificação de lares – lugares onde estamos em casa –, propõe-se que as experiências oriundas de passeios e observações precisam ser registradas e analisadas em três patamares: experiências sensoriais, cognitivas e de espírito absoluto. A partir desses referenciais, o ensaio apresenta o esforço metodológico de buscar uma “aproximação direta” ao urbano ou uma compreensão mais imediata (“prática”) da distinção entre cidade e urbano. A breve introdução de partes selecionadas do pensamento de Lefebvre procura apresentar os primeiros indícios de como o exercício dessa prática (espacial) encontra seu próprio significado conceitual no âmbito de uma “teoria do espaço”, em que o espaço é a “síntese de múltiplas determinações”.

**Palavras-chave:** cidade, experiências, urbano

## ABSTRACT

This essay has for objective to contemplate the possibilities and limits of a common and traditional experience as the one of walking through a city in order to identify the apparent phenomenological and morphological expression of “the urban”, understood provisionally as its “essence.” Starting from the appropriation of Agnes Heller’s proposal regarding the identification of homes – places where we feel at home –, we want to show that the experiences originating from walks and observations need to be registered and analyzed in three scales: sensorial, cognitive and that of the absolute spirit. Starting from these concepts, the work presents a methodological effort of looking for a “direct approach” to the urban or a more immediate understanding (“practice”) of the referred distinction among city and urban. The introduction of a selected part of Henri Lefebvre’s thought tries to give indications of how the exercise of this practice (space) has its own conceptual meaning in the extent of a “theory of the space” where the space is a “synthesis of multiple determinations.”

**Keywords:** city, experiences, urban

---

Recebido para publicação em maio de 2002

**Rainer Randolph** é professor do IPPUR-UFRJ

O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas da intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por um Conselho Editorial composto por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Científico integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do Brasil. Acolhe e seleciona artigos escritos por membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.



**Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR**

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; os textos devem ser enviados em disquete de 3,5" ou CD-ROM de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos. As figuras deverão ter extensão EPS, TIF, WMF, CDR ou XLS (gráficos em excel), ser elaboradas em P&B e ter o tamanho máximo de 17 cm x 12 cm. As tabelas deverão ser feitas no Word.

2. As referências bibliográficas devem ser incluídas em notas de rodapé e assim redigidas:

a) *livro*- último Sobrenome, Prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). *Título (em itálico)*: subtítulo. Número da edição, a partir da segunda. Local de publicação: Editora, ano de publicação. Número total de páginas ou, quando mais de um, número de volumes. (Coleção ou Série).

Ex.: Maciel, Alba Costa. *Planejamento de bibliotecas*: o diagnóstico. 13. ed. Niterói: EdUFF, 1993, 91 p.

b) *artigo*- último Sobrenome, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; *Título do periódico (em itálico)*, local de publicação, nº do volume, do fascículo, da página inicial-página final do artigo, mês e ano de publicação.

Ex.: Targino, Maria das Graças. Citações bibliográficas e notas de rodapé. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 38, n. 12, p. 704-780, dez. 1986.

3. Devem ser enviados um resumo, com cerca de 10 (dez) linhas, e uma relação de palavras-chave para efeito de classificação bibliográfica.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

6. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

**IPPUR / UFRJ**

Prédio da Reitoria, Sala 543  
Cidade Universitária / Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ  
Tel.: (21) 2598-1676  
Fax: (21) 2598-1923

**ASSINATURA**

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal à **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

- Assinatura anual:** R\$ 30,00
- Assinatura bianual:** R\$ 55,00
- Exemplar avulso:** R\$ 16,00

Nome \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_

Endereço \_\_\_\_\_

Cidade \_\_\_\_\_

Estado \_\_\_\_\_ CEP \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_

Tel. ( ) \_\_\_\_\_

Fax: ( ) \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Desejo fazer uma assinatura anual

Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 \_\_\_\_\_

2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_

4 \_\_\_\_\_