

CADERNOS IPPUR

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

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)

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.

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>

CADERNOS IPPUR

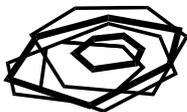
**Ano XVII, N° 1
Jan-Jul 2003**

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

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planeja-
mento 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. Planejamen-
to regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio
de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
e Regional.



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

Apoio



EDITORIAL

A “guerra pela água”, envolvendo as comunidades camponesas nas cidades bolivianas de Cochabamba e Achacachi, em 2000, as rebeliões antiprivatistas ocorridas em Arequipa, no Peru, em 2002, e a insurreição indígena nucleada pela contestação dos acordos de exploração de gás, que resultou na renúncia do presidente da Bolívia em 2003, vieram mostrar que o modo de apropriação, exploração, uso e regulação dos processos ecológicos da base material do desenvolvimento é visto como questão decisiva pelas populações que acreditam, à sua maneira, depender da “Natureza” para construir seu futuro. A exploração de recursos naturais tem motivado, também no Brasil, conflitos associados seja aos efeitos ambientais da apropriação dos recursos seja à distribuição dos resultados desta exploração. O modo como a União tem repartido os recursos dos *royalties* do petróleo é aqui discutido para problematizar o processo de descentralização fiscal que ocorreu no Brasil a partir do início da década de 1980, ao mesmo tempo que são indicados caminhos para a correção dos efeitos perversos vinculados a tal processo.

No que diz respeito à apropriação direta dos recursos naturais, o conflito em torno ao uso da água na planície deltaica do rio Paraíba do Sul, na Baixada Campista, estado do Rio de Janeiro, ilustra algumas das conseqüências do abandono de funções reguladoras por parte do Estado. Com a extinção do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, os proprietários rurais e usineiros assumiram boa parte do controle das estruturas hidráulicas, operando comportas e barrando os cursos de água de acordo com seus interesses. A fragilização do controle institucional abriu caminho para a condução privada do sistema de canais e de “mediação de conflitos”. A retirada do Estado possibilitou, por outro lado, o surgimento de novos atores sociais, ligados às instituições municipais e estaduais, mais sensíveis à ampliação da base de consultas para a tomada de decisão sobre a operação da infra-estrutura dos recursos hídricos. O desafio apresentado aos segmentos que propõem a democratização das decisões é evitar que o debate permita que se afirmem a tendência à tecnicização das soluções e a retomada da concepção de “modernização” conduzida por “profissionais da transformação”, que marcaram a ação tradicional das burocracias.

Democratizar as estruturas políticas foi, por sua vez, o desafio assumido pelas comissões de moradores envolvidas na conturbada conjuntura experimentada pela sociedade portuguesa em 1974-75. Uma vez que a literatura sobre movimentos sociais destaca que a ação coletiva exige recursos, logo, que os que se mobilizam com maior frequência não seriam os mais pobres, é particularmente significativa a experiência da forma organizativa que surgiu nos bairros degradados e de barracas das grandes cidades

portuguesas. A pequena probabilidade correntemente atribuída à ocorrência de ações coletivas por esse tipo de população permitirá ressaltar, no caso, a centralidade dos aspectos relacionais e políticos das mobilizações, mostrando a plausibilidade de pensar a ação dos moradores como parte de um processo de intercâmbio político em que se trocam reconhecimento e identidade. Nesse processo, seriam constituídas inovações políticas e novas identidades, que deveriam ser pensadas na continuidade plástica de um tempo político acelerado.

O “déficit de democratização” das políticas urbanas estaria, no Brasil, na origem dos processos de constituição de duas ordens urbanas, a da cidade formal – das elites e das camadas médias, cidade “urbanizada” onde opera o setor imobiliário formal – e a da cidade informal – das camadas populares, ilegal, irregular, cidade “desurbanizada” onde operam os mecanismos informais de acesso à terra. A oposição entre essas duas cidades se teria acentuado pela permanência de um padrão de urbanização com baixos níveis de investimento público e com alto grau de disputa entre os grupos sociais pelo acesso a esses recursos. A falta de efetividade da legislação e do controle urbanísticos estaria aí refletindo uma situação estrutural de não-universalidade dos direitos básicos, que seria possivelmente revertida em condições de maior mobilização de populações, se apoiadas nos aspectos relacionais e políticos da ação coletiva.

CADERNOS IPPUR

Ano XVII, Nº 1
Jan-Jul 2003

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Brasilmir Ferreira Nunes
Fernanda Sánchez
Leonardo Mesentier
Manuel Villaverde Cabral

SECRETÁRIO

João Carlos de Paula Freire

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Vila do Jenipapo, 2002. Foto de
Geraldo Ramos

SUMÁRIO

Artigos, 7

Diego Palacios Cerezales, 9
"Comissões de moradores" y estructura de
oportunidad política en la Revolución
Portuguesa (1974-1975)

Adauto Lucio Cardoso, 35
Irregularidade urbanística: questionando
algumas hipóteses

**José Agostinho Anachoreta Leal
Rodrigo Valente Serra, 51**
Federalismo fiscal e repartição dos
royalties petrolíferos no Brasil

Paulo Roberto Ferreira Carneiro, 73
Os conflitos em torno do uso da água
na Baixada dos Goytacazes, no Norte
Fluminense: a construção social da escassez

Clara Irazábal, 111
Ultrapassando o debate entre
convergência e divergência urbanas: a
arquitetura e o urbanismo em um contexto
global

Territórios e práticas, 133

Carlos B. Vainer, 135
O Plano de Recuperação e
Desenvolvimento Econômico e Social das
Comunidades Atingidas pelas Barragens
de Itá e Machadinho. Uma experiência
inovadora de extensão universitária e de
planejamento

Resenhas, 155

Ashwin Desai, 157
*We are the poors: community struggles in post-
apartheid South Africa*
(por Cecília Campello do Amaral Mello)

Fernanda Sánchez, 161
*A reinvenção das cidades para um mercado
mundial*
(por Pedro de Novais Lima Junior)

Artigos

"Comissões de moradores" y estructura de oportunidad política en la Revolución Portuguesa (1974-1975) *

Diego Palacios Cerezales

Introducción

Cuando Sebastião Salgado visitó Portugal en 1974, justo después de la *Revolução dos Cravos*, comentó la sorpresa que le causó la efervescencia popular, las movilizaciones y la alegría en las calles. Comparándolo con el Portugal triste y desmovilizado que había conocido en 1969, concluyó lapidariamente que se trataba de "outro país" (Trefaut, 1999).

No faltan los testimonios que corroboran el carácter sorprendente del comportamiento de decenas de miles de portugueses durante esos dos años de proceso revolucionario. Siendo Portugal uno de los países menos movilizadas de

la OCDE (Cruz, 1995) e incluso, un país en el que se verifican patrones de comportamiento en las clases desfavorecidas próximos al "familismo amoral" (Cabral, 2003), destaca la inmensa participación colectiva de los dos años que median entre el golpe del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) a 25 de Abril de 1974 y la estabilización constitucional. Por una parte, resalta la cantidad de nuevas organizaciones, huelgas, manifestaciones, asambleas, piquetes, mítines, etc. Por otra, llaman la atención sus aspectos cualitativos: la aparición y difusión de formas organizativas innovadoras en los barrios y en las empre-

* Esta investigación tuvo una primera versión en el curso de doctorado "cultura y movilización" de la Universidad Complutense de Madrid dirigido por Rafael Cruz. Posteriormente dio paso a un trabajo más ambicioso orientado por Manuel Villaverde Cabral en el Instituto de Ciências Sociais de la Universidad de Lisboa (v. Palacios, 2003). Para su realización disfruté de la financiación del *Serviço Internacional* de la *Fundação Calouste Gulbenkian* (Lisboa).

sas y la adopción de repertorios de acción transgresores como la ocupación de casas, tierras y fábricas, el secuestro colectivo o la embrionaria impartición de formas de justicia popular (Mailer, 1977; Hammond, 1988; Santos, 1990).

Como la literatura sobre movimientos sociales suele destacar que la acción colectiva exige recursos y que, por ello, quienes más a menudo se movilizan, no suelen ser los más pobres (Aya, 1997),

en este artículo vamos centrar nuestro análisis en la movilización de las comisiones de moradores, una forma organizativa que surgió en los barrios degradados y de barracas de las grandes ciudades portuguesas. La baja probabilidad que la literatura atribuye a la acción colectiva de este tipo de poblaciones nos permitirá resaltar la centralidad de los aspectos relacionales y políticos de la movilización (Cuadro 1).

Cuadro 1 – Cronología sucinta del proceso revolucionario

Fecha	Acontecimiento	Consecuencias
25 de Abril 1974	Golpe de Estado de los capitanes	Movilización popular. Sustitución de autoridades. PS, PPD, PCP y MDP en el Gobierno Provisional (Iº GP)
15 de julio 1974	Palma Carlos fracasa al intentar reforzar el poder de Spínola	(IIº GP) Spínola acepta negociar la independencia de las colonias con los Movimientos de Liberación
28 de septiembre 1974	Spínola es apartado	(IIIº GP) MFA asume protagonismo político. Progresiva radicalización
11 de marzo 1975	Intento fallado de Golpe de Estado spinolista	MFA radical gana posiciones (IVº GP). Nacionalizaciones. Los partidos aceptan la tutela del MFA sobre la constitución. Movilizaciones populares
25 de Abril 1975	Elecciones constituyentes. Vencen el PS y el PPD	Los radicales del MFA desvalorizan los resultados
8 de julio 1975	El MFA aprueba un proyecto político radical	PS y PPD pasan a la oposición (Vº GP). División del MFA. Movilización anticomunista en todo el norte de Portugal
5 de septiembre 1975	Los moderados del MFA vencen en la Asamblea de Tancos	PS y PPD vuelven al gobierno (VIº GP). Intento de reforzar poderes. Alianza extrema izquierda, PCP, sindicatos: politización de los movimientos sociales
25 de noviembre 1975	Proceso golpista	Se desmoviliza a los militares radicales. El VIº GP afianza su autoridad. Fin de las Movilizaciones
2 de abril de 1976	La Constitución es aprobada	Inicio del periodo democrático

El movimiento vecinal¹

La noche del 29 de abril de 1974, sólo cuatro días después del golpe de los capitanes, "más de 100 familias habitantes de un bairro de barracas en las afueras de Lisboa, se dirigieron a un barrio social recién construido y ocuparon sus apartamentos aún vacíos" (Downs, 1988).

El 30 de abril, esta vez en Oporto y a la luz del día, un grupo de habitantes del barrio de São João de Deus, degradado y perteneciente a la cámara municipal, se reunieron en Asamblea, redactaron un cuaderno de quejas y eligieron a la primera *Comissão de Moradores*. Al día siguiente, acudieron a la manifestación del 1º de mayo bajo su propia pancarta e invitaron al resto de vecindarios a organizarse como ellos.

Diez días después, el 10 de mayo, más de 2.000 viviendas de propiedad pública habían sido ocupadas en todo Portugal y se comenzaban a formar *Comissões de Moradores* en los barrios populares de las grandes ciudades. Así, por ejemplo, en Setúbal, el 11 de mayo se reunieron más de 300 habitantes de asentamientos informales ("bairros de barracas") pertenecientes a 230 familias y se dirigieron con sus reclamaciones a la *Junta de Freguesia*. Al día siguiente la comisión nombrada se repartió el trabajo y comenzó a organizar la solución colectiva de sus problemas (Downs, 1988).

La estructura de las *Comissões de Moradores* (CM), el más importante ámbito organizativo del movimiento vecinal portugués, se explica básicamente por su modo de aparición: En primer lugar, un grupo de vecinos, la *Junta de Freguesia* provisional que sustituía a la de la dictadura o, posteriormente, el nuevo *Serviço Ambulatório de Apoio Local* (SAAL), convocaba una asamblea para discutir los problemas del barrio. A continuación, en la asamblea se aprobaba una lista de exigencias y aspiraciones y se elegía a una Comisión, normalmente formada por los convocantes junto a algún otro vecino. Además, se organizaban grupos de trabajo para tareas concretas: guardería [*creches*], construcción, farmacia, movilizaciones... etc. Durante la fase álgida del movimiento, todo tipo de participación era mayor en los *bairros de barracas* que en el resto, siendo habitual, en los primeros, asambleas de unos 200 vecinos, mientras que en el resto contar con 100 era considerado un buen *quórum*.

La CM se solía reunir semanalmente y era revocable por la asamblea del barrio, que era convocada para discutir los trabajos en realización y los servicios prestados, o para proponer nuevas acciones. Además, las CMs solían autodenominarse autónomas (de la administración) unitarias (representantes de todo el barrio)

¹ El relato que proponemos se basa, para el cuerpo de información sobre los movimientos urbanos, en los trabajos de Downs et al. (1978), Downs (1988), Rodrigues, M. (1999), en el monográfico dedicado por la revista *Cidade/Campo* (nº2), en el *Livro Branco do SAAL* y en informaciones de periódicos. V. también Pinho (2002).

y apartidarias, si bien podían, a un mismo tiempo, denominarse socialistas, revolucionarias, o usar la simbología de la *Revolução dos Cravos*. Esto no suponía un partidismo de principio, pues la retórica de la revolución y el socialismo permeó a todo el espectro político y sirvió para el consenso constitucional de 1976.

Indudablemente, hubo una clara presencia de los partidos en las comisiones de moradores, principalmente del Partido Comunista Portugués (PCP) en el conjunto del país y de los diferentes grupos maoístas en Lisboa y Oporto. Las comisiones de moradores más tempranas y más activas fueron las que surgieron en 1974, abarcando a casi todas las de los barrios informales ("de barracas") y *camarários* ("bairros sociais"), en que eran realojados ex-habitantes de "bairros de barracas" tras programas gestionados por la *Câmara Municipal*; éstas se corresponden también con las que mantuvieron una actividad más autónoma, centrada en la resolución de los problemas inmediatos. Contrariamente, las más tardías, las formadas durante el verano de 1975, solían reducirse a células de agitación de los partidos en los barrios.

Según Downs (1988), en las Comisiones de Setúbal la gente participaba más en materias de interés local, se movilizaban más los adultos (30-50 años) que los jóvenes, aunque pero todas las clases de edad acudían a las manifestaciones y a las fiestas de convivencia en las que las comisiones se abrían al barrio y favorecían la formación de una identidad colectiva. En las direcciones solía haber más hombres que mujeres, mien-

tras las mujeres participaban más en la atención de los servicios autogestionados. Además, había una fuerte presencia de trabajadores que también participaban en sindicatos o comisiones de trabajadores.

Las exigencias de las CMs en todo Portugal variaban entre unos barrios u otros dependiendo de las condiciones del propio barrio, del momento político y de la propia capacidad de autogestionar las necesidades.

El alojamiento digno era una demanda prioritaria, sobre todo en los barrios de *barracas* y en aquellos los que abundan los *sub-alugueres*. El movimiento de ocupaciones, primero de viviendas públicas y, más adelante, de privadas, trató de resolver inmediatamente este problema. Sin embargo, la práctica más común consistió en exigir el reconocimiento del derecho de asentamiento en los emplazamientos de las barracas y de la posibilidad de autoconstruir viviendas sólidas sobre esos terrenos. Este fue el principal ámbito de actuación del Servicio Ambulatorio de Apoyo Local (SAAL), un órgano estatal creado para responder a la movilización vecinal.

Otra demanda vinculada al alojamiento se basó en la exigencia de "precios populares" para los alquileres, tanto públicos como privados, en función de la renta familiar. Esto originó una lucha por la auto-reducción colectiva de alquileres y guió los criterios de fijación autónoma o negociada de lo que se debía pagar a la *Câmara Municipal* por los

edificios que se habían ocupado. Las luchas de los 500 escudos por habitación o del 10% de los ingresos familiares por vivienda, agruparon a más de 1500 familias en Setúbal en 1975.

Reparaciones de casas, agua corriente, luz, gas, cloacas y asfaltado fueron los equipamientos más exigidos por las comisiones de moradores en los barrios degradados y en los barrios chabolistas donde se preveía la autoconstrucción. Las obras, en muchas ocasiones, se realizaron con la propia fuerza de trabajo de los vecinos, con soldados de las campañas de dinamización del MFA y con el apoyo financiero y técnico del SAAL².

Muchas CMs participaron también en la política general; firmando manifiestos de apoyo o repulsa, convocando manifestaciones conjuntas con otros actores sociales e, incluso, organizando actos de "resistencia a la contrarrevolución", tales como el bloqueo a los accesos a Lisboa para impedir el desarrollo de la manifestación de la "Mayoría Silenciosa" convocada por Spínola en septiembre de 1974. Como veremos más adelante, la implicación de las CMs en los conflictos políticos de 1975 se explica más por el proceso de alianzas que les ofreció la oportunidad de ganar capacidad de acción que por un tipo u otro de manipulación.

La movilización de los vecinos se fue generalizando en tres fases expansivas que duraron 19 meses, entre abril de 1974 y noviembre del 1975, mes en el

que en Lisboa, por ejemplo, funcionaban 21 CMs y 38 Comisiones de Ocupantes; en Setúbal el 70% de la población estaba representada por una u otra CM o por una comisión de trabajadores (CT) coordinada en un Comité de Luta (Downs, 1988) y, en Oporto, un Consejo Revolucionario de Moradores había llegado a contar con el reconocimiento administrativo como órgano consultivo en el ámbito de urbanismo e infraestructuras (Rodrigues, M., 1999).

Entre el inicio de la movilización y el clímax descrito, y entre este clímax y la posterior desmovilización, el movimiento vecinal fue tomando distintas formas, y si –por comodidad narrativa– le atribuimos ciertas características antropomórficas, podemos decir que mostró una gran sensibilidad a la coyuntura política y administrativa.

Este trabajo distingue analíticamente los elementos sustantivos de la movilización, esquematizados en las líneas anteriores (repertorio de formas de acción, número de participantes, formas de organización, etc.), del proceso político. Además, creemos que es el análisis del proceso el que nos da pie a explicar la fortaleza alcanzada por el movimiento social, así como la posibilidad del recurso a formas transgresoras de acción. No aceptamos un análisis de clase esencialista, según el cual el origen de los actores explicaría los contenidos de la movilización o darían a esta una perspectiva estratégica predefinida.

² Para entrar en programas financiados por el Estado como el SAAL, las comisiones debían legalizarse y "asociar" a los participantes de la "asamblea". Para no multiplicar las denominaciones seguiremos hablando de "comisiones" aún cuando se trate de "asociaciones".

¿Condiciones sociodemográficas o proceso político?

Muchas explicaciones tradicionales de la movilización social remiten a las precondiciones económicas o demográficas, o sea, a un intento de explicar la movilización por unas "causas" que se sitúan en su origen y que están vinculadas a problemas estructurales. Lo exigido por los movilizados, el *para qué*, tiende así a identificarse con un *por qué* teleológico, sin atender al *cómo*. Frente a esto, es importante retener las conclusiones de la sociología histórica comparada, que demuestra que *cleavages* objetivamente identificables –ya sean de clase, religiosos o étnicos– existen en muchas sociedades sin ser motivo de conflicto abierto. Sólo mediante determinados procesos de movilización intra- e inter-grupos se convierten en un eje de organización de conflictos sociales (Brubaker y Laitin, 1998). Las tensiones sociales suelen tener un papel en la movilización, pero no explican su desencadenamiento.

Indudablemente, el problema del alojamiento y de la carencia de servicios públicos en los barrios era percibido como tal por los moradores que se lanzaron a estas acciones. Según el censo oficial de 1970, el 30% de la población portuguesa habitaba una vivienda que sus estándares calificaban como precaria (Downs, 1988)³. En 1973 el alquiler de una vivienda nueva en un barrio sin as-

faltar de los alrededores de Lisboa podía suponer entre un 25 y un 40% del salario de los obreros mejor pagados. Así, en Oporto, Setúbal y Lisboa abundaban inmensos barrios chabolistas que, en su mayoría, alojaban a trabajadores del sector secundario emigrados del campo.

Sin embargo, la existencia de estos factores y su reconocimiento subjetivo no llevó inmediatamente a la movilización generalizada, sino que esta movilización, para producirse, hubo de esperar a la concurrencia de una serie de rupturas en la esfera estatal que comenzaron a tomar cuerpo con el golpe militar del 25 de Abril de 1974.

Derrocada la dictadura, el movimiento de moradores se encontró ante una extraordinaria Estructura de Oportunidad Política (EOP), es decir, ante un escenario en el cual muchos actores relevantes de la escena política, en su propio juego por el poder, tomaron como referente al movimiento vecinal y le invistieron de reconocimiento. Así, sectores de la administración pública, gobernantes, militares y partidos políticos, actuando en el escenario de incertidumbre política causado por el derrocamiento de la dictadura, encontraron en la alianza con los movimientos populares un recurso con el que arrogarse legitimidad. En un contexto en el que era imposible saber

³ La forma de presentación de los datos del censo no permite separar las condiciones de habitación rurales de las urbanas, por lo que es difícil interpretar de manera directa datos brutos como que, en 1970, el 47% de los alojamientos no tuviesen agua corriente.

cual era el respaldo popular de cada opción política, estar del lado de los sectores movilizados de las clases subordinadas servía de sustituto a la legitimación democrática. Se trataba de un juego de suma positiva para ambos interlocutores y esa recepción de la movilización catalizó su desarrollo.

La noción de Estructura de Oportunidad Política (EOP) pretende explicar las condiciones que hacen posible la formación y difusión en el tiempo de las movilizaciones. La literatura comparada muestra que las explicaciones que no atendían al contexto político acentuaban condiciones necesarias pero no suficientes para la movilización. Los factores aducidos por las teorías dominantes en la década de 1960, como el malestar social y la privación relativa, aunque concurrentes en la movilización, están presentes tanto en colectivos movilizados como en colectivos pasivos (Jenkins, 1994). Además, la dinámica y fuerzas internas de las organizaciones e ideologías, así como su capacidad para movilizar recursos, aunque también pueden caracterizar el proceso de movilización, están, frecuentemente, presentes en un grado similar en situaciones alternativas de movilización o apatía, no consiguiendo explicar el desencadenamiento de la movilización (Piven y Cloward, 1991; McAdam, McCarthy y Zald, 1999).

McAdam, McCarthy y Zald (1999), propone cuatro dimensiones con un nítido componente relacional con las que caracterizar la EOP:

1) La apertura o cierre relativos del

sistema político institucionalizado (ante las exigencias de los movimientos).

2) La estabilidad o inestabilidad de los alineamientos de las elites.

3) La presencia y caracterización de elites aliadas.

4) La capacidad y propensión del Estado a la represión.

La metodología de análisis permite identificar una estructura de oportunidad EOP1 para el tiempo t1 y poder dar cuenta de la variación de la misma [EOP1, EOP2...EOPn.] para sucesivos tiempos [t1...tn] (Cuadro 2).

La evolución de la secuencia de la EOP, aunque pueda estar fuertemente influida por acontecimientos exteriores a la relación de las elites políticas con los movimientos sociales (por ejemplo, en el caso portugués, por las disputas de la agenda de descolonización en 1974 y 1975), no puede ser analizada sin tener en cuenta esa interacción con las protestas, que puede ser el principal motor del realineamiento de las elites.

Por otra parte, una movilización sólo puede aprovechar la EOP si los potenciales participantes interpretan favorablemente determinadas "señales", en particular, determinados acontecimientos significativos que indican la posible existencia de una oportunidad. Las señales, además, pueden derivarse de declaraciones de intenciones de las autoridades o de determinadas elites, pero, más congruentemente, se corresponde-

rán con su comportamiento efectivo⁴ rotundidad por Schelling en la fórmula
Esta es una constante de las interaccio- "patterns of action speak louder than
nes estratégicas que fue expresada con words" (1963, p. 107).

Cuadro 2 – Secuencia de la Estructura de Oportunidad Política expresada en las dimensiones propuestas por McAdam, McCarthy y Zald (1999)

	Fase	Ditadura	Unidad antifascista	Radicalización	Inversión tendencia	Estabilización
	Fechas	1933-25/4/1974	25/4/1974-25/4/1975	25/4/1975-5/9/1975	25/4/1975-25/11/1975	25/11/1975 -
Apertura del sistema político		-/-	+/+	+/+	+/-	-/+
Inestabilidad alineamientos elites		-/-	+/+	+/+	+/+	-/+
Presencia de elites aliadas		-/-	+/+	+/+	+/-	-/+
Incapacidad del Estado a la represión		-/-	+/+	+/+	+/-	-/-
Coste político de la represión		-/-	+/+	+/+	+/-	-/+

Leyenda: cada dimensión de la EOP está caracterizada por un par de notas */*. La primera muestra el carácter dominante y la segunda el secundario: (-) indica cierre y (+) apertura de la EOP. La forma de expresión de cada dimensión ha sido adaptada para homogeneizar la lectura positiva y negativa de cada una de ellas.

Abril de 1974: apertura de la EOP

Los primeros vecinos que en Portugal se lanzaron a la práctica de la ilegalidad de masa, lo hicieron tras vislumbrar y corroborar la impotencia de la policía tras el golpe. Con el derrocamiento de la dictadura, las policías eran sospecho-

sas de una complicidad íntima con las autoridades depuestas y, de cara a consolidar la ruptura política, fueron puestas en cuarentena por el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA). El Cuerpo Anti-disturbios fue disuelto y se conminó a

⁴ Durán (1997) compara los discursos gubernativos sobre el orden público en España y Portugal durante las respectivas transiciones, constatando su similitud (en especial, en Portugal, durante los dos primeros gobiernos provisionales). La gran diferencia estribaba en que en España ese discurso era respaldado por unos Aparatos de Estado consecuentes, mientras en Portugal, no.

los agentes policiales a no intervenir en los acontecimientos hasta que sus cuerpos fuesen reorganizados. Además, como la represión era uno de los estigmas con los que se criticaba a la dictadura, los militares golpistas del MFA, que prometían democracia, no podían asumir el coste de reprimir a los movimientos populares, que además eran quienes por medio de manifestaciones refrendaban en la calle la legitimidad de su *revolução dos cravos*.

Si observamos las primeras ocupaciones de casas, en el seno de la indeterminación reinante tras el golpe, se puede ver el arranque del proceso como una secuencia distributiva (uno, más otro, más otro...): una familia sale de su *barraca* y ocupa un piso, después otra, la voz se corre, se hace patente la ausencia de la policía, unos observan como los otros avanzan, unos grupúsculos de extrema izquierda aplauden las acciones... desencadenando una carrera general en la que nadie en los barrios de barracas quiere perder la oportunidad de hacerse con un domicilio sólido. En unas horas, una iniciativa particular mostraba el camino y se transformaba en el detonante de una acción masiva⁵.

Una vez consumadas las ocupaciones, la defensa de lo conquistado pasaba al primer plano, con lo que surgía la necesidad de organización. Es importante retener que las ocupaciones iniciales las realizaron chabolistas que sabían que había planes públicos de vivienda a los que tenían derecho a acogerse, pero

que, por su escasez, no les garantizaban nada ni a corto ni a medio plazo. Por ello, lo que ocupan son viviendas públicas en construcción a las que sabían que podían optar. Al adelantarse a la asignación pendiente de esas viviendas, no realizaban un derecho abstracto, sino que actuaban en un escenario previamente estructurado. En cierto modo, las primeras ocupaciones se produjeron en una acción de competencia, de exclusión de los otros miles de candidatos.

Por otra parte, también es significativo, para una teoría de la acción colectiva, anotar que las primeras organizaciones, las de Oporto, se crearon en Barrios pertenecientes al ayuntamiento [*Bairros Camarários*] en los cuales ya existía un interlocutor común (el gabinete de vivienda del ayuntamiento) y un pasado de conflicto y resistencia contra los criterios de gestión de los barrios. La asignación de las casas en estos barrios era revocable y estaba sujeta a un reglamento que, entre otras cosas, obligaba a "tener un buen comportamiento moral y civil" bajo pena de "ser desalojados". Este comportamiento era fiscalizado por un vigilante y había provocado algunos conflictos en los años anteriores al 25 de Abril (Cidade/Campo, 1979). Así, la forma de organización que marcó la pauta –la Comisión de Moradores– nació en un contexto muy particular en el cual el interés colectivo y el interlocutor estaban ya definidos. Una vez surgida, esta forma fue exportada a otros barrios en los cuales esos intereses e interlocutores aún estaban por definir.

⁵ El testimonio de una participante de estas primeras ocupaciones en *TSF-Diário de Notícias* (2000).

Después de haber avanzado, los ocupantes de casas se dedicaron a lo que Klandermans (1995) denomina "movilización del consenso", solicitando el reconocimiento de la validez de sus acciones en tanto que congruentes con un criterio de justicia para el que reclaman validez general. Además, la estrategia discursiva utilizada presenta ese criterio como congruente con el espíritu que había animado a los capitanes para embarcarse en la Revolución de los Claveles. Esta identificación "justicialista" es la que permitió establecer un marco simbólico y material de alianza entre movimiento popular y el MFA que ofrece su capacidad de hacer valer el derecho reclamado a cambio de reconocimiento, de legitimación.

Durante el proceso de movilización vecinal, los moradores participantes tuvieron a su disposición una amplia gama de argumentos con los que crear un marco de interpretación favorable al reconocimiento. En buena medida, la miserable condición de las familias trabajadoras obligadas a alojarse en chabolas se instituyó en el referente de los problemas sustantivos vinculados a la dictadura que se pretendía superar.

Los vecinos emprendieron unas prácticas a corto plazo ante unas oportunidades. Sólo fue a posteriori que encontraron referentes justificativos que les servían para comunicar la validez de esas mismas

prácticas en un marco receptivo que identificaba aliados y oponentes. Con el auto-reconocimiento en estos referentes, y con las imágenes de sí mismos que les devolvían otros actores, forjaron procesualmente una intensa identidad "popular" que precisaba de la continuidad de la acción y del reconocimiento para seguir existiendo⁶. La identidad forjada fue derivando hacia la radicalidad en la medida que sus demandas chocaban con las prácticas de los bloques de poder que pretendían "normalizar" el proceso político. Finalmente, hubieron de hacer frente a éstos recomponiendo su identidad en torno a referentes y aliados simbólicamente más rupturistas. En 19 meses de un ciclo de movilización, un mismo contenido sustantivo de las acciones fue comunicado de tres maneras diferentes, variando según los recursos simbólicos que el esquema de alianzas ponía a disposición del grupo movilizado. En un primer momento este contenido fue comunicado, en congruencia con el "antifascismo", como "derecho democrático"; después, se vio impelido a definirse como "socialista" [anti-capitalista] cuando las alianzas entre bloques de poder mostraban quiénes eran los aliados y quiénes se oponían a esas acciones; y, en un tercer momento, por el nuevo alineamiento de los contrincantes y de los aliados, ese mismo contenido fue enarbolado como genuinamente revolucionario y alternativo al poder institucional [anti-poliárquico].

⁶ Para un marco de análisis del proceso relacional de formación de identidades colectivas, Melucci (1995). Para una explicación relacional de los procesos de radicalización política, ver Porta (1995).

Una EOP extraordinaria: Gobierno de coalición antifascista (Abril-Sept 1974)

El 10 de mayo de 1974, dentro de una estrategia de vínculo directo con la población, la recién creada Junta de Salvación Nacional (JSN) actuó de manera paternalista y pronto decidió reconocer la validez de las ocupaciones realizadas hasta entonces, si bien advirtiendo que no toleraría las que se realizasen posteriormente. Este reconocimiento, en la medida que desfundaba mediante actos el compromiso de palabra con la legalidad, fue percibido como una oportunidad de ocupar impunemente. Consecuentemente, se multiplicaron las apropiaciones de viviendas públicas construidas y en construcción, hasta casi agotar las existencias.

Ante la avalancha de movilizaciones, la JSN buscó la colaboración de las asociaciones de inquilinos existentes, por lo que las llamó a consulta. Sin embargo, las asociaciones de inquilinos eran uno de los pocos ámbitos en los que el viejo anarcosindicalismo había logrado mantener cierta actividad (Freire, 1984). Así, la prensa recogió la revolucionaria llamada del asesor jurídico de la de Lisboa, realizada tras la entrevista con los hombres del MFA: "Los derechos no se piden, se conquistan con las propias manos"⁷.

Esta declaración firmaba, en cierto modo, el cierre del ámbito donde estas asociaciones tenían sentido y abría la puerta al protagonismo que pronto lograron las comisiones de moradores.

Pero no eran sólo el MFA y la JSN quienes mostraban su sensibilidad a las exigencias vecinales. Los civiles organizados en el MDP (Movimento Democrático Português) estaban sustituyendo [*saneando*] a las autoridades locales de la dictadura y tomando a su cargo de facto las *Juntas de Freguesia* y las *Câmaras Municipais*. Cada una de las comisiones administrativas formadas necesitaba cimentar su legitimidad política como gestora de transición y, por ello se dedicaba, por una parte, a convocar en asamblea a los vecinos para que les refrendasen como representantes locales, a cambio de asumir sus reclamaciones, quejas y aspiraciones. Por otra, las comisiones administrativas del MDP presentaban estas asambleas plebiscitarias, ante la Junta de Salvación Nacional, como muestras de la aceptación popular de su poder, como recursos con los que cimentar el reconocimiento administrativo que solicitaban.

Una vez conseguido el reconocimiento por la JSN, las comisiones administrativas de las *Juntas de Freguesia* y ayuntamientos se encontraron en la tesitura de gestionar la avalancha de peticiones vecinales que su iniciativa había desencadenado, para lo que se vieron abocadas a exigir a los ciudadanos que se organizaran en comisiones de barrio para poder resolverlas de manera colectiva. Además, el marco simbólico de la

⁷ DN 9 de mayo de 1974.

revolución, al identificar al pueblo con la persecución colectiva del progreso, demarcaba la formación de comisiones "unitarias" (i.e. "no partidistas" y "verdadamente populares") como la forma adecuada de organización. Esta forma, postulamos, no revelaba un sustrato previo de "cultura política comunitaria", sino una "lectura" de la predisposición objetiva del sistema político –en crisis–,

que lanzaba sucesivas señales de hallarse muy abierto a la canalización de exigencias presentadas de forma colectiva. El referente de la "unidad popular" fue fundamental durante todo el proceso, sobre todo como recurso simbólico ante los militares, que mostraron dificultades para aceptar la competición "divisionista" de los partidos políticos.

Segunda fase: la movilización compensa, alianzas en los Aparatos de Estado

La explosión de movilizaciones urbanas, como la de movilizaciones obreras, ya era evidente a finales de mayo de 1974, con lo que ambos movimientos lograban que sus reivindicaciones irrumpiesen con fuerza en las prioridades de la agenda política. En junio comenzaba a discutirse un plan de acción urgente, con reuniones de la Secretaría de Estado de Habitación y Urbanismo con activistas de las CMs y de las asociaciones de inquilinos. A 2 de julio se presentaba un plan de actuación y a 31 se aprobaba la creación del SAAL. Así, las aguas revueltas de la movilización y la crisis de Estado, no sólo favorecían a los movimientos, sino que se transformaban en una magnífica oportunidad para toda una nueva generación de arquitectos y urbanistas, los técnicos del SAAL, que hicieron del compromiso político con las movilizaciones populares una marca de la arquitectura que ellos abanderaban.

El SAAL promovió, como las *Juntas de Freguesia*, la creación de comisiones

de moradores, el medio de canalizar las reivindicaciones. Este servicio, en algunos casos, apoyaba los esfuerzos de las *Juntas de Freguesia* conducentes a encauzar las soluciones por vía administrativa, frente a la acción directa, ofreciendo apoyo técnico y financiación pública a las iniciativas vecinales. En otras ocasiones, las brigadas del SAAL (normalmente un equipo de uno o dos arquitectos apoyados por estudiantes voluntarios) participaron en acciones ilegales como la ocupación de casas para la instalación del propio gabinete técnico, de la sede de la CM o de servicios sociales de apoyo. Los grandes principios del SAAL eran la acción inmediata y la participación de las poblaciones. Por una parte, en la definición de el tipo de edificación en el que deseaban vivir, por otra, en el recurso a la mano de obra de los propios vecinos. La urgencia por conseguir terrenos legalizados, entre otras, funcionó como mecanismo movilizador de exigencia ante los ayuntamientos.

La variedad y la urgencia de las reivindicaciones no se satisfacían sólo con los proyectos de construcción del SAAL. Las ocupaciones de casas habían señalado la existencia de un parque habitacional subocupado al que los movimientos vecinales exigían acceder, como refleja la reivindicación “ni una casa sin gente mientras haya gente sin casa”. El gobierno provisional (GP), mostrando de nuevo la apertura del sistema político, reconocía esta situación y, mediante el decreto-ley del 12 de septiembre, establecía que toda casa deshabitada y habitable debía ser alquilada en el plazo de 120 días. Con esto reconocía explícitamente el derecho demandado por las CMs. En parte, este decreto fue visto como una concesión a los propietarios, pues les daba cuatro meses para ajustar las propiedades a las condiciones legales que les permitirían escapar de sus efectos. Por otro lado, las CMs, pasaban a contar con un nuevo enemigo identificable (los propietarios “especuladores” e incumplidores de la nueva ley) contra el cual reforzar su organización y aliarse con las *Juntas de Freguesia* para la vigilancia de las prácticas fraudulentas. En esos cuatro meses, maduró la organización de las CMs, que en muchos barrios consiguieron establecer las prioridades de uso de las viviendas vacías y asignar su ocupación a diferentes familias sin esperar a la mediación oficial.

Durante el tercer gobierno provisional, de octubre de 1974 a marzo de 1975, el MFA fue ganando protagonis-

mo público e institucionalizando su participación en el proceso político. En octubre, tras la forzada dimisión del General Spínola, el comité coordinador del MFA había consolidado sus posiciones en el gobierno provisional y asumido de facto parte de las funciones del Consejo de Estado y de la JSN; al tiempo, había iniciado sus actividades la Vª División, una organización del MFA dedicada a la “acción cívica” [en términos bélicos, “guerra psicológica”] que lanzó una campaña de contacto directo con la población civil mediante miles de “sesiones de esclarecimiento” conducidas por oficiales y soldados en todo el país. En estas “campanhas de dinamização” se intentaba informar de las intenciones del MFA y preparar a la población para su participación política⁸. Por ello, se dirigían al “pueblo”, a quien se pedía una participación activa en la definición de cómo sería el nuevo régimen político. Lo que se llamaba “dinamización popular” puede ser comprendido como un proceso que pretendía que, mediante la discusión de sus problemas y la organización, las poblaciones descubriesen su supuesto interés por el socialismo. Como lo expresaba un oficial dirigiéndose a una asamblea de aldea, “Sois vosotros los que debéis decidir si el 25 de Abril fue un golpe de estado o el inicio de una revolución” (citado en Downs, 1988).

Estas campañas reconocían el valor autónomo de las CMs y las proponían

⁸ Estas sesiones, conducidas en muchas ocasiones por militares radicales, tuvieron efectos diversos. En algunos lugares promovieron la formación de comisiones y grupos de trabajo sobre asuntos locales. En otras, suscitaron la aversión de los participantes y encarnaron el “peligro comunista” que era pregonado por los importantes sectores conservadores de la Iglesia Católica y por las fuerzas políticas excluidas del poder.

como modelo de organización popular al resto de la población. Al tiempo, los recursos con que contaba el movimiento se veían reforzados por la creación de un servicio de apoyo militar a las ocupaciones en el COPCON (Comando Operacional del Continente), una estructura militar que supuestamente debía encargarse de mantener el orden público pero que, paulatinamente, por un proceso de confraternización y rechazo de la acción represiva combinado con la infiltración de la extrema izquierda se transformó en un apoyo militar a las movilizaciones. De este modo, la capacidad administrativa de los militares se volcaba en la realización de censos de casas vacías, el establecimiento de criterios de asignación de las casas a ocupar, la ratificación oficial *in situ* de la validez de las ocupaciones y la movilización de material militar para obras⁹. Simultáneamente, esto permitió que en el COPCON se forjase una perspectiva política propia. Según uno de sus integrantes, "el COPCON intentaba solucionar los problemas que

aparecían a la puerta de los cuarteles (...) de las personas sin casa o sin trabajo (...) estuvimos contra los intentos de normalizar el proceso y por eso siempre temimos que el PCP tomase el aparato de Estado (...) nuestra misión, y eso lo teníamos claro, era echar leña al fuego para que se acelerase la marcha [de la revolución]" (Citado por Sánchez Cervelló, 1993).

En este marco tan favorable, con aliados civiles, militares y mediáticos y con los oponentes disminuidos, la movilización seguía creciendo y recogía nuevos frutos de la sensibilidad del gobierno: se dictaron despachos contra los desalojos, se presionó a los ayuntamientos para que agilizaran las expropiaciones y se facilitaron créditos blandos para el programa SAAL. Finalmente, aunque no cumpliera las expectativas del movimiento, se aprobó un nuevo decreto para regularizar las ocupaciones de casas (D.L 198 A/75).

Polarización política

Tras el precipitado y frustrado golpe derechista del 11 de marzo, se aceleraron las rupturas en el ámbito político-institucional. Se dejaron de lado los planes moderados, que consideraban que el avance de la revolución no debía provocar rupturas y se definió públicamente que se había iniciado la transi-

ción al socialismo. Los sectores liberales y conservadores fueron marginados y el MFA instituyó el Consejo de la Revolución (CR) como órgano defensor de la "legitimidad revolucionaria", en concurrencia con las competencias de la Asamblea Constituyente de próxima elección. Además, ante la fuga de capi-

⁹ La correspondencia del servicio de extinción del COPCON con el Consejo de la Revolución revela la existencia de un archivo sobre ocupaciones de viviendas en las que están clasificados algo más de mil casos, una treintena de ellos correspondientes a bloques de pisos completos.

tales y el “sabotaje económico” que se oponía al carácter socializante de la revolución, el Consejo de la Revolución (CR) estrenaba sus funciones declarando la nacionalización de las entidades de crédito.

En contraste con la aceleración revolucionaria, el Partido Socialista (PS) y el Partido Socialdemócrata (PSD) –que subordinaban el socialismo a la defensa de las garantías democráticas– conseguían una mayoría más que suficiente en las elecciones constituyentes del 25 de Abril de 1975, y se aliaban para hacer valer su “legitimidad electoral” frente a la “revolucionaria”. Contrariando sus pretensiones, el CR recordaba que la misión de esas elecciones era redactar una constitución y no formar gobierno.

En este contexto político, los activistas del movimiento vecinal comenzaban a proponer la coordinación nacional de las luchas urbanas. Las distintas CMs ya se habían coordinado puntualmente, pero siempre, como mucho, en el ámbito de una ciudad. En ocasiones, las coordinaciones se desarrollaban autónomamente, para realizar acciones o manifestaciones conjuntas; en otras ocasiones, a través del SAAL o las comisiones administrativas del Ayuntamiento, interesadas en negociar conjuntamente con las diferentes CMs de su distrito. El 17 de mayo de 1975 se celebraba la

primera manifestación conjunta de comisiones de moradores en Lisboa y Oporto.

Sin embargo, la situación política había cambiado. Las elecciones habían traicionado las esperanzas del MDP y del PCP, que no vieron correspondida su influencia en las administraciones locales con el respaldo electoral. Más que nunca, estas dos organizaciones necesitaban el la expresión de apoyo de las organizaciones populares unitarias, como las CMs, para justificar su sobrerrepresentación en las administraciones locales provisionales. A partir de entonces, el MDP se dedicó a promover “asambleas populares”¹⁰ para apoyar las comisiones administrativas que dominaba, así como “reuniones intercámaras”, coordinaciones de las comisiones administrativas que gestionaban los ayuntamientos y que eran presentadas como una expresión “territorializada” de la voluntad popular. Esta estrategia le permitía aprobar plebiscitariamente resoluciones sobre política general y esgrimir un argumento poderoso ante los militares –la unidad popular–, contra el PS y el PSD, que le recriminaban su poca representatividad electoral.

En el mismo sentido que estas experiencias de ámbito municipal, el sector *gonçalvista* del MFA¹¹ lanzaba un contraataque contra las pretensiones del PS

¹⁰ En *Unidade* el órgano del MDP, se relata el caso de varias localidades de la Región Metropolitana de Lisboa: Queluz, Loures, y su apoyo a la de Lisboa y Oporto.

¹¹ Con *gonçalvismo* se denominó al proyecto político cristalizado en torno a la figura del primer ministro del IIº al Vº Gobiernos Provisionales, el Coronel Vasco Gonçalves. Este militar sirvió de referente al sector del MFA más próximo al PCP, aunque los cambiantes realineamientos políticos de partidos y militares impiden una identificación neta.

y de PSD de transformar su victoria electoral en poder político y lograba que la asamblea del MFA aprobase el documento *Aliança Povo-MFA* de julio de 1975, que llamaba a la "movilización del pueblo para la revolución" e indicaba que la revolución necesitaba de la "participación activa de las masas trabajadoras, lo que pasa por formas de organización popular, en una práctica democrática, independiente y unitaria". Del mismo modo, planteaba la creación de "un aparato de Estado de base popular" asentado sobre "órganos de democracia directa" que aglutinasen las CMs, las CTs y las Comisiones de Soldados en una estructura piramidal que, en competencia con la Asamblea Constituyente, culminaría con una Asamblea Nacional Popular¹².

Ante la radicalización del poder político-militar, el llamado Verano Caliente de 1975 estuvo marcado por una ofensiva contrarrevolucionaria, tanto popular como organizada, que se cebó principalmente en las sedes y militantes del PCP. Además, se consumaba una ruptura en tres del MFA mediada por las distintas alianzas de los militares con grupos civiles y movimientos sociales. Cada uno de los tres sectores del MFA proponía su modelo de socialismo: los *gonçalvistas* apostaban por un modelo de Socialismo de Estado próximo al abanderado por el PCP, y promovían la actividad de los movimientos populares como apoyo e impulso del proceso de

nacionalizaciones. El sector que controlaba el COPCON proponía una democracia directa basada en los órganos de poder popular: comisiones de moradores, comisiones de trabajadores y comisiones de aldea funcionando según un sistema vagamente consejista que debería sustituir al aparato de Estado. Por último, los llamados *nove* o grupo Melo Antunes, proponían un vago socialismo que no fuese ni estatal ni anárquico y, abanderando el respeto por los resultados electorales y la legalidad formal, logrando agrupar en torno suyo, por razones tácticas, al PS, al PSD y a los poderes fácticos conservadores.

Tras el paso a la oposición del PS y el PPD, tomó posesión el Vº gobierno provisional, en el que sólo estaban presentes militantes del MDP, militares radicales e independientes connotados como "*compagnons de route*" del PCP. Falto de apoyos electorales, el Vº intentó fundar su legitimidad en la movilización de los trabajadores industriales y agrícolas, pero, como señaló más tarde Álvaro Cunhal, su base de apoyo militar era demasiado reducida. En esas condiciones, la conjunción de dos ámbitos de contestación logró hacerle caer. Por una parte, la amplia movilización social conducida por el PS y la iglesia católica. Y por otra, la labor de organización y zapa en el seno de las fuerzas armadas conducida por los militares moderados del MFA (Mota, 1976).

¹² Un documento aprobado por la misma asamblea del MFA una semana antes, el *Plano de Acção Política*, había sido saludado con agrado por el PS y el PPD. Respetaba mucho más los acuerdos constitucionales previos, pero también hacía referencia al importante papel de las "Organizaciones Unitarias de Base" como "experiencias embrionarias de democracia directa".

Es en este contexto de enfrentamiento entre dos referentes de legitimidad, las elecciones y la movilización popular, que maduran las experiencias previas de coordinación y se organiza el *Conselho Revolucionário de Moradores do Porto* y el *Conselho de Moradores de Setúbal*. El de Oporto recibió un apoyo muy importante de la Comisión Administrativa Militar que acababa de tomar las riendas del Ayuntamiento¹³; por ello fue la coordinación de CMs que más capacidad formal de decisión política tuvo en sus manos, sobre todo cuando se integró en el "Consejo Municipal" consultivo en el que también participaban las Comisiones Trabajadores de la administración municipal.

En Setúbal, la coordinación existía desde febrero, con apoyo del ayuntamiento del MDP, aunque había una clara línea divisoria respecto a la validez de las ocupaciones. Siguiendo las indicaciones del Documento-Guía, el PCP intentó coordinar un órgano unitario de defensa de la revolución con la participación de CTs y CMs, pero las eternas discusiones sobre los estatutos lo tornaron ineficaz. Además, se mostró claramente la división entre las CMs con vocación más política y aquellas que estaban más concentradas en la resolución de los problemas inmediatos de alojamiento. Lo mismo sucedió con la actividad de la extrema izquierda agrupada

en torno al proyecto del COPCON. Su esfuerzo organizativo en pos de la democracia directa dio lugar a la irrupción, en el seno de las CMs, de una serie de debates ideológicos y programáticos que hasta entonces habían estado marginados por la unidad en torno a prácticas concretas. Ahogados por las rencillas partidistas, los primeros órganos de coordinación entre comisiones de distinto tipo cayeron en la inoperatividad.

En otras zonas de hegemonía del PCP, como el Alentejo, o de fuerte presencia concentrada y cierta implantación del MDP, como en el sur de Santarém o en la ciudad de Viana do Castelo, aparecieron durante el verano y otoño de 1975 decenas de nuevas comisiones de moradores que se preparaban para "participar en la asamblea nacional popular"¹⁴. Algunas, indudablemente, lograron movilizar unitariamente a algunos barrios para conseguir luz o agua, otras sólo fueron un pequeño comité ampliado de estos dos partidos políticos que servía para cubrir sus declaraciones con un barniz unitario o para refrendar de nuevo la legitimidad pretendida por las comisiones administrativas.

La contienda política del "verano caliente" de 1975, trufada de manifestaciones de uno u otro signo, violencia política y amenazas de golpe de Estado la vencieron los moderados del MFA, el

¹³ La CA Militar fue nombrada por Corvacho, el Comandante de la región Militar Norte, a 28 de mayo de 1975, tras la dimisión de la CA civil en un complicado proceso de luchas internas y purgas entre funcionarios.

¹⁴ La prensa regional está plagada de referencias a "Asambleas de zona", "plenarios de moradores", etc.

PS y el PPD, que tomaron las riendas del VIº gobierno provisional. Estos dos partidos, respaldados por la legitimidad electoral, pusieron como condiciones de su participación gubernativa, entre otras cosas, el desmantelamiento de las estructuras de "poder popular" que ponían en causa la gobernabilidad, así como la sustitución de las comisiones administrativas y los Gobernadores Civiles del MDP, que eran quienes más habían colaborado con el movimiento vecinal.

La amenaza forzaba a las CMs a movilizarse, y lo hicieron contundentemente. A partir de entonces, percibiendo que los intentos del VIº gobierno por normalizar el funcionamiento del Estado atacaba sus prácticas y reivindicaciones, las CMs se implicaron en las luchas de otros sectores revolucionarios: los soldados que protestaban contra las jerarquías conservadoras, Radio Renascença, etc. Con esta implicación ofrecieron a la izquierda revolucionaria una amplia base de apoyo popular sobre la que sustentar la ilusión de un contrapoder. Esta alianza se materializó en las iniciativas conjuntas de estructuración de los órganos de democracia directa¹⁵ y en el ejercicio efectivo de poderes en las zonas que domi-

naban (bloqueo de órdenes de desalojo y de actuaciones policiales, etc.). Estas iniciativas vinculaban directamente las exigencias materiales (equipamientos sanitarios, educación, vivienda, etc.) al refuerzo de poderes de las organizaciones unitarias de base, considerándose a sí mismas como "el verdadero embrión del poder del pueblo (...) fundamento indestructible de la sociedad socialista"¹⁶. Sin embargo, eso no significó una adhesión unánime de las CMs al proyecto político del Poder Popular (que en ese momento también es abrazado por el MDP), por lo que, en varias ocasiones, algunas CMs se vieron forzadas a publicar notas desmintiendo su apoyo a tal o cual movilización.

Entre septiembre y noviembre de 1975, la polarización fue radicalizándose. Las tentativas del VIº Gobierno Provisional por recuperar el mando del proceso político buscaban cerrar la franja de oportunidad abierta a los movimientos sociales, algo que los sectores más militantes de las organizaciones de base interpretaron como una amenaza contrarrevolucionaria. En respuesta, se reforzaba "la coordinación de las luchas de los soldados y trabajadores"¹⁷ y se

¹⁵ En Queluz, la mesa del "*Conselho de Moradores*" estaba presidido por el secretariado conjunto de las comisiones de moradores y los representantes de la Asamblea de Unidad del Regimiento de Infantería de la localidad (RIQ). En Setúbal los militares del RI también estaban representados formalmente. En otros lugares, los representantes de los soldados eran oficiosos o hablaban en nombre de la organización clandestina SUV (Soldados Unidos Vencerán), responsable de importantes movilizaciones de soldados contra el "desvío de derechas" de la revolución.

¹⁶ Declaración del *Conselho de Moradores* de Queluz (*Unidade*, 15-10-75).

¹⁷ El PCP había tenido la iniciativa de crear Comités Armados de Defensa de la Revolución, formados por militantes, mientras el PRP promovió "consejos revolucionarios" también armados, pero elegidos en asambleas de centro de trabajo. La tensión entre la mitificación de esos episodios y su ocultación por los problemas jurídicos que acarreó posteriormente hace muy difícil evaluar cuantos CDRs y CRs fueron realmente armados.

hizo patente una alianza entre el movimiento obrero, el vecinal y los sectores radicalizados del ejército. La tensión puede medirse por las 30 horas en que la Asamblea Constituyente estuvo secuestrada por una inmensa manifestación de trabajadores a que ningún cuerpo militar de Lisboa quería disolver.

En estos meses de tensión final, se sucedieron rebeliones en cuarteles y se fueron alineando las fuerzas militares. Una vez desalojado Vasco Gonçalves del gobierno, el COPCON y la movilización popular aparecían cada vez más como referente común de los radicales. Por su parte, el VIº gobierno provisional iba purgando y disolviendo los regimientos izquierdistas –aunque algunos se decla-

rasen rebeldes y acudiesen a las Asambleas de Coordinación del Poder Popular–, e intentaba actuar contundentemente para restablecer la legalidad en las administraciones y en los medios de comunicación, llegando a practicar acciones como la voladura con bomba de los equipos de emisión de la *Rádio Renascença* “ocupada” por parte de sus trabajadores y que emitía programas a favor de los colectivos movilizados.

En noviembre, ante la inestabilidad de Lisboa, el gobierno amenazaba con un traslado hacia la región norte y se declaraba en *lock-out*, llamando al Ejército a intervenir para crear las condiciones para lograr gobernar efectivamente.

25 de noviembre: cierre de la EOP

El (contra)golpe dirigido por el General Eanes derrotaba a los militares del COPCON y a los vinculados al PCP. Esta ofensiva conseguía restablecer la unidad en el mando del Ejército, disolver el COPCON e intervenir en los órganos de prensa estatizados y autogestionados favorables a los movimientos populares, en los que fueron dimitidos los cuerpos redactoriales al completo. Con esto, el gobierno lograba recuperar el mando efectivo de las fuerzas coercitivas, hacía desaparecer la tolerancia ante las acciones ilegales del movimiento popular y apartaba del espacio público a la extrema izquierda. Ante el nuevo escenario, las CMs pasaron a la defensiva.

A partir de este momento, el movimiento vecinal, estigmatizado por su alianza con los derrotados, sobrevivió precariamente. Continuó activo localmente, pero fueron raras las iniciativas novedosas. Por su parte, los comités de coordinación pasaron a la clandestinidad –en el primer momento, cuando no eran claras las consecuencias del 25 de Noviembre– y luego se disolvieron, renaciendo fantasmalmente unos meses después como apoyo a campañas electorales, lo que contribuyó a su final estigmatización como organizaciones partidistas.

En los barrios chabolistas, el movimiento popular continuó cooperando

con el SAAL, pero este servicio también fue extinto a finales de 1976, tras una serie de episodios conflictivos en los que se acusaba al SAAL y a las comisiones de moradores de pretender representar a las poblaciones y suplantar a los poderes instituidos. Frente a los planes SAAL, que seguía pidiendo expropiaciones rápidas y medios de construcción urgentes, el Ministerio de Administración Interna advertía que "*as novas câmaras, democraticamente eleitas, são, pela legitimidade do voto, as legítimas representantes das populações na defesa dos seus interesses*" (cit. en Rodrigues, M., 1999). Las poblaciones humildes movilizadas dejaban así de ser el referente de la legitimidad del poder público y sus intereses se diluían en la representación democrática. Con la extinción del SAAL, desaparecía el último proyecto administrativo en el que se pretendía dar solución colectiva a los problemas mediante la participación directa de los interesados.

Aunque la mayor parte de las CMs no hubiesen tenido ningún tipo de participación activa en el 25 de noviembre y no fuesen perseguidas por ese hecho, el cierre de la crisis de Estado supuso una desaparición de la oportunidad para actuar. El final del ciclo de movilización no se explica por una represión directa extraordinaria, que no la hubo, sino por la constatación práctica de que la ilegalidad de masas ya no iba a ser tolerada y de que las movilizaciones carecían de

interlocutores poderosos que reconociesen la validez de las exigencias. Por su parte, los activistas de las comisiones de moradores comprobaban sorprendidos que, al hacerse patente el cierre de las oportunidades políticas, ya nadie acudía a las movilizaciones.

Se puede hablar de derrota del movimiento vecinal si se atiende a las expectativas con las que jugaba la *illusio* revolucionaria. Sin embargo, las conquistas reales fueron de envergadura: masiva consecución de viviendas sólidas o de infraestructuras urbanas y gestión cooperativa de los servicios de algunos barrios. En cierto modo el movimiento venció, conquistó, realizó su derecho allí donde hubo la oportunidad, encontraron aliados con recursos y los oponentes eran más débiles. La constitución reconoció formalmente al movimiento vecinal, consagrando sus formas organizativas en un capítulo específico (Título VII, capítulo 5) y proveyendo mecanismos para su representación local. Sin embargo, éste ya no existía. La práctica política lo marginó definitivamente por dos procedimientos: 1) no desarrollando las leyes que se anunciaban en el texto constitucional y que deberían regular la participación de los barrios por democracia directa y 2) absteniéndose en reabrir las causas judiciales de desalojo o de impago de alquileres para evitar la reorganización reactiva.

Comentarios finales

El relato muestra la plausibilidad de pensar la movilización de los moradores pobres como un proceso de intercambio político en el que se truecan reconocimiento e identidad. Este proceso es abierto, pero no indeterminado. En él se constituyen innovaciones políticas y nuevas identidades, pero pueden ser pensadas en la continuidad plástica de un tempo político acelerado. El crecimiento en capacidad y la radicalización del movimiento vecinal fue ganando consistencia en el proceso de interacción con otros actores; sin atender al proceso, la movilización sería inexplicable.

Por último, testando las cuatro di-

mensiones propuestas por McAdam para caracterizar la Estructura de Oportunidad Política, podemos ver como hubo una posibilidad de acceso notable a las decisiones políticas, pues el Estado respondió a las exigencias planteadas con sucesivos actos legislativos y con la creación de estructuras e instrumentos ad-hoc encaminados a satisfacerlas. Además, las elites estatales y las organizaciones con acceso al poder se mostraron divididas y, lo que es más importante, algunas de ellas se aliaron con el movimiento. La represión, cuarta dimensión del modelo, prácticamente desapareció frente a las acciones populares (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 3 – Secuencia de la Estructura de Oportunidad Política expresada como matriz temporal de relaciones del movimiento de moradores

<i>Fase</i>	Ditadura	Unidad antifascista	Radicalización	Inversión tendencia	Estabilización
<i>Fechas</i>	1933-25/4/1974	25/4/1974 25/4/1975	25/4/1975 5/9/1975	25/4/1975 25/11/1975	25/11/1975 -
Polícia	-/-	n.a.	n.a.	n.a.	-/-
Militares	-/-	+/-	+/+	+/-	-/+
Imprensa	-/+	+/+	+/+	+/-	-/+
Administração local	-/-	+/+	+/+	+/-	-/+
Governo	-/-	+/+	+/+	-/+	-/-
Partidos moderados	n.a	+/-	+/-	-/+	-/-
Partidos radicais	n.a	+/+	+/+	+/+	+/+

Leyenda: cada relación está caracterizada por un par de notas */*. La primera muestra el carácter dominante y la segunda el secundario; (-) indica relación de oposición, (+) relación positiva, (n.a). no aplica

Sin embargo, si ponemos a funcionar dinámicamente el proceso, vemos como la desaparición de la represión fue el primer desencadenante de las acciones. A continuación, la formación del movimiento urbano fue tanto una respuesta como un motor de la división de las elites, llegándose al caso extremo de que una parte de estas tomase al movimiento como referente simbólico de su acción. El cierre final de la EOP, en las cuatro dimensiones, daría lugar a la perplejidad (Rodrigues, M., 1999) con la que los activistas del movimiento asistieron a la súbita desmovilización de las bases.

La memoria de estas movilizaciones aún despierta emociones muy vivas en quienes participaron, pero, como suele suceder, la experiencia es recubierta de un halo de fantasmalidad. Los propios protagonistas no son capaces de explicar como fue posible todo aquello, refugiándose, en la pobre explicación de que "eran otros tiempos". El análisis que hemos presentado procura explicar, entre otras cosas, qué cambios en la configuración de las acciones del Estado hacía que esos tiempos fuesen otros y Portugal, otro país.

Referencias bibliográficas

ABRIL EM MAIO. Maio'74 dia-a-dia. Tudo o que foi notícia em seus jornais diários. Lisboa: Abril em Maio/Editorial Teorema, 2001.

ALMEIDA, Dinis de. *Ascensão, apogeu e queda do Movimento das Forças Armadas*. Lisboa: Edición del autor, 1978. 2 V.

ANTUNES, Carlos. *Histórias do PREC. TSF-Diário de Notícias*, Lisboa, 2000. (CD-Audio, 2 v.).

AYA, Rod. Explicar la violencia revolucionaria después de Tucídides. *Zona Abierta*, Madrid, n. 80-81, 1997.

BERMEO, Nancy Gina. *The Revolution Within the Revolution, Workers Control*

in Rural Portugal. Princeton: Princeton University Press, 1986.

BRINCA, Pedro; BAIA, Etelvina. *Memórias da Revolução no distrito de Setúbal*. Setúbal: Setúbal na Rede, 2000.

BRUBAKER, Rogers; LAITIN, David. Ethnic and Nationalist Violence. *Annual Review of Sociology*, n. 24, p. 423-452, 1998.

CABRAL, Manuel Villaverde. O Exercício da cidadania em perspectiva histórica (Portugal e Brasil). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 51, 2003.

CORREIA, Ramiro et al. *MFA e luta de classes*. Lisboa: Ulmeiro, 1976a.

- _____. *MFA, dinamização cultural e acção cívica*. Lisboa: Ulmeiro, 1976b.
- CRUZ, Manuel Braga da. *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Venda Nova: Bertrand, 1995.
- CUNHAL, Álvaro. *A revolução portuguesa, o passado e o futuro*. Lisboa: Ed. Avante!, 1976.
- DOBRY, Michel. *Sociología de las crisis políticas*. Madrid: CIS/S.XXI, 1988.
- DOMINGOS et al. *A revolução num regime*. Lisboa: Armazém das Letras, 1977.
- DOWNES, Charles. *Revolution at the grass-roots*. New York: NY University Press, 1988.
- DOWNES, Charles et al. *Os Moradores e a conquista da Cidade*. Lisboa: Armazém das Letras, 1978.
- DURÁN MUÑOZ, Rafael. *Acciones colectivas y transiciones a la democracia. España y Portugal 1974-1977*. Madrid: Fundación Juan March Tesis Doctorales, 1997.
- FREIRE, João. 1974-1984: Evocação ou renovação da Ideia anarquista. *Revista Crítica De Ciências Sociais*, Coimbra, n. 15-16-17, 1984.
- GRAHAM, L. S.; MAKLER, E. D. *In Search Of Modern Portugal*. Wisconsin: Wisconsin University Press, 1984.
- HAMMOND, John L. *Building Popular Power, Workers and Neighborhood Commissions in The Portuguese Revolution*. New York: Monthly Review Press, 1988.
- HIPSHER, Patricia L. Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America. In: MEYER, David S.; TARROW, Sidney. (Ed.). *Social Movement Society*. Lanham, MD: Rowman Little Field, 1999.
- JENKINS, J, Craig. *La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales*. Madrid: Zona Abierta n. 69, 1994 [1983].
- KLANDERMANS, Bert; JOHNSTON, Hank. (Ed.). *Social Movements and Culture*. New York: University of California Press, 1995.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MAILER, Phil. *Portugal, the impossible revolution?* Londres: Solidarity, 1977.
- MANUEL, Paul Christopher. *Uncertain Outcome, the Politics of the Portuguese Transition to Democracy*. Landover, MD: University Press of America, 1995.
- MAXWELL, Kenneth. *The Making Of Portuguese Democracy*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- MCADAM; MCCARTHY; ZALD. (Ed.). *Movimientos Sociales, perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999.

- MELUCCI, A. The process of collective identity. In: KLANDERMANS, Bert; JOHNSTON, Hank. (Ed.). *Social Movements and Culture*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- MOTA, Gomes. *A Resistência. Subsídios para a compreensão do Verão quente de 1975*. Lisboa: Ed. Expresso, 1976.
- PALACIOS CEREZALES, Diego. *O poder caiu na rua. Crise de Estado e acções colectivas na revolução portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- PINHO, Jaime. *Fartas de viver na Lama: 25 de Abril, O Castelo Velho e outros Bairros SAAL do Distrito de Setúbal*. Lisboa: Colibri, 2002.
- PIVEN, Frances; CLOWARD, Richard. Collective Protest: A Critique of Resource Mobilization Theory. *International Journal of Politics, Culture and Society*, v. 4, n. 4, p. 435-458, 1991.
- PORTA, Donatella della. *Social Movements, Political Violence, and the State*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- RODRIGUES, Avelino; BORGA, Cesário; CARDOSO, Mário. *Abril nos quartéis de Novembro*. Lisboa: Bertrand, 1979.
- RODRIGUES, Francisco Martins. (Org.). *O futuro era agora. O movimento popular de 25 de Abril*. Lisboa: ed. Dinossauro, 1994.
- RODRIGUES, Maria. *Pelo direito à cidade. O movimento de moradores na cidade do Porto durante a revolução*. Oporto: Campo das Letras, 1999.
- SÁNCHEZ CERVELLO, Josep. *A revolução portuguesa e a sua influência na transição espanhola*. Lisboa: Assírio e Alvim, 1993.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Oporto: Afrontamento, 1990.
- SHELLING, Thomas C. *The Strategy of Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 1963.
- TARROW, Sidney. *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.
- TILLY, Ch.; TARROW, S.; McADAM, D. Toward a Integrated Perspective of Social Movements and Revolution. In: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. S. (Ed.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. New York: Cambridge University Press, 1997. p. 142-174.
- TREFAUT, Sérgio. *Portugal, Outro país*. S.l., 1999. (Vídeo, 70 min.).
- TSF-Diário de Notícias. *Os cravos da rádio*. Lisboa, 2000. (CD-Audio, 6 v.).
- ZOLBERG, Aristide. Moments of madness. In: *Politics & Society*, v. 2, n. 2, p. 183-207, 1971.

Resumen

Entre 1974 y 1975, durante la transición a la democracia, Portugal fue palco de una oleada de movilizaciones populares que sorprendió la ciencia política, que consideraba que la cultura política portuguesa era apática y poco movilizadora. En este artículo se utiliza la noción de Estructura de Oportunidad Política para analizar uno de esos movimientos populares, el que tuvo lugar en el terreno urbano. Como principal conclusión, se defiende que fueron las transformaciones en la esfera política las que transformaron a Portugal en "otro país".

Palabras-clave: movilización popular, estructura de oportunidad política, Portugal, transición democrática, Revolución de los Claveles

Abstract

During the Portuguese transition to democracy (1974-1975), the country experienced a huge wave of popular mobilization that surprised the political science, as long as Portuguese political culture was usually characterized non-participative. In this article we use the notion of Political Opportunity Structure to analyze one of these popular movements, the dwellers' movement, which was fighting for better living conditions in urban areas. The main conclusion is that transformations in the political sphere are those that made Portugal seem, for a couple of years, "another country".

Keywords: popular mobilization, political opportunity structure, Portugal, transition to democracy, Carnations' Revolution

Recebido em março de 2003. Aprovado para publicação em julho de 2003

Diego Palacios Cerezales es *Mestre em Ciências Sociais* por el *Instituto Ciências Sociais* de la Universidad de Lisboa y prepara su tesis doctoral en el departamento de *Historia del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos* de la Universidad Complutense de Madrid

Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses

Adauto Lucio Cardoso

Introdução

A literatura corrente que analisa os fenômenos de irregularidade jurídica crônica que caracterizam o processo de urbanização brasileiro tem se pautado por modelos de interpretação recorrentes que se superpõem, cujo elemento comum é a idéia de que a legislação fundiária e urbanística, bem como os procedimentos administrativos de licenciamento, tenderiam a ser elitistas, não condizendo com padrões razoáveis para os assentamentos populares (Rolnik, 1997a, 2001; Maricato, 1996; Fernandes, 2001).

Como consequência dessa avaliação, as análises, seguindo um espectro político que vai da direita à esquerda, propõem:

- a flexibilização e a facilitação dos processos de formalização da proprieda-

de como forma de transformar uma “riqueza oculta” em capital, na formulação de De Soto (2000);

- a racionalização e a simplificação de normas e de procedimentos, com vistas à “facilitação” do funcionamento dos mercados fundiário e imobiliário, apresentada como alternativa “realista” de política habitacional para os governos por especialistas do Banco Mundial (Banco Mundial, 1993);
- a incorporação da cidade real à cidade legal, por meio de processos de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos populares, reconhecendo os padrões de assentamento vigentes nesses espaços.

O objetivo deste texto é discutir essas teorias, particularmente no caso da legislação, tendo como pano de fundo o pro-

cesso histórico de constituição da institucionalidade e do controle urbanístico nos países centrais, e tentar identificar os seus obstáculos no caso brasileiro. Essa consideração se inspira na participação do autor em recente pesquisa sobre a irregularidade fundiária e urbanística desenvolvida na cidade do Rio de Janeiro (Agrar, 2002), em que procurou desenvolver, a partir das situações ali identificadas, uma reflexão de corte mais especulativo e abrangente. Para tanto, o texto se desenvolve em quatro seções. Na primeira, será apresentada uma breve síntese de alguns resultados da pesquisa, em que se identificarão tendências centrais que serão objeto de

análise nas seções posteriores. Na segunda, será feita uma recuperação da historiografia recente sobre as origens do urbanismo, ressaltando seu papel na constituição do Estado do Bem-Estar nos países centrais. Na terceira, será desenvolvido um paralelo com o caso brasileiro, na tentativa de qualificar o processo de urbanização e os limites impostos à eficácia da legislação urbanística pela sua inserção no modelo de desenvolvimento aqui vigente. A última seção apresenta, como conclusão, alguns pontos de reflexão que questionam as hipóteses básicas dos modelos de interpretação da irregularidade urbanística aqui sumarizados.

Irregularidades: reflexões a partir do caso do Rio de Janeiro

Fala-se, com razão, na dimensão acentuada do “problema” da irregularidade no Brasil, chegando-se a percentuais que variam em torno de 40 a 70% do parque imobiliário existente. Esses números, no entanto, devem ser utilizados de forma mais cuidadosa, já que dizem respeito a situações e a problemas diferenciados. Uma análise mais sistemática e rigorosa do tema deveria, a nosso ver, tomar como referência quatro questões básicas: O que é a irregularidade e quais são as diferentes formas de irregularidades? Quais as características da população que mora irregularmente? Quais as causas do fenômeno da irregularidade? Como se dá o processo de produção da irregularidade?

Obviamente, a irregularidade se define, negativamente, como o que não é regular, ou seja, como os fenômenos ou processos que estão em desacordo, de alguma maneira, com a legislação ou os procedimentos de controle urbanístico. É nesse sentido que, para determinar a irregularidade, torna-se necessário construir uma classificação, ou uma tipologia, que permita orientar a análise, levando em conta as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas. Se essa classificação pode, em um primeiro momento, ser meramente descritiva, deve, num segundo momento, dialogar com as questões subseqüentes (população afetada, causas e processos de produção) de forma a construir um

modelo com capacidade de explicar os fenômenos e de orientar a ação política.

A partir da literatura existente e dos resultados da pesquisa supracitada, pode-se sugerir a existência dos seguintes tipos:

- a irregularidade da situação de propriedade da terra ou do imóvel como resultado de processos de ocupação da terra ou de edificações;¹
- a irregularidade parcial ou a inadequação da documentação de propriedade existente que não configurem processos de ocupação mas que apresentem problemas de registro ou assemelhados;
- a irregularidade de processos de produção de loteamentos (diferenciando-se os clandestinos – os que não contam com processo de licenciamento na prefeitura – e os irregulares – os que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);
- a irregularidade da edificação, por sua inadequação à legislação urbanística (que também pode ser diferenciada entre edificações clandestinas – as que não contam com processo de licenciamento na prefeitura – e irregulares – as que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento, sem conclusão efetiva);

- um outro tipo, complementar, que se refere aos casos de superposição dos diferentes tipos de irregularidades, fundiárias e edilícias.

Uma maior precisão dessa divisão implica em diferenciar, entre os casos que apresentam processos de licenciamento de algum tipo, os casos em que a irregularidade detectada reporta-se ao cumprimento das normas urbanísticas substantivas ou constitui irregularidade de procedimentos (não atendimento de exigências de documentação, não pagamento de emolumentos, inexistência de profissionais responsáveis pela execução da obra, inadequação dos desenhos de projetos à norma de representação etc.).

A tipologia esboçada já permite identificar uma grande diversidade de situações, com impactos diferenciados sobre a cidade e sobre o acesso à moradia. Nesse sentido, alguns tipos dizem respeito estritamente à necessidade de aperfeiçoamento do sistema de controle urbanístico, enquanto outros constituem “problema” social ou urbano. Essa diversidade pode ser ainda mais complexificada se considerarmos os graus da transgressão e de seu impacto, uma vez que, do ponto de vista tanto substantivo quanto processual, alguns processos apontam para problemas de pouca relevância social ou ambiental.

A partir dos resultados da pesquisa, verificou-se que a questão da irregulari-

¹ Do ponto de vista estritamente jurídico, esse tipo de “irregularidade” vem sendo questionado, já que, segundo algumas interpretações, a tradição jurídica brasileira consagra o direito de posse, impondo-se este sobre o princípio do direito de propriedade. Ver, a respeito, Castro (2001).

dade apresenta uma complexidade um tanto maior, já que não depende apenas do comportamento dos agentes privados, mas é também fruto da capacidade de atuação do setor público, de seu modelo de controle urbanístico, de sua capacidade de fiscalização e implementação da normativa urbanística e fundiária. Observou-se ainda que a atuação dos agentes privados deve ser vista na sua interação com o poder público, agindo e reagindo, estrategicamente, a essa atuação.

Uma primeira constatação, assustadora, refere-se ao depoimento dos técnicos encarregados do controle urbanístico e é corroborada pelos resultados encontrados: a principal irregularidade, do ponto de vista urbanístico, é a “ausência de licença”, ou seja, a clandestinidade, encontrada em cerca de 70% dos processos analisados. Isso significa que as principais fontes de irregularidade são o desconhecimento da norma pela população e a falta de capacidade do poder público em fazer cumprir a legislação. Ou seja, a irregularidade deriva, antes de tudo, do fato de que se urbaniza ou se constrói na cidade sem levar em conta os constrangimentos legais pertinentes, não pelo desejo de transgredir a lei para obter alguma vantagem específica, mas por desconhecimento e por deslegitimação da capacidade de regulação do poder público.

Os técnicos da prefeitura reconheceram essa realidade e reiteraram que a população não tem consciência da importância e da necessidade da licença para a construção e para o habite-se.

Também quem adquire lotes irregulares ou clandestinos freqüentemente desconhece o que significa essa irregularidade e os prejuízos a que está sujeito. Por outro lado, a legislação existente é complexa e intransparente, dificultando enormemente os procedimentos de licenciamento.

A perda de legitimidade da lei constitui um processo de retroalimentação. Ou seja, a lei é desconhecida e desrespeitada em massa, a prefeitura não privilegia a sua atualização e simplificação e não dispõe de mecanismos de *enforcement*, e os técnicos se sentem deslegitimados pela falta de suporte institucional e reafirmam a deslegitimação em suas práticas. Assim, no caso do Rio de Janeiro, segundo as palavras de um técnico, “é mais fácil regularizar, depois de pronto, do que aprovar antes de fazer”. Ou seja, existem vários procedimentos – formais e informais – de facilitação dos processos de regularização, mesmo em caso de irregularidades substantivas, enquanto o processo de licenciamento tradicional permanece obscuro, lento, complexo e, conseqüentemente, caro.

Um exemplo significativo dessa situação é verificado pela vigência do Decreto 9.218/90. Trata-se de um norma que, segundo Compans (2002, p. 38), foi “instituída com o intuito de regularizar, num prazo determinado, obras em unidades residenciais executadas sem licença”, sendo, por meio dele,

possível legalizar obras de construção e de modificação e acréscimo, tanto em edificações residenciais –

uni ou multifamiliares com até 10 unidades – quanto em edificações não residenciais, sem a observância de certos padrões definidos pela legislação urbanística. (Ibid.)

Embora elaborado com o objetivo de ser uma norma transitória, o Decreto 9.218 tem sido revalidado anualmente, conformando uma clara anomalia urbanística, que, pela sua “eficácia”, acaba por se tornar uma peça necessária e que não pode hoje ser revogada sem trazer problemas significativos para o funcionamento do sistema de regularização urbanístico. Os próprios técnicos da prefeitura passaram a orientar os cidadãos no sentido de substituir o licenciamento pela realização da obra sem licença e pela posterior regularização com o benefício da “flexibilização” permitida pelo decreto.

A maior facilitação dada aos processos de legalização decorre, em parte, da influência do Decreto 9.218, mas também da incapacidade das agências de controle urbanístico de exercerem o poder de polícia que lhes é atribuído pela legislação. Constata-se que os processos quase nunca chegam às situações de embargo e nunca às de demolição. Segundo um dos técnicos, “no processo de licenciamento discute-se o papel, enquanto na legalização trata-se de uma obra pronta”. Como não há capacidade de *enforcement* das suas atribuições,

resta ao técnico² procurar aprovar o que está feito, usando os recursos disponíveis: Decreto 9.218 para os “pobres” e mais-valia³ para os “ricos”. Nesse sentido, as multas aplicadas são consideradas irrisórias, o que estimula a transgressão; a cobrança também é dificultada por recursos e, finalmente, quando cai na “dívida ativa”, tende a permanecer congelada, já que não ocorre o leilão do imóvel, como permite a legislação. Não se consegue fazer cumprir uma interdição de obra e nunca houve demolição. No caso dos loteadores clandestinos, muitas vezes não se consegue identificá-los, logo, não se pode proceder à notificação. Todo esse processo pode ser caracterizado como de impunidade generalizada, o que enfraquece a capacidade de ação dos técnicos. A benevolência e a facilidade conferidas à legalização alimentam retroativamente o uso indiscriminado do recurso à legalização, conformando um claro círculo vicioso. Além disso, nos casos “ilegalizáveis”, como o poder de polícia não se exerce, o processo fica parado e permanece nos órgãos de licenciamento e fiscalização sem qualquer solução, o que explica o alto percentual de processos com muito tempo de tramitação.

Toda essa desagregação da atuação do controle urbanístico revela-se ainda maior do ponto de vista institucional, destacando-se dois processos. Por um lado, a inadequação do quadro técnico

² Que não contaria com o apoio das instâncias superiores da própria prefeitura, como a Procuradoria.

³ As leis de “mais-valia” vêm sendo utilizadas pela prefeitura como forma de legalização das transgressões urbanísticas, sendo seu uso mais freqüente a regularização de acréscimos realizados em apartamentos de cobertura nos bairros mais valorizados da cidade.

dedicado ao controle urbanístico para o atendimento às demandas atuais – equipes reduzidas, ausência de programas de formação e de capacitação para o desenvolvimento das atividades e precariedade de infra-estrutura, como computadores, *softwares*, mapas digitalizados etc. Como observação complementar, o trabalho das equipes é desenvolvido de forma individualizada, sem reuniões de planejamento e avaliação e com hierarquias rígidas, o que não corresponde às técnicas mais modernas de gerenciamento.

Por outro lado, uma enorme fragmentação institucional, tanto na própria Secretaria de Urbanismo quanto em sua relação com outras secretarias, que acarreta orientações diferenciadas e desconhecimento recíproco de decisões, ações e programas. Nesse aspecto, convém ressaltar que é possível obter a regularização fiscal de um imóvel (incluindo inscrição no cadastro imobiliário e pagamento do IPTU ou obtenção de alvará provisório de funcionamento) bem como regularizar uma propriedade no Registro Geral de Imóveis sem a regularidade urbanística. Foram também apontadas divergências de orientação e

desconhecimento de ações entre as Secretarias de Urbanismo, de Habitação e de Meio Ambiente, e entre elas e a Procuradoria Geral do Município.

A partir desses elementos, e como conclusão preliminar, verifica-se a ocorrência de problemas de organização administrativa e institucional, e de problemas relativos à complexidade, à obsolescência e à intransparência da normativa urbanística. No entanto, em vez de explicar a irregularidade pela questão institucional, cabe indagar os mecanismos que deslegitimaram em tal escala toda a atuação da burocracia dedicada ao controle urbanístico em uma prefeitura como a da cidade do Rio de Janeiro, principalmente quando se considera, como mostram os estudos históricos, que essa burocracia se institucionaliza na década de 1930, tendo consolidado, ao longo de 70 anos de prática, uma capacidade técnica apreciável, o que se revela, por exemplo, na atuação do Instituto Pereira Passos, dedicado à sistematização e à divulgação de informações sobre a cidade. Esta é a pergunta a que tentaremos responder nas próximas seções.

A cidade fordista e o urbanismo

A historiografia recente do urbanismo tem mostrado como o surgimento da disciplina se dá, na Europa como nos Estados Unidos, de forma articulada com um outro conjunto de iniciativas de

intervenção sobre a sociedade, denominado Reforma Social. Essas iniciativas, que têm início no final do século XIX, alcançam plena vigência com a reconstrução massiva do Estado, que se opera

a partir do final da Segunda Grande Guerra, inspirada nos ideais keynesianos e nos princípios do Estado do Bem-Estar ou Estado Protetor. O novo papel do Estado conferia-lhe, do ponto de vista da economia, a tarefa de intervir nos mercados, garantindo a estabilidade econômica, evitando as crises sistêmicas e ampliando as condições do processo de acumulação. Já do ponto de vista social, além de se apresentar como o fiador do novo pacto social que asseguraria os contratos coletivos de trabalho, o Estado passa a investir pesadamente na provisão de um conjunto de infra-estruturas e serviços destinados a garantir a sobrevivência dos trabalhadores, a partir de um "mínimo social". Esse mínimo implicava um pacote de direitos sociais, considerados condição básica de cidadania, e incluíam educação, saúde, saneamento, previdência, seguro-desemprego, habitação, entre outros.

A contraparte econômica da reorganização do Estado é o novo padrão de acumulação estabelecido no pós-guerra, baseado na reestruturação tecnológica, na produção de massa, na reorganização do sistema monetário e no pacto social sintetizado nos contratos coletivos de trabalho e nos ganhos salariais obtidos pelos trabalhadores. O novo modelo de desenvolvimento estabeleceu um círculo virtuoso de acumulação que, ao expandir-se para os mercados periféricos e ampliar seus mercados internos, garantiu 30 anos de prosperidade, apenas interrompidos na década de 1970.

O processo de urbanização, que, na Europa e nos Estados Unidos, já tinha

atingido seu auge nas primeiras décadas do século XX, é um importante suporte daquele processo. Garantindo a aglomeração industrial e as condições de acumulação, permitindo a concentração de mão-de-obra qualificada e abundante e, ainda, criando as bases físicas e sociais das novas práticas de consumo que iriam possibilitar o escoamento dos novos produtos (automóveis e eletrodomésticos), a cidade fordista, além de ser cenário desse processo, também influencia as suas possibilidades de realização e expansão.

No entanto, para que a cidade fordista pudesse cumprir esse importante papel, sem apresentar os problemas trágicos que caracterizaram a urbanização das primeiras etapas da industrialização, seu desenvolvimento não poderia ser deixado ao arbítrio do mercado. A intervenção pública sobre o desenvolvimento das cidades terá dois eixos básicos. O primeiro, da intervenção direta, provendo infra-estrutura (sistema viário, saneamento, energia, transportes) e serviços (equipamentos de saúde, educação, segurança etc.), e atuando na produção de moradias populares. O segundo, da regulação da atividade privada de produção do ambiente construído, aliada à criação de sistemas de financiamento específicos e de iniciativas de ampliação da oferta fundiária, visando à ampliação, à qualificação e ao barateamento do mercado de moradias.

A legislação urbanística aparece, então, como um dos elementos desse pacote de intervenções que serviram de importante suporte ao processo de acu-

mulação e reestruturação do Estado. A regulação da produção privada do ambiente construído, associada ao investimento em infra-estruturas, permitiram uma verdadeira reconstrução das cidades dos países desenvolvidos, baseada em um planejamento racional da distribuição da população e das atividades no espaço, adequando-os aos condicionantes ambientais e às possibilidades de acesso aos mercados de trabalho. Promoveu-se, assim, uma transformação urbana que ampliou, em dimensão exponencial, a produtividade das economias urbanas.

Do ponto de vista dos “mínimos sociais”, a legislação urbanística ajudou a estabelecer um conjunto de padrões que visavam garantir salubridade e segurança, principalmente nos bairros operários. Constituiu um amplo projeto de reforma social, com implicações no disciplinamento da classe trabalhadora, que a adaptou às novas necessidades da produção fordista – o suporte físico e social da contrapartida estatal ao processo de assalariamento global que passou a marcar as sociedades capitalistas avançadas. É em torno da moradia operária e dos bairros operários, assim como das fábricas, que se constituem as principais intervenções que garantem um padrão mínimo de qualidade de vida, considerado direito básico de cidadania e contrapartida do assalariamento.

Os instrumentos básicos do controle urbanístico são o zoneamento, que controla a distribuição dos usos e atividades, os parâmetros de ocupação do solo (índices de aproveitamento, afastamentos,

taxas de ocupação etc.) e a regulamentação do parcelamento do solo (estabelecimento de lotes mínimos, taxas de áreas verdes etc.), e o controle sobre as edificações, que visa à estabilidade e à salubridade. Esses instrumentos são usualmente articulados entre si e têm como fundamento o zoneamento. A experiência histórica do zoneamento tinha, desde o século XIX, consagrado um modelo que buscava “racionalizar” a distribuição espacial das hierarquias sociais, criando zonas segregadas segundo as classes. Em contrapartida, o modelo desenvolvido no âmbito do urbanismo modernista apresentava-se como um padrão de racionalização de funções, sem discriminação de categorias sociais, estabelecendo um modelo de cidade baseada numa utopia igualitária, como se depreende da análise dos projetos de Cerdà, para Barcelona, e das propostas de Le Corbusier, sistematizadas na Carta de Atenas, bem como, no caso brasileiro, das propostas de Lúcio Costa para as superquadras de Brasília. Nas experiências concretas da legislação urbanística, verificava-se a convivência dessas duas abordagens do zoneamento, já que a segregação espacial sempre respondeu a uma necessidade de “distinção” das elites e de obtenção de sobrelucros extraordinários pelos sistemas privados de produção do ambiente construído.

Como conclusão, pode-se afirmar que a legislação urbanística configurou-se como um item de um pacote de direitos sociais / políticas públicas e como um elemento central do processo de reestruturação do espaço para garantir o processo de acumulação. Do ponto de vista

dos direitos sociais, a legislação teve como contexto um processo de assalariamento integral (a chamada sociedade salarial, conforme Castel, 1998) e um novo papel do Estado na provisão de um “salário indireto”, como contrapartida de um novo modo de dominação e disciplina-

mento da classe trabalhadora. Ao exercer o seu papel, a legislação teve como consequência uma reestruturação do sistema de produção privada do ambiente construído, ancorada, entre outros elementos, num sistema estatal ou paraestatal de financiamento para o setor habitacional.

A cidade e a acumulação capitalista no Brasil

A experiência brasileira do urbanismo tem início na década de 1920, consolidando-se a partir dos anos 1930, como mostram os estudos recentes (Ribeiro e Pechman, 1996) tendo como referência as idéias e as experiências internacionais, divulgadas através dos Congressos de Urbanismo e das publicações especializadas. Considerando as tendências de crescimento apresentadas pelas grandes cidades brasileiras desde o final do século XIX, parecia bastante razoável, aos adeptos das novas teorias, a “importação” das idéias então em voga. No entanto, nosso processo de urbanização, diferentemente do processo europeu e norte-americano, não era gerado por – nem era suporte espacial de – um processo global e ampliado de industrialização. Sendo a economia fundada na agricultura de exportação, cabia às cidades, no âmbito do processo de organização econômica, o papel de viabilizar a intermediação comercial e financeira, como mecanismo de centralização e redistribuição dos fluxos de mercadorias e capitais (Cardoso, F., 1972). Além disso, as cidades, como herança do período colonial, tinham também a função de organização dos processos de exploração

e organização do território, configurando-se como centros políticos.

É esse papel desempenhado pela urbanização brasileira que explica as elevadas taxas de crescimento que geram nossos primeiros “problemas urbanos” já na virada do século XIX para o XX: cortiços, epidemias, greves e revoltas de trabalhadores etc. Menos importante foi o papel das cidades como centro de organização de um mercado interno, que, de resto, permaneceria pouco significativo pelo menos até os anos 1930, e, menos ainda, como viabilizador da industrialização capitalista, que só se desenvolveria mais fortemente a partir dos anos 1950, com o início do processo desenvolvimentista. No âmbito desse processo de industrialização restringida, a cidade brasileira configura-se como uma aglomeração de recursos e de mão-de-obra que apenas parcialmente integram o processo de industrialização capitalista. É particularmente relevante para o nosso argumento que a força de trabalho não se tenha constituído num regime de assalariamento pleno, como nos países centrais, embora com grandes diferenças inter-regionais e intra-urbanas.

Considerando que a população trabalhadora assalariada sempre conviveu com uma massa de trabalhadores “informais” ou “marginais”, pode-se afirmar que, mesmo quando o processo de industrialização se desenvolveu, já nos anos 1960 e 1970, não se constituía aqui uma “relação salarial” plena, como ocorreria no caso dos países centrais. Essa “relação salarial restrita” implicou perdas relativas de direitos para os assalariados e permitiu a existência de não-direitos ou quase-direitos para os trabalhadores excluídos do mercado formal⁴.

A industrialização restringida implicou também um papel diferenciado para o Estado. A promoção do desenvolvimento econômico, desde os anos 1950, passou a ser encarada como tarefa primordial do poder público, originando investimentos extensos nas infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento econômico e também o investimento direto em atividades produtivas consideradas estratégicas para o desenvolvimento capitalista. O esforço de financiamento do desenvolvimento econômico impôs, como consequência, limites ao investimento social, com fortes repercussões sobre o desenvolvimento das cidades, principalmente quanto ao apoio à produção privada do ambiente construído.

O não-assalariamento integral e os quase-direitos sociais da massa trabalhadora acarretaram a existência de mínimos sociais não-universais, que eram providos pelo poder público a uma parcela restrita da população. Do ponto de vista urbano, essa situação se agravava

porque os investimentos em infra-estrutura, restringidos, começavam a ser disputados entre os grupos sociais, que passavam a pressionar o poder público para conseguir os investimentos para suas áreas de interesse. Como o acesso aos investimentos públicos nas cidades é mediado pela produção privada do ambiente construído, particularmente pelo mercado de terras e o mercado imobiliário, os interesses econômicos passaram a orientar sua atuação pela captura desses investimentos, como forma de realização de lucros extraordinários, garantindo assim o acesso das elites e camadas mais favorecidas à “cidade urbanizada”. Como o Estado não atuava na criação de sistemas mais ampliados e subsidiados de financiamento habitacional, a realização dos lucros imobiliários se dava principalmente pela realização de ganhos fundiários, fundados no processo de diferenciação urbana, entre áreas servidas e áreas não servidas por infra-estrutura, serviços e amenidades (Ribeiro, 1997).

É esse conjunto de características que vai caracterizar os dilemas e ambigüidades da legislação urbanística entre nós, diferenciando-a radicalmente de suas congêneres nos países centrais. Com um Estado Protetor limitado, estabelecendo mínimos sociais não-universais e incapaz de apoiar o processo de modernização da produção privada do ambiente construído, a legislação não consegue fazer valer os seus padrões mínimos de forma universal, não conseguindo impor o “império da lei” (*rule of law*) de forma universal e homogênea.

⁴ Mas não excluídos da economia, como mostrou o estudo seminal de Oliveira (1972).

Conclusões

A principal consequência dos processos mencionados é a constituição de duas ordens urbanas que marcam nosso processo de urbanização: a cidade formal, das elites e das camadas médias, cidade “urbanizada” onde opera o setor imobiliário formal, ou as formas capitalistas de produção da moradia; e a cidade informal, ilegal, irregular, das camadas populares, cidade “desurbanizada”, onde operam os mecanismos informais de acesso à terra (não necessariamente não-mercantis), ou as formas não-capitalistas de produção da moradia. A oposição entre essas duas cidades (ou essa cidade partida) se acentua pela permanência de um padrão de urbanização com baixos níveis de investimento público e com alto grau de disputa entre os grupos sociais pelo acesso a esses recursos escassos, sejam de ordem material, sejam de ordem simbólica, permitindo, além da diferenciação das condições de vida, a reafirmação da “distinção social” das elites.

No entanto, essa divisão não deve ser levada ao extremo, já que as duas cidades interagem e se mantêm mutuamente, já que são os trabalhadores da cidade informal que produzem e reproduzem a cidade formal e que os mecanismos econômicos e sociais são muito mais integrados do que parecem à primeira vista, como mostraram os estudos de Francisco de Oliveira.

Outro ponto relevante diz respeito ao papel da irregularidade na reprodução

do sistema político: dada a incapacidade sistêmica de garantir mínimos sociais universais, a “solução” adotada foi a tolerância à transgressão, permitindo que os mecanismos informais ou ilegais, embora precários, garantissem o atendimento em algum nível às necessidades da população, sem a necessidade de investimentos públicos de vulto. Essa tolerância reflete a incapacidade de respeitar, para as populações pobres, os padrões mínimos de habitabilidade instituídos, já que isso implicaria associá-los a um conjunto de investimentos públicos que drenariam recursos que “precisavam” ser alocados em outras prioridades. Nesse sentido, e parafraseando Turner, a irregularidade, mais que um problema, foi uma solução, que possibilitou a progressão do processo de acumulação, sem contrapartidas sociais do poder público e sem gerar tensões sociais insuportáveis. O custo pago foi o da perda da universalidade do império da lei, com o estabelecimento de práticas de tolerância e mesmo de aproveitamento político da situação, uma vez que o sistema clientelista se alimenta – e retroalimenta – da possibilidade da transgressão legítima. Como contrapartida, enfraquecem-se todos os mecanismos de instituição de processos administrativos pautados no universalismo de procedimentos⁵, reduzindo-se enormemente a capacidade das administrações em fazer cumprir a lei.

Situados na ponta desse processo, os técnicos que ocupam as posições de

⁵ Para uma discussão sobre o tema, ver Nunes (1997).

controle urbanístico, deslegitimados continuamente pela incapacidade estrutural de se fazer cumprir a lei, sob pena de desestruturação do complexo sistema de ajustes construído historicamente, e em confronto direto com a população, tendem a desenvolver uma visão esquizofrênica de sua atividade, ora apresentando-se como guardiães inflexíveis da lei e dos procedimentos, ora admitindo toda e qualquer flexibilização da norma.

Concluindo, pode-se dizer que a falta de efetividade da legislação e do controle urbanísticos e da legislação que regula o direito de propriedade reflete uma situação estrutural de não-universalidade dos direitos básicos e a consequente disputa hobbesiana pelo acesso aos poucos investimentos públicos nas cidades. Nesse sentido, deve-se levar em conta que as iniciativas de aprimoramento da legislação e mesmo os processos de regularização fundiária enfrentam

fortes limites estruturais para a sua efetivação, para além das questões específicas da qualidade da lei ou da sua forma de implementação.

O reconhecimento dos limites estruturais que se apresentam para a conquista de maior efetividade da lei não devem, no entanto, obstaculizar as iniciativas de aprimoramento e reforma das normas e dos procedimentos, devem tão-somente balizar os projetos e expectativas, no sentido de se construírem intervenções mais eficazes e, talvez, menos ambiciosas. Por outro lado, tendo em vista as relações entre a *rule of law* e a normalidade democrática, deve-se considerar que os eventuais avanços quanto à maior eficácia e capacidade normativa em termos urbanísticos poderão ter reflexo importante na construção de um estado de direito, base de uma democracia saudável e estável.

Referências bibliográficas

AGRAR - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Caracterização da Irregularidade Urbanística, Edilícia e Fundiária: subsídios para a regularização na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2002. (Relatório de Pesquisa).

BANCO MUNDIAL. *Housing: enabling markets to work*. Washington: Banco Mundial, 1993.

CARDOSO, Adauto Lucio. O urbanismo de Lucio Costa: uma contribuição brasileira ao concerto das nações. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 95-122.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro*. São Paulo: Difel, 1972.

- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos "países novos". In: FERNANDES, Edesio. (Org.). *Direito urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 77-100.
- CERDA, Ildelfonso. *La théorie générale de l'urbanisation*. Paris: Seuil, 1979.
- CIAM. *El Urbanismo de los CIAM*. La Carta de Atenas. Buenos Aires: Editorial Contempóra, 1957.
- COMPANS, Rose. 9218: um bom negócio? Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo. *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 4, p. 38, 2002.
- CORBUSIER, Le. *La ciudad del futuro*. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 1971a.
- _____. *Planejamento Urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971b.
- DE SOTO, Hernando. *El Misterio del Capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El XComercio, 2000.
- FERNANDES, Edesio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. In: _____. (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-54.
- GAUDIN, Jean-Pierre. *L'avenir en Plan: Technique et Politique dans la Prévision Urbaine 1900-1930*. Paris: Champ-Vallon, 1985.
- _____. Présentation, les premiers urbanistes et l'art urbain, savoirs et savoirs-faire dans l'urbanisme en France au début du siècle. In *Extenso, Recherches à l'Ecole d'Architecture Paris Villemin*, Paris: Ecole d'Architecture Paris Villemin, n. 11, p. 7-20, out. 1987.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, F. Economia brasileira: a crítica à razão dualista. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 2, 1972.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos Cortiços aos Condomínios Fechados: as formas de produção da moradia na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação: gênese*

do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Estúdio Nobel; Fapesp, 1997a.

_____. Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social. *Publicações Polis*, São Paulo: Polis, n. 29, p. 7-10, 1997b.

_____. Instrumentos Urbanísticos: concepção e gestão. *Óculum Ensaios*, Campinas: PUC, v. 1, n. 1, p. 5-12, 2000.

SANTOS, Wanderlei G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Lucia Helena Pereira da. *Engenheiros, arquitetos e urbanistas: a história da elite burocrática na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1995.

Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1995.

TOPALOV, Christian. Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle. *Les Temps Modernes*, Paris, n. 496-497, 1987.

_____. De la question sociale aux problèmes urbaines: reformateurs et travailleurs à Londres, Paris et New York au début du XXème siècle. Trabalho apresentado na conferência Reestruturação Urbana: tendências e desafios, organizada pela International Sociological Association. Rio de Janeiro: 1988a. Mimeo.

_____. *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux États-Unis - 1900/1940*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1988b.

Resumo

As análises acadêmicas correntes sobre a problemática urbana tendem a identificar na legislação urbanística e fundiária um dos elementos geradores da exclusão e segregação das camadas populares nas cidades latino-americanas. A inadequação da legislação e seus padrões elitistas são recorrentemente apontados como os fundamentos do processo de exclusão das camadas populares em relação aos direitos básicos de cidadania. O presente

Abstract

Current academic analysis about urban issues see zoning and real estate laws as one of the most important causes of social exclusion and segregation of the urban poor in Latin American cities. Inadequacy of legislation and its elitist patterns are constantly pointed as causes of the processes of exclusion of these social groups from basic citizenship rights. This paper seeks to question these assumptions, seeing the structural proc-

trabalho busca questionar este “senso comum ilustrado” e identificar nos processos históricos estruturais de formação das sociedades latino-americanas e nos mecanismos de funcionamento do sistema político a explicação para a (in)efetividade da lei.

Palavras-chave: legislação urbanística, zoneamento, segregação socioespacial

esses of constitution of Latin American societies and its political system mechanisms as a more plausible explanation for the non effectiveness of the law.

Keywords: urban legislation, zoning, social and spatial segregation

Recebido em março de 2003. Aprovado para publicação em maio de 2003

Adauto Lucio Cardoso é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)

Federalismo fiscal e repartição dos *royalties* petrolíferos no Brasil

José Agostinho Anachoreta Leal
Rodrigo Valente Serra

Introdução

Tem sido ampla a divulgação feita pelos meios de comunicação acerca das grandes somas pagas sob a denominação de participações governamentais (*royalties*, *participações especiais* etc.) sobre a extração de petróleo e gás natural na plataforma continental às esferas de Governo Subnacionais (GSNs). A disseminação dessa informação não resultou, entretanto, em um debate esclarecedor sobre os motivos políticos e econômicos que ensejaram a atual forma de repartir essas receitas.

Chama a atenção o fato de que a norma constitucional sempre foi clara: as jazidas pertencem à União, ao menos, desde a Constituição de 1946. Esses fluxos de pagamento, portanto, correspondem a receitas patrimoniais da União. Quais as razões e objetivos que levaram

a União a reparti-las com os entes subnacionais? Tais governos recebem, atualmente, 70% desses recursos, destacando-se como grandes beneficiários dessa repartição o estado do Rio de Janeiro e alguns de seus municípios confrontantes com campos petrolíferos situados na plataforma continental.

Os discursos proferidos aqui e ali alimentam dois tipos de razões para justificar a atual forma de distribuição desses recursos. Por um lado, explora-se o senso comum “regionalista” alegando que a natureza dotou esses estados e suas regiões de uma grande riqueza. É o discurso do “temos petróleo”. A razão, entretanto, mais utilizada refere-se aos impactos causados pela atividade de extração e transporte de petróleo e gás natural, que obriga à elevação da oferta

de infra-estrutura e serviços públicos nos estados e regiões produtoras.

Este artigo busca mostrar que a discussão sobre as motivações que conformaram o perfil atual de pagamento de *royalties* às esferas subnacionais deve alimentar-se do debate sobre federalismo fiscal e não apenas sobre considerações restritas à indústria petrolífera e seus impactos territoriais. Objetiva-se, por um lado, iluminar aspectos cruciais dos conceitos e práticas que informaram e configuraram a situação atual do federalismo fiscal no Brasil, utilizando o caso da repartição de recursos de *royalties* para ilustrá-los. Por outro lado, os motivos políticos e econômicos que determinaram as fragilidades e deformações das normas referentes à repartição e aplicação desses recursos só podem ser adequadamente compreendidos à luz do processo

de descentralização fiscal que começou no início da década de 1980.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, são sistematizadas algumas das principais críticas ao processo de descentralização fiscal que ocorreu no Brasil a partir do início da década de 1980. Na segunda, é formulada uma interpretação, informada pela trajetória do federalismo fiscal brasileiro, sobre as razões que resultaram na Lei de 1985, que estendeu aos GSNs o recebimento de *royalties* pela produção petrolífera na plataforma continental. O mesmo é feito em relação à Lei do Petróleo de 1997, que foi a base para a “explosão” dessas receitas. Na terceira, são apresentadas conclusões sobre a maneira descoordenada como se efetivou a descentralização dos *royalties* e sugeridas algumas possibilidades para seu ajustamento.

Descaminhos da descentralização fiscal

Durante a década de 1980, houve um vigoroso processo de descentralização fiscal no Brasil, cujo ápice ocorreu na Constituição de 1988. Duas medidas são especialmente relevantes para explicar a maior parte desse processo. Primeiramente, os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) foram robustecidos com a elevação progressiva dos percentuais da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que deveriam ser transferidos para esses fundos. O percentual total, que era de 18% em 1980, alcançou 44% em 1993,

conforme a Tabela 1. Em segundo lugar, a Constituição de 1988 transformou o antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) em Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja base de incidência ampliada absorveu cinco antigos impostos federais. Além disso, foram flexibilizadas a fixação das alíquotas e a administração desse imposto pelos estados.

Os recursos que são transferidos a estados e municípios através dos FPE e FPM incorporam-se aos orçamentos desses entes sem qualquer tipo de vin-

culação ou de destinação específica. A arrecadação do ICMS, por outro lado, é receita própria dos estados, e parte dela pertence aos municípios. Assim sendo, a descentralização significou também um processo de elevação de autonomia

orçamentária dos chamados GSNs. Tornaram-se recorrentes na literatura especializada as comparações que situam o Brasil entre as federações nas quais os GSNs possuem alto grau de autonomia orçamentária.

Tabela 1 – Percentuais de vinculação do IR e do IPI aos FPE e FPM.
(Anexo da Lei Complementar 62/89)

Ano	Dispositivo Legal	FPM (%)	FPE (%)	FPM + FPE (%)
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0	10,0	20,0
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0	5,0	10,0
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0	6,0	12,0
1977	Idem	7,0	7,0	14,0
1978	Idem	8,0	8,0	16,0
1979/80	Idem	9,0	9,0	18,0
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0	10,0	20,0
1982/83	Idem	10,5	10,5	21,0
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5	12,5	26,0
1985	Idem	16,0	14,0	30,0
1985/88	Emenda Constitucional 27/85	17,0	14,0	31,0
1988	Constituição de 1988	20,0	18,0	38,0
1989	Idem	20,5	19,0	39,5
1990	Idem	21,0	19,5	40,5
1991	Idem	21,5	20,0	41,5
1992	Idem	22,0	20,5	42,5
1993	Idem	22,5	21,5	44,0

Fonte: Cartilha dos FPE e FPM – Secretaria do Tesouro Nacional *apud* Prado (2001, p. 20).

Esse processo de descentralização fiscal, entretanto, deu-se de forma inversa da que poderia ser considerada a via ideal, conforme alerta Prado (2001, p. 1):

Em condições ideais, a construção ou reforma dos sistemas deveria sempre se iniciar pela atribuição de encargos entre níveis de governo.

(...) Na realidade, a maior parte dos casos estudados na literatura se refere a este tipo de movimento (Bahl, R., 1990). Da configuração de responsabilidades assim obtida decorre o perfil de financiamento a ser viabilizado através da estrutura de competências e do sistema de partilha.

O processo brasileiro, portanto, pausou-se por uma trajetória peculiar na qual não houve planejamento e articulação, mas predominância das circunstâncias políticas daquele período, conforme sintetiza Prado (2001, p. 2):

(...) o modelo brasileiro de descentralização operado a partir dos oitenta não contou com uma descentralização planejada de encargos. O processo se origina dos conflitos entre União e governos subnacionais, gerados pela forte centralização imposta pelo regime militar nos anos setenta. (...) Na realidade, o processo brasileiro assume, em grande medida, o caráter de um movimento de ampliação e autonomização dos orçamentos dos GSNs, acompanhado de algumas definições parciais de descentralização de encargos e de um movimento difuso e pouco organizado de ampliação dos gastos dos governos subnacionais.

Deve-se ressaltar, primeiramente, que a ampliação e a autonomização dos orçamentos dos governos subnacionais produziram benefícios importantes. Dentre eles, cabe destacar o de possibilitar maior visibilidade e controle social sobre a composição do gasto público. Em contrapartida, entretanto, faz-se necessário apontar que o processo produziu, por um lado, efeitos perversos significativos em relação aos incentivos à cooperação entre as esferas de GSNs e, por outro, uma estrutura de arrecadação do ICMS distorcida e iníqua, com conseqüências danosas para o sistema fiscal, para a economia dos estados fede-

rados e, em especial, para o estado do Rio de Janeiro. Analisa-se, a seguir, cada um desses dois aspectos.

Federalismo não-cooperativo e planejamento mesorregional

Um dos efeitos perversos do processo de descentralização fiscal que importa assinalar no presente artigo refere-se à falta de indução ao estabelecimento de formas de cooperação continuada entre cada estado e seus municípios e entre os próprios municípios. A descentralização significou, essencialmente, a ampliação e a autonomização dos orçamentos de estados e municípios, que, entretanto, não foram acompanhadas por adequado planejamento e alocação de encargos.

Resultou desse processo uma ampliação difusa e desorganizada dos gastos dos governos subnacionais, que vem se refletindo de maneira especialmente severa nos setores ou áreas de interesse comum metropolitano ou mesorregional. Exemplos expressivos da falta de indução e incentivo à coordenação vertical (entre cada estado e seus municípios) e à ação coletiva entre municípios (coordenação horizontal) encontram-se nas precárias estruturas de planejamento e provisão de serviços públicos nas áreas de transportes, meio ambiente, saneamento ou coleta e tratamento de lixo. Na mesma situação de ausência de indução e incentivo às coordenações vertical e horizontal, estão também as estruturas de planejamento e fomento ao desenvolvimento econômico nas mesorregiões de cada estado.

Tem sido recorrentemente proposta a solução por meio da criação de consórcios e convênios para a resolução dessas lacunas. São, entretanto, notórias as dificuldades que esse tipo de solução vem enfrentando, devido à instabilidade criada pela competição política intra-estadual e, por conseguinte, à falta de segurança para o estabelecimento de formas de cooperação institucionalmente duradouras que constituem requisito essencial quando se trata de investimentos de longo prazo.

Uma importante exceção são os convênios e consórcios que se estabelecem no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse caso, entretanto, há forte indução proveniente dos repasses de recursos do governo federal, condicionados por normas legais, para que os governos locais habilitem-se a gerir e executar as ações de atenção à saúde. Vê-se que esse exemplo serve para reforçar o argumento de que faltam medidas similares abrangendo outras estruturas de planejamento e provisão de serviços públicos que, por sua natureza, exigem ação compartilhada entre as esferas de GSNs.

Iniquidades da estrutura do ICMS

Uma das principais modificações na estrutura tributária brasileira introduzida pela Constituição de 1988 foi a ampliação da base de incidência do então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que passou a ser denominado Imposto sobre a Circulação de Mercado-

rias e Serviços (ICMS). Foram eliminados e incorporados à base de incidência do novo imposto os antigos impostos: i) sobre transportes (IT); ii) sobre serviços de comunicações (ISSC); e iii) os chamados impostos únicos: sobre lubrificantes e combustíveis (IULC), sobre energia elétrica (IUEE) e sobre minerais (IUM).

Essa modificação foi proposta em estudos que antecederam e deram suporte técnico à elaboração da reforma tributária da Constituição de 1988. Variano (1987) sistematizou a proposta cujo objetivo central era constituir um amplo imposto sobre o valor adicionado (IVA) que incidisse apenas sobre o consumo de bens e serviços e que adotasse o princípio do destino puro nas transações interestaduais e de comércio exterior. O ICMS (tal como o seu antecessor, o ICM) atende, em sua concepção, ao primeiro critério fundamental da boa técnica tributária, pois tem o valor adicionado como base de incidência do imposto.

Contudo, até recentemente, o Brasil era o único país do mundo no qual a competência sobre o principal imposto sobre o consumo é dos governos dos estados. O modelo convencional ou tradicional de competência tributária preconiza que a taxação sobre fatores móveis deve ser feita pelo governo central. Conforme ressalta Richard Bird (1999, seção I, *apud* Ferreira, 2000, p. 2):

Tem sido assumido que um IVA pode ser imposto efetivamente somente ao nível do governo central e [de fato] – com a única exceção do Brasil, o qual tem usualmente

sido tomado como um exemplo horrível que prova o argumento – o IVA foi inicialmente cobrado somente como um imposto federal em todos os países.

Ao atribuir competência aos estados sobre um imposto do tipo IVA, como o ICMS, conforme ocorre no Brasil, surge a necessidade de adotar-se o princípio do destino nas transações interestaduais. Caso contrário, podem-se provocar graves distorções e conflitos no comércio interestadual e no comércio exterior. Quanto ao comércio interestadual, as distorções apareceram e começaram a gerar conflitos desde a implantação do antigo ICM, conforme expõe Varsano (1987, p. 9):

(...) grande parte da receita correspondente a estas transações [interestaduais] era detida pelo estado exportador. Este fato gerou a mais importante polêmica sobre o ICM do início da década de 70. Argumentava-se que tal situação era injusta de vez que os estados exportadores líquidos em comércio interestadual são também os mais desenvolvidos; que, em última análise, quem paga o imposto é o consumidor, residente no estado importador (...).

Um exemplo hipotético ajuda a esclarecer o ponto central dessa questão

“origem X destino”. Suponha-se a situação em que haja a vigência do princípio da origem puro, ou seja, todo o ICMS é arrecadado pela unidade da federação na qual ocorre a produção. Nessa situação, um estado produtor pode impor um acréscimo de carga tributária a residentes de outros estados. Isso é especialmente verdadeiro no caso de estados onde estão localizadas as grandes empresas oligopolistas e/ou monopolistas, que são as mais capazes de repassar acréscimos de ICMS para os preços dos produtos. O estado “P” eleva as alíquotas do imposto, aumentando, por conseguinte, os preços dos produtos. Os consumidores de todo o país, ao final das contas, estarão pagando imposto adicional para aquele estado.

No outro extremo, na vigência do princípio do destino puro, no qual todo o ICMS seria arrecadado na unidade da federação na qual ocorresse o consumo, cada estado fica competente para tributar apenas os seus próprios residentes. Além disso, seriam eliminados os incentivos à chamada “guerra fiscal”, à erosão e à sonegação de receitas.

Porém, a adoção do princípio do destino puro nas transações interestaduais ficou restrita somente aos itens petróleo, seus derivados e energia elétrica¹. Portanto, nos demais itens do comércio entre os estados, prevalece a

¹ Ver o item “b” do inciso décimo do parágrafo segundo do artigo 155 da Constituição de 1988, que diz que o ICMS não incidirá “sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica”. Cabe ressaltar que, mesmo adotado parcialmente, o princípio do destino não foi “operacionalizado”, dando margem à ocorrência de sonegação significativa no comércio de combustíveis líquidos. Encontra-se em Araújo (1999), uma análise detalhada de como implantar adequadamente um IVA que adote o princípio do destino nas transações interestaduais.

sistemática antiga segundo a qual os estados produtores apropriam-se da maior parte da receita gerada pelo ICMS incidente nas transações interestaduais.

Os efeitos da não-adoção do princípio do destino puro para todas as transações de mercadorias e prestações de serviços na Constituição de 1988 têm sido graves. Além de gerar iniquidade fiscal entre os estados, de incentivar a

“guerra fiscal” e a sonegação de receitas, criou uma situação de injustiça que gera grande perda para o estado do Rio de Janeiro, que responde por cerca de 82% do petróleo extraído no Brasil. Assim como também perderam os estados do Rio Grande do Norte, do Amazonas e da Bahia, por serem exportadores de petróleo, e também os estados do Paraná, de Minas Gerais e da Bahia, por serem exportadores líquidos de energia elétrica.

O processo de repartição dos royalties petrolíferos

Em setembro de 2003, no âmbito das negociações da reforma tributária, o Executivo federal discutia a repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) com estados e municípios, até então receita exclusiva da esfera federal. Tratava-se, pois, da repartição de uma contribuição que fora criada como instrumento de regulação dos preços dos combustíveis e não, fundamentalmente, para gerar receita fiscal.

Se consumada a dita repartição, quando pesquisadores, mais tarde, procurarem descobrir a lógica adotada para a divisão da CIDE entre as esferas subnacionais, somente obterão uma resposta razoável se recuperarem a barganha política da referida reforma tributária, nunca se ficarem limitados aos documentos que apresentavam a idéia original que deu ensejo à criação da referida contribuição. Trata-se de um episódio emblemático de substituição de um ins-

trumento extrafiscal, regulatório, da União, em um instrumento fiscal e de repactuação da divisão das receitas entre os entes federados.

Da mesma forma, somente é possível compreender o pagamento de *royalties* petrolíferos aos municípios, se forem recuperados alguns episódios da barganha política entre as esferas governamentais pela divisão desses recursos.

Os *royalties* petrolíferos nem sempre foram transferidos às esferas subnacionais. Embora ocorra extração de petróleo em nossa plataforma continental desde finais da década de 1960, o repasse dos *royalties* incidentes sobre a produção marítima aos GSNs é conquistado apenas em meados da década de 1980 (Lei 7.453/85)². Desse período de demanda pela descentralização dos *royalties*, destaca-se uma defesa emblemática:

² Para uma visão histórica das principais modificações nas normas legais de distribuição dos *royalties* entre os municípios, ver “Boletim Petróleo, *Royalties* & Região”, n. 1, set. 2003 (www.royaltiesdopetroleo.com.br).

O que não é possível, nem justificável, é que Estados que servem de suporte, de apoio, que têm suas estruturas modificadas pela presença de uma nova tecnologia que lá aporta e, por isso mesmo, modifica os níveis de vida, obrigando que as infra-estruturas estaduais sejam reforçadas, com ônus, altos para os seus parques cofres, nada recebam a não ser o orgulho de dizer: “temos petróleo”. Não é lícito, portanto, que esses Estados, sem nada, ainda arquem com os ônus de suportar essas despesas, sem nenhuma retribuição àquilo que a natureza colocou no confronto de seus territórios. (Discurso do Senador José Sarney, *Anais do Congresso Nacional*, 1971, v. 5, p. 79)

Nesse trecho, explicitam-se os principais argumentos desferidos contra a opção, até então centralista, de reservar os *royalties* exclusivamente à União: que é natural ressarcir os GSNs cujas riquezas minerais são exploradas e que é necessário incrementar a oferta de bens e serviços públicos nas regiões produtoras.

Quanto ao primeiro argumento, observaram Leal e Serra (2003) tratar-se

de uma subversão da regra constitucional que diz que “as jazidas são propriedade distinta da do solo e pertencem à União”, apelando para o senso comum que considera que o estado no qual ou próximo ao qual estão localizadas as jazidas foram agraciados pela natureza: “temos petróleo”. Esse argumento, evidentemente, carece de fundamento ante a regra constitucional vigente. Os senadores tinham, no entanto, outra justificativa e essa era bem contundente: no caso da extração em terra (*onshore*), os *royalties*, desde a criação da Petrobras em 1953, eram devidos aos estados e municípios. Por que “um metro depois” essa norma deveria ser alterada?³

O segundo argumento é mais forte, certamente o mais repetido pela comunidade que vive nas regiões petrolíferas, mas igualmente equivocado. O equívoco está na associação do *royalty* como um instrumento de compensação pelos impactos de adensamento e pelas necessidades de reforço das infra-estruturas para atender ao crescimento das regiões petrolíferas. Ora, o sistema tributário já prevê, desde sempre, mecanismos fiscais compensatórios às demandas públicas acrescidas pelo adensamento urbano.

³ “Em 1984, o Senador Nelson Carneiro manifesta sua contrariedade ao veto presidencial ao projeto de lei que estende a cobrança de *royalties* (sobre a produção *offshore*) aos estados e, agora, também aos municípios. O projeto a que se referia, após cinco anos de tramitação, fora aprovado no Congresso com apoio maciço e suprapartidário, sem sofrer, inclusive, ressalvas de inconstitucionalidade nas Comissões Técnicas (*O Globo*, editorial Um Veto Insustentável, 4 ago. 1984). A explicação para o veto só poderia ser política: “surpreendentemente, o Sr. Presidente, mal assessorado pelo Gal. Oziel de Almeida, não sei porque inimigo desses Estados e Municípios, acabou por vetar a proposição” (Diário do Congresso Nacional, Seção II, v. 9, p. 2.534). Uma decisão política, na visão do Senador, porque não havia razão para continuar punindo estados e municípios (confrontantes com campos petrolíferos) com uma situação esdrúxula, em que a produção em terra beneficia esses entes, e, “um metro depois”, na plataforma continental, eles já não têm o mesmo direito (Leal e Serra, 2003).

O royalty como instrumento para promoção da justiça intergeracional

Para sustentar a divergência em relação a este último argumento, deve ser ressaltado que o *royalty*, sob uma perspectiva moral, deve ser entendido como um instrumento de promoção da justiça intergeracional. Sacar do subsolo, hoje, uma riqueza finita, sem a impossível autorização das futuras gerações, é uma decisão que exige compensações intergeracionais. Tais compensações devem ser promovidas em escalas governamentais distintas (Martinez-Alier e Schlüpmann, 1987).

No plano nacional, cabe o ressarcimento dos nossos descendentes, que não desfrutarão da riqueza mineral hoje extraída, pertencente à União. Um uso dos *royalties* adequado a essa proposição compensatória nacional seria promover a pesquisa e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, minimizando a dependência futura em relação ao recurso finito.

E nas esferas subnacionais, como promover a justiça intergeracional? Nas regiões que atendem à produção petrolífera, são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento

do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infra-estrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, que se cristalizam nessas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional. É somente a qualidade finita desses impactos territoriais⁴, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de *royalties* nas regiões produtoras (Leal e Serra, 2003).

Esse aspecto previsível dos movimentos de saída de capitais e de pessoas nos territórios que atendem à atividade de exploração de recursos não-renováveis aponta para a justeza da aplicação de *royalty* nessas regiões. Ora, se uma região é intensamente impactada pela atividade petrolífera, maior será, *ceteris paribus*, seu esvaziamento econômico quando do fim das reservas.

No âmbito subnacional, a política de promoção da justiça intergeracional deve ser realizada, portanto, através da diversificação produtiva ou de alguma outra estratégia que procure minimizar os efeitos depressivos sobre a região que ocorrerão quando do esgotamento econômico das jazidas⁵. A regra de Hartwick, apresentada por Postali (2002), recomenda que as

⁴ É verdade que qualquer município ou região, seja qual for sua estrutura produtiva, corre o risco da obsolescência de seu estoque de capital, do esvaziamento econômico (por motivos endógenos ou exógenos), e não por isso são beneficiários dos *royalties*. Contudo, os estados e municípios atingidos pela atividade de exploração de um recurso não-renovável, inexoravelmente, vivenciarão um período de fuga de capitais móveis e obsolescência do imobilizado.

⁵ Respeitando o princípio da promoção da justiça intergeracional, a constituição de um fundo perpétuo de investimento com os recursos dos *royalties* foi adotado pelo estado do Alaska, nos EUA, tomando as gerações futuras das regiões petrolíferas como "viúvas" ou "pensionistas" da atividade petrolífera. Sobre a experiência do Alaska, ver Leal e Serra (2003), e Suplicy, 2002).

rendas geradas por recursos não-renováveis sejam investidas em acumulação de bens de capital, humano ou físico. A idéia é que a geração atual deixe para a futura capital reprodutível o suficiente para que esta mantenha um padrão de vida satisfatório.

Segundo o postulado de Hartwick, é possível manter um nível de consumo *per capita* constante no decorrer do tempo e garantir a equidade entre gerações. Para isso, a geração atual deve converter parte da renda gerada (renda de Hotelling)⁶ pela extração de recursos não-renováveis em máquinas e trabalho. É a transferência no tempo do estoque de recursos não-renováveis em estoques de capital manufaturado e humano.

Notas sobre o processo político de descentralização dos royalties

Assentadas as razões da discordância em relação ao argumento de que os *royalties* devem servir para compensar efeitos de adensamento urbano nas regiões petrolíferas, pode-se agora retornar à apresentação do processo político de descentralização dos *royalties*. Este só ocorreu em finais de 1985, portanto 14 anos depois do icônico pronunciamento do Senador Sarney

e já quando este ocupava a presidência da República. De fato, como já sustentado por Leal e Serra (2002), a extensão dos *royalties* sobre a produção *offshore* realizou-se no período pré-Constituição de 1988, quando *redemocratização política* e *descentralização fiscal* constituíam, talvez, as principais palavras de ordem do cenário político nacional. A hipótese sugerida é que a regulamentação da distribuição dos *royalties* “pegou carona” na vaga descentralizadora do momento político de então.

Os *royalties*, cuja alíquota era de 5% sobre o valor de referência do barril, foram repartidos, conforme a Lei 7.453/85, nas seguintes frações⁷: estados confrontantes (30%); municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas (30%); Ministério da Marinha (20%); Fundo Especial (20%).

De fato ocorreu uma efetiva descentralização dos recursos. Se antes da referida lei os *royalties* destinavam-se integralmente ao Conselho Nacional do Petróleo (CNP), depois dela apenas 20% permaneceram na esfera federal, destinados à Marinha. O Fundo Especial era também um instrumento de descentralização fiscal, na medida em que era redistribuído entre a totalidade dos estados e municípios.

⁶ Harold Hotelling, em seu clássico artigo de 1931, “The Economics of Exhaustible Resources”, desenvolve de forma original a microeconomia aplicada à exploração dos recursos naturais não-renováveis, precisando o conceito de renda mineral e formalizando uma resposta para determinação de uma política “ótima” para extração de recursos exauríveis (Krautkraemer, 1998, p. 2.066).

⁷ Para uma apresentação detalhada dos conceitos definidores (confrontantes, áreas geoeconômicas etc.) dos beneficiários dos *royalties*, ver Barbosa (2001); para uma visão crítica, ver Serra e Patrão (2003).

Tal descentralização, convergindo com o panorama descrito na primeira seção, realiza-se sem transferência de encargos. A Lei 7.453/85 dispunha que os municípios deveriam aplicar os recursos previstos, *preferentemente*, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico. Observa-se que o termo *preferentemente* não amarra objetivamente os recursos das indenizações a qualquer função específica de governo⁸.

Em resumo, a conquista dos *royalties* pelos GSNs representou tão simplesmente um componente coadjuvante do complexo processo de descentralização fiscal dos anos 1980. Essa descentralização não foi acompanhada de nenhuma norma que pudesse aproximar o uso dos *royalties* com aquela função ideal de promoção de políticas de justiça intergeracional.

Entre 1985 e 1997, a descentralização dos recursos dos *royalties* manteve-se como episódio politicamente pálido, cujo debate raramente ultrapassava os

limites das regiões petrolíferas. Muito dessa timidez deveu-se à própria diminuta ordem de grandeza das cifras envolvidas nesses repasses.

Com a Lei do Petróleo (Lei 9.478/97), o panorama é radicalmente alterado, ganhando visibilidade nacional o volume de recursos transferidos aos GSNs sob o título de participações governamentais da atividade de exploração de petróleo e gás natural. Entre as mudanças normativas que para isso contribuíram, destacam-se⁹:

- a elevação da alíquota dos *royalties*, antes fixada em 5% do valor da produção, para uma alíquota que varia entre 5% e 10%¹⁰;
- a modificação na determinação dos preços de referência do barril para a incidência do *royalty*, que com a Lei do Petróleo passou a acompanhar os preços internacionais. Fato este que não era previsto anteriormente a essa Lei, ficando os preços de referência do barril muito abaixo de sua cotação internacional¹¹;

⁸ Posteriormente, a Lei 7.525/86 traz a substituição do termo *preferentemente* pelo termo *exclusivamente*, no que diz respeito à destinação dos recursos provenientes das indenizações. Contudo, a Lei 7.990/89 suprimiu a precitada exigência setorial de aplicação dos *royalties*. A vinculação deixa de existir, sendo substituída por uma vedação à aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. Regra que vige até hoje.

⁹ Para além desses fatores normativos, deve-se fazer referência ainda à elevação da cotação do barril nesse período e à desvalorização cambial ocorrida a partir de 1998.

¹⁰ Em 2001, a alíquota média dos campos petrolíferos (ponderada pela dimensão dos campos) na plataforma continental era de 9,8% (Barbosa, 2001). A parcela que excede a 5% (parcela que no jargão é conhecida como *royalties excedentes*) é definida pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), para cada campo petrolífero, em função da rentabilidade dos mesmos, e está sujeita a revisões, tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes.

¹¹ A esse respeito, ver Barbosa (2001).

- a criação das *participações especiais*, uma espécie de imposto sobre lucro extraordinário incidente sobre a atividade de produção em campos petrolíferos de alta rentabilidade¹²;
- a redução do prazo entre o fato gerador (produção de petróleo e gás) e a data do pagamento das participações governamentais (*royalties* + *participações especiais*).

Antes de comentar as modificações trazidas pela Lei do Petróleo sobre a forma de rateio dos *royalties*, convém especular sobre os motivos para uma elevação tão expressiva da sua alíquota e a criação de novas exações como as *participações especiais*. Em Serra e Patrão (2003) encontra-se o argumento de que a elevação da alíquota dos *royalties* e a criação das *participações especiais* serviram, pelo menos em parte, como “moeda de troca” no processo de aprovação da Lei do Petróleo. Efetivamente, a elevação da alíquota pode ser interpretada como forma de ressarcir o poder público pela perda do monopólio de exploração do petróleo, aprovada pela mesma lei. Em outros termos, essa elevação significava atenuar resistências no Congresso Nacional à aprovação da referida lei, através da introdução de expectativas de au-

mento de receitas para todas as esferas de governo.

A Lei do Petróleo não alterou a distribuição da alíquota mínima de 5% dos *royalties* à época vigente, mas instituiu um rateio diferente para os chamados *royalties* excedentes (isto é, para a alíquota entre 5% e 10%), cujo resultado final pode ser visualizado através da Tabela 2¹³.

Da nova repartição aprovada pela Lei do Petróleo, deve-se assinalar o crescimento da fatia reservada ao Governo Nacional. A entrada do Ministério da Ciência e Tecnologia na categoria de beneficiário dos *royalties* possibilitou a montagem do Fundo CTPetro, gerido pela Finep. Contudo, esse fundo reforça a pesquisa e o desenvolvimento do próprio setor petróleo, sendo ainda incipiente o esforço nacional em atrelar esses recursos às políticas de desenvolvimento de fontes alternativas de energia, como indicado, caso a postura seja tomar o *royalty* como mecanismo de promoção da justiça intergeracional.

O maior quinhão da esfera nacional teve como contrapartida, principalmente, a redução de recursos para o Fundo Especial. Este reparte os recursos entre

¹² Embora incidentes ainda sobre poucos campos petrolíferos, as *participações especiais* vêm crescendo exponencialmente, hoje (2003) representando para alguns municípios quantia equivalente ao repasse anual de *royalties*.

¹³ Cabe também aqui indagar por que a Lei do Petróleo não estabeleceu uma regra única de rateio dos *royalties*, preferindo ratificar a forma existente para a alíquota de 5% e criar novos critérios de repartição para os *royalties* excedentes. No mesmo sentido argumentam Serra e Patrão (2003) que o intuito fora barrar resistências à sua aprovação: deixando intacta a regra válida para a alíquota mínima de 5%, evitava-se uma eventual oposição dos entes que interpretariam suas perdas como uma violação em seus direitos adquiridos.

a totalidade dos estados e municípios brasileiros, petrolíferos ou não, sendo 80% destinados aos municípios e 20% às Unidades da Federação (UFs). A forma de rateio do Fundo entre os GSNs repete os mesmos coeficientes que informam o rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Portanto, o avanço da participação federal nas receitas dos *royalties* realizou-se em detrimento, sobretudo, dos GSNs não-petrolíferos, ou seja, os não-confrontantes com campos petrolíferos na plataforma continental.

Para uma visão geral do rateio dos *royalties* vigente, é necessário pois reunir as duas diferentes normas de repartição destas compensações: a Lei 7.990/89¹⁴, que regula a distribuição da alíquota mínima de 5%, e a Lei 9.478/97, que define uma nova repartição para os *royalties* excedentes (entre 5% e 10%). Como o rateio final depende da alíquota adotada para cada campo, a sistematização da repartição dos recursos entre os entes federados necessita da fixação de uma alíquota hipotética, assumida como 10% na Tabela 2 (logo, um campo cujos *royalties* excedentes sejam iguais a 5%).

Tabela 2 – Repartição dos *royalties* incidentes sobre a produção petrolífera na plataforma continental, segundo os beneficiários (alíquota = 10%)

Beneficiários	Distribuição da alíquota de 5% (Lei 7.990/89 e Decreto 01/91). (%)	Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98) (%)	Rateio final dos <i>royalties</i> entre os beneficiários (%)
Estados confrontantes	30,0	22,5	26,25
Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas	30,0	22,5	26,25
Municípios <i>onde se localizam</i> instalações de embarque e desembarque de petróleo	10,0	—	5,00
Municípios <i>afetados</i> por operações de embarque e desembarque de petróleo	—	7,5	3,75
Ministério (Comando) da Marinha	20,0	15,0	17,50
Ministério da Ciência e Tecnologia	—	25,0	12,50
Fundo Especial	10,0	7,5	8,75
Total	100,0	100,0	100,00

Fonte: Barbosa (2001) *apud* Serra e Patrão (2003).

¹⁴ A Lei 7.990/89 veio substituir a Lei 7453/85, antes apresentada, que estendeu o pagamento de *royalties* aos GSNs.

Ficam assim os GSNs com 70% das receitas dos *royalties*, seja diretamente, em função de serem confrontantes (estados e municípios), ou de pertencerem à área geoeconômica dos municípios confrontantes (municípios), ou de possuírem instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural (municípios), ou de serem afetados por estas últimas (municípios), seja indiretamente, porque também ficam com os recursos que se dirigem ao Fundo Especial, os quais retornam aos caixas de estados e municípios

de acordo com a lógica de repartição, respectivamente, do FPE e do FPM.

Para sustentar o argumento de que em razão da elevação das participações governamentais (*royalties+ participações especiais*), aprovada pela Lei do Petróleo, o debate sobre a repartição desses recursos vem ganhando visibilidade, a Tabela 3 revela o efeito final dessa distribuição sobre as receitas orçamentárias dos municípios pertencentes à Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro)¹⁵.

Tabela 3 – Receita orçamentária *per capita* dos municípios produtores de petróleo do estado do Rio de Janeiro e do conjunto dos municípios brasileiros¹⁶, segundo tamanho populacional – 2002 ou 2003¹⁷

Municípios produtores do estado do Rio de Janeiro					Receita <i>per capita</i> média (2002) do conjunto dos municípios brasileiros (R\$)
Faixa de tamanho populacional (hab.)	Ano	População (estimada)*	Receita Orçamentária (R\$)	Receita Orçamentária <i>per capita</i> (R\$)	
<20.000	2002				782,92
Quissamã	2003	13.674	90.000.000	6.581,83	
Carapebus	2002	9.365	38.331.786	4.093,09	
Armação de Búzios	2002	18.204	56.275.540	3.091,38	531,34
20.000;50.000	2002				
São João da Barra	2003	28.193	53.000.000	1.879,88	
Rio das Ostras	2003	45.874	193.317.390	4.214,12	555,17
50.000;100.000	2002				
100.000;250.000	2002				
Macaé	2002	140.466	361.258.182	2.571,85	654,94
Cabo Frio	2002	137.863	171.258.962	1.242,24	
250.000;500.000	2002				
Campos dos Goytacazes	2003	417.763	450.342.470	1.077,99	628,11

* População estimada com base na taxa geométrica anual de crescimento obtida no período 1991-2000.

Fonte: Elaboração própria a partir da Secretaria do Tesouro Nacional e do IBGE.

¹⁵ Sobre a Ompetro, ver Piquet (2003).

¹⁶ Um total de 4.130 municípios constavam da base da Secretaria do Tesouro Nacional relativa à execução orçamentária de 2002.

¹⁷ Quando de 2002, as receitas se referem à execução orçamentária, quando de 2003, expressam as receitas orçadas.

São orçamentos portentosos, que escancaram a distância entre os municípios produtores de petróleo (ou recebedores de *royalties*) e a realidade dos municípios brasileiros em termos de capacidade de investimento, arrebatando crescentemente o interesse de estudiosos, de gestores públicos e da comunidade regional.

Um grupo seleta de municípios beneficiários dos *royalties* nas principais regiões produtoras de petróleo do país possuem orçamentos compatíveis com políticas de promoção da justiça intergeracional no âmbito local e regional. Contudo, não são nada visíveis as ações nessa direção.

Há, certamente, um sem-número de programas e projetos financiados com

esses recursos, muitos dos quais voltados para combater o *déficit* social, que, por enquanto, ainda não é menos severo nas regiões petrolíferas. Há também uma enormidade de denúncias, partidárias ou não, formalizadas ou não, sobre os “descaminhos” dados aos recursos dos *royalties* pelos gestores dos GSNs. Mas o que se deseja realçar, muito antes de procurar avaliar a qualidade do gasto público, é que o processo de descentralização das receitas dos *royalties* se efetivou sem um aparato normativo que incentivasse: i) a aplicação dos recursos de forma a promover a justiça intergeracional; ii) uma ação consorciada, vertical e horizontalmente, entre as esferas subnacionais confrontantes com os campos petrolíferos em operação.

Notas conclusivas: evidências de uma descentralização descoordenada

A primeira evidência acerca da descentralização descoordenada dos recursos dos *royalties* reside nos próprios critérios vigentes para repartição dos recursos entre as esferas subnacionais. Focando a análise sobre a esfera municipal, devido à exacerbação desse problema nesse âmbito de governo, pode ser demonstrado que existe um forte determinismo físico nas regras de rateio dos *royalties* entre os municípios.

Um determinismo físico capaz de integrar um município no seleta grupo de produtores de petróleo (ou recebedores de *royalties*) simplesmente em fun-

ção de sua posição na costa brasileira, independentemente da presença de capitais transitórios em seus territórios voltados para o segmento de Exploração e Produção de Petróleo (E&P), o que, em última instância, deveria nortear a repartição dos *royalties*, caso fosse valorizada a política de promoção da justiça intergeracional.

Como argumentado na primeira seção, entre as iniquidades do processo de “alargamento” do ICMS da década de 1980 destaca-se a aplicação do pleno princípio do destino somente para as operações interestaduais com petróleo

e derivados e energia elétrica. Isso acabou por prejudicar a arrecadação nas unidades da federação exportadoras desses bens. Uma vez que tanto a produção petrolífera quanto a de energia hidroelétrica são geradoras de *royalties*, tais recursos vieram a funcionar como "atenuadores" do pleito por uma revisão constitucional por parte das unidades da federação perdedoras. Revisão esta que deveria pôr fim àquela exceção constitucional.

Se a arrecadação de ICMS era proporcionalmente inferior ao valor adicionado nessas unidades da federação, sendo elas produtoras de petróleo e energia hidroelétrica, acabavam por receber os *royalties* como mecanismo compensatório. Nessas circunstâncias, abre-se espaço para encarar os *royalties* como recebimentos destinados a reforçar as infra-estruturas de apoio às atividades petrolíferas, cobrindo a lacuna deixada pela não-incidência do ICMS sobre as operações interestaduais com o petróleo.

Contudo, dirigindo a análise para a esfera municipal, o determinismo físico a que se fez referência também é insensível aos reais impactos do segmento de E&P sobre o território. Faz-se referência aqui às externalidades negativas que, apenas de forma precária, informam os critérios de rateio dos *royalties* entre os municípios, o que se dá quando um município, por possuir determinadas insta-

lações de apoio à atividade de exploração *offshore*, é classificado como município pertencente à zona de produção principal, independentemente de sua posição geográfica em relação aos campos petrolíferos¹⁸.

Por outro lado, contudo, um município que sequer tenha um porto ou qualquer tipo de serviço de apoio ao segmento de E&P pode ser também classificado como pertencente à zona de produção principal e participar daquele seleto grupo cujas finanças foram retratadas na Tabela 3. Para isso, basta que as projeções (paralelas ou ortogonais) de seus limites territoriais na plataforma continental açambarquem pelo menos um poço petrolífero em operação, o que o torna pertencente à zona de produção principal, de acordo com a Lei 7.990/89. E, já em função da Lei 9.478/97, quanto mais campos petrolíferos estiverem no interior de suas projeções na plataforma continental, maior a participação do município no rateio dos *royalties* excedentes¹⁹.

Antes de qualquer consideração sobre a aplicação dos *royalties* pelos gestores locais, a forma como esses recursos são repartidos entre os municípios compromete qualquer política razoável de desenvolvimento regional, uma vez que não é nem a presença de capitais petrolíferos transitórios e nem mesmo o espraçamento territorial das externalidades negativas que orientam a partilha dos

¹⁸ Esse é o caso para os municípios do Rio de Janeiro e Niterói, conceituados em outubro de 2003 como municípios pertencentes à zona de produção principal da Bacia de Campos.

¹⁹ O Anexo 1 ilustra as projeções ortogonais e paralelas dos municípios pertencentes à Ompetro, auxiliando a compreensão sobre os valores repassados aos municípios a título de *royalties*.

referidos recursos, mas sim a posição geográfica do município em relação aos campos e poços petrolíferos.

Como sugestão para o rateio dos *royalties* que vise minimizar esse determinismo físico, propõe-se a introdução de critérios de rateio dos *royalties* entre os GSNs que, em algum grau, sejam subsidiados por avaliações periódicas sobre a efetiva aplicação desses recursos²⁰.

A utilização das próprias execuções orçamentárias municipais poderiam informar o modo como parte das receitas de *royalties* deveria ser repartida entre os municípios. Trata-se, em outros termos, da incorporação de critérios para rateio dos *royalties* que estimulassem, ou premiassem, os governos que promovessem²¹:

- i) uma elevação do nível de arrecadação própria [Receita Própria / (Receita de Transferências + *Royalties*)];
- ii) mecanismos de controle social sobre a destinação dada aos *royalties*, tanto ao nível decisório, quanto ao nível da prestação de contas;
- iii) investimentos consorciados com municípios vizinhos, impactados ou não pela atividade petrolífera.

Uma segunda evidência acerca da descentralização descoordenada dos recursos dos *royalties* diz respeito à total desvinculação desses recursos. No plano nacional, ainda é possível perceber uma destinação setorial indireta dos recursos dos *royalties* através da sua vinculação à pasta do Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Comando da Marinha. Contudo, no âmbito dos GSNs, não vale qualquer regra de vinculação. Os recursos dos *royalties* engrossam o caixa único desses entes, sendo apenas vedado o seu uso para contratação direta de pessoal ou pagamento de dívidas, embora sejam conhecidas as exceções legalmente aprovadas para uso dos *royalties* dos governos dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo no pagamento de dívidas desses estados ao governo federal. Como almejar um pacote de investimentos direcionados por esses entes a políticas de promoção da justiça intergeracional, com um grau tão elevado de desvinculação das receitas dos *royalties*?

A terceira e última evidência diz respeito à total inobservância no processo de descentralização dos *royalties* de mecanismos de promoção de uma ação coordenada entre as esferas de governo, no sentido de coordenação tanto vertical quanto horizontal. É claro que a discussão sobre a forma de aplicação

²⁰ Muitas Unidades da Federação, para rateio da cota parte do ICMS entre seus municípios, incorporam critérios de avaliação "ex-post", que servem como forma de promover determinadas políticas locais de interesse do estado.

²¹ O acompanhamento das variáveis que serviriam de critério para a repartição dos *royalties* pode ser efetuado por meio das estatísticas oficiais ordinárias da Secretaria do Tesouro Nacional, das Secretarias Estaduais de Fazenda, do IBGE, ou ainda por meio de controles extraordinários, financiados com os próprios recursos dos *royalties*.

das receitas de *royalties* nos estados e regiões produtoras deve ser informada pelo debate sobre federalismo fiscal, ou seja, sobre a eficiência comparada do gasto e do planejamento públicos, da arrecadação, do controle social, realizados nos âmbitos nacional, regional ou local.

Seria possível, alternativamente, pensar em um desenho institucional para a distribuição dos *royalties* que centralizasse esses recursos na esfera federal, porém obrigando-a a transferi-los para os governos subnacionais de acor-

do com normas legais que definissem o perfil das aplicações e que reservassem parte dos recursos aos territórios impactados pela atividade petrolífera para ser utilizada exclusivamente em diversificação produtiva. Deve ficar claro, pois, que a discussão acerca da legitimidade do pagamento de *royalties* às esferas subnacionais e acerca das formas de estruturar a aplicação desses recursos deve ser travada concomitantemente com o debate sobre os efeitos perversos resultantes do processo de descentralização fiscal que ocorreu no Brasil a partir do início da década de 1980.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Érika. *A Tributação do Consumo pela Sistemática do Valor Adicionado em Contextos Federativos: Problemas e Possíveis Alternativas para Lidar com a Questão*. Campinas, 1999. Dissertação (Mestrado) – Unicamp: Instituto de Economia, Campinas. 1999.

BAHL, R.; LINN, J. Fiscal decentralization and intergovernmental transfer in less developed countries. Trabalho apresentado no International Institute of Public Finance, 46th Congress, Brussels, 1990.

BARBOSA, Décio H. (Org.). *Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural*. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156 p.

FERREIRA, Sérgio G. Federalismo Fiscal: Resenha: Richard Bird, Repensando Tributação Subnacional. Rio de Janeiro: BNDES, Secretaria para Assuntos Fiscais, *Informe-se*, n. 12, 2000.

HOTELLING, Harold. The Economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, p. 137-175, abr. 1931.

KRAUTKRAEMER, Jeffrey. Nonrenewable Resource Scarcity. *Journal of Economic Literature*, XXXVI v., p. 2.065-2.107, Dec. 1998.

LEAL, José Agostinho A.; SERRA, Rodrigo V. Uma investigação sobre os critérios

de repartição e aplicação dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia. (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

_____. Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos *Royalties* Petrolíferos no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, XXX., 2002, Nova Friburgo. *Anais...* Nova Friburgo: ANPEC, 2002.

MARTINEZ-ALIER, Juan; SCHLÜPMANN, KLAUS. *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

MELO, Marcus André. Políticas Urbanas para a Nova Década: uma Agenda de Questões. In: *Desenvolvimento em Debate*. Rio de Janeiro: Mauad; BNDES, 2002. V. 3.

PIQUET, Rosélia. Da cana ao petróleo: uma região em mudança, In: _____. (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. *Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

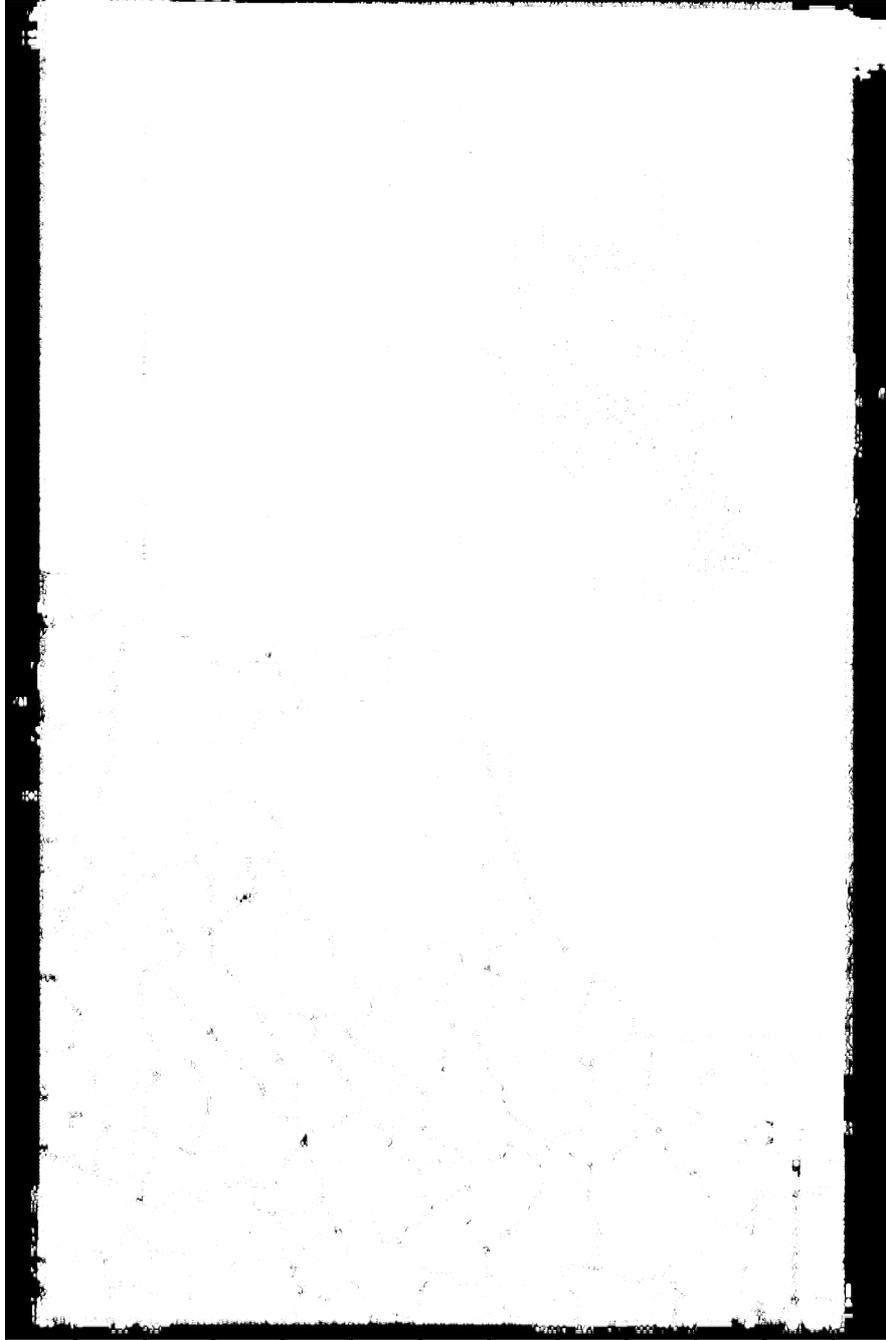
PRADO, Sérgio. *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. São Paulo: Projeto EBAP/Konrad Adenauer, 2001. Mimeo.

SERRA, Rodrigo V.; PATRÃO, Carla. Impropriedades das normas de distribuição territorial dos royalties no Brasil. In: PIQUET, Rosélia. (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SUPPLY, Eduardo. O Brasil não é o Alaska. Disponível em: In: www.senado.gov.br/web/senador/esupply/publicações26.htm. Acesso em maio 2002. Mimeo.

VARSANO, Ricardo. *Tributação de Mercadorias e Serviços*. Rio de Janeiro: IPEA, 1987. (Textos para Discussão Interna, n. 106).

Anexo 1 – Bacia de Campos: projeções ortogonais e paralelas dos limites municipais na plataforma continental



Fonte: Barbosa (2001).

Resumo

O governo federal paga a estados e municípios 70% das receitas arrecadadas sob a denominação de participações governamentais (*royalties*, participações especiais etc.) sobre a extração de petróleo e gás natural. Pela Constituição, o governo federal é proprietário de todas as jazidas existentes no país. Quais as razões e objetivos que levaram a União a repartir essas receitas com os entes subnacionais? Este artigo objetiva mostrar aspectos cruciais e problemáticos do processo de descentralização fiscal que ocorreu no Brasil a partir do início da década de 1980 e utilizar o caso da repartição dos recursos de *royalties* para ilustrá-los. Por outro lado, procura demonstrar que para discutir e corrigir as deformações no uso dos recursos de *royalties* é necessário travar concomitantemente o debate sobre esses efeitos perversos produzidos pelo processo de descentralização fiscal no Brasil.

Palavras-chave. *royalties* do petróleo, federalismo fiscal no Brasil, regiões petrolíferas no Brasil.

Abstract

The central government distributes 70% of royalties and others special payments made by the oil and natural gas companies in Brazil to the sub-national governments. The central government is, by the law, the owner of all oil, natural gas and mineral resources that exist in the national ground. This article discusses the fiscal decentralization that have occurred in Brazil since the early of the decade 1980 to highlights the reasons why too much money is transferred to the sub-national governments without any kind of conditionality or restriction in its application. It is argued that those royalties and other special payments must be linked to a process of productive diversification in the regions where oil extraction occurs.

Keywords. oil royalties, fiscal federalism in Brazil, oil extraction regions in Brazil.

Recebido em setembro de 2003. Aprovado para publicação em outubro de 2003

José Agostinho Anachoreta Leal é doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e professor/pesquisador do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes (RJ)

Rodrigo Valente Serra é doutorando em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente no Instituto de Economia da Unicamp e professor/pesquisador do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes (RJ)

Os conflitos em torno do uso da água na Baixada dos Goytacazes, no Norte Fluminense: a construção social da escassez*

Paulo Roberto Ferreira Carneiro

Os conflitos em torno do uso da água vêm sendo tratados na literatura técnica especializada em recursos hídricos como situações que decorrem da sua escassez quantitativa e qualitativa. Nesse enfoque, o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de água tende a determinar o grau de competição pelo seu uso. O problema dessa forma de abordagem reside em desconsiderar os processos históricos e sociais que constituem as situações de escassez e as formas desiguais de apropriação da água pelos diferentes segmentos sociais e econômicos nas circunstâncias reais de conflito.

Partiu-se aqui de uma outra premissa; a que considera os conflitos pelo uso da

água como inerentes à disputa pela apropriação de recursos territorializados. Nessa perspectiva, os conflitos pelo uso da água não decorrem apenas da luta pelo recurso objetivamente escasso, posto que essa escassez é ela mesma socialmente determinada. Pretende-se demonstrar que por meio de lutas materiais e simbólicas os atores sociais buscam legitimar politicamente suas respectivas representações socialmente construídas sobre o uso dos recursos territoriais em disputa. Ao se estabelecer uma luta classificatória pela representação da forma legítima de utilização dos recursos hídricos, entram em confronto as lógicas distintas que presidem o uso desses recursos.

* Este artigo foi elaborado com base no capítulo 3 da dissertação de mestrado *Dos Pântanos à Escassez: A construção social dos conflitos em torno do uso da água na Baixada dos Goytacazes, no Norte Fluminense*, de minha autoria, apresentada ao IPPUR/UFRJ em abril de 2003. A pesquisa que serviu de base para o presente trabalho contou com a colaboração de Gustavo Bezerra.

Em geral, os critérios utilizados para determinar as situações de escassez de água utilizam métodos quantitativos para definir valores médios *per capita* de água necessários para a satisfação das necessidades humanas. A partir desses índices, as unidades geográficas são classificadas de acordo com uma escala de intensidade de escassez hídrica. Se, por um lado, esses critérios são elaborados numa perspectiva estritamente técnica, por outro, não deixam de representar uma visão dominante do problema, omitindo o conteúdo sociológico da escassez hídrica, qual seja, o que exprime a forma desigual como esses recursos são apropriados pelos diferentes grupos sociais em situações conflituosas particulares.

Falkenmark (apud Sumpsi, 1998) define o índice de disponibilidade de água como o quociente entre os recursos hídricos renováveis (considerados constantes ao longo do tempo) e o tamanho da população. Segundo esse critério, um país tem problema de água se a disponibilidade está compreendida entre 1.000 m³ e 2.000 m³ por pessoa por ano (a essa categoria pertencem países como o Reino Unido, a Índia, o Paquistão ou a Tanzânia). Quando o índice de disponibilidade é inferior a 1.000 m³, diz-se que o país sofre escassez de água, ou melhor, a falta de água se converte em uma grave ameaça para a produção de alimentos, o desenvolvimento econômico e a proteção dos sistemas naturais. De acordo com o autor, o número cada vez maior de países cujo crescimento demográfico ultrapassa o nível em que pode manter-se comodamente com os

recursos hídricos disponíveis dá uma idéia da magnitude crescente dos problemas de escassez de água. Atualmente, 26 nações, que abrigam um total de 232 milhões de pessoas, pertencem à categoria de países com escassez de água (11 deles se situam na África e nove, no Oriente Médio). Muitos deles possuem os índices de crescimento demográfico mais elevados do mundo, agravando rapidamente seus problemas de água (Postel apud Sumpsi, 1998).

Existem outros critérios que contemplam o nível de estoque de água, como, por exemplo, os que utilizam como índice de escassez o rateio entre o consumo e as reservas renováveis de um país em um ano determinado (ONU apud Sumpsi, 1998). De acordo com esse critério, a ONU distingue quatro categorias de escassez de recursos hídricos:

- escassez de água reduzida, em que se incluem países que utilizam menos de 10% de seus recursos renováveis de água doce. Normalmente não ocorrem situações de escassez sérias referentes à disponibilidade de recursos hídricos;
- escassez de água moderada, em que se incluem países que utilizam entre 10 e 20% de seus recursos renováveis de água doce. A água começa a ser um fator limitante, e são necessários esforços significativos para incrementar a oferta;
- escassez de água média-alta, em que se incluem países que utilizam entre 20 e 40% de seus recursos renováveis

de água doce. É preciso resolver conflitos de competição pelo uso entre distintos setores de atividade e demandas ambientais. O uso sustentável da água começa a ser ameaçado;

- escassez de água severa, em que se incluem países que utilizam mais de 40% de seus recursos hídricos renováveis de água doce. Manifesta-se uma dependência crescente de dessalinização, e o uso de águas subterrâneas pode ultrapassar o nível de recarga natural dos aquíferos. Há uma necessidade urgente de implantar modelos de gestão sustentável do recurso hídrico.

Tanto este critério como o anterior permanecem no nível da análise quantitativa da oferta e demanda hídricas como uma condição determinada *per se*, como uma variável independente das características sociais diferenciadas que estão subjacentes.

A Unesco-Rostlac, em relatório publicado em 1986, apresenta a seguinte análise sobre os conflitos relacionados ao uso dos recursos hídricos:

los conflictos por el uso de los recursos hídricos al interior de una cuenca, surgen desde dos vertientes. Los conflictos que se generan entre lo que ofrece la naturaleza y lo que demandan o necesitan los hombres, para la vida y la producción; y los conflictos entre los hombres por el uso de la misma oferta hídrica. Estos últimos se expresan de dos formas: Hombres que usan más

agua de la que necesitan, impidiendo que otros la puedan usar, y hombres que usan el agua deteriorando su calidad.

Dessa forma, o que se entende por problema hídrico? Segundo esse mesmo relatório, “es el conjunto de desajustes entre la distribución de la oferta hídrica y de la distribución de las necesidades o demandas hídricas”. Nessa abordagem, o conflito pelo uso dos recursos hídricos é apresentado como uma competição dos homens com os limites impostos pela natureza e como o embate entre os homens quando há uma oferta hídrica limitada. Nesse tipo de definição de conflito, lidamos com um único sujeito da demanda, desconsiderando sua especificidade sociológica. É a luta do homem contra os limites da natureza e a dos “homens” entre si, reconstruindo a idéia do homem hobbesiano do estado de natureza, indivíduos hipoteticamente livres e iguais em suas demandas por recursos.

Uma outra abordagem recorrente sobre a escassez hídrica procura relacionar o crescimento demográfico como fator determinante para o esgotamento do recurso natural. Em artigo divulgado em janeiro de 2001 na lista de discussão da Comissão de Gestão de Recursos Hídricos da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, intitulado “Crescimento populacional condena milhões à indigência hidrológica”, Lester Brown (2001), presidente do Conselho do Worldwatch Institute, apresenta seu entendimento sobre as questões que, segundo ele, resultarão na “indigência hidrológica”:

(...) Em 2050, a Índia deverá adicionar à sua população mais 519 milhões de pessoas e a China 211 milhões. O Paquistão deverá ter quase 200 milhões a mais, crescendo dos 151 milhões atuais para 348 milhões. Egito, Irã e México estão destinados a aumentar sua população em mais da metade até 2050. Nestes e em outros países carentes de água, o crescimento populacional está condenando milhões de pessoas à indigência hidrológica, uma forma de pobreza da qual é muito difícil escapar. (...) Se os governos dos países carentes de água não adotarem medidas urgentes para estabilizar a população e elevar a produtividade hídrica, a escassez de água em pouco tempo se transformará em escassez de alimentos. (...) Os governos não podem mais separar a política populacional do abastecimento de água.

Ao dar ênfase ao binômio crescimento demográfico X escassez, esse autor retoma a tese malthusiana de que o aumento da população da espécie humana é superior à quantidade de alimentos capaz de ser produzida para o seu sustento, conforme foi sustentado por Thomas Malthus em 1798. O neomalthusianismo de Lester Brown evidencia-se na indicação da necessidade do controle populacional como forma de conter o risco de escassez dos recursos hídricos. Para ele, a escassez hídrica, que tem por consequência imediata a escassez de alimentos, é decorrência do crescimento descontrolado da população, passando ao largo das variadas

situações de desigualdade social, política e econômica que subsistem nesses países e na relação dos países centrais com os países periféricos, assim como das evidências acerca da relação entre crescimento da renda e transição demográfica.

David Harvey, analisando o postulado neomalthusiano sob uma perspectiva crítica, explica-o pelo fato de a ciência do século XX no mundo ocidental ter sido dominada pela tradição do materialismo aristotélico. Junto com essa tradição, o empirismo lógico, trazido de volta pelo fortalecimento filosófico do positivismo, tem provido boa parte da base paradigmática para o debate científico. Segundo ele, as consequências políticas que brotam desses resultados podem ser sérias. A projeção de uma visão neomalthusiana na política presente pode dar margem à repressão, seja internamente ao país, seja externamente mediante políticas neocoloniais. Frequentemente, a perspectiva neomalthusiana tem a função de legitimar tais políticas e, portanto, de preservar as posições da elite instituída (Harvey, 2001).

Acselrad (1997a, p. 2-5), referindo-se às abordagens quantitativas em relação à redução do consumo de matéria e energia, de certas correntes neomalthusianas do ecologismo, ressalta que

as políticas que se concentram na redução do consumo quantitativo de matéria e energia, sem qualquer associação com medidas redistributivas, podem resultar no equacionamento da questão ecológica sem

nenhuma implicação no que se refere à equidade social, [e acrescenta]: (...) Os sujeitos políticos que exercem a hegemonia sobre o território tenderão a impor aos demais sujeitos seus próprios projetos para o meio ambiente. Há, portanto, que se considerar que é a coexistência e interação entre os diferentes sujeitos em um mesmo ambiente material que vai permitir com que seja considerada a existência de conflitos entre as maneiras diferentes de se apropriar do território e de seus recursos e, também, que sejam afastados os riscos de que a lógica dos agentes sociais hegemônicos seja única e exclusiva.

Há que reconhecer que a visão hegemônica, que omite os sujeitos subjacentes aos conflitos pelo uso da água, está amplamente difundida nos meios técnico e acadêmico. Seu problema é considerar o meio ambiente como um ente global, uno e genérico, portanto socialmente desterritorializado e, desse modo, desprovido de multiplicidade e singularidades, já que, como formula Boehmer-Christiansen (1995, p. 276), “não há um ambiente global, mas múltiplos ambientes, a maioria dos quais há muito tempo deixou de ser ‘natural’”.

Para Moore (1996), o meio ambiente é um campo contestado material e simbolicamente – sua nomeação redistribui o poder sobre os recursos territorializados, pela legitimação/deslegitimação das práticas de apropriação da base material da sociedade e/ou de suas localizações. Visto sob esse prisma, o recurso

hídrico é um campo de disputas, material e simbólico, atravessado por esforços diferenciados pela legitimação de sua utilização.

Burningham (1994), por seu turno, considera que o “meio ambiente” não é uma entidade moral duradoura, mas um valor variável no tempo e no espaço, um recurso argumentativo a que atores sociais recorrem discursivamente através de estratégias de localização conceitual em condições específicas da luta social por “mudança ambiental”, ou seja, por fortalecimento de certos interesses/projetos em contextos de desigualdade sociopolítica.

Desse modo, a perspectiva generalizante não percebe o campo dos recursos hídricos como um campo de disputas pela legitimação de interesses específicos, singulares e territorialmente localizados, em que os atores travam permanentemente uma luta simbólica, buscando legitimar seu projeto para transformá-lo no projeto de toda a sociedade.

Dessa perspectiva, procurou-se contribuir para uma compreensão sociológica dos conflitos em torno da água, fugindo ao esquema analítico dominante no campo dos recursos hídricos, qual seja, aquele segundo o qual os conflitos decorrem de situações objetivas de escassez da água, desconsideradas as relações de poder e dominação que permeiam os conflitos subjacentes, assim como a existência de diferentes projetos sociais e culturais em disputa num dado território.

Metodologicamente, a questão está em como se contrapor a essa perspectiva hegemônica, que, com seu enfoque generalizante e fetichizado, permanentemente escamoteia os aspectos sociopolíticos na análise dos problemas relacionados aos recursos hídricos. Só por meio de trabalhos empíricos é possível demonstrar como esses critérios generalizantes são de pouca validade para a compreensão de situações concretas de conflito.

A área escolhida para a realização do estudo localiza-se na região conformada pela planície deltaica do rio Paraíba do Sul, denominada de Baixada dos Goytacazes (ou Baixada Campista), situada no norte do estado do Rio de Janeiro. A pesquisa empírica foi desenvolvida entre os meses de abril e outubro de 2002, ocasião em que foram realizadas entrevistas qualificadas com atores relacionados direta ou indiretamente aos conflitos em torno do uso da água nessa área.

Assim, conduziu-se a investigação dos conflitos pelo uso da água na região da Baixada Campista com base nas seguintes hipóteses de trabalho:

- os conflitos pelo uso da água na região não decorrem apenas da luta pelo recurso escasso. A “naturalização do conflito” conduz a uma visão superficial, encobrendo a pluralidade de formas sociais de uso da água em disputa;
- as disputas pelo uso da água são lutas sociais em torno das quais formam-se sujeitos coletivos: atores e grupos

com interesses divergentes quanto a valores, significados e intenções com respeito à utilização da água;

- os agentes sociais, nas situações de conflito pelo uso da água, tentam fazer predominar sua posição ou estabelecer sua hegemonia, buscando legitimar seu projeto para transformá-lo em um projeto de toda a sociedade;
- os conflitos pelo uso da água se configuram a partir das formas pelas quais os agentes representam simbolicamente, usam e se apropriam do território e seus recursos. A especificidade e o conteúdo dos conflitos variam em função das estruturas simbólicas que vão sendo construídas, elas mesmas reprodutoras (ou redefinidoras) do universo de relações sociais e políticas engendradas.

Quando da elaboração da pesquisa, os primeiros contatos mantidos logo trouxeram indicações de que seria preciso recuar bastante no tempo para obter, de fato, um entendimento razoável sobre toda a complexidade dos conflitos sociais pela apropriação das águas fluviais e lacustres da Baixada Campista. Por um lado, porque as intervenções naqueles sistemas hídricos são de grandes dimensões desde tempos bem pretéritos (evidenciando a relevância que o tema possui historicamente na região). Por outro, porque toda a trama de relações entre os agentes sociais envolvidos nos conflitos torna-se muito mais nítida a partir da observação dos comportamentos históricos que os agentes sociais têm assumido. Entretanto, neste artigo, privi-

legiou-se a análise dos conflitos em torno do uso da água a partir do começo da década de 1990 até agora. Nesse período, marcado pelo fim da “mediação” institucional dos conflitos, que coubera até então ao Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), extinto no início do governo Collor de Melo, consolidou-se localmente uma ampla percepção de que o recrudescimento

dos períodos de estiagem e a inexistência de um órgão gestor dos canais seriam os fatores responsáveis pela intensificação dos conflitos pelo uso da água. Problematicando essa perspectiva, a análise aqui apresentada objetivou trazer para a discussão as relações de poder e dominação subjacentes, assim como a existência de diferentes projetos sociais e culturais em disputa naquele território.

O período da escassez

No final da década de 1980, com a falência do modelo autoritário, era grande no Brasil a impressão de que seria preciso redimensionar o papel do Estado e de sua máquina administrativa. Assim, o primeiro presidente eleito em 30 anos, Fernando Collor de Melo, assumiu o poder em 1990 com uma plataforma que interpretava a reforma administrativa, fundamentalmente, como a necessidade de promover o “enxugamento da máquina” governamental.

Inspirado, de um lado, por um novo paradigma de eficiência que concebia as estruturas menores como mais capazes de executar as mesmas tarefas empregando menos recursos e, de outro, por uma nova concepção de Estado que deveria manter sua intervenção apenas nas esferas em que seria estritamente necessário (ou seja, a estratégia da desestatização considerada como um “fim” em si) (Costa e Cavalcanti, 1990/1991, p. 91), o governo promoveu uma ampla e acelerada reforma administrativa, “idealizada estritamente” pelos quadros do poder

executivo e implementada exclusivamente por medidas provisórias.

Nos marcos supracitados, ainda nos primeiros 100 dias de governo, já havia, por exemplo, diminuído o número de ministérios de 18 para 12 e reduzido o número de unidades administrativas e cargos de direção/assessoramento no âmbito das estruturas internas dos ministérios. Fundações também foram extintas, além de uma empresa pública e uma sociedade de economia mista. No bojo dessa “reforma”, o governo extinguiu ainda cinco autarquias, entre elas o próprio DNOS e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), duas instituições-chave para o setor agroindustrial campista há muitos anos.

Na área de saneamento, a extinção pura e simples do DNOS, sem a criação de instituição alternativa, deixou o Governo Federal sem um órgão gestor de obras de infra-estrutura voltada ao saneamento básico.

Ao longo da década de 1980, o DNOS já enfrentava uma profunda crise institucional. Sua extinção, no entanto, é menos um desdobramento dessa crise do que uma decisão inserida no contexto das reformas neoliberais que se seguiram. Na região em estudo, sua extinção resultou no abandono da monumental estrutura hidráulica construída ao longo de décadas e no fim da principal instância mediadora de conflitos em torno do uso da água, provocando um vazio institucional grave e duradouro.

Entretanto, a mediação conduzida pelo DNOS sempre esteve orientada pelos interesses da agroindústria canavieira. Outros atores sociais, em particular os pescadores, nunca foram reconhecidos pelo órgão como um grupo social com legitimidade para reivindicar seus interesses.

Com a introdução da irrigação na década de 1970, os antigos canais de drenagem passaram a ser utilizados com dupla função. Por um lado, a manutenção dos canais desobstruídos era necessária para permitir o rápido esgotamento das águas acumuladas com as chuvas; por outro, a necessidade de preservação de níveis de água suficientes para atender aos sistemas de irrigação induzia os proprietários rurais e as usinas a obstruir o curso de água com pequenas barragens, dificultando o escoamento das águas.

De terras úmidas, pantanosas, com inúmeras lagoas permanentes e tempo-

rárias, a Baixada Campista passou a ter terras ressecadas e em alguns locais salinizadas, sobretudo nos períodos de baixa pluviosidade, sem água suficiente para suprir as necessidades do novo modelo agrícola intensivo em irrigação.

A Figura 1 foi reproduzida do mapa elaborado por Alberto Lamego, que integra o trabalho "Geologia das quadriculas de Campos, São Tomé, Lagoa Feia e Xexé", publicado em 1955 pelo Departamento Nacional da Produção Mineral. Esse mapa é um importante registro da profusão de lagoas, lagunas e brejos que dominaram a paisagem da região Norte Fluminense até princípios do século XX. A Figura 2, por seu turno, mostra os principais canais de drenagem, responsáveis pelo dessecamento da planície, que foram implantados pelo DNOS até o final da década de 1960.

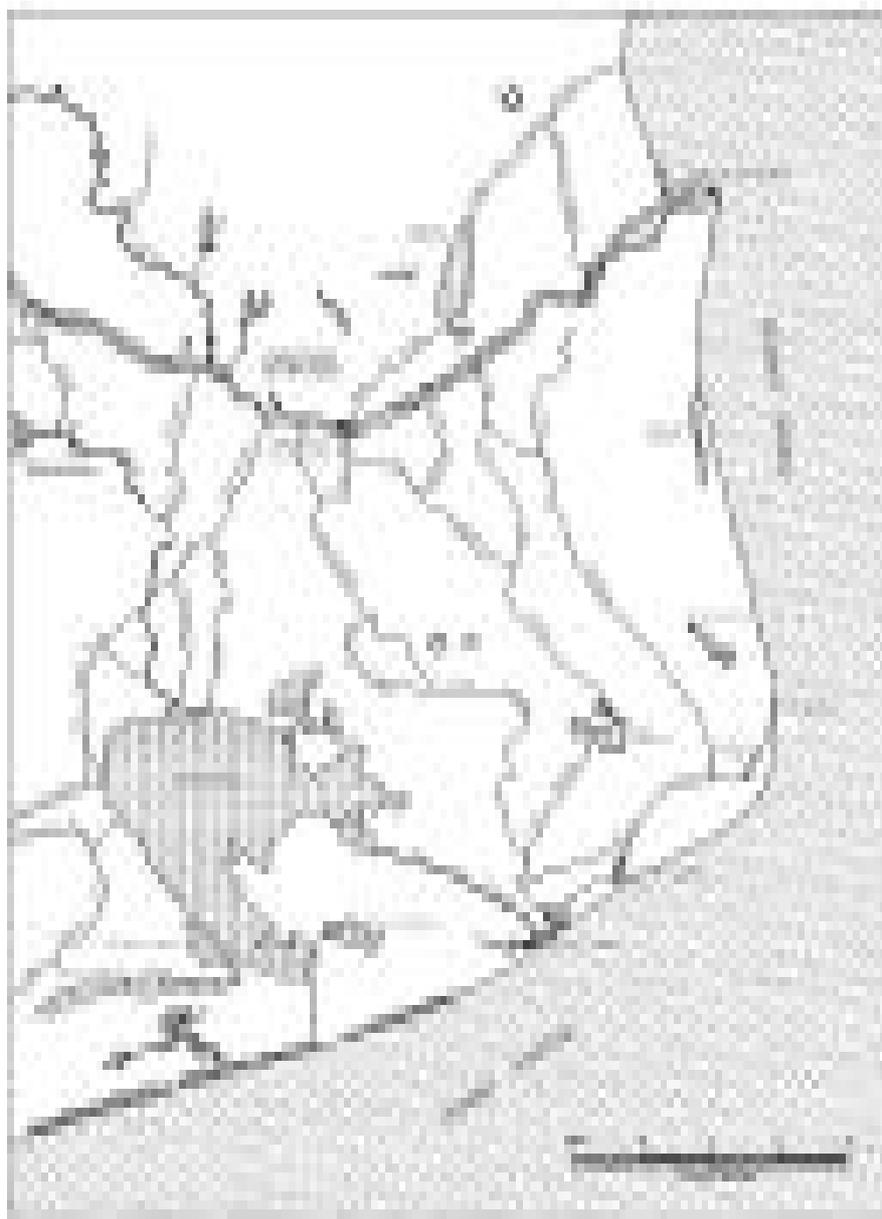
Com o abandono das estruturas hidráulicas e da manutenção dos canais, as condições, já precárias, do sistema hidráulico se agravaram rapidamente. Nos períodos de seca, quando o rio Paraíba do Sul tem o seu nível de água bastante baixo, diversas captações que alimentam os canais ficam desafogadas, comprometendo o abastecimento das propriedades rurais. A forte redução da oferta de água para os canais tem também como consequência imediata o aumento do nível da poluição hídrica, já que os canais são receptores do lixo e do esgoto lançados na área urbana de Campos.

Figura 1 – Lagoas e lagunas na Baixada dos Goytacazes no início do século XX



Fonte: Alberto Lamego - Geologia das Quadrículas de Campos, São Tomé, Lagoa Feia e Xexê. Boletim DNPM n°. 154, 1955.

Figura 2 – Canais de drenagem da Baixada dos Goytacazes



Fonte: IBGE.

Os proprietários rurais e as usinas, carentes de água para a irrigação e para a operação das unidades fabris, buscam elevar o nível de água dos canais construindo pequenas barragens. Essas barreiras interceptam o já pequeno fluxo de água, prejudicando todos os outros usuários localizados a jusante. Tais soluções individuais disseminam os conflitos por água por praticamente toda a região drenada pelos canais.

Os períodos secos dos últimos anos pioraram a situação, forçando mudanças de postura dos usineiros e proprietários rurais. Se no passado a lógica que prevalecia era a “recuperação das terras”, ou seja, a ampliação da área produtiva com a incorporação de terras drenadas onde antes eram lagoas e brejos, agora admite-se a elevação do nível de água de algumas lagoas, mesmo com perda de áreas produtivas. O importante é ter água abundante para aumentar a produtividade da lavoura. Nesse sentido, a acumulação de capital pela ampliação das áreas exploradas passou a ser menos importante do que a sua acumulação por meio do aumento de rendimentos obtidos por unidade de área. O que antes era visto como brejo, criadouro de mosquitos e causador de endemias, responsável pela pobreza econômica da Baixada Campista, passou a ser identificado como reservatórios de águas, fundamentais para a estocagem de água a ser utilizada na irrigação. As lagoas assumem, pois, novo significado no discurso hegemônico das classes produtoras campistas.

No início do ano 2000, alguns fatores já apontavam para uma certa trans-

formação no quadro de conflitos que teve início a partir da segunda metade da década de 1970, a saber:

- a consolidação da agricultura irrigada tornou-se mais premente para os ganhos de produtividade da produção agrícola local do que a expansão da área plantada;
- a percepção, por parte dos produtores rurais, de um recrudescimento dos períodos de estiagem evidenciou a importância estratégica da manutenção de estoques de água nas lagoas para viabilizar a irrigação e garantir níveis satisfatórios de umidade nos solos;
- a maior visibilidade política dos pescadores, de grupos sociais ligados aos movimentos ambientalistas e de técnicos qualificados do poder público municipal e estadual possibilitou um rearranjo de forças entre os atores da sociedade campista.

Os conflitos que se desenvolveram na Baixada Campista em torno da água, que têm como marco histórico a criação da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense na década de 1930 e, posteriormente, o DNOS, são bastante complexos e desqualificam qualquer análise de cunho essencialmente setorial. Os mais diversos interesses econômicos e políticos se manifestam, requalificando e ressignificando os conflitos em torno da água.

As disputas pela apropriação da água

Em função da complexidade das questões envolvendo as disputas em torno da utilização da água na Baixada Campista, tornou-se necessário realizar um recorte analítico do que, no âmbito deste trabalho, se entende por conflito em torno do uso da água. Nesse sentido, o foco de atenção da pesquisa privilegiou os conflitos concernentes aos segmentos que usam a água como insumo de atividades econômicas ligadas à agroindústria canavieira, entre si e em relação ao segmento dos pescadores, que necessitam da água como base de sustentação da atividade de pesca.

Assim, neste item serão discutidos os principais conflitos pertinentes ao recorte analítico mencionado anteriormente:

1. conflitos internos ao segmento agro-industrial, envolvendo, especificamente, usinas e produtores rurais e produtores rurais entre si;
2. conflitos entre os segmentos dos pescadores e dos produtores rurais.

O primeiro tipo de conflito envolve disputas pela apropriação dos recursos hídricos dentro de um mesmo campo de interesses, no caso a utilização da água como insumo produtivo para a agroindústria canavieira¹. O segundo envolve conflitos que põem em disputa modos distintos de apropriação material e simbólica de uma determinada base de recursos territorializados, no caso a água, e que, em última instância, podem levar à inviabilização da permanência de uma determinada prática social².

¹ Adota-se aqui o pressuposto de que os sujeitos sociais se distribuem num espaço social que é multidimensional, conforme foi definido por Pierre Bourdieu. Segundo esse autor, esse espaço social é um conjunto aberto de campos relativamente autônomos, subordinados, quanto ao seu funcionamento e às suas transformações, de modo mais ou menos firme e mais ou menos direto ao campo de produção econômica: no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominantes estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas, sem se constituírem, necessariamente, em grupos antagônicos (Bourdieu, 2002).

² São conflitos entre grupos sociais que desenvolvem modos diferenciados de apropriação, uso e significação dos territórios. Esse conflito pode se dar em torno de uma realidade territorial ou diante de um recurso como, por exemplo, a água; ou em função de efeitos da atividade de um agente social sobre as condições materiais e o exercício das práticas de outros agentes. É um conflito que ocorre entre formas sociais distintas de apropriação e significação que têm a sua durabilidade ameaçada, seja porque disputam no mesmo espaço o mesmo recurso, seja porque a condição de continuidade de uma depende de práticas que a outra desenvolve. Os sujeitos sociais de tais conflitos tendem a acionar, no campo das representações, a noção de durabilidade das condições materiais do exercício de suas atividades como um critério de legitimação ou de deslegitimação das práticas de apropriação do território e seus recursos. A durabilidade, juntamente com a idéia de sustentabilidade, está no campo das representações. O conflito ambiental envolve, no plano das representações, a dimensão da continuidade da apropriação material, ou seja, a possibilidade de continuar existindo a base material e, por conseguinte, a forma social (Acsegrad, 1997b).

Seguindo essa classificação, os atores sociais são definidos dentro de cada um desses campos de poder³, tanto por sua participação direta como sujeito, individual ou coletivo, quanto pelas posições estratégicas que assumem no espaço de relações: campo de disputas em torno da água.

Convém reconhecer que os grupos componentes dos segmentos sociais nas situações de conflito aqui analisadas não são monolíticos. Diferenças de posicionamento no interior de um mesmo grupo ocorrem, no entanto, em seus aspectos fundamentais, as posições assumidas pelos atores sociais estão relacionadas às posições que ocupam no espaço social: é a partir da proximidade dos indivíduos nesse espaço relacional que se afirmam, com maior probabili-

dade, identidades em torno de objetivos comuns⁴.

Portanto, no recorte analítico adotado, os atores sociais em conflito pela apropriação da água são considerados dotados de quantidades distintas de elementos de poder sobre os recursos: organizações empresariais (usinas sucroalcooleiras), produtores rurais e pescadores. Os atores referidos anteriormente são os envolvidos diretamente nos conflitos. Os demais atores, por não estarem diretamente envolvidos nas situações de conflito, aparecem na análise de acordo com seu posicionamento em face dos conflitos. É o caso, por exemplo, das prefeituras, órgãos do estado do Rio de Janeiro, ambientalistas, Ministério Público etc.

³ Para Bourdieu, é no campo de poder que se dá a relação de força entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital –, de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder, entre as quais possuem uma dimensão capital as que têm por finalidade a definição da forma legítima do poder (Bourdieu, 2002).

⁴ Para Bourdieu, as escolhas que os agentes sociais operam nos mais diferentes domínios da sua prática são, elas mesmas, caracterizadas relacionalmente, ou seja, tendo em vista a relação entre as posições que os diferentes grupos ocupam no espaço social, o autor construiu um arcabouço teórico que articula as diferentes categorias de percepção do mundo com as proximidades e distâncias que os grupos sociais mantêm entre si no espaço social, a partir do “capital global” que possuem, composto de capital econômico, capital social e capital cultural. Os conflitos seriam explicáveis por essa distância social, que depende do capital econômico possuído, mas também do capital cultural de cada grupo. Dessa forma, os agentes ou grupos sociais se distribuem no “espaço social” a partir de três dimensões: na primeira dimensão, de acordo com o volume global de capital que possuem; na segunda, de acordo com a estrutura de seu capital, isto é, de acordo com o peso relativo dos diferentes tipos de capital, econômico e cultural, no conjunto do seu patrimônio; e, na terceira, de acordo com a evolução, no tempo, do volume e da estrutura de seu capital. Bourdieu compõe, dessa forma, um espaço social multidimensional, em que a posição de cada indivíduo ou grupo social dependerá do volume e da estrutura de seu capital, ampliando, dessa forma, o conceito de classe social, marcadamente determinado pela posição econômica (Bourdieu, 1989).

Conflitos internos ao segmento agroindustrial

As usinas sucroalcooleiras sempre utilizaram os abundantes recursos hídricos da Baixada Campista para fins de processamento industrial da cana. A água, captada principalmente de mananciais superficiais, é utilizada nas várias etapas do processo de fabricação do açúcar e do álcool, e também na lavagem da cana, que tem de ser feita antes da moagem por estar impregnada de fuligem devido à queima.

Para garantir o acesso a expressivos volumes de água, as usinas foram instaladas de forma estratégica nas proximidades dos mananciais com maior disponibilidade de água, sobretudo quanto à garantia de vazão nos meses mais críticos. Além disso, por iniciativa própria ou através do DNOS, foram implantados canais terciários de adução (conectados aos canais primários e secundários construídos pelo DNOS) de modo a não faltar água em suas unidades industriais. Conseqüentemente, as usinas foram instaladas nas margens dos rios Paraíba do Sul, Muriaé e Ururaí (afluente da lagoa de Cima), e próximo à lagoa Feia. Algumas foram instaladas junto aos canais construídos pelo DNOS que captam água do rio Paraíba do Sul.

O relatório "Saneamento das Várzeas nas Margens do rio Paraíba do Sul, a Jusante de São Fidélis", elaborado pela Engenharia Gallioli para o DNOS e concluído no final do ano de 1969, indicava:

(...) Para fins de irrigação superficial e como meio de alimentar o lençol freático, consideramos útil que todos os canais com origem na margem direita do rio Paraíba do Sul (Cacumanga etc.) sejam coligados com o rio para poderem derivar, com aquelas finalidades, durante os meses de escassas precipitações, descargas da ordem de 5 m³/s. Algumas dessas obras já existem, mas só uma é mantida em funcionamento, o canal Cambaíba. (Engenharia Gallioli, 1969, p. 177)

Portanto, segundo essa fonte, o canal Cambaíba, até a primeira metade da década de 1970, era o único canal que aduzia água do rio Paraíba do Sul.

A partir da segunda metade da década de 1970, o DNOS implantou ou recuperou as tomadas de água dos outros canais, através de financiamentos concedidos pelo IAA. Contudo, atualmente, todas elas estão em péssimo estado de conservação, sendo que algumas já não aduzem água para os canais no período de seca.

Na década de 1970, todas as usinas já estavam instaladas e, até o final dessa mesma década, não enfrentavam problemas de disputas por água. Posteriormente, já nos anos 1980 e, mais significativamente, a partir dos anos 1990, vários fatores irão concorrer para o surgimento de conflitos. Ressaltam-se, dentre eles: a implementação do uso

da água em sistemas de irrigação, cuja intensificação ocorreu ao final dos anos 1970; a extinção do DNOS; a diminuição dos índices pluviométricos regionais; a deterioração dos canais de drenagem; o comprometimento das tomadas de água que aduzem água do rio Paraíba do Sul; e a diminuição da vazão do rio Paraíba do Sul em tempo seco, impossibilitando a adução de água pelos canais de drenagem.

Em relação à irrigação, a partir da segunda metade da década de 1970, os grandes e médios produtores de cana, principalmente, passaram a requerer água para irrigar suas culturas (incluindo também as próprias usinas, dado que sempre possuíram lavouras próprias)⁵.

Tal demanda adicional por água acabou originando disputas internas desse crescente segmento de usuários de recursos hídricos. No entanto, muitos afirmam que tais contendas não assumiam grandes dimensões durante as décadas de 1970 e 1980. Ademais, argumenta-se que o DNOS, mesmo no período em que enfrentou as suas maiores dificuldades operacionais (década de 1980), costumava funcionar como uma instância mediadora de disputas por água entre os irrigantes, bem como entre eles e as usinas.

No passado havia também [disputas entre irrigantes], mas estas divergências eram canalizadas para o DNOS. Ele era a instância à qual recorriam

os proprietários prejudicados. O DNOS sempre procurava alguma forma de compensação para esses. É claro que os grandes proprietários e as usinas eram mais beneficiados do que os pequenos proprietários fornecedores de cana. Mas de qualquer maneira, havia sempre uma tendência do DNOS de contemporar esses conflitos e atender os pequenos também. Eles poderiam não ficar totalmente satisfeitos com a atuação do DNOS, mas diria que não se poderia falar em conflitos de grandes proporções. Sempre era possível algum tipo de negociação. (entrevista com ambientalista, abr. 2002)

No entanto, a extinção do órgão ocorre exatamente num momento em que há um significativo recrudescimento dos períodos de estiagem. O estudo realizado recentemente pelo Sistema de Meteorologia do Estado do Rio de Janeiro (Simerj) (Marques et al., 2001) concluiu que houve um decréscimo nos níveis anuais de precipitação entre 1961 e 2000, chegando a 30% em Campos dos Goytacazes. Segundo o mesmo estudo, em termos médios, as localidades representativas das regiões norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro apresentam características de regiões semi-áridas.

Nos últimos 13 anos, em função da menor disponibilidade hídrica e da ausência de um órgão público mediador, muitos produtores e usinas passaram a

⁵ Alguns fatores dificultam a utilização de sistemas de irrigação pelos pequenos proprietários, entre eles o acesso à água, determinado pela localização da propriedade em relação aos mananciais, e o custo de implantação e operação desses sistemas.

recorrer a atitudes “individuais” para conseguir água, justificando tal postura, em geral, pela necessidade de proteger seus investimentos, comprometidos pela pequena quantidade de água nos canais.

Duas são as modalidades básicas de intervenção empreendidas como forma de “autodefesa” para a garantia do acesso à água: o barramento dos cursos de água e o manejo privado de comportas instaladas pelo DNOS. Essas práticas acabam por prejudicar outros irrigantes instalados mais a jusante, pois ficam impossibilitados de aduzir água em quantidade suficiente e qualidade razoável. Inúmeros são os relatos de casos desse tipo, que ocasionalmente culminam em inquéritos instalados pela Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) ou pelo Ministério Público.

Entretanto, a institucionalização do conflito é o que os produtores, majoritariamente, procuram evitar. De um modo geral, os irrigantes esquivam-se de interferências tidas como “externas”. Leia-se aí interferências do poder público, seja da Serla, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do poder judiciário ou da prefeitura. Preferencialmente optam por tentar resolver as disputas informalmente, como “bons vizinhos”. Conforme afirma um importante produtor e um dos pioneiros da irrigação na região:

A água está aí e todo mundo, digamos que aleatoriamente, faz uma pequena retenção para poder fazer

uma pequena elevação do nível d'água e poder utilizar a bomba. A pessoa vai lá e represa um pouquinho essa água (...) cada um que pode vai fazendo umas pequenas barragens, umas pequenas retenções, sempre deixando passar, pois todo mundo é bom vizinho. (Entrevista, abr. 2002)

A vantagem dessa solução informal ou extra-institucional das controvérsias é a possibilidade de deixar em aberto que cada usuário possa eventualmente fazer também um barramento segundo a sua conveniência. Busca-se manter, portanto, as intervenções “individuais” em sigilo, mesmo quando causam prejuízos a si próprios. Afinal, muitas vezes a vítima é vilã em outra oportunidade.

Entretanto, os conflitos por água envolvendo usinas e produtores rurais não ocorrem de forma generalizada. Passaram a ocorrer mais especificamente com as usinas que utilizam água diretamente dos canais construídos pelo DNOS, como é o caso da usina São José e, até recentemente, da usina de Tocos, ambas localizadas na margem direita do rio Paraíba do Sul.

A usina São José está situada na baixada, entre os canais Coqueiros e Cambaíba, porém não capta diretamente em nenhum desses canais. O canal Coqueiros, devido a sua localização, poderia ser uma opção de abastecimento para a usina, mas nos meses de baixa vazão do rio Paraíba do Sul esse canal recebe apenas esgotos sem tratamento da cidade de Campos.

A solução encontrada pela usina foi captar a água do canal Cambaíba através de um artifício hidráulico, provocando conflitos com outros usuários. Como o canal Cambaíba dispõe de comportas em melhores condições de funcionamento e não há problema de cota no período seco em relação ao rio Paraíba do Sul, é possível aduzir água desse rio mesmo nos meses mais críticos. Para poder receber as águas desse canal, a usina tem que desviá-las para um outro canal que se estende até a usina. Essa operação é feita elevando-se o nível de água do canal Cambaíba por meio de uma barragem de pedra, conhecida como barragem do Mergulhão. Uma pequena elevação do nível de água do Cambaíba é suficiente para derivar a água desse canal para o canal São José, interligado ao Cambaíba em um ponto acima da barragem. No entanto, ao represar parcialmente o canal, a usina deixa os usuários situados a jusante sem água suficiente para irrigar suas plantações.

A reação dos irrigantes tem sido a abertura freqüente da barragem do Mergulhão, geralmente durante a noite. Quando a barragem é aberta, o nível de água do canal baixa, impedindo que a água entre pelo canal São José. Se a barragem não for refeita rapidamente, a usina é obrigada a interromper o funcionamento da moenda.

Quando a Serla intercede em favor dos irrigantes e impõe a abertura da barragem para a passagem da água, a usina adota uma outra estratégia. Nessas ocasiões, que são raras, a usina aprofunda

o leito do canal de Ligação, causando o mesmo efeito de captação de boa parte da água aduzida do Cambaíba.

Um representante da usina São José, ao ser questionado se já houve conflito violento ou alguma denúncia ao poder público, revela o modo particular como esses conflitos se desenvolvem:

Não, até então tem sido um finge que não sabe o que o outro fez. Eu vejo que está aberto vou lá e fecho, eles vêem que está fechado vão lá e abrem. Se você perguntar se eu fiz, vou dizer que não, se perguntar para eles [referindo-se aos irrigantes], eles vão dizer que não. Enfim, se sustenta uma acomodação para não ter briga. (Entrevista, out. 2002)

Essa situação de “conflito dissimulado” perdura por boa parte da safra, coincidindo com o período seco, que costuma ir de fevereiro a abril, mas, com o prolongamento da estiagem, tem se estendido por um tempo maior.

Segundo esse mesmo representante, no ano passado, a usina parou de funcionar duas vezes, totalizando 15 dias sem produzir açúcar por falta de água, gerando um grande prejuízo. Em parte, essas paralisações ocorrem porque não se consegue manter a barragem fechada por muito tempo:

A gente ia lá barrava um pouquinho, o pessoal ia à noite e tirava, tanto proprietários situados a jusante da barragem do Mergulhão, como funcionários da usina Barcelos que

irrigam terras também a jusante da barragem. Nós chegamos a ir até a usina Barcelos para dizer que o nosso caso não era irrigação, que era uma questão de sobrevivência, se a usina parar iremos desempregar no mínimo 2.000 pessoas, porque tem o corte de cana envolvido. (Ibid.)

O representante da usina utiliza com frequência essa linha discursiva para justificar o controle privado sobre as águas:

no ano passado nós tivemos problemas de entrega de produtos contratados. Vendemos açúcar e não conseguimos fabricar um grão por falta de água. Como não tínhamos estoques tivemos que pagar multa pelo não cumprimento do prazo. (Ibid.)

Em relação à área irrigada de propriedade da usina Barcelos, há uma compensação por parte da usina São José, que ameniza o conflito. Segundo um representante da usina Barcelos:

A usina São José nos compensa com uma água de rejeito da usina, que não tem vinhoto. (Entrevista, out. 2002)

No relato de um proprietário que se sente prejudicado pela usina São José⁶

pode-se perceber que, apesar de existir conflito de interesses, há também uma situação de mútua dependência. Se a água não chega até suas terras, o produtor corre o risco de perder pelo menos uma parte da plantação, arcando com enormes prejuízos. Por outro lado, se a usina vier a fechar por falta de água, é menos um comprador para a sua produção⁷.

Esse mesmo proprietário demonstra um certo ceticismo quanto à capacidade de os órgãos públicos resolverem a situação:

A disputa é tremenda. A gente fica sofrendo porque a Serla quer fazer o trabalho dela e ela tem um controle sobre isso tudo, se não me engano, mas, infelizmente, ela não está tendo apoio para ter eficácia em sua ação. O Tecnorte [Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense] está fazendo, também, um projeto de alta tecnologia maravilhoso. Todavia, estamos a 10 anos-luz dessa tecnologia, a gente não consegue nem irrigar, como é que vamos chegar nesse primeiro mundo idealizado por eles? A luta é violenta, cada um tem de se virar como pode. (Entrevista, out. 2002)

Ainda assim, acaba por reconhecer a importância econômica da usina:

⁶ Entrevista concedida em outubro de 2002 para este trabalho. A área irrigada por esse proprietário mede de 300 a 400 ha. Pelo padrão fundiário da região, é um proprietário de porte médio.

⁷ Apesar de a produção de cana-de-açúcar ser insuficiente para atender à demanda, o peso relativo do custo de transporte da cana faz com que as usinas dêem preferência para os produtores situados mais próximos da usina. Esse aspecto, dentre outros, restringe o poder de negociação dos produtores, por dependerem de um grupo reduzido de usinas.

Ninguém da região quer que a usina São José feche. Ela gera mais empregos e mais impostos do que um produtor. Ela tem que ter prioridade porque é maior. Ela tem que ser mantida, não pode fechar. Eu até entendo que ela tem que ter uma prioridade, apesar de ser contra a passividade dos fazendeiros do canal do Cambaíba. (Ibid.)

Para o presidente da Associação de Plantadores de Cana de Campos (Asflucam), os canais estariam "sem domínio", "sem dono", demonstrando que os conflitos também aparecem no plano discursivo. É um grande proprietário rural se contrapondo à atitude da usina, quebrando a "regra" do "conflito dissimulado", referido anteriormente. O amplo capital político da Associação, que tem cerca de 9.500 associados, dá cobertura a um confronto mais aberto com a usina:

O que fazem as usinas? Elas precisam de água para lavar suas canas e moer. Elas vão dentro de um canal, e por menor quantidade de água que tenha, eles colocam umas pedras e fazem uma barragem, e começam a reter aquela "aguinha" e desviam aquela "aguinha" para industrialização. Nós já falamos numa reunião com a Secretaria de Planejamento: nós não somos contra que as usinas tenham água. Pelo contrário, a usina precisa ter água, mas o poder público precisa dar outro jeito! Ao permitir que a usina faça isso, prejudica a cultura do coco do seu João Manuel, ou da cana. Porque os canais ainda estão sem domínio, sem

dono! Não tem ninguém tomando conta dessa "joça"! Não tem ninguém tomando conta dos canais nem ninguém tomando conta da adução da água. (Entrevista, abr. 2002)

Há situações em que o conflito ocorre por excesso de água. Em 2001, a usina São José conseguiu autorização da Secretaria de Meio Ambiente de Campos para abrir as comportas do canal Cambaíba, que estavam emperradas, impedindo a entrada da água do rio Paraíba do Sul. Após a abertura das comportas, ocorreu uma cheia no rio Paraíba do Sul. Como as comportas tinham sido danificadas ao serem abertas, não foi possível fechá-las integralmente: a água entrou de forma descontrolada, inundando grande parte das propriedades ao longo do canal Cambaíba. Em protesto, os proprietários rurais realizaram uma manifestação na porta da usina.

Os conflitos com a usina São José não envolvem somente os irrigantes do canal Cambaíba; os usuários do canal Coqueiros se sentem igualmente prejudicados por ela.

O DNOS, na década de 1970, construiu um pequeno canal dentro das terras da usina São José, denominado de Ligação, interligando os canais São José e Coqueiros. O objetivo era conduzir parte da água do canal Cambaíba para o canal Coqueiros, através dos canais São José e de Ligação. Ocorre que toda a água derivada pelo canal São José é captada pela usina para ser utilizada no processo industrial, deixando o canal de Ligação sem função. Recentemente houve um

protesto dos irrigantes que dependem do canal Coqueiros.

Os conflitos pelo uso da água entre produtores rurais que usam sistemas de irrigação ou necessitam de água para a dessedentação de animais sucedem em praticamente toda a baixada. Entretanto, em algumas regiões esses conflitos se tornaram mais freqüentes, como é o caso da região central da baixada, drenada pelos canais Coqueiros e Cambaíba.

O canal Coqueiros atravessa um extenso trecho da zona urbana de Campos, recebendo grande carga de efluentes líquidos e sólidos. Por atravessar uma extensa área urbana, tem significativa importância para o sistema de drenagem da cidade em época chuvosa. No seu trecho rural, os conflitos são freqüentes e decorrem da disputa pela captação de água para fins agrícolas e industriais. É comum, nas épocas secas, a construção de barragens para elevar o nível de água e possibilitar a adução pelos sistemas de irrigação, prejudicando outros usuários a jusante. A situação se agrava pelo elevado grau de assoreamento do canal e a presença de vegetação aquática que obstrui seu leito.

O canal Cambaíba, por sua vez, possui um sistema de adução de água do rio Paraíba do Sul em melhor estado de funcionamento. Esse canal funciona como um afluente para o canal Coqueiros e para o São Bento. Em relação ao Coqueiros, apresenta a vantagem de não receber efluentes urbanos, por se localizar integralmente em área rural. Ao longo de sua extensão, há também vá-

rias barragens feitas por produtores rurais e pela usina São José, conforme foi abordado anteriormente.

Esses conflitos têm se manifestado também na esfera jurídico-institucional. Alguns processos, inquéritos e ações públicas vêm sendo acionados pelo Ministério Público, Ibama, prefeituras e ONGs, solicitando que a Serla coíba o barramento de canais e a realização de obras de drenagem de lagoas.

A título de exemplo, cabe citar o ofício 37/2000, encaminhado pelo chefe do Ibama em Campos ao gerente regional da Serla, acatando denúncia feita por um proprietário rural contra um outro proprietário. A denúncia refere-se à interceptação de dois córregos através da construção de uma barragem. O proprietário que construiu a barragem já havia cometido a mesma infração dois anos antes, tendo sido intimado, na ocasião, a restabelecer o fluxo normal da água, além de multado pelo órgão.

O proprietário, por ocasião da segunda infração, defendeu-se das acusações, em documento anexo ao processo, mediante o argumento de que todos os proprietários vizinhos "realmente com escrituras e impostos pagos" teriam com ele se parabenizado pela edificação da barragem, dado que seria comum ocorrerem estiagens prolongadas na área. Procurando legitimar seu ato, o mesmo apelou para o "papel social" da sua ação:

a obra tem como objetivo o "bem-estar" do local, recuperando o que

já existia, permitindo que as pessoas necessitadas continuassem a utilizar a pesca como meio de manter seu sustento. (Entrevista, abr. 2002)

Na sua defesa, o proprietário apela para uma lógica recorrente nas construções discursivas de alguns produtores rurais que utilizam a irrigação: os conflitos devem ser resolvidos “fora” das instituições públicas. Com o fim do DNOS, os proprietários rurais e as usinas assumiram boa parte do controle das estruturas hidráulicas, operando comportas e barrando os cursos de água de acordo com seus interesses. A fragilidade institucional das instituições públicas abriu caminho para a condução privada do sistema de canais e, também, para a mediação privada desses conflitos. O público e o privado se confundem na percepção dessa elite agrária local.

Em resumo, as freqüentes intervenções são iniciativas individuais e de autoria conhecida. No entanto, a preferência por manter a tutela dessas relações no plano extra-institucional é bem manifesta,

pelo menos para o segmento dos usineiros e proprietários, detentores de “tipos de capital” que lhes permitem maior poder de negociação em proveito dos seus interesses. Tal dinâmica, isenta de maiores mediações dos poderes públicos, contempla bem esses grupos historicamente dominantes, que atuam no sentido de mantê-la com tais contornos gerais.

Cabe assinalar que um componente fundamental do discurso dos atores envolvidos nos conflitos, de modo a garantir a manutenção da autonomia do grupo na mediação das disputas, é a minimização, tanto quanto possível, da existência dos conflitos. Tal estratégia é particularmente perceptível na adjetivação empregada para qualificá-las. Por exemplo, recusam sistematicamente o epíteto de “conflitos” para a enunciação das disputas. Nas próprias entrevistas, quando os membros desses grupos eram argüidos sobre a existência de conflitos, prontamente corrigiam com eufemismos considerados mais adequados: desentendimentos, “pequenas desavenças”, desacordos etc.

Conflitos entre pescadores e produtores rurais

Os pescadores vêm logrando, desde a década de 1970, aprimorar a sua capacidade de organização e representação, com o estabelecimento de associações, a utilização de instrumentos jurídicos e administrativos na defesa de seus interesses, e a construção de relações com mandatos parlamentares, tendo elegido,

inclusive, um vereador oriundo de sua base social. Com isso, vêm adquirindo uma visibilidade até então inédita na sociedade local.

Atualmente, os pescadores vivenciam duas situações bastante distintas, a saber:

- em relação aos que dependem da pesca realizada nas grandes lagoas de água doce (Feia e Campelo), já não haveria razões para acontecerem os históricos conflitos com produtores rurais. A situação teria se modificado depois que a prefeitura de Campos passou a operar as comportas do canal da Flecha, garantindo um nível de água na lagoa Feia mais favorável à atividade de pesca. No caso da lagoa do Campelo, a recuperação do espelho de água foi atribuída à construção de uma barragem pelos trabalhadores rurais de um assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
- por outro lado, em relação aos que realizam a pesca no litoral e nas lagoas costeiras, as questões permanecem praticamente inalteradas, motivando situações frequentes de conflito.

Como se verá a seguir, as diversas representações dos segmentos litigantes articulam diferentes formulações discursivas, acionando lógicas diversas sobre as formas de apropriação da água. Para uma melhor compreensão dessas disputas em torno da água e suas especificidades, serão discutidas com base no recorte espacial: a) questões relativas às lagoas Feia e Campelo; b) conflitos relacionados às lagoas costeiras.

A) QUESTÕES RELATIVAS ÀS LAGOAS FEIA E CAMPELO

Os conflitos que emergiram ao final dos anos 1970 com a implantação do projeto modernizador do DNOS, situa-

ram em planos opostos o segmento agroindustrial, seu principal beneficiário, e os pescadores, cuja atividade econômica viu-se progressivamente desestabilizada.

A construção do canal da Flecha, concluída em 1948, implicou em uma redução da superfície líquida da lagoa Feia de aproximadamente 100 km², com notório prejuízo para a atividade de pesca, o que teria justificado os levantes dos pescadores contra as ações do DNOS.

Após a construção desse canal, o nível da lagoa Feia passou a ser regulado pelas 14 comportas instaladas próximo à Barra do Furado. Com a extinção do DNOS, essas comportas passaram a ser operadas pela prefeitura de Quissamã e, mais recentemente, pela prefeitura de Campos, sem qualquer orientação ou programação técnica.

Na visão de alguns atores, com o recrudescimento dos períodos secos, estaria ocorrendo uma nova atribuição de significado para a lagoa Feia, levando a um consenso em torno da necessidade do aumento do seu espelho de água. Esse consenso estaria integrando os pescadores, os ambientalistas e o setor agroindustrial, exatamente os três principais grupos que historicamente divergiram quanto à apropriação simbólica e material das águas. Se, por um lado, a manutenção do nível de água das lagoas já constitui uma demanda histórica de pescadores e ambientalistas, por outro lado, os proprietários rurais estariam aderindo a essa causa, em função do aumento da prática da agricultura irrigada.

Após uma série de conflitos ocorridos em 2001, a Serla promoveu uma reunião com as prefeituras de Campos e de Quissamã, o Sindicato de Produtores Rurais de Campos e a Associação de Pescadores de Ponta Grossa dos Fidalgos, em que se chegou a um acordo quanto à forma de operação das comportas do canal da Flecha. Segundo o acordo firmado, caberia à prefeitura de Campos a operação das comportas do canal da Flecha, mantendo o nível de água da lagoa Feia entre as cotas 3,60 m e 3,80 m. Na opinião do representante da Serla, a reunião foi um marco histórico:

Para mim foi um marco histórico porque teve a anuência do sindicato rural que historicamente sempre teve interesse na drenagem das áreas e na ampliação das áreas agrícolas. Essa postura se modificou com o agravamento da falta d'água. Talvez hoje eles consigam admitir perder um pouco de terra plantada para poder ter a garantia de água. [Sobre a reunião, acrescentou]: Chegamos a um denominador comum de um conflito antigo na região: a briga entre "a cana e o peixe". A estiagem prolongada, provocada pelas drenagens, chegou ao ponto de prejudicar os proprietários que, então, viram a importância da água, levando todos a um consenso em relação ao problema. (Entrevista, abr. 2002)

Contudo, cabe destacar que essa posição otimista em relação a um possível consenso entre pescadores e proprietários rurais tem que ser interpretada criticamente. O presidente do Sindicato

de Produtores Rurais, referindo-se aos conflitos com os pescadores em torno da lagoa Feia, é claro em seu ponto de vista:

Não sei muito sobre os pescadores. Mas posso dizer o seguinte: a Lagoa Feia é um reservatório de água para nós fundamental. Ela deve ser utilizada. Ela foi prevista, pelo pessoal do DNOS, para servir como um armazenador de águas para nós irrigarmos. A lagoa Feia foi feita para isso. (Entrevista, abr. 2002)

De todo modo, alguns fatores têm contribuído para a diminuição dos conflitos com os pescadores da lagoa Feia. Constata-se que a prefeitura de Campos estaria investindo mais nos pescadores, em função da emergência desse segmento social "com voz" e da possibilidade crescente de atendê-los em face da elevação das receitas públicas com o recebimento dos *royalties* do petróleo. Desde o ano de 2000, os pescadores vêm sendo remunerados pelo município durante o defeso da pesca, que dura três meses. A presidente da Associação de Pescadores de Ponta Grossa dos Fidalgos tem obtido também apoio de órgãos federais:

Esse foi um ano de vitória para nós porque conseguimos, através da associação, benefícios para a comunidade de Ponta Grossa. Conseguimos curso de qualificação, junto ao Ministério do Trabalho, ganhamos recursos que servirão para tentar melhorar a qualidade de vida e kits de cozinha industrial que estão para chegar. Esses kits ser-

virão para montar um mercado de peixe. (Entrevista, out. 2002)

Pelo teor da entrevista, podemos perceber a postura pragmática da nova liderança, que, durante sua gestão na associação, tem conquistado alguns benefícios para a comunidade.

Historicamente, a mobilização dos pescadores deu-se na forma de “levantes” contra as ações do DNOS, ocorridos entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1980. Já as lideranças atuais, conscientes da sua maior visibilidade social, têm adotado uma outra estratégia, a busca de apoio dos poderes públicos:

Os pescadores sempre viam os órgãos como inimigos, nunca viram os órgãos como amigos, que poderiam acompanhar o trabalho. Começamos a mudar a mentalidade deles, reunindo-os, montando grupos, tentando colocar na cabeça deles que não adianta só reclamar. A partir do momento em que os órgãos começaram a se reunir com a comunidade as coisas foram mudando, eles foram entendendo e buscando parceria. (Ibid.)

Outro fator de abrandamento dos conflitos foi a mudança na operação das comportas do canal da Flecha, que passou a ser realizada a partir de 2001 pela prefeitura de Campos. Segundo vários depoimentos colhidos no âmbito da pesquisa, a prefeitura de Quissamã, que assumira o funcionamento das comportas após a extinção do DNOS, operava

tão-somente de acordo com os interesses dos produtores rurais, mantendo o nível de água da lagoa desfavorável à atividade pesqueira. Segundo a presidente da Associação de Pescadores de Ponta Grossa dos Fidalgos, quando a prefeitura de Campos assumiu a operação das comportas, os pescadores passaram a ser mais atendidos em seus pleitos.

Do ponto de vista dessa liderança, a solução definitiva para a pesca na lagoa viria com a construção de uma escada de peixe no local das comportas do canal da Flecha e a manutenção do nível de água da lagoa na cota em que se encontrava.

Em relação à lagoa do Campelo, no início dos anos 1980 os pescadores destruíram as comportas instaladas no canal do Cataia, que impediam a comunicação dessa lagoa com o rio Paraíba do Sul. Após esse episódio, os conflitos continuaram, mas em menores proporções, sempre envolvendo interesses antagônicos de produtores rurais e pescadores, os primeiros reivindicando a redução do espelho de água da lagoa, os segundos reivindicando maior volume de água.

No ano de 2001, os trabalhadores rurais de um dos núcleos do assentamento Zumbi dos Palmares construíram uma barragem no canal Antônio Resende, responsável pela drenagem da lagoa do Campelo, com o objetivo de aumentar o volume e a qualidade da água do lençol freático, excessivamente ácida à época. Mesmo com as reclamações dos proprietários rurais situados a

jusante da barragem, a Serla e a prefeitura de Campos resolveram manter a barragem, por entender que a situação da lagoa do Campelo tinha chegado em um nível crítico. Adicionalmente, a prefeitura de Campos realizou a limpeza do canal do Vigário, adutor de água do rio Paraíba do Sul para a lagoa do Campelo. Essas duas intervenções recuperaram parte do volume original da lagoa, melhorando significativamente a qualidade da água do lençol freático e permitindo a retomada da atividade de pesca. Com a recuperação do volume de água da lagoa, a barragem passou a verter água, dissuadindo os protestos dos proprietários situados a jusante.

Percebe-se, portanto, que “projetos” sociais historicamente antagônicos passaram a apresentar uma convergência de interesses dos segmentos envolvidos até então inédita na região. Não obstante, dificilmente poder-se-á concluir que os conflitos em torno do uso da água não mais ocorrerão. Em primeiro lugar, mesmo com o aumento do poder reivindicatório dos pescadores, as elites agrárias locais não reconhecem a pesca como uma atividade social e historicamente integrada à região da Baixada Campista, segundo o teor dos depoimentos citados anteriormente. Em segundo lugar, o consenso temporário em torno da manutenção das lagoas esconde concepções distintas acerca do seu significado. Essa diversidade de conceitos subentende propostas diversas quanto à forma de gestão dos canais com base em percepções divergentes relativamente às intervenções para a correção dos problemas. Defrontam-se aí duas ra-

cionalidades bastante distintas, e o que converge não são os propósitos e sim os resultados objetivos dessas racionalidades. Para o produtor, a lagoa significa mera fonte fornecedora de água, que deve chegar à propriedade em quantidades desejadas; para o pescador, a lagoa é o ambiente vital e estável que assegura a reprodução social de seu modo de vida. Sabatini (1997) considera que nessas situações estão em evidência distintas visões de mundo. Por um lado, o meio ambiente é visto como recurso econômico, ou sistema de recursos naturais; por outro, o meio ambiente equivale a “espaço de vida”. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que o encontro entre essas duas racionalidades se dá em um contexto lógico de dominação: trata-se de entender essas duas perspectivas como desencontros dessas distintas racionalidades que percebem e atuam sobre a natureza de maneira diferente (Sabatini, 1997).

B) CONFLITOS RELACIONADOS ÀS LAGUNAS COSTEIRAS

Os atuais conflitos entre pescadores e agricultores, muito embora não se comparem ao período 1970/80, são motivados principalmente pelo risco de salinização das terras e, em algumas situações, são decorrentes de disputas envolvendo a manutenção de áreas agrícolas, pastagens e loteamentos de veraneio *versus* recuperação das lagoas costeiras.

A construção dos canais São Bento e Quitunguta, entre as décadas de 1940 e 1960, modificou totalmente a dinâmica

das lagoas costeiras da Baixada Campista, desestabilizando toda a base econômica das comunidades de pescadores ali existentes. O rio Iguaçú, um dos principais pontos nodais da baixada, para onde convergia boa parte das águas, hoje é uma pequena lagoa chamada lagoa do Açú. No passado, o rio Iguaçú era um dos principais escoadouros das águas da lagoa Feia. Recebia também águas provenientes do rio Paraíba do Sul, através de uma seqüência de lagoas, envolvendo a lagoa do Taí, lagoa Quitinguta e a lagoa Salgada. Com as obras do DNOS, todo o sistema se inverteu: as águas da lagoa Feia, que corriam para o norte e desembocavam no mar, passaram a correr para o sul, através dos canais artificiais, construídos perpendicularmente aos canais naturais.

No período de chuva, as lagoas e lagoas recebiam parte das águas que escoavam da baixada, provocando seus extravasamentos e, conseqüentemente, a abertura da Barra do Açú. Com o rompimento da barra, havia a renovação das águas das lagoas com água do mar que penetrava pela barra, possibilitando também a entrada de peixes e camarões. Quando a barra voltava a fechar, ficava um criadouro natural que garantia a pesca até o próximo ciclo das águas. Segundo um técnico da prefeitura de Campos, esse ciclo natural de abertura e fechamento da barra estava incorporado à vida cultural da comunidade de Açú.

Esse evento estava ligado, diretamente, a aspectos culturais da comunidade. Porque era um momento em que havia renovação das águas nas

lagoas, havia renovação no estoque pesqueiro, depois, a barra se fechando, ficava um criadouro natural, e as comunidades faziam uso dessa riqueza. (Entrevista, abr. 2002)

Uma outra ligação das lagoas costeiras com o mar era feita no local conhecido como “buraco do Ministro”. Nesse ponto havia uma ligação natural do oceano com a lagoa do Lagamar, que foi fechada pelo DNOS para a construção de um dique-estrada, que liga o Farol à Barra do Furado.

As águas que antes convergiam para esses pontos de comunicação com o mar passaram a ser recolhidas por esses canais artificiais (São Bento e Quitinguta) e conduzidas para o canal da Flecha, que desemboca na Barra do Furado, receptora de toda a drenagem da baixada.

Dessa forma, a renovação dos estoques pesqueiros passou a depender do único ponto de comunicação com o mar, que é a Barra do Furado. Esse foi e continua sendo um dos principais focos de conflito entre pescadores, produtores rurais, sitiantes e prefeituras.

O argumento dos proprietários rurais é que a penetração da cunha salina é altamente prejudicial aos solos. Em contraste, para os pescadores, a comunicação das lagoas costeiras com o mar é fundamental para a manutenção da pesca, sobretudo do camarão. Assim, o imperativo de impedir a entrada da língua salina tornou o manejo das comportas dos canais objeto de disputas entre pescadores e proprietários rurais, que buscam operá-

las diretamente ou pressionando os órgãos públicos a fazê-lo de acordo com seus interesses.

As disputas também são travadas simbolicamente, quando os atores detentores de maior quantidade de capital, no sentido utilizado por Bourdieu, procuram deslegitimar as demandas sociais contrárias aos seus interesses⁸. Esse aspecto fica evidenciado no discurso do presidente da Associação de Plantadores de Cana de Campos (Asflucam), quando procura desqualificar as reivindicações dos pescadores com base no “saber técnico”, responsabilizando esse grupo social por decisões alheias, vez que delas foram historicamente excluídos:

A tecnologia chegava e dizia: é preciso fechar isso aqui para poder não salinizar. Aí o pescador vinha e criava dificuldade, porque aquele ato prejudicava o desenvolvimento do peixe, alterava o nível da lagoa, e eles queriam os peixes em tais e tais lugares. Aí as soluções vinham por ordem política. Eu me lembro que veio um ministro aqui, e um vereador meio falador chegou lá aos berros, gritou, pediu, abre-não-abre, então mandou abrir. Então virou o “buraco do Ministro”. O buraco do Ministro fugia inteiramente à regra técnica. Então foi virando uma bagunça do ponto de vista do controle. Foi-se dragando

certos lugares que não deveriam ser dragados. (Entrevista, abr. 2002)

Entretanto, um estudo recente realizado pela prefeitura de Campos⁹ constatou que a salinização das terras não se deve à penetração da cunha salina pela Barra do Furado. Ao contrário, o aumento da salinidade provém de pólo oposto, em decorrência da pequena quantidade de água doce que chega às lagoas e das altas taxas de evaporação. A prefeitura tem procurado informar os proprietários sobre o resultado desse estudo, apostando, com isso, na redução dos conflitos. De todo modo, os agricultores agem para impedir a penetração das águas salgadas, enquanto os pescadores agem para permitir sua passagem em determinados momentos, pois manter as comportas permanentemente abertas acarretaria o ressecamento das lagoas.

O relato de um representante da Colônia de Pescadores do Farol de São Tomé esclarece a visão dos pescadores sobre um conflito ocorrido recentemente, relacionado ao “buraco do Ministro”:

Nós ficamos 10 anos com a colônia do Farol fechada. Há dois anos e meio reabrimos a colônia e começamos a lutar pela abertura do “buraco do Ministro” para ter peixe no Quitunguta e na lagoa do Açú. Toda a população

⁸ Segundo Bourdieu (2002), o poder simbólico tem a faculdade de construir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, desse modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente do que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, que só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.

⁹ Informação fornecida pessoalmente por um técnico da prefeitura de Campos.

do Açú, Quixaba e Água Preta vivia da pesca. Quando fecharam esse canal acabaram com o sistema, ninguém pesca mais (...). Quando a colônia de pescadores reabriu houve um movimento grande de pescadores que foram lá e cortaram a estrada no meio. Isso foi há um ano atrás (ano de 2001). A estrada foi cortada para ligar a Barra do Furado com o canal Quitinguta e o peixe poder entrar novamente. A prefeitura então veio e entrou em acordo. Ela colocou uma manilha, mas isso não resolveu o problema. (Entrevista, out. 2002)

Segundo o mesmo pescador, depois desse episódio, a própria prefeitura de Campos voltou a fechar a passagem do "buraco do Ministro". Por causa dessa atitude, a Colônia entrou com um processo no Ibama contra a prefeitura. Desse contencioso resultou um acordo em que a prefeitura, para não ser multada, construiria uma ponte com comportas nesse mesmo local. A função das comportas seria permitir a passagem da água salgada em determinadas ocasiões e, conseqüentemente, a entrada do peixe. A prefeitura chegou a construir duas comportas provisórias.

Posteriormente, em setembro de 2002, a prefeitura de Campos propôs à Colônia de pescadores uma outra solução para a subida do peixe:

Há um mês atrás o Secretário do Meio Ambiente nos convidou para uma reunião e apresentou o projeto da escada de peixe. Essa escada vai ficar próxima ao mangue. (Ibid.)

Entretanto, como essa escada funcionaria como uma espécie de vertedor, é imprescindível que a água doce chegue até ela em quantidade suficiente para ultrapassar a crista do vertedor, permitindo a subida do peixe. Para que isso ocorra, são necessárias outras medidas, dentre elas, aumentar a quantidade de água aduzida do rio Paraíba do Sul pelo canal São Bento, garantindo que ela chegue até o canal Quitinguta, através de um canal de ligação, tendo em vista que somente o Quitinguta não tem comunicação direta com o rio Paraíba do Sul. Isso envolverá a colocação de novas comportas nos canais, além de uma complexa operação para manejá-las, de forma a não causar inundações em propriedades rurais.

Essas intervenções não são de fácil execução, tanto por sua complexidade técnica, como pelas inúmeras dificuldades institucionais que se seguirão, envolvendo licenças de toda ordem e o envolvimento de um grande número de instituições, como a Agência Nacional de Águas (ANA), o Ibama, a Serla e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), com culturas institucionais e arcabouços legais e normativos bastante distintos. Ademais, como a prefeitura de Campos não tem atribuição legal para a realização de obras que interfiram no regime hidrológico de rios, canais artificiais e sistemas lagunares, dificilmente conseguirá as autorizações necessárias para a sua realização. Daí, pode-se perceber que, do ponto de vista legal, o acordo com os pescadores tem poucas possibilidades de ser implementado.

O relato de um ex-pescador da localidade de Açú é um indicativo do modo como esse grupo social percebe os impactos sociais e econômicos causados pelas obras do DNOS, cujas conseqüências continuam presentes:

A nossa região tinha de tudo com fartura, muita água, muita lagoa. Quando se abria a barra entrava peixe em abundância para dentro da lagoa. Vinham muitas pessoas somente para comer o peixe da Barra do Açú. Tinha tainha grande, robalo, camarão etc. A lagoa era famosa pelo bom peixe que produzia. As pessoas não precisavam trabalhar fora, podiam passar até 6 meses sem precisar trabalhar. Como a barra hoje em dia é fraca, não tem água suficiente para furar a barra, o peixe não entra mais. (Entrevista, out. 2002)

O canal Quitunguta está numa cota mais baixa do que o canal São Bento. Quando chove muito na baixada e há um alagamento natural de algumas áreas, os proprietários rurais pressionam pela abertura das comportas, porque ficam com suas terras inundadas. Quando a prefeitura abre as comportas para o escoamento das águas, como o canal Quitunguta está numa cota mais baixa e os dois estão interligados, ocorre o rebaixamento das águas do Lagamar, do Açú, do Taí Grande e do Taí Pequeno, recrudescendo o conflito com os pescadores. Segundo esse ex-pescador,

o senhor pode não querer água na sua propriedade, mas 50 querem. Se alguém não quer água na proprie-

dade porque acha que prejudica, 50 querem e precisam. (Ibid.)

E conclui, indicando quem muito perdeu com as transformações ocorridas na região:

A maioria vai buscar emprego em outra região. Ficaram somente os mais antigos, os novos vão em busca de outro trabalho. Se quisermos pescar ou comprar um peixe temos que ir até o canal da Flecha, na Barra do Furado, porque aqui não tem. (Ibid.)

A prefeitura de Campos está estudando a possibilidade de isolar a operação desses dois canais, recuperando as comportas existentes no canal Quitunguta. Entretanto, conforme mencionado anteriormente, para que essas medidas sejam tomadas é necessário que a prefeitura obtenha licenças dos órgãos competentes. Segundo um técnico da prefeitura,

os órgãos de meio ambiente não têm a agilidade que a gente precisa para dar o suporte necessário, responder aos projetos, participar destes encaminhamentos. Isso dificulta muito a ação da prefeitura. (Entrevista, abr. 2002)

Apesar de a abertura da barra continuar como uma reivindicação dos pescadores, outro grupo de atores passou também a se interessar pela prática da medida, com base em interesses diferentes. Quando chove muito na baixada, o nível das lagoas aumenta, e os invasores da faixa marginal – produtores rurais e donos de construções irregulares – pressionam a prefeitura a abrir a barra.

As disputas relacionadas ao controle institucional das águas

Na ótica dos proprietários rurais, a crise do DNOS acentuou-se a partir do final de 1980. Para eles, o órgão, na época, já não demonstrava a mesma capacidade para responder de forma competente às demandas do setor canavieiro. Se antes o DNOS era considerado eficiente e prestativo, passou, desde então, a ser “omisso” aos olhos dos atores historicamente beneficiados por ele.

Dadas as baixas expectativas quanto à capacidade do DNOS para atender aos interesses dos proprietários, que naquele momento traduziam-se basicamente na garantia de boas condições para o acesso às águas dos canais para fins de irrigação, o segmento passou a intervir de forma direta na atuação cotidiana do órgão. Formou-se uma espécie de “comitê extra-institucional”, que complementava ou substituía a ação do órgão público.

Esse processo se interrompeu apenas, e definitivamente, com a efetiva extinção do órgão em 15/03/1990. A desorganização do sistema de irrigação montado para o setor agroindustrial canavieiro ficou mais evidente a partir de então. Se, ao final dos anos 1980, o descontentamento com o DNOS podia ser parcialmente compensado pelo domínio direto das usinas e proprietários rurais sobre o órgão, a sua extinção, no início do governo Collor, configurou verdadeira “catástrofe” para seus principais “beneficiários”.

Os atores envolvidos na problemática em questão têm mostrado profundo interesse na emergência de soluções para os impasses hoje existentes. Nesse sentido, foi possível identificar quatro concepções de gestão: 1) por meio de um órgão gestor dos canais com “saber técnico”; 2) por meio de um “consórcio”; 3) por meio de um “comitê privado”, solução de que fazem apologia os proprietários rurais; e 4) por meio de associações de irrigantes vinculadas aos canais de drenagem.

Na primeira, enfatiza-se a “solução hidráulica”, que consiste no aumento da oferta de água para os canais e num eficiente sistema de monitoramento automático de comportas e dos níveis de água dos canais. Essa é a posição defendida por alguns proprietários e parcela do governo estadual com atuação na região Norte Fluminense.

Para alguns atores, a atuação do Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense (Tecnorte), órgão ligado à Fundação Estadual do Norte Fluminense (Fenorte), seria uma alternativa e estaria representando um avanço no sentido de acabar com o “pragmatismo das soluções”. Entretanto, para outros, o Tecnorte estaria reproduzindo a mesma lógica do DNOS, ao representar apenas os interesses dos proprietários rurais e das usinas, deixando em segundo plano as demandas de pescadores e ambientalistas.

Essa instituição elaborou um projeto para a Baixada Campista objetivando a revitalização da rede de canais e comportas, através de um sistema de monitoramento e manejo dos canais, operado remotamente por telemetria, além de ter previsto a implantação de um centro de irrigantes e a monitoração hidrológica da baixada. O projeto foi orçado em R\$ 37 milhões (Tecnorte, 2001).

No entanto, técnicos e ambientalistas têm apontado alguns limites práticos desse projeto. Como lembra um engenheiro agrônomo (ex-técnico da usina Cambaíba, com ampla experiência na região), em entrevista concedida para essa pesquisa:

existe um mal de origem, porque a irrigação surgiu numa situação de canais já implantados que tinham como finalidade a drenagem das terras. (Entrevista, out. 2002)

Na sua opinião, os ajustes necessários para a introdução de sistemas de irrigação, que implicaria na implantação de canais de adução situados em cotas mais elevadas, não foram concluídos, como previa o Projeto de Irrigação e Drenagem da Cana-de-açúcar da Região Norte Fluminense (Progir). As propostas de intervenções formuladas pelo Tecnorte não atentaram para as dificuldades técnicas em conciliar os usos das mesmas estruturas de drenagem para a adução de água com fins de irrigação, conforme foi alertado pelo Progir.

Ainda para esse técnico, a garantia de um maior volume de água nos canais

não significaria o fim dos conflitos, mas sim o surgimento de outras manifestações de conflito. Nessa visão, pela própria topografia da região, é impossível estabelecer um nível "ótimo" para as águas, pois o que implica em cheias para alguns, implica em secas para outros, prejudicando ou beneficiando produtores rurais e usinas desigualmente. A ocorrência de chuvas intensas e de curta duração, comum na região, poderá trazer sérios danos para as lavouras de cana e, sobretudo, de frutas, caso os canais estejam com nível de água elevado. Nessas situações, não haverá como escoar as águas precipitadas. Ademais, o próprio trabalho de pesquisa aqui apresentado demonstra as dificuldades de propostas voltadas exclusivamente aos interesses da agroindústria terem êxito no momento atual.

Uma outra questão levantada é o risco de agravamento do processo de salinização dos solos. Existe o risco de remobilização dos sais depositados nas camadas mais profundas do solo em decorrência do alteamento do lençol freático, resultado, por sua vez, da elevação do nível de água do canal. O carreamento de sais para as camadas superiores do solo, associado ao efeito da evaporação edáfica, poderá agravar o já crítico processo de salinização das terras da baixada.

Em resumo, nessa perspectiva desapareceriam os atuais conflitos relacionados à escassez da água e retornariam velhas questões que, no passado, mobilizaram boa parte da elite agrária local: o excesso de água.

A segunda alternativa preconiza a criação de um "consórcio", tendo como ponto de partida a limitação ou a impossibilidade de soluções estritamente técnicas para os problemas. Propõe, então, como alternativa auxiliar ao saber técnico, a criação de um espaço público para a negociação entre os atores. A proposta concreta mais mencionada gira em torno de um grupo de discussão denominado GT-FOZ.

Os defensores desse modelo enxergam limites práticos à proposta de gestão centrada no enfoque estritamente técnico e comandada por um só órgão. Acreditam que a solução para os problemas entre usuários não seria de natureza simplesmente hidráulica, indicando a necessidade de tomadas de decisão colegiadas e constantes entre os próprios usuários e os órgãos públicos ligados à questão. O GT-FOZ pretende constituir-se num campo de evidenciação e discussão dos conflitos entre os diversos agentes, mas tal iniciativa ainda está no plano das intenções e muito restrita a agentes governamentais (como Serla e secretarias municipais).

Das concepções de gestão dos canais em disputa, essa é a que mais coaduna-se ao modelo de gestão dos recursos hídricos que vem sendo implantado na bacia do rio Paraíba do Sul. Entretanto, quando da realização da última pesquisa, no mês de outubro de 2002, permaneciam dúvidas quanto ao modelo de gerenciamento dos recursos hídricos que o grupo em torno do GT-FOZ pretende estabelecer: se uma associação de usuários, um consórcio ou um comitê

de sub-bacia, como prevê a atual Política Nacional de Recursos Hídricos. Cada um desses tipos de organismos possui determinadas características quanto ao formato da representação política e ao alcance das decisões colegiadas que vierem a ser tomadas.

O terceiro modelo propõe, basicamente, a continuidade do que ocorria nos últimos anos de existência do DNOS. A ação cotidiana do órgão era então completamente submetida à intervenção direta dos proprietários rurais (usineiros ou seus representantes e fornecedores de cana). Intrinsecamente repudia a autonomia relativa de técnicos governamentais. Assim, os signatários desse modelo opõem-se, muitas vezes, às intervenções de órgãos como Ibama e Serla.

Na busca pela legitimação desse modelo, os atores tendem mesmo a minimizar os conflitos, que, segundo eles, seriam pouco recorrentes. Costumam enfatizar mais a "falta de água", o que aproxima esse modelo, portanto, do primeiro, o qual acentua a necessidade de um órgão que promova tecnicamente o suprimento de água nos canais.

Por fim, o quarto modelo propõe a criação de associações de irrigantes vinculadas aos canais de drenagem. Essa alternativa vem sendo estimulada pelo projeto Rio Cana e tem como propósito organizar os irrigantes em associações de usuários vinculados aos canais. A outorga seria concedida por canal ou grupos de canais, em função dos volumes aduzidos do rio Paraíba do Sul.

Caberiam a essa associação o controle das captações individuais, de acordo com volumes pactuados, e a arrecadação dos valores de cobrança pelo uso da água de cada irrigante, cujo montante seria transferido ao poder outor-

gante. Essa associação atuaria como uma espécie de condomínio. Entretanto, por ser constituída como uma associação de irrigantes, não estariam ali representados outros usuários dos canais e do sistema lagunar.

Conclusão

Na área em questão, construiu-se, desde tempos pretéritos, todo um arrazoado de justificativas sobre a vocação da planície campista para a monocultura da cana. Do ponto de vista da lógica econômica dominante, essa suposta vantagem comparativa, em relação a outras formas de utilização do território, possibilitou que o segmento da agroindústria canavieira se expandisse e praticamente eliminasse daquele espaço outras formas de uso. Entretanto, evidenciou-se que uma série de fatores contribuiu para que grupos sociais historicamente excluídos adquirissem maior visibilidade política ao final da década de 1970, mais especificamente, a partir dos anos 1990. Essa maior visibilidade dá indicações de que estão se processando mudanças nas relações de poder, contribuindo para uma reordenação de forças em torno das formas sociais e econômicas de utilização daquele território e seus recursos. Nesse novo contexto político, os "projetos historicamente excluídos" têm ampliado espaços nas disputas acerca dos usos dos recursos hídricos locais. Isso porque novos critérios de avaliação e percepção estão postos, acionando tanto uma luta

direta na distribuição do poder sobre a base material como novas categorias de legitimação.

Como o estudo pôde demonstrar, existem indicações de que esse processo de reordenamento de forças nas disputas em torno dos recursos hídricos está de fato ocorrendo. Destacam-se aqui alguns aspectos identificados que apontam nessa direção:

1. A participação política dos grupos sociais ligados aos movimentos ambientalistas ampliou o caráter das lutas locais em torno da água. Esse movimento, a partir da década de 1970, trouxe a público o questionamento em torno da lógica estritamente econômica que norteava a atuação do DNOS, voltada para a valorização da agroindústria canavieira. Contrariamente aos interesses do setor agroindustrial, os movimentos ambientalistas se organizaram em torno da valorização e preservação dos ecossistemas lacustres, procurando re-significá-los como ecossistemas sustentadores de biodiversidade.

2. Com o fim do DNOS, os proprietários rurais e usinas assumiram boa parte do controle das estruturas hidráulicas, operando comportas e barrando os cursos de água de acordo com seus interesses. A fragilidade das instituições públicas abriu caminho para a condução privada do sistema de canais e da “mediação de conflitos”. Por outro lado, a extinção do órgão federal possibilitou também a emergência de novos atores sociais, ligados às instituições municipais e estaduais, mais sensíveis à ampliação de processos democráticos de decisão sobre a operação da infra-estrutura hídrica deixada pelo DNOS.
3. Os períodos secos dos últimos anos agravaram os conflitos, forçando mudanças de postura dos usineiros e proprietários rurais. Se no passado a lógica que prevalecia era a da “recuperação das terras”, ou seja, da ampliação da área produtiva com a incorporação de terras drenadas onde antes havia lagoas e brejos, agora admite-se a elevação do nível de água de algumas lagoas, mesmo com perda de áreas produtivas. O importante é ter água abundante para aumentar a produtividade da lavoura. Nesse sentido, a acumulação de capital pela ampliação das áreas exploradas passou a ser menos importante do que a acumulação pela intensificação de rendimentos obtidos por unidade de área.
4. Os pescadores vêm logrando, desde a década de 1970, aprimorar a sua capacidade de organização e representação, com o estabelecimento de associações, com a utilização de instrumentos jurídicos e administrativos na defesa de seus interesses, e com a construção de relações parlamentares. Com isso, vêm adquirindo uma visibilidade até então inédita na sociedade local. A reorganização dos pescadores em torno da Colônia de Pescadores do Farol de São Tomé e das associações de Pescadores de Ponta Grossa dos Fidalgos e Campelo, a Colônia retomando as antigas reivindicações em torno da abertura das barras para a renovação dos estoques pesqueiros, e as associações, sobretudo a de Ponta Grossa dos Fidalgos, reivindicando apoio dos poderes públicos às suas demandas, sinaliza que esse grupo social permanece atuante na luta por seus interesses.
5. É intensificada a busca por novos modelos de gestão para o sistema de canais por parte de atores locais que identificam limitações ou impossibilidades de soluções estritamente técnicas para os problemas. A proposta concreta mais mencionada é uma iniciativa em torno de um grupo de discussão denominado GT-FOZ. Os defensores desse modelo enxergam limites práticos à proposta de gestão centrada no enfoque estritamente técnico e comandada por um só órgão. Acreditam que a solução para os problemas entre usuários não seria de natureza simplesmente hidráulica, indicando a necessidade de tomadas de decisão colegiadas em caráter constante entre os próprios usuários e os órgãos públicos ligados à questão.

Apesar das mudanças ocorridas nas duas últimas décadas, os segmentos tradicionais associados à agroindústria canavieira permanecem hegemônicos na política local e continuam a influenciar políticas públicas voltadas aos seus interesses. No que tange especificamente aos recursos hídricos, ao longo de cinco décadas o DNOS manteve o controle do sistema de canais com estreita participação de segmentos da agroindústria campista. Posteriormente, com sua extinção, esse sistema passou a ser operado diretamente pelas usinas e pelos produtores rurais interessados na irrigação e drenagem das terras. O controle sobre essa rede de canais consolidou, na elite agrária local, uma percepção de que são bens privados. Essa percepção sobre a utilização desse sistema hidráulico constitui um desafio a mais a ser superado pelos segmentos que lutam pela ampliação dos espaços democráticos de decisão acerca dos usos dos recursos hídricos.

Portanto, nos diferentes campos de força (jurídico, econômico, político e das representações), continuarão sendo travadas lutas classificatórias cotidianas, visando atribuir um caráter privado ou público à herança deixada pelo DNOS. O desafio apresentado aos segmentos que propõem a ampliação dos espaços democráticos de decisão é evitar que o debate deixe de lado os elementos de poder envolvidos na discussão sobre a utilização e o controle do sistema de canais, permitindo que se consolide a tendência à tecnicização das soluções, retomando a concepção de “modernização” conduzida pelos “profissionais da

transformação”, que marcou a ação do DNOS.

Cabe destacar que a fragilidade dos órgãos públicos favorece o controle privado da rede de canais, concorrendo para que sua gestão assuma um caráter excludente, desconsiderando os interesses dos segmentos com menor capacidade de vocalização de demandas e articulação política, como os pequenos e médios agricultores e, principalmente, os pescadores.

A complexidade das situações de conflito encontradas indica a necessidade de constituição de fóruns permanentes de decisões colegiadas, que incorporem os próprios atores em conflito e os órgãos públicos competentes. A dinâmica de gestão deve superar a visão de que os conflitos serão solucionados automaticamente por meio de intervenções meramente de natureza técnica, em detrimento de soluções negociadas envolvendo os diferentes interesses em disputa. A institucionalização da gestão possui uma série de vantagens em relação aos atuais mecanismos extra-institucionais em curso, dentre outras: evitar que decisões sejam tomadas com base na “boa vontade” dos atores com maior poder de influência; propiciar tomadas de decisão de maior alcance político e legitimidade; e possibilitar a inclusão dos segmentos não-hegemônicos nos processos decisórios sobre o uso e manejo do sistema de canais.

Conforme demonstrado, os pescadores foram os mais atingidos pelas profundas intervenções efetuadas no sistema

hídrico da região desde a década de 1930. Esse segmento vem aprimorando seu conhecimento, bem como sua capacidade de intervenção na cena pública, sendo cada vez mais capaz de articular sugestões técnicas que devem ser levadas em conta. As propostas do segmento não devem ser adotadas simplesmente por partirem de um grupo social historicamente menos favorecido; ademais, é preciso considerar que o grupo não é homogêneo e tem propostas conflitantes entre seus próprios membros. O que se recomenda é que as instâncias técnicas e políticas reconheçam que os pescadores são portadores de um conhecimento empírico importante e, após anos de convivência com as intervenções de engenharia nas lagoas e canais, já possuem um acúmulo de "saber técnico" sobre o manejo desse sistema. As demandas do grupo costumam envolver a permanência de sua base material e, por consequin-

te, a forma social, merecendo, portanto, profunda atenção.

Cabe também ressaltar a necessidade de um maior envolvimento do Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba (Ceivap) e da ANA com os atores locais e as instituições estaduais de gestão ambiental e de recursos hídricos na formulação de alternativas de gestão dos recursos hídricos locais, tendo em vista o domínio federal das águas do rio Paraíba do Sul. Além disso, é necessário determinar formalmente qual será o órgão gestor da infra-estrutura hidráulica deixada pelo DNOS, definindo competências e responsabilidades. De todo modo, independentemente da solução, é imprescindível o fortalecimento institucional dos órgãos gestores para que possam exercer suas funções com competência e salvaguarda da necessária autonomia ante os grupos hegemônicos locais.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, Henri. A Construção da Sustentabilidade – uma perspectiva democrática sobre o debate europeu. In: CONFERÊNCIA ALEMANHA SUSTENTÁVEL NO CONFLITO NORTE-SUL - Médicos Internacionais pela Prevenção contra a Guerra Nuclear (IPPNW), 1997. Bonn: Instituto Gustav Stresemann para Educação Supra-regional e Cooperação Européia, 1-2 nov. 1997a.

_____. *Esboço sobre a Construção do Campo Ambiental e o Conceito de*

Conflitos Sócio-Ambientais. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997b. (Texto para discussão apresentado no Curso Conflito Social e Meio Ambiente). Mimeo.

BOEHMER-CHRISTIANSEN, Sonja. Reflections on the Politics Linking Science, Environment and Innovation. *Innovation*, v. 8, n. 3, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *Espaço Social e Espaço Simbólico*. Conferência proferida na Universidade de Todai. Japão, out. 1989.

- _____. *O Poder Simbólico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 322 p.
- BROWN, Lester. *Crescimento Populacional Condensa Milhões à Indigência Hídrica*. Artigo divulgado na lista de discussão da Comissão de Gestão de Recursos Hídricos da Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH, 19 jan. 2001.
- BURNINGHAM, Kate; O'BRIEN, Martin. Global Environmental Values and Local Contexts of Action. *Sociology*, v. 28, n. 4, p. 913-932, nov. 1994.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança Organizacional no Setor Público. *Revista da Administração Pública*, nov. 1990-jan. 1991.
- ENGENHARIA GALLIOLI LTDA. *Saneamento das Várzeas nas Margens do rio Paraíba do Sul a Jusante de São Fidélis: Estudo e Planejamento das Obras Complementares*. Baixada Campista: Departamento Nacional das Obras de Saneamento, n. 379, set. 1969.
- HARVEY, David. *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. New York: Routledge, 2001. 429 p.
- MARQUES, Valdo S. et al. Possíveis Modificações na Classificação Climática das Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro. In: PARQUE DE ALTA TECNOLOGIA DO NORTE FLUMINENSE - TECNORTE. *Projeto de Revitalização dos Canais da Baixada Campista*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro; Fenorte, 2001.
- UNESCO-ROSTLAC. *Agua, Vida y Desarrollo*. Montevideo: Unesco-Rostlac, 1986. 3 Tomos.
- Estado de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro; Fenorte, 2001.
- MOORE, Donald, S. Marxism, Culture, and Political Ecology – environmental struggles in Zimbabwe's Eastern highlands. In: PEET, R.; WATTS, M. (Org.). *Liberation Ecologies: environment, development, social movements*. New York: Routledge, 1996. p. 125-147.
- SABATINI, Francisco. Conflictos Ambientales en America Latina: distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad? In: SABATINI, F.; SEPULVEDA, C. (Ed.). *Conflictos Ambientales – Entre Globalización y la Sociedad Civil*. Santiago de Chile: CIPMA, 1997. p. 49-74.
- SONDOTÉCNICA/IAA. *Projeto de Irrigação e Drenagem da Cana-de-Açúcar na região Norte-Fluminense: Estudos de Reconhecimento Geral*. Rio de Janeiro, 1984.
- SUMPSI, J. M. Viñas et al. *Economía y Política de Gestión del Agua en la Agricultura*. Madri: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Ediciones Mundi-Prensa, nov. 1998.
- TECNORTE - PARQUE DE ALTA TECNOLOGIA DO NORTE FLUMINENSE. *Projeto de Revitalização dos Canais da Baixada Campista*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro; Fenorte, 2001.

Resumo

O trabalho discute os conflitos em torno do uso da água na Baixada dos Goytacazes, no norte do estado do Rio de Janeiro, e apresenta um esquema analítico alternativo ao da literatura técnica especializada, que atribui tais conflitos à escassez objetiva do recurso hídrico. Buscou-se sustentar aqui que os conflitos pelo uso da água não decorrem apenas da luta pelo recurso escasso, tendo em vista que a própria escassez é socialmente referida às condições jurídico-políticas específicas de regulação e às formas culturais subjacentes aos diferentes modos de apropriação da água. Contrapondo-se a essa perspectiva, o trabalho objetiva trazer para a discussão as relações de poder e dominação subjacentes, assim como a existência de diferentes projetos sociais e culturais em disputa naquele território.

Palavras-chave: conflitos pelo uso da água, recursos hídricos, conflito ambiental

Abstract

This work deals with the conflicts related to the use of water in the lowlands of Goytacazes (*Baixada dos Goytacazes*), located in the Northern region of Rio de Janeiro State, Brazil. It argues that conflicts over water resources are not a mere consequence of the struggle for such a scarce resource, but that this scarcity is socially linked to legal-political circumstances of a regulative nature, as well as to the cultural forms underlying the different means of water appropriation. This paper is aimed at contributing to a sociological understanding of the conflicts centered around water resources, avoiding the simplifying ideas that state they occur as a consequence of objective circumstances of scarcity. Furthermore, it brings to the debate the underlying power struggles and associated domination, together with the existence of different social and cultural projects under dispute in the area.

Keywords: conflicts related to water uses, water resource, environmental conflict

Recebido em fevereiro de 2003. Aprovado para publicação em julho de 2003

Paulo Roberto Ferreira Carneiro é pesquisador do Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ e mestre em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ

Ultrapassando o debate entre convergência e divergência urbanas: a arquitetura e o urbanismo em um contexto global *

Clara Irazábal

Passente / Presturo / Futuado // Pressado / Passuro / Futuente // Pressauro

Augusto de Campos, 1986 **

Citando indicadores econômicos, práticas arquiteturais e de planejamento, alguns pesquisadores têm argumentado que as cidades do Terceiro Mundo e do Primeiro Mundo estão se tornando cada vez mais semelhantes. Outros, porém, discordam desta teoria da *convergência*, alegando que tais similaridades são apenas superficiais. Trato, neste artigo, desse debate teórico, argumentando que as discrepâncias entre as duas teorias são mais aparentes que reais; proponho, em seguida, que se privilegie a abordagem da *convergência* mais na solução dos

problemas do que na semelhança entre eles, sublinhando o papel que a participação cidadã e a governança urbana tiveram em experiências bem-sucedidas em cidades tanto do Terceiro como do Primeiro Mundo. Reflito igualmente sobre a arquitetura e o urbanismo da *convergência*, tal como percebidos nas novas cidades globais. Identifico a arquitetura e o urbanismo da globalização, independentemente das divisões Norte-Sul, com concentração espacial em nós pós-industriais de negócios internacionais, *gentrificação* de áreas centrais

* Tradução de Vitor Acselrad.

** Este poema combina os sentidos de passado, presente e futuro, e termina com um neologismo com significado próximo ao de pressagiar; no caso, a interpenetração de passado, presente e futuro.

e fragmentação dos espaços públicos pela fortificação de comunidades abastadas e *guetificação* das populações excluídas. Por fim, desenvolvo algumas idéias quanto ao potencial da arquitetura

ra e do urbanismo da *divergência* como expressões de mudanças nas demandas sociais e políticas e na formação de novas identidades no âmbito urbano.

O debate sobre convergência/divergência urbanas

A indagação que exprime o debate entre as teorias da convergência/divergência urbana é simples, tal como formulada por Michael Cohen, um dos expoentes do ponto de vista da convergência: “estão as cidades do Norte e do Sul tornando-se mais parecidas na era da globalização?” (Cohen, 1996, p. 25). Outras contribuições ao debate concordam em maior ou menor grau com esse postulado (ver Savitch, 1996; Scheingart, 1996; entre outros). Concentrarei a apresentação do debate a partir das formulações de dois autores – a defesa da convergência por Michael Cohen *versus* as posições críticas de Nezar AlSayyad, não como postulante da divergência, mas como oponente da convergência. A exposição dessas formulações e suas diversas nuances nos dará a oportunidade de tirar, se não conclusões definitivas sobre a questão, ao menos reflexões que podem informar nosso trabalho como pesquisadores críticos e/ou profissionais reflexivos atuando nos âmbitos arquitetônicos e urbanísticos locais e globais.

Michael Cohen elabora um conjunto de fatores econômicos, sociais, infra-estruturais, ambientais e institucionais que estão criando problemas semelhantes

nas áreas urbanas tanto do Norte como do Sul. Na articulação do argumento, porém, as similaridades que Cohen percebe entre cidades no Sul e no Norte restringem-se principalmente a fatores econômicos e políticos. As áreas de convergência que ele cita são o crescente desemprego, o colapso do pacto social e as fraquezas institucionais. Com relação ao ambiente físico urbano, menciona também fatores convergentes na infra-estrutura declinante e no ambiente deteriorado. Para Cohen, esses problemas são globalmente compartilhados, independentemente do grau de desenvolvimento das cidades, e traduzidos em disfunções sociais similares tais como o colapso do pacto social e o crescimento do crime, da violência, do racismo e da xenofobia.

Um importante aspecto da posição de Cohen é o reconhecimento de que, a despeito da ubiquidade desses problemas, eles não podem ser equacionados e resolvidos da mesma forma nas áreas urbanas no Sul e no Norte. Partindo do centro da análise de Cohen, essa assertiva pode ser interpretada com base principalmente no fato de os recursos econômicos e políticos serem mais es-

cassos no Sul. Mesmo assim, o autor vai explicitamente além dessa consideração unilateral, ao afirmar que “importantes diferenças nas culturas locais e nacionais resultam em atribuição de sentidos distintos a características aparentemente semelhantes” (Cohen, 1996, p. 25). Cohen reconhece assim que as distintas habilidades de cada cidade em equacionar seus problemas urbanos são determinadas por suas culturas locais e nacionais, por seus níveis diferenciados de recursos, suas capacidades gerenciais e fiscais, e sua organização política (Ruble, Tulchin e Garland, 1996). Afirma adiante que a discrepância nas capacidades econômicas, financeiras e institucionais concorre para os diferentes potenciais de melhoramento urbano.

O reconhecimento dos diferentes graus e significados desses problemas compartilhados entre o Terceiro e o Primeiro Mundos é em seguida ampliado, quando Cohen admite as diferenças entre *quaisquer* duas cidades. Assim, ele reconhece não só o significado das percepções sociais e motivações culturais locais, mas também as particularidades de cada lugar e paisagem cultural como base para a gestão urbana.

Conclui a discussão enfatizando “a importância do ‘subjeto’ no entendimento do significado da convergência” (Cohen, 1996, p. 36-37). O subjetivo – como Cohen designa as percepções, as motivações e as culturas locais – deve constituir a base para a política e a ação que respondem de modos particulares às causas comuns e manifestações globais dos processos urbanos. O ponto

que melhor preserva a teoria de Cohen do determinismo estrutural é sua distinção, no tempo, entre “as condições objetivas e os sentidos percebidos dessas condições” (ibid.). Ele chama essa justaposição de “paradoxo urbano”: “Mesmo que as condições objetivas estejam se tornando mais similares e compartilhadas no plano global, seus sentidos estão se tornando mais locais e subjetivos” (ibid.). Em uma revelação bem provocativa, Cohen afirma que, em última instância, a similaridade entre o Sul e o Norte é, paradoxalmente, o crescente fenômeno da afirmação do local em todos os contextos geográficos. As implicações dessa tendência convergente para a arquitetura, o desenho urbano e o planejamento, entretanto, quase não são exploradas em seu trabalho.

Debatedores críticos da teoria da convergência, ao contrário, argumentarão que não são apenas os *sentidos* das condições urbanas objetivas que estão se tornando expressões diferenciais do local, mas igualmente as próprias expressões *urbanas físicas e objetivas*. Assim, as disciplinas do desenho, argumenta AlSayyad (1996), estão entre os mais importantes meios para a reafirmação do local. Desse modo, AlSayyad rejeita a teoria da convergência de Cohen, sustentando que as similaridades no ambiente construído podem se afigurar pouco significativas, escondendo, de fato, diferenças mais profundas e transcendentais. Para AlSayyad, os contextos históricos e culturais dos desenvolvimentos urbanos são as legítimas *lentes* através das quais uma interpretação apropriada das transformações urbanas

pode ser feita (Ruble, Tulchin e Garland, 1996), afastando o debate do foco nas variáveis econômicas.

O argumento apresentado por AISayyad se inicia pelo reconhecimento de que, na verdade, “pode ser” que os indicadores socioeconômicos particulares que Cohen selecionou mostrem que as cidades no Sul e no Norte estão convergindo.¹ Entretanto, AISayyad assume a *fisicalidade* do ambiente construído como o âmbito da discussão e sugere que “as similaridades nos ambientes construídos dessas cidades são apenas aparentes e não reais”. Alerta-nos para o fato de que se quisermos entender a relação entre as cidades no Sul e no Norte na nova fase da globalização, não devemos nos esquecer dos diferentes processos históricos de colonização/pós-colonização e/ou dependência/independência/nacionalismo por que atravessaram. Apenas essa compreensão cultural e histórica, diz ele, pode fornecer o contexto para a explicação do corrente desenvolvimento físico das cidades. Propondo uma abordagem que enfatiza a dialética sistêmica e a agência contra o paradigma mais prevalente da globalização como um modelo unificador e incontestável de transformação econômica, AISayyad (1996, p. 108) sugere que

(...) Na era da globalização, quando a cultura está se tornando crescentemente desterritorializada, o urbanismo manterá alguma relevância em razão de sua habilidade em explicar

a especificidade das culturas locais. O urbanismo continuará a ser uma arena vibrante onde for possível observar como as formas da dominação global são mediadas por lutas locais.

De acordo com tal assertiva, a arquitetura e o urbanismo locais são as arenas preferenciais em que as tensões entre as forças locais e globais são postas em jogo.²

Parece, então, que as discussões entre os proponentes e oponentes da teoria da convergência são, para usar as palavras de AISayyad, “mais aparentes que reais”. As profundas complicações teóricas do debate “global-local” nos força a olhar além da falsa dicotomia da convergência/divergência. No máximo, esse debate bipolar pode dar-nos uma visão parcial dos efeitos da dinâmica global-local sobre o ambiente construído, mas não acrescenta nada que constitua um sólido quadro teórico que nos ajude a focalizar as implicações mais amplas da espacialidade local em um mundo global e o papel da arquitetura, o do desenho urbano e o do planejamento como definidores do *status* da cidade nas redes regionais e globais. Na realidade, torna-se mais produtivo concentrar-se naquilo a que Cohen e AISayyad estão se referindo, isto é, na genealogia do debate teórico. Portanto, torna-se imperativo fazê-lo ultrapassando a dicotomia convergência/divergência – que é, quanto a isto, algo como um “questão vazia”.

¹ A escolha que AISayyad faz das palavras parece revelar seu desconforto com esta concessão.

² Para essa discussão, estou considerando a produção do ambiente construído tanto por profissionais do desenho como por pessoas leigas.

Na base dos argumentos, encontra-se a confrontação entre um entendimento neoliberal e um entendimento pós-estruturalista da paisagem global corrente, afirmados pelas posições de Cohen e de AISayyad, respectivamente. Em seu posto de executivo do Banco Mundial por muito tempo, Cohen parece ter desenvolvido uma crença dos efeitos de equalização social e homogeneização espacial associados ao crescimento econômico, que ele vê refletidos no mundo urbano que analisa. Como tal, ele não penetra na análise de nenhuma localidade urbana em particular, privilegiando uma visão global.

AISayyad, por sua vez, trata dos sistemas históricos mundiais de dominação no interior dos quais a globalização está contida. Seu enfoque, fundamentado na análise de sistemas-mundo,³ focaliza-se em sistemas de representação tais como conformados pelas economias políticas. Não podemos entender o desenvolvimento histórico de sistemas de poder tais como o colonialismo/desenvolvimentismo/globalização, a dinâmica das interconexões e os processos de transição entre eles, sem entender os sistemas sociopolíticos de sentido nos quais eles estão incorporados, que eles contribuem a criar e que por eles são afetados. É no interior dessa compreensão que AISayyad (1996, p. 120) nega fortemente a convergência, concluindo que

mesmo que exista uma cultura mundial, é uma cultura marcada pela gestão da diversidade mais do que pela replicação da uniformidade. Uma cultura mundial é também essencialmente a cultura dos grupos dominantes (...) Isto pode implicar que qualquer indicador de convergência reflete apenas a auto-representação particular dos dominantes e não uma verdadeira integração das cidades do Sul num sistema mundial.

O enfoque de AISayyad tem por essência o que é talvez a maior contribuição do pós-estruturalismo aos debates intelectuais correntes – da arquitetura à literatura –, a ênfase na interseção do poder com o conhecimento.

Aprofundando-nos em seus argumentos, veremos que neoliberais e pós-estruturalistas compartilham algum nível de acordo analítico: eles evidenciam as dificuldades analíticas que a dicotomia Terceiro Mundo / Primeiro Mundo apresenta para os estudos urbanos. Ambos reconhecem que, enquanto existem tendências de transformações urbanas causadas por forças da globalização fora do controle das nações, dos estados nacionais e locais que têm influências similares no ambiente das cidades no Sul e no Norte, essas influências são interpretadas – sentidos lhes são atribuídos –

³ A análise dos sistemas mundiais é uma abordagem do estudo das mudanças sociais desenvolvida por Immanuel Wallerstein (1974, 1991). Consiste num estudo combinado dos aspectos econômicos, políticos e sociais com a História em uma ciência social histórica holística. A análise dos sistemas mundiais trata o mundo como uma entidade única. Assim, qualquer estudo significativo da mudança social não pode ser feito país por país, mas deve incorporar todo o sistema mundial. Em outras palavras, os países não se desenvolvem autonomamente: eles têm trajetórias de desenvolvimento no interior do sistema mundial (Taylor, 2000).

através de lentes histórico-culturais que variam conforme as localidades, gerando similaridades urbanas mais aparentes que reais. Ademais, a diferença mais importante entre as duas perspectivas encontra-se ao nível da análise – enquanto os proponentes da convergência parecem prestar mais atenção aos macroindicadores de perfil econômico e político, os oponentes da convergência concentram-se nas práticas quotidianas e na produção do ambiente construído, assim como em outras expressões e representações da cultura. A compreensão da cidade como unidade de análise por essas duas correntes é consideravelmente diferente, o que torna mais confuso o debate.

Apesar da contribuição potencial que a exploração empírica das convergências/divergências das cidades pode representar para os estudos urbanos, o fato de as contraposições de conceitos serem mais aparentes que reais pode trazer o risco de acrescentar dificuldades às já complexas tarefas de compreensão das velozes mudanças urbanas que o mundo, tanto no Sul quanto no Norte, está experimentando. Os argumentos alinhados na teoria da convergência/divergência, longe de fornecer alguma nova luz à intrincada realidade urbana, parece estar refletindo outros conceitos analíticos, tais como o enunciado por Castells (1989), Mollenkopf (1992) e Sassen (1991) – entre outros – sobre a “cidade dual”, fenômeno também conhecido por outros nomes (por exemplo, cidades “estressadas”, Savitch, 1996; cidades “fortaleza”, Davis, 1990; cidades “fractais” e cidades “carcerais”, Soja,

2000). Com efeito, a pesquisa urbana de diversas disciplinas mostrou claramente que a transformação global da economia internacional causou o crescimento da polarização da sociedade. Assim, a parcela da sociedade com maior renda tornou-se menos localizada e mais homogênea em seu estilo de vida, compartilhando uma tendência “convergente” em direção a uma cultura comum. Essa convergência seria expressa em todos os produtos da cultura, ainda que superficialmente – incluindo a arquitetura e a forma urbana. O crescente número de excluídos e segregados, porém, com frequência tornou-se mais fixo em seus lugares e construíram “identidades de resistência” (Castells, 1997, p. 8), “divergindo” na sua busca por auto-identificação através da oposição evidente a tudo o que representasse forças globais e “o outro”. Essas identidades de resistência e a oposição aos efeitos da globalização em geral causaram transformações no ambiente físico sob diversos modos, particularmente através da reinvenção da tradição (Hobsbawn, 1983) e da reapropriação da herança.

Cohen não está sozinho em sua posição pela tese da convergência. Sivaramakrishnan e outros concordam com a tese da convergência crescente entre cidades no Sul e no Norte com relação às questões do ambiente urbano. De particular significação é, entretanto, a interessante contribuição de Sivaramakrishnan à discussão, que aponta uma crescente *convergência de abordagem nas soluções desses problemas*. Perspectivas comparadas da arquitetura e/ou urbanismo das cidades do Terceiro e do Primeiro Mundo

que concentram mais potencial de convergência nos *enfoques* de soluções, em lugar do, ou em acréscimo ao, enfoque dos *problemas*, distinguem-se pelo fato de que suas experiências usualmente “ênfatizam a participação dos ‘*stakeholders*’ na resolução dos problemas e ajudam a provocar contatos mais próximos entre grupos de cidadãos e agências governamentais”, elevando “a capacidade de contribuir para a substância e a qualidade da governança urbana” (Sivaramakrishnan, 1996, p. 238).

Onde ficamos quanto aos modelos de governança urbana e planejamento em meio a essa realidade? Forças globais influenciam fortemente e são refletidas em experiências em âmbito local, em que a importância de redes flexíveis, na ausência de um *locus* fixo do poder, determina em muito a habilidade de as “coalizões governativas” (Stone, 1998) ou “redes associativas” (Chalmers et al., 1997) responderem efetivamente aos desafios urbanos, tanto no Sul como no Norte. Assim, as características gerais das redes associativas propostas para a América Latina – isto é, diversidade, reconfiguração constante, ênfase em políticas cognitivas e menor proeminência de hierarquias rígidas – são também os traços que descrevem as coalizões governativas efetivas nos EUA. Entretanto, “a ação política baseada na solidariedade e na coordenação horizontal” entre os

grupos “dentro e através dessas redes e arenas cambiantes – para empreender ação comum sem uma organização unificada e centralizada – permanece um desafio” (Chalmers et al., 1997, p. 582) tanto no Norte como no Sul. Por certo, as opções para que a participação cidadã transforme positivamente o ambiente construído cresceram em geral pelo mundo. Os cidadãos dos países em desenvolvimento e desenvolvidos estão pressionando por participação mais substancial que exerça maior controle sobre os processos de governança urbana e planejamento. E, como alguns tecnocratas governamentais e elites de negócio já perceberam, a participação cidadã empreendida desde o início do processo de planejamento urbano pode, sob vários aspectos, evitar conflitos, reduzir prazos e custos (Ducci, 1996), tanto no Sul como no Norte.

Mas, como todas essas idéias sobre convergência/divergência refletem-se no ambiente construído? A seção seguinte deste artigo apresenta algumas notas sobre convergências na arquitetura e no urbanismo das assim chamadas cidades “globais”. Formulamos então algumas idéias a respeito das potencialidades da *divergência* para a arquitetura e o urbanismo, como expressão das mudanças sociais, das contestações políticas e da formação de novas identidades no âmbito urbano.

A arquitetura e o urbanismo da cidade global: um ambiente construído convergente?

As idéias teóricas supracitadas ajudam a equacionar a questão da convergência/divergência em arquitetura e urbanismo. Ao final, a escolha não é entre uma globalização opressiva e uma localidade vibrante. Isto seria um falso dualismo. Conseqüentemente, seria simplista afirmar que teóricos como AlSayyad estão celebrando o local. Ironicamente, são, antes, o Banco Mundial e outras instituições de desenvolvimento que estão celebrando o local. Como enfatiza Michael Watts (1995), no pior dos casos, tal atitude é um novo populismo que legitima o desmonte do Estado de Bem-Estar e a implementação de ajustes estruturais.

Tanto as forças homogeneizantes e as da heterogeneidade acionadas pelos fenômenos da globalização, quanto as tensões que elas envolvem, se expressam na arquitetura e na forma urbana, bem como se revelam em outras manifestações culturais. Geralmente, podemos dizer que a arquitetura e a forma urbana que abrigam os centros operacionais geradores do *espaço dos fluxos* são *convergentes*, ao passo que a arquitetura e a forma urbana que constituem os lugares que abrigam tanto os indivíduos desligados do espaço de fluxos

como os que se movem de um para o outro – trabalhando em espaços de fluxos e vivendo no espaço dos lugares – são divergentes.⁴ Claramente, a disjunção e, por enquanto, o crescente afastamento entre o espaço dos fluxos e o espaço dos lugares impõem enormes tensões a indivíduos e sociedades, bem como à teoria e à prática da produção de lugares. Na visão de Castells,

a menos que pontes culturais e físicas sejam deliberadamente construídas entre essas duas formas de espaço, podemos estar rumando para uma vida em universos paralelos cujos tempos não podem se encontrar por terem sido reconfigurados como dimensões distintas de um hiperespaço social” (Castells, 1996, p. 428. Grifo do autor).

A existência paralela dessas duas estruturas espaço-temporais contrastantes pode levar a uma esquizofrenia social, mas seu discernimento conceitual é uma operação básica que temos de realizar para, em última instância, distinguir os ambientes construídos convergentes e divergentes.

⁴ Utilizo definições de Castells (1996) para *espaço dos fluxos* e *espaço dos lugares*. O espaço dos fluxos é uma nova lógica definida como “a organização material de práticas sociais de compartilhamento do tempo que operam em fluxos (‘seqüências propositais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente disjuntas mantidas por atores sociais nas estruturas econômicas, políticas e simbólicas da sociedade’)” (p. 412), sendo o espaço “o suporte material de práticas sociais de compartilhamento do tempo” (p. 411); e o lugar, “um local do qual a forma, a função e o significado estão autocontidos em fronteiras de contigüidade física” (p. 423).

Exemplos de arquitetura e urbanismo de convergência – submetidos às forças globais – e de divergência – resistentes às forças globais – são examinados por outros autores. Ainda assim, proponho mais uma vez a superação das dicotomias e/ou a promoção de modelos de investigação híbridos e mais inclusivos. Atualmente, o fenômeno do crescimento de grupos populacionais vivendo em espaços intersticiais é estudado pela antropologia crítica e por estudos culturais pós-coloniais, em particular pela antropologia transnacional de Arjun Appadurai ou por críticos como Homi Bhabha, Edward Said, ou Gayatri Spivak. O recurso a esses quadros teóricos e analíticos pode certamente beneficiar nosso próprio trabalho, caracterizando o papel da arquitetura e do urbanismo como definidores da identidade e do *status* da cidade nas redes regionais e/ou global. O envolvimento voluntário ou forçado dos sujeitos em múltiplas escalas de hibridismo em nosso mundo está ocorrendo por toda parte, de diferentes formas e em diferentes níveis, exprimindo-se doravante no ambiente construído.

Appadurai argumenta que “o problema central das atuais interações globais é a tensão entre homogeneização cultural e heterogeneização cultural” (Appadurai, 1996, p. 32). Assim como ele, acredito que demasiado crédito tem sido dado ao papel das forças de mercado e da mídia na *comodificação*, *americanização* e *globalização*, tornando crescentemente homogêneas as culturas do mundo. Inversamente, mais atenção deveria ser dada às muitas forças contrárias de “disjunção e diferença” – isto é,

indigenização, sincretismo, hibridização, resistência e ruptura – que reafirmam e/ou reordenam o poder de identidades e culturas heterogêneas. Em vez de me fixar nos efeitos homogeneizadores da interdependência global, sustento o enfoque mais produtivo da perspectiva pós-colonial que investiga as heterogeneidades disruptivas de nosso mundo pós-moderno. Essa perspectiva redefine o discurso da globalização não como uma simples dicotomia de convergência/divergência, mas como múltiplas escalas de interação e hibridismo desde o mais global até o mais local e individualizado, emergindo de processos simultâneos de homogeneização e heterogeneização – fenômeno também conhecido como transnacionalismo (Soja, 2000; Smith, 2001; Ong, 1999).

Como produtos da cultura, o significado prático e epistemológico dos ambientes construídos situa-se de forma variada em uma rede multidimensional de fluxos de identidade e poder. Um ambiente construído está sempre submetido a indeterminações que resistem ao fechamento do sentido, e assim como há diferenças entre cidades, há diferenças no interior de uma cidade. Tentando forçar ambos os limites da convergência e da divergência e avançando a noção de múltiplas escalas de hibridismo, invoco o termo *différance*, cunhado por Jacques Derrida. Como um neologismo criado a partir do verbo francês *différer*, que significa ao mesmo tempo “diferir” e “postergar”, o termo *différance* é deliberadamente ambíguo, demonstrando que o sentido é “incerto” e, pois, infinitamente deferido. De modo mais suges-

tivo, a palavra tornou-se um termo intercambiável para desconstrução e, como tal, solapa qualquer sentido de unidade ou do seu oposto:

conceber a *différance* em *oposição* a outro termo, tal como unidade, seria fixá-la numa certa *posição* e assim suprimir o que a caracteriza: suspensão, movimento, diferimento. Portanto, (...) é um termo alternativo ao mesmo tempo para unidade e diferença. (Sim, 1999, p. 229. Grifos do autor).

O objetivo seria superar concepções naturalizadas de culturas espacializadas (culturas do Primeiro Mundo *versus* Terceiro Mundo) e explorar em seu lugar a produção da diferença no interior de um espaço compartilhado e conectado, atravessado por relações econômicas e políticas de desigualdade (Gupta e Ferguson, 1999).

Para explorar processos de *différance* no mundo contemporâneo, é preciso teorizar como o espaço vem sendo desterritorializado/reterritorializado. A "distância" entre os ricos de São Paulo ou da cidade do México e os de Nova York ou de Los Angeles parece menor que aquela entre diferentes classes na mesma cidade:

Localização física e território físico, por tanto tempo o *único* esquadro pelo qual a diferença cultural poderia ser mapeada, devem ser substituídos por múltiplos esquadros que nos permitam ver que a conexão e a contigüidade – mais genericamente, a representação do território –

variam consideravelmente segundo fatores como classe, gênero, raça e sexualidade, e são acessíveis de formas diferentes àqueles que se encontram em diferentes locais no campo do poder. (Ibid., p. 50. Grifo dos autores)

Há, no entanto, certas tendências convergentes e divergentes que geralmente definem o ambiente construído no início do novo século. Neste artigo, focalizo a arquitetura e o urbanismo da convergência tais como percebidos nas novas "cidades globais". Essas cidades globais formam a rede que Sassen chamou de "nova geografia da centralidade", isto é, a "geografia de lugares estratégicos na escala global, lugares vinculados uns aos outros pela dinâmica da globalização econômica." Para Sassen, "introduzir as cidades em uma análise da globalização econômica permite-nos reconceituar processos de globalização econômica como complexos econômicos situados em lugares específicos" (Sassen, 1996, p. 11). Estendo o enfoque analítico de Sassen da economia para abranger o âmbito cultural da produção da arquitetura e da forma urbana naquelas cidades globais.

Também incorporo os comentários precisos de Castells acerca das novas relações entre globalização e urbanização. Para ele, a noção de "cidade global" supera a definição de Saskia Sassen, que em sua opinião reproduz o velho modelo analítico hierárquico já esboçado por Friedmann com sua noção de "cidade mundial". De acordo com Castells, a cidade global é feita de fragmentos de cidade dispersos pelo mundo – em São Paulo,

na Cidade do México, em Tóquio e em Nova York, por exemplo – que, ao invés de estarem relacionados de modo hierárquico, formam redes de ação dentro do capitalismo informacional. Essas redes urbanas globais permitem falar de um fenômeno de marginalidade urbana real e crescente, que exclui da nova dinâmica social e econômica os que não atingem a conexão com as redes globais. Assim, é agora que a polarização social que deu vida ao “mito da marginalidade”, desmontado por Perlman nos anos 1960, pode ter se convertido numa séria realidade. Embora dramática, essa realidade corrente deixa algum espaço para a ação. Pesquisadores urbanos e profissionais do desenho urbano deveriam questionar os quadros analíticos que enfocam e sublinham os impactos das forças globais sobre o local, favorecendo em seu lugar os que ajudam a decifrar a interação entre os dois âmbitos. Portanto, os pronunciamentos apocalípticos sobre os efeitos irrevogáveis da globalização deveriam ser questionados (Irazábal, 1999).

E é preciso, ainda, conectar culturalmente a rede de nós do espaço dos fluxos, cada vez mais procurada através da uniformidade arquitetônica:

O espaço dos fluxos inclui a conexão simbólica da arquitetura homogênea nos lugares que constituem os nós de cada rede através do mundo, de modo que a arquitetura escapa da cultura e da história de cada

sociedade e é capturada pelo novo imaginário, mundo maravilhoso de possibilidades infinitas que subjaz à lógica transmitida pela multimídia. (Castells, 1996, p. 416-417).

Essa homogeneização da arquitetura viola códigos históricos intrínsecos a geografias específicas: “o aprisionamento da arquitetura em uma abstração histórica é a fronteira formal do espaço dos fluxos” (ibid. p. 417).

A arquitetura dos centros a partir dos quais fluxos de pessoas, de informação e de capital são gerenciados é a arquitetura mais pragmática da globalização. Refiro-me a quartéis-generais de corporações transnacionais e seus serviços interconectados (centros de convenção, salões de exibição, aeroportos, cadeias de hotéis e restaurantes etc.). Acostumamo-nos a ver essa arquitetura de “novo estilo internacional” em cidades globais de primeira linha – Nova York, Tóquio, Londres –, que são, afinal, cidades globais no Primeiro Mundo, e muita pesquisa sobre elas tem sido feita (ver Sassen, 1991; Mollenkopf e Castells, 1992; Fainstein, Gordon e Harloe, 1992; entre outros). O que é relativamente novo é o fenômeno da disseminação desses tipos de desenvolvimento em cidades globais do Terceiro Mundo, que para alguns são de segunda linha na rede internacional (Halfani, 1996). Os casos de São Paulo e da Cidade do México podem ser vistos como dois exemplos que confirmam essa tendência.⁵

⁵ As palavras de Sassen a respeito dos estudos sobre globalização pelo geógrafo Milton Santos são reveladoras: “O fato de seu pensamento [de Santos] tecer tão precisamente a narrativa da globalização que encontra em Nova York, embora estivesse em São Paulo enfocando aquela cidade, é para mim o surgimento da idéia de que estamos lidando com uma dinâmica global” (Sassen apud Souza, 1996, p. 90).

Embora fazendo parte da geografia tradicionalmente identificada com o Terceiro Mundo, São Paulo atrai grandes corporações transnacionais e o estilo de vida que acompanha tais empresas. Isso porque a cidade oferece o *milieu* que permite que floresçam os negócios globais – serviços técnicos e eletrônicos de alta tecnologia, uma ampla base de serviços de apoio, dinamismo cultural cosmopolita etc. Em anos recentes, o estilo internacional de arquitetura para edifícios empresariais espalhou-se pela cidade, deixando para trás o antigo nó do centro comercial para se disseminar agora ao longo de um corredor periférico principal, em particular na Avenida Berrini.⁶ Alguns dos desenhos desses projetos são criação de firmas internacionais de arquitetura, especialmente dos EUA. Como efeito colateral, esses edifícios implantados trazem consigo um renascimento da construção local e da especulação imobiliária. Vários empreendimentos residenciais e de serviços agrupam-se em torno desses quartéis-generais transnacionais, atendendo à classe de executivos de elite que trabalham para essas

corporações e que freqüentemente provêm do mundo inteiro para ficar alguns meses ou poucos anos. Apartamentos luxuosos de 700 m² e quatro vagas na garagem passam de exceção a norma nesses novos edifícios residenciais, exacerbando a crescente disjunção na estratificação social que caracteriza São Paulo. O fenômeno da cidade dual, ou seja, a progressiva polarização de estratos sociais nas cidades globais, em que os ricos se tornam menos numerosos e mais ricos e os pobres, mais pobres e destituídos, atinge seu clímax em São Paulo, uma metrópole em que, mesmo para o observador inexperiente, o melhor do Primeiro Mundo e o pior do “Quarto Mundo” são evidentes em pleno Terceiro Mundo.

De modo semelhante, a Cidade do México posicionou-se na plataforma das cidades globais. Grandes e crescentes desigualdades condizem com a noção de cidade dual, ou mesmo vão além dela, como descrito pelo modelo mais refinado de exclusão e polarização proposto por Fainstein, Gordon e Harloe (1992).⁷

⁶ Muito curiosamente, vários edifícios na já mencionada Av. Berrini, em São Paulo, foram desenhados pelo arquiteto brasileiro Carlos Bratke, que também é proprietário de grande parte da terra urbana naquela área, monopolizando seu desenvolvimento. Essa área veio a ser conhecida como “Bratkelândia”.

⁷ Fainstein, Gordon, e Harloe (1992) testam a validade da hipótese da “cidade dual”. A imagem “dual” ou polarizada das duas cidades que eles estudaram, Nova York e Londres, obscurece em parte uma realidade muito mais complexa. Formulações como as de “dualidade”, “polarização”, ou “marginalidade”, afirmam eles, passam pela superfície dos complexos processos de mudança social e econômica e podem ser usadas para estigmatizar o estrato socioeconômico inferior, legitimando políticas que pouco fazem para aliviar os problemas causados pela reestruturação urbana que, até mesmo, os intensificam. Para eles, as conclusões de Mollenkopf e Castells em seu estudo de Londres e Nova York (1992) são ainda indevidamente influenciadas pela metáfora da cidade dual, embora concluam com a proposta das “três cidades”: paraíso metropolitano, inferno central, e outros lugares – isto é, a diferenciação estratificada dos espaços urbanos e suburbanos nos quais os grupos restantes residem. Fainstein et al. tentam

Firmas internacionais de arquitetura e incorporação promovem empreendimentos na Cidade do México, tais como os projetos da Praça de Negócios Santa Fé e da Santa Fé Residencial, onde companhias transnacionais multimilionárias ergueram complexos de escritórios altamente estilizados cercados, mais uma vez, por edifícios de apartamentos e serviços muito luxuosos. Além de suas semelhanças com São Paulo, tais empreendimentos são também praticamente indistinguíveis de outros projetos urbanos globais que estão ganhando corpo nos EUA (por exemplo, em Nova York ou em Los Angeles), na Europa (por exemplo, em Frankfurt ou em Londres), ou na Ásia (por exemplo, em Hong Kong ou em Shanghai). De modo bastante significativo, as tradicionais paisagens urbanas e formas de vida do México – híbridos de tradições mexicanas mesoamericanas, coloniais e contemporâneas – são tão prevaletentes e arraigadas em todo o país, que áreas dos centros das cidades velhas são absorvidas, embora não desfiguradas, pela crescente metrópole da Cidade do México. Sua preservação básica constitui fortes *loci* de identidade, mas também de *gentrificação*, aos quais somente grupos da população de alta renda e negócios lucrativos têm acesso, em um fenômeno paralelo – ocorrendo ao mesmo tempo e no mesmo espaço – ao dos projetos de

Santa Fé e outros empreendimentos internacionais do gênero (Tamayo, 2001).⁸

Esses padrões de concentração espacial de grupos de negócios transnacionais, juntamente com a revitalização e a *gentrificação* de partes dos tradicionais centros urbanos, e o deslocamento e/ou *guetificação* de populações excluídas, são fenômenos *convergentes* através da geografia das cidades globais, a despeito das divisões Terceiro Mundo / Primeiro Mundo. O grau de convergência varia, evidentemente, mas o faz de cidade para cidade, e não necessariamente de regiões do Terceiro Mundo para regiões do Primeiro Mundo. A cidade contemporânea é “um produto dos processos intensificados da globalização, através dos quais o global está se tornando localizado e o local está se tornando globalizado a um só tempo” (Soja, 2000, p. 152). Essa simultaneidade está levando a uma “mundialização” da cidade. O que foi central um dia está se tornando periférico e o que era a periferia está se tornando progressivamente central. Exemplo disso é a intensiva urbanização dos subúrbios, que se transformam em cidades de margem, enquanto as cidades centrais e suas áreas internas ficam repletas de migrantes oriundos das regiões mais pobres e em diáspora no mundo. Assim, a cidade contemporânea “tornou-se um centro de fusão e difusão,

achar um *sketch* mais adequado da alocação espacial desses grupos do que a tipologia tripartite de Mollenkopf e Castells. Eles usam a formulação de Marcuse como exemplo, que descreve cinco tipos de áreas – cidade central de luxo, áreas *gentrificadas*, cidades suburbanas, áreas centrais e guetos.

⁸ Os projetos Santa Fé Business Park e Residencial Santa Fé foram concebidos pela firma norte-americana Kaplan, McLaughlin & Diaz. Do mesmo modo, essa firma elaborou o Panambi Master Plan, um complexo de uso misto em São Paulo (Rapaport, 1998).

de crescimento imploroso e explosivo, uma cidade de Primeiro-Segundo-Terceiro Mundo transformada em uma só" (ibid., p. 153). Isso esclarece os novos significados práticos e teóricos de noções como diferença, identidade, subjetividade, multiplicidade, integração; bem como a instável natureza de raça, de classe, de gênero, de orientação sexual e de idade. Uma combinação similar de descentralização e recentralização está ocorrendo em escala global, dada a Nova Divisão Internacional do Trabalho, com umas poucas e antes pobres regiões do Terceiro Mundo tornando-se Países Recém-Industrializados (NICs), com o Segundo Mundo desintegrando-se em um novo tipo de periferia e com muitas regiões no Primeiro Mundo sofrendo a desindustrialização e a decadência. Velhas dicotomias tais como Primeiro Mundo / Terceiro Mundo, colonizador / colonizado, entram em colapso e se reconstituem de diferentes formas para serem ainda desdobradas (ibid., p. 152-153). Assim, São Paulo ou Cidade do México podem oferecer janelas reveladoras pelas quais se pode compreender a atual transição urbana, tanto quanto Nova York, Londres ou Tóquio.

A obsolescência do tecido urbano em que vivem os "desconectados", aqueles setores mais amplos das cidades globais que têm o potencial de se tornarem a forma arquitetônica e urbana da

divergência, se não da *resistência*, é também um problema crucial em cidades tanto do Terceiro como do Primeiro Mundo. As dificuldades no tratamento desse problema, contudo, tornam-se maiores no Terceiro Mundo, devido à diferença de recursos marginais – tanto econômicos e institucionais quanto públicos e privados – disponíveis para suprir necessidades de manutenção e renovação. No entanto, em muitos lugares no mundo, as oportunidades para a arquitetura da divergência são revividas e acionadas dia após dia. Até muitos dos grupos mais pobres da população têm demonstrado possuir suficientes recursos para obter habitação, malgrado sua estrutura frágil e seu padrão inferior, particularmente no Terceiro Mundo.⁹ Mais ainda, há exemplos promissores em que a interação sinérgica entre lideranças governamentais e envolvimento cidadão torna possível a produção da arquitetura e do urbanismo da divergência baseada em consenso mais amplo, superando significativas restrições sociais, culturais, políticas e econômicas.

Desvendando a oportunidade para a arquitetura e o urbanismo da divergência, Castells aponta seus possíveis caminhos:

Arquitetura e design, visto que suas formas resistem ou interpretam a materialidade abstrata do espaço domi-

⁹ No Terceiro Mundo, muitos pobres acham abrigo por meio de uma miríade de práticas de auto-ajuda. No Primeiro Mundo, a habitação para os pobres é outro problema: com pouco ou nenhum espaço para desenvolver práticas de habitação informais, seja individualmente ou coletivamente, e com dificuldades de acesso a auxílios governamentais, decrescentes em muitas sociedades – particularmente nos EUA –, os destituídos tornam-se freqüentemente sem-teto.

nante dos fluxos, poderiam tornar-se dispositivos essenciais de inovação cultural e autonomia intelectual na sociedade informacional através de duas vias principais. Ou a nova arquitetura constrói os palácios dos novos senhores, expondo assim sua deformidade escondida por detrás da abstração do espaço dos fluxos; ou ela *deita raízes em lugares e, pois, na cultura e nas pessoas*. Em ambos os casos, sob diferentes formas, a arquitetura e o desenho urbano podem estar cavando as trincheiras da resistência para a preservação dos significados na geração de conhecimento. (Castells, 1996, p. 423. Grifo meu)

Em certa medida, ambos os caminhos foram percorridos. Entretanto, a arquitetura e o urbanismo que defende AISayyad – e que eu defenderia – são aqueles que se enraízam em lugares, na cultura e no povo, mantendo ainda uma relação criativa, dialógica/dialética com as forças globais. Castells mostra-se de acordo, invocando a busca pela identidade:

Quanto mais essas sociedades tentam recuperar sua identidade para além da lógica global do poder descontrolado dos fluxos, mais elas precisam de uma arquitetura que exponha sua própria realidade, sem forjar uma beleza a partir de um repertório espacial trans-histórico. (ibid., p. 420)

Sabemos, contudo, que a construção de uma arquitetura representativa é um processo (mais que produto) dialético e não-linear, e que a identidade não pode ser “recuperada”, estando antes em constante fluxo. Essa é a essência do sujeito pós-moderno, conceituado como não tendo identidade fixa, inerente ou permanente.¹⁰ Nas palavras de Hall (1992, p. 275-276),

(...) O sujeito, anteriormente vivenciado como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de muitas identidades, às vezes contraditórias ou não resolvidas. (...) A identidade torna-se um “festival móvel”: é formada e transformada continuamente em relação aos modos pelos quais somos representados ou tratados nos sistemas culturais que nos cercam.

Para um centro urbano, enormes oportunidades podem se revelar quando a diferença é propositalmente buscada para criar vantagens competitivas em um mundo global. Referindo-se a um meio tecnológico, Castells afirma que a globalização não envolve “o impacto fermentador de processos universais, mas, ao contrário, a síntese calculada da diversidade cultural na forma das lógicas e capacidades de inovação regionalmente diferenciada” (Castells, 1996, p. 393). Transpondo para o âmbito urbano, isso sugere que agentes da produção das ci-

¹⁰ O reconhecimento de uma multiplicidade de sujeitos sociais com vozes e identidades legítimas, diferentes e muitas vezes conflitantes advém com o pós-estruturalismo em geral, com a arquitetura pós-moderna em particular, através da (re)apresentação do espaço.

dades deveriam buscar cada vez mais identificar e promover o desenvolvimento que suas cidades têm a oferecer de particular em relação a outras, incluindo seu ambiente construído diferenciado. Podemos ilustrar a assertiva anterior com numerosos exemplos arquitetônicos e urbanísticos das ricas e distintas heranças culturais brasileira e mexicana, que podem ser usados como referência para elaborar mais ambientes construídos distintos e competitivos em São Paulo e na Cidade do México.

Aumentando as perspectivas de uma arquitetura e urbanismo divergentes, a análise da globalização econômica feita por Sassen indaga se a nova geografia transnacional é também o espaço de uma nova política transnacional. Seu reconhecimento da centralidade do lugar no contexto dos processos globais leva-a a desvendar “uma abertura econômica e política transnacional na formação de novas reivindicações e, portanto, na constituição de direitos, notadamente direitos ao lugar, e, no limite, na instituição da ‘cidadania’” (Sassen, 1996). A reestruturação da identidade territorial em meio às relações mutantes entre espaço, conhecimento e poder produziu uma nova política cultural urbana, diferente da política econômica que dominou o urbanismo modernista. Essa nova esfera política está cada vez mais vinculada às especificidades espaciais do urbanismo e a uma crescente consciência social acerca de como o espaço atua como instrumento de subordinação e controle. A simultânea virada política nos estudos sobre a globalização começou a direcionar seu foco para o

grau em que a globalização impõe uma reelaboração e redefinição da democracia e da cidadania no mundo urbano contemporâneo. Esse enfoque político também fornece uma ponte entre a economia geopolítica e os estudos culturais críticos, especialmente em torno de temas como a definição dos direitos à cidade, a nova esfera política cultural da identidade e da representação e lutas por justiça espacial (Soja, 2000). A cidade é, pois, o novo lócus privilegiado de contestação entre reivindicações conflitantes “do capital global, que usa a cidade como uma ‘commodity organizacional’, mas também de setores desfavorecidos da população urbana” (Sassen, 1996, p. 11), que usam a cidade como plataforma para a formação de reivindicações novas e/ou renovadas por lugar e cidadania.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelas práticas de participação e governança nos processos de desenvolvimento urbano, certas experiências urbanas demonstram o valor da apreciação de Sivaramakrishnan acerca das características das abordagens da convergência focadas na solução de problemas urbanos – nomeadamente, envolvimento do cidadão, boa governança e amplas relações entre os líderes e os chamados *stakeholders* no seio das cidades, bem como entre cidades, no Sul e no Norte. Mesmo em ambientes não hospitaleiros, pode-se ter progresso forjando novos espaços para a efetiva governança urbana e uma participação política, que, em última instância, desdobram-se em transformações positivas – mais equitativas e inclusivas – do ambiente construído.

Idéias conclusivas

Em vez de invocar os conceitos de convergência/divergência para explicar o papel da arquitetura, do desenho e do planejamento urbanos como definidores do *status* da cidade nas redes regionais e global, este trabalho buscou problematizá-los. Portanto, não é tão crucial indagar se as transformações urbanas estão ocorrendo no Terceiro Mundo *vis-à-vis* do Primeiro Mundo, mas importa romper com aquela dicotomia moderna para reconhecer a interconectividade, a interdependência e a sobreposição entre “mundos” até no interior de uma mesma cidade. É problemático concentrar-se sobretudo nos discursos em torno desses termos – convergência / divergência, Terceiro Mundo / Primeiro Mundo –; ou seja, quem os define, segundo que padrões, com que agenda?

Nesse contexto, de que modo as interações entre governança urbana e envolvimento do cidadão contribuíram para criar formas de arquitetura e de desenho urbano similares ou diferentes nas cidades do Terceiro e Primeiro Mundos? Existem a arquitetura e o urbanismo da convergência, embora decorram menos de experiências localizadas de governança e de envolvimento do cidadão do que de pressões homogeneizantes impostas

pela globalização sobre cidades que precisam ou procuram estar “conectadas” de algum modo aos mercados globais para sobreviver e prosperar.

Por outro lado, é através da singularidade da política de governança e de envolvimento do cidadão que se manifestam em cada lugar a arquitetura e o urbanismo da *divergência*. De modo bastante significativo, Castells reconhece que a lógica mesma da sociedade em rede “lança seus próprios desafios”, na forma de identidades de *resistência* ou de *projeto*,¹¹ “*sob condições e mediante processos que são específicos para cada contexto institucional e cultural*” (Castells, 1997, p. 359. Grifo do autor). Identidades de resistência e de projeto encontram formas de expressão através da arquitetura e do urbanismo. A arquitetura e o urbanismo de *resistência* adotaram como trincheira a tradição e a herança – ou sua reconstrução social – transformando-as em fontes de identificação e diferenciação com relação aos “outros”. A arquitetura e o urbanismo de *projeto* ainda constroem a partir da tradição e da história, mas buscam responder criativamente a novos desafios ou, melhor ainda, desafiar os paradigmas sociais correntes.¹²

¹¹ Apenas um *sujeito* pode se engajar na busca da identidade de um projeto. Castells usa a definição de sujeito formulada por Touraine, ou seja, “o desejo de ser um indivíduo, de criar uma história pessoal, de dar sentido a todo o domínio das experiências da vida individual”. A formação dos sujeitos requer “duas afirmações: a dos indivíduos contra as comunidade, e a dos indivíduos contra o mercado (Touraine, 1995a, p. 29-30; na tradução de Castells). Os obstáculos à construção de sujeitos crescem com as forças globais de exclusão. Analisando o fenômeno, entretanto, Touraine et al. (1996) percebem a maciça reação à imposição da exclusão, a “grande recusa”.

¹² Exemplos do desenvolvimento de uma arquitetura e urbanismo de *projeto* são, por exemplo, as propostas de uma “cidade feminista” (Servon e Castells, 1996); de uma “cidade não-sexista” (Hayden, 1981); ou de um “transnacionalismo crítico” (Irazábal, 2003).

Referências bibliográficas

- ALSAYYAD, N. From Vernacularism to Globalism: The Temporal Reality of Traditional Settlements. *Traditional Dwellings and Settlements Review. Journal of the International Association for the Study of Traditional Environments*, v. 7, n. 1, p. 13-24, Fall 1995.
- _____. Culture, Identity, and Urbanism in a Changing World: A Historical Perspective on Colonialism, Nationalism, and Globalization. In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- APPADURAI, A. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press, 1996.
- BAUDRILLARD, J. The Ecstasy of Communication. In: FOSTER, H. (Ed.). *The Anti-Aesthetic*. Seattle: Bay Press, 1983. p. 126-134.
- BHABHA, Homi. "The Third Space." In: RUTHERFORD, J. (Ed.). *Identity, Community, Culture, Difference*. London: Lawrence and Wishart, 1991.
- CASTELLS, M. *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and The Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell, 1989.
- _____. *The Information Age. Economy, Society, and Culture: The Rise of the Network Society*. Malden, MA: Blackwell Publishers, 1996. V. I.
- _____. *The Information Age. Economy, Society, and Culture: The Power of Identity*. Malden, MA: Blackwell Publisher, 1997. V. II.
- _____. *The Information Age. Economy, Society, and Culture: End of Millennium*. Malden, MA: Blackwell Publishers, 1998. V. III.
- CHALMERS, D. et al. (Ed.). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York: Oxford University Press, 1997.
- COHEN, M. The Hypothesis of Urban Convergence: Are Cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalization? In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- DAVIS, M. *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. London: Verso, 1990.
- DUCCI, M. Elena. The Politics of Urban Sustainability. In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- ELLIN, N. *Postmodern Urbanism*. Cambridge, MA: Blackwell, 1996.

- FAINSTEIN, S.; GORDON, I.; HARLOE, M. *Divided Cities*. Oxford: Blackwell, 1992.
- FISHER, R.; KLING, J. Introduction: The Continued Vitality of Community Mobilization. In: _____ (Ed.). *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*. *Urban Affairs Annual Review 41*, Newbury Park: Sage Publications, 1993.
- FISHER, R. Grass-Roots Organizing Worldwide: Common Ground, Historical Roots and the Tension Between Democracy and the State. In: FISHER, R.; KLING, J. (Ed.). *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*. *Urban Affairs Annual Review 41*, Newbury Park: Sage Publications, 1993.
- GUPTA, A.; FERGUSON, J. *Culture, Power, Place: Explorations in Critical Anthropology*. Durham and London: Duke University Press, 1999.
- HALFANI, M. Marginality and Dynamism: Prospects for the Sub-Saharan African City. In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- HALL, S. The Question of Cultural Identity. In: HALL, S.; HELD, D.; MCGREW, T. (Ed.). *Modernity and Its Futures*. London: Polity Press, Open University, 1992.
- HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- _____. *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Cambridge, MA.: Blackwell, 1996.
- HAYDEN, D. What would a Non-Sexist City be Like? Speculations on Housing, Urban Design and Human Work. In: STIMPSON, C.; DIXLER, E. et al. (Ed.). *Women and the American City*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- HOBBSBAWM, E. Inventing Traditions. In: HOBBSBAWM, E.; RANGER, T. (Ed.). *The Invention of Tradition*. New York: Cambridge University Press, 1983. p. 1-14.
- IRAZÁBAL, Clara. Chronicle of the Latin American Symposium. Urban and Regional Links in the Global Age: Development and Integration in Latin America. *IURD Bulletin*, May 1999.
- _____. Architecture and the Production of Postcard Images: Invocations of Tradition vs. Critical Transnationalism in Curitiba. In: ALSAYYAD, N. (Ed.). *The End of Tradition?* London: Routledge, 2003.
- MOLLENKOPF, J. H.; CASTELLS, M. *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation, 1992.
- NEDERVEEN, P. Globalization as Hybridization. In: FEATHERSTONE, M.; LASH, S.; ROBERTSON, R. (Ed.). *Global Modernities*. London: Sage, 1995.
- ONG, A. Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality. Durham and London: Duke University Press, 1999.

- RAPAPORT, R. *Kaplan, McLaughlin & Diaz*. Placemaking, Innovation and Individuality. Gloucester, MA.: Rockport Publishers, 1998.
- RUBLE, B.; TULCHIN, J.; GARLAND, A. Introduction: Globalism and Local Realities – Five Paths to the Urban Future. In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- SASSEN, S. *The Global City*. New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- _____. Whose City is it? *Traditional Dwellings and Settlements Review*, v. VIII, n. 1, p. 11, 1996.
- SAVITCH, H. V. Cities in a Global Era: A New Paradigm for the Next Millennium. In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- SCHTEINGART, M. What has and has not Changed since Habitat I: A View from the South. In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- SERVON, L.; CASTELLS, M. The Feminist City: A Plural Blueprint. *IURD Working Paper*. Berkeley: University of California at Berkeley, 1996.
- SIM, S. (Ed.). The Routledge Critical Dictionary of Postmodern Thought. *New York: Routledge, 1999*.
- SIVARAMAKRISHNAN, K. C. Urban Governance: Changing Realities. In: COHEN, M. et al. (Ed.). *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1996.
- SMITH, M. P. *Transnational Urbanism: Locating Globalization*. Malden, MA.: Blackwell Publishers, 2001.
- SOJA, E. *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden, MA.: Blackwell Publishers, 2000.
- SOUZA, M. Adelia de. (Ed.). *O Mundo do Cidadão: Um Cidadão do Mundo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- STONE, C. Urban Regimes: A Research Perspective. In: JUDD, D.; KANTOR, P. (Ed.). *The Politics of Urban America: A Reader*. Needham Heights: Allyn and Bacon, 1998.
- TAMAYO, S. Archipiélagos de la Modernidad Urbana: Arquitecturas de la Globalización en la Ciudad de México. *Anuario de Espacios Urbanos: Historia, Cultura, Diseño*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 2001.
- TAYLOR, P. World-Systems Analysis. In: JOHNSON, R. J. et al. (Ed.). *The Dictionary of Human Geography*. Oxford, UK: Blackwell Publishers, 2000.
- TOURNAINE, A. *Lettre à Lionel, Michel, Jacques, Martine, Bernard, Dominique... et vous*.

Tradução de Manuel Castells. Paris: Fayard, 1995.

TOURAINÉ, A. et al. *Le Grand Refus: Réflexions sur la Grève de Décembre 1995*. Paris: Fayard, 1996.

WALLERSTEIN, I. *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1974.

_____. The National and the Universal: Can There Be Such a Thing as a World Culture? In: KING, A. (Ed.). *Culture, Globalization, and the World System*. London: Macmillan, 1991. p. 91-106.

WATTS, M.; JOHNSTON, R. J.; TAYLOR, P. J. (Ed.). *Geographies of Global Change: Remapping the World in the Late Twentieth Century*. Cambridge, MA.: Blackwell, 1995.

Resumo

Alguns pesquisadores argumentam que as cidades do Terceiro e do Primeiro Mundo estão se tornando cada vez mais semelhantes. Outros discordam dessa teoria da convergência, alegando que tais similaridades são apenas superficiais. O presente trabalho sustenta que as discrepâncias entre as duas teorias são mais aparentes que reais e propõe que se aborde a convergência mais no âmbito das soluções do que no âmbito dos problemas, chamando a atenção para o papel da participação cidadã e da governança urbana em bem-sucedidas experiências em cidades tanto do Terceiro Mundo como do Primeiro Mundo. O texto também reflete sobre a arquitetura e o urbanismo da convergência, tais como percebidos nas novas cidades globais, independentemente das divisões Norte/Sul. Por fim, são apresentadas algumas idéias sobre as potencialidades da arquitetura e do urbanismo da divergência

Abstract

Some scholars have argued that cities of the Third World and the First World are becoming increasingly similar. Yet, others disagree with this convergence theory, claiming that these similarities are only superficial. I argue that the discrepancies between the two theories are more apparent than real, and propose to focus more on the convergent approaches to the solutions of the problems rather than on the similarities of the problems themselves, stressing the role that citizen participation and urban governance have had in successful urban experiences both in Third and First World cities. I also reflect on the architecture and urbanism of convergence, as perceived in the new global cities, independently of South/North divisions. Finally, I contribute some thoughts on the potential for the architecture and urbanism of divergence as expressions of changing social and political claims

como expressões de mudanças nas demandas sociais e na formação de identidades no âmbito urbano.

Palavras-chave: convergência, divergência, globalização

and the formation of new identities in the urban realm.

Keywords: convergence, divergence, globalization

Recebido em maio de 2003. Aprovado para publicação em junho de 2003

Clara Irazábal é professora da School of Policy, Planning, and Development, da University of Southern California, Los Angeles, California

Territórios e práticas

O Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho. Uma experiência inovadora de extensão universitária e de planejamento *

Carlos B. Vainer

Introdução

Este é o relato de uma experiência de pesquisa, ensino e intervenção universitária. É também o relato de uma experiência inovadora de planejamento. Seus protagonistas, no entanto, não são planejadores, nem pesquisadores, nem professores, nem estudantes. A história aqui relatada foi e continua sendo protagonizada pelas populações atingidas pelas barragens de Itá e Machadinho, construídas na bacia do Rio Uruguai, na fronteira oeste do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. De maneira mais específica, o principal papel cabe ao Movimento de Atingidos por Barragens (MAB-Sul), organização que essas populações cria-

ram para defender seus direitos desde o final dos anos 1970, quando foi anunciado o plano de construção de 25 barragens na bacia do Rio Uruguai.

No início de 2000, o MAB-Sul solicitou-nos que assessorássemos e coordenássemos o processo de concepção, elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento das comunidades atingidas pela construção e operação das barragens hidrelétricas de Itá e Machadinho. Começava a nascer o Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho

* Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no Congresso de Extensão Universitária da UFRJ, 4-6 out. 2001. Colaboraram neste artigo: Alexandre José Firme Vieira, André Dumans Guedes, Cíntia Portugal Viana, Cristina Maria Alves, Daniele de Carvalho Pinheiro, Flávia Braga Vieira e Humberto Ferreira da Silva.

(Plandesca). Poder-se-ia, então, dizer que o Plandesca é o resultado de um encontro: de um lado, um movimento popular – o MAB-Sul –; de outro, um grupo universitário, integrado pelo professor-coordenador-orientador e por estudantes, graduandos e pós-graduandos – a equipe do Projeto Setor Elétrico, Território, Meio Ambiente e Conflito Social (SETMACS), um dos projetos que se desenvolvem no Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (Etern), do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Este não foi um encontro acidental. Ao contrário, sua longa história se iniciou em 1986, quando um primeiro projeto de pesquisa, com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), definiu o MAB como objeto de estudo. De modo mais preciso, essa organização popular e sua luta contra a construção das 25 barragens projetadas para a bacia do Rio Uruguai pelo Plano 2010¹ constituíram-se em um dos objetos de pesquisa mais ampla cujo objetivo era identificar e estudar os nexos entre as políticas do Setor Elétrico e os padrões de intervenção estatal na organização territorial.

O estudo desenvolvido sobre a evolução do movimento de atingidos acabou por tecer laços de confiança e cooperação entre o Coordenador do Projeto e lideranças do movimento. A partir desses laços, no início dos anos

1990, o projeto incorporou uma nova e original vertente: Assessoria Técnica e Educacional a Movimentos de Atingidos por Barragens.

Em diálogo permanente com as demais vertentes do projeto, essa assessoria vem se desenvolvendo por meio de atividades e produtos diferenciados, que incluem, entre outros:

- produção de textos didáticos sobre meio ambiente, impactos de grandes projetos, legislação e licenciamento ambientais, desenvolvimento regional e local;
- promoção de cursos de formação de lideranças sobre os temas acima alinhados;
- elaboração de análises técnicas de estudos e relatórios de impacto ambiental, bem como de documentos de política energética;
- apoio técnico em processos de negociação.

Foi no âmbito da vertente Assessoria Técnica e Educacional a Movimentos de Atingidos por Barragens que se desenvolveu o projeto Plandesca. Além de registrar a experiência, buscamos no presente trabalho destacar os elementos que explicam a riqueza e a originalidade do Plandesca, seja como experiência de planejamento, seja como experiência de articulação entre o ensino, a pesquisa e a intervenção universitária.

Com tal objetivo, o trabalho foi dividido em quatro seções: a primeira ofe-

¹ Eletrobrás, Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010. Relatório Geral. Rio de Janeiro, Ministério das Minas e Energia/Centrals Elétricas Brasileiras S.A., 1987.

rece ao leitor uma visão geral do que significou para a região do Alto Uruguai a construção de duas grandes barragens hidrelétricas – Itá e Machadinho –, destacando seus principais impactos sociais e ambientais e a trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens, sua organização, suas conquistas e suas principais reivindicações. A segunda apresenta o Plandesca, sua origem, seus princípios,

objetivos e metodologias. A terceira reorienta o olhar, deslocando-o das comunidades atingidas para a própria equipe do SETMACS/Etern/IPPUR, o significado da experiência em termos de suas repercussões nas atividades de pesquisa e também no processo de formação dos estudantes. A quarta reúne alguns comentários gerais sobre o projeto desenvolvido e seus resultados.

As barragens do rio Uruguai e a resistência dos atingidos

A enchente do Uruguai²

Um belo dia, quando os anos de chumbo da década de 1970 chegavam ao fim, correu na região do Alto Uruguai a notícia de que muitas coisas iriam mudar. “Vão construir barragens, no Uruguai e nos afluentes, e muita gente terá que abandonar a região”. Longe dali, os órgãos responsáveis pelo planejamento energético do país estavam divulgando o inventário hidroenergético da bacia, prevendo a construção de 25 aproveitamentos hidrelétricos – três dos quais na fronteira com a Argentina.

Foi assim que dezenas de milhares de pessoas descobriram que sua simples existência constituía “obstáculo ao progresso e ao desenvolvimento”: 1.600 km² deveriam ser inundados, cerca de 300 mil pessoas deveriam abandonar suas terras e casas.

Somente a barragem de Machadinho, onde surgiria o principal foco de

resistência, submergeria 23,4 mil hectares e deslocaria compulsoriamente 11,2 mil pessoas – incluindo 40 povoados e um posto indígena. Já a implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Itá, em razão da inundação de terras e áreas urbanas, provocaria a eliminação de 2.415 postos de trabalho. Itá e Machadinho, por terem sido as duas primeiras barragens construídas, foram o palco da mais aguerrida e ampla resistência.

Os benefícios anunciados pela Eletrosul eram vagos, indeterminados. Progresso para quem? Afinal, todos sabiam que a energia produzida seria exportada para suprir as grandes cidades, sobretudo da região Sudeste. Todos sabiam que os empregos gerados pelos empreendimentos seriam transitórios e que os postos mais bem remunerados seriam ocupados por técnicos e operários especializados vindos de outras regiões. Os efeitos negativos, que a empresa

² “Enchente do Uruguai” é nome do boletim editado pelo MAB-Sul.

buscava minimizar, eram, ao contrário, imediatos, palpáveis, inescapáveis: a “invasão” de pequenas comunidades por grandes massas de migrantes, a pressão sobre os serviços e infra-estruturas públicas e, sobretudo, o deslocamento compulsório, a perda de terras e benfeitorias.

Os ecossistemas aquáticos e ambientes ribeirinhos sofreriam com as modificações nos regimes do rio e na qualidade da água a jusante. Em Itá, seriam submersos 148 ha de floresta estacional decidual, 2.834 ha de capoeira e 299 ha de capoeirinha. A inundação de áreas com vegetação significaria a incorporação de cerca de 400 mil toneladas de matéria orgânica, que passariam a se decompor na água.

Quanto às obras para a construção do barramento de Machadinho, trariam uma carga enorme de sedimentos, que viriam elevar substancialmente a turbidez da água, sobretudo após a entrada em operação das turbinas para geração de energia.

Junto com a destruição de florestas, ocorreriam alterações microclimáticas e a extinção das espécies já ameaçadas: lontras, pumas, jaguatiricas, gatos-domato. Muitas aves, como o gavião pombo-grande e o falcão-relógio, teriam seu hábitat degradado, migrando para áreas adjacentes e intensificando a competição por refúgio.

Pela UHE de Itá, foram parcialmente inundados os seguintes municípios: Itá, Concórdia, Peritiba, Ipira e Piratuba, em

Santa Catarina, e Aratiba, Mariano Moro, Severiano de Almeida e Marcelino Ramos, no Rio Grande do Sul. E os municípios atingidos pela UHE de Machadinho foram: Campos Novos, Capinzal, Piratuba, Anita Garibaldi, Celso Ramos e Zortéa, em Santa Catarina, e Machadinho, Maximiliano de Almeida, Barracão e Esmeralda, no Rio Grande do Sul.

Com a formação do reservatório da UHE de Itá, a sede municipal de Itá foi totalmente submersa, bem como a periferia da cidade de Marcelino Ramos. Foram atingidos ainda quatro sedes distritais e 38 vilas (núcleos de linha colonial), o que causou desequilíbrio na trama de relações socioeconômicas e culturais da população. Entre outras infra-estruturas, se perderam: 33 escolas, 1 hospital, 1 posto de saúde, 1 consultório odontológico, 30 igrejas, 25 cemitérios, 34 salões comunitários, 24 campos de futebol, 10 quadras poliesportivas e 3 conjuntos de lazer. Isso para não falar de 360 km de estradas, 32 pontes, 5 pontos de balsa, 260 km de linha de distribuição de energia, 12 núcleos com postos de telefonia e a ligação ferroviária entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Também estava previsto, e hoje está confirmado, o expressivo debilitamento das atividades comerciais e de serviços.

Inicialmente avaliara-se o deslocamento compulsório de 4.500 famílias pela UHE de Machadinho. A resistência do MAB (conforme seção seguinte) acabou impondo uma mudança do projeto, com redefinição do eixo da barragem e mudança da quota, o que permitiu reduzir a área inundada e, consequen-

temente, o número de famílias obrigadas a deixar suas terras e casas (2.500).

Rios barrados, vidas barradas: o resultado, em síntese, das implantações dos grandes projetos hidrelétricos para as populações atingidas.

O Movimento de Atingidos por Barragens

O Movimento de Atingidos por Barragens é hoje um movimento nacional, com presença praticamente em todas as regiões e bacias hidrográficas do país³. Surgiu ao final dos anos 1970 e pode ser entendido como resposta das populações atingidas por grandes barragens aos deslocamentos compulsórios, às indenizações irrisórias, à degradação da qualidade de vida, à destruição de suas comunidades e identidades culturais, à degradação do meio ambiente e da base material de suas atividades produtivas.

Suas lutas vêm questionando o autoritarismo tecnocrático que caracteriza o planejamento energético brasileiro. O MAB denuncia também o modelo energético vigente, que favorece o desperdício, subsidia indústrias eletrointensivas voltadas para a exportação (alumínio, por exemplo) e escapa totalmente ao

debate público e ao controle social – o que vale tanto para as empresas estatais quanto para as empresas privadas. Finalmente, denuncia a subordinação da política energética e de grandes projetos aos interesses da “indústria de barragens”: empreiteiras, empresas de consultoria, indústrias de equipamentos elétricos (turbinas etc.).

Um ano após o anúncio do início dos levantamentos para as obras de construção de Itá, o movimento já manifestava sua força e representatividade. Em fevereiro de 1983, sob o lema “Águas para a vida, não para a morte”⁴, a Romaria da Terra reuniu 30 mil pessoas na comunidade de Carlos Gomes, que seria totalmente inundada pelo lago de Machadinho. Igualmente importante foi a realização do “Primeiro Encontro Estadual sobre a Construção de Barragens na Bacia do Rio Uruguai”, realizado em Porto Alegre, no auditório da Assembléia Legislativa.

O crescimento do movimento foi impressionante, e, em 1984, um abaixo-assinado contra as 25 barragens na bacia do Uruguai recolheu mais de um milhão de assinaturas. Sob a palavra de ordem “Não às Barragens”, o conflito assumiu formas agudas, quando grupos de atingidos passaram a impedir a ação

³ Existe também um movimento internacional de luta contra barragens, que envolve populações diretamente atingidas, movimentos ambientalistas, organizações de defesa dos direitos humanos. Em março de 1997, ocorreu em Curitiba, por iniciativa do MAB, o I Encontro Internacional de Populações Atingidas por Barragens, com a presença de representantes de 20 países, de todos os continentes. O II Encontro Internacional de Populações Atingidas por Barragens será na Tailândia em novembro de 2003.

⁴ Ainda hoje, “Águas para a vida, não para morte” é o principal lema do MAB. No Encontro Internacional dos Atingidos, esse lema foi assumido como lema do movimento internacional dos atingidos por barragens.

no terreno de técnicos da Eletrosul e de empresas por esta contratadas.

Embora escape aos objetivos deste trabalho um detalhado relato das várias etapas e peripécias desta luta, cabe registrar que, finalmente, em 1987, a Eletrosul aceita dialogar com a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB). Abre-se um novo período, que conduz a um acordo histórico, assinado pela Eletrosul e pela CRAB. Nesse acordo, as principais conquistas do movimento são:

- a negociação coletiva, com a presença permanente da organização autônoma dos atingidos;
- o reconhecimento do direito a reassentamento de todos os atingidos vitimados pelo deslocamento compulsório, proprietários ou não;
- a compatibilização do cronograma das obras com o cronograma das atividades voltadas para a indenização, a troca de terra por terra ou o reassentamento, conforme o caso.

Apesar das grandes conquistas alcançadas, a luta estava longe de ser encerrada. Ao longo dos anos, a CRAB – hoje MAB-Sul – teve de pressionar permanentemente para que a Eletrosul e, posteriormente, as empresas privadas Itasa e Maesa seguissem a legislação ambiental, respeitassem os direitos individuais e sociais dos atingidos e, sobretudo, cumprissem os compromissos assumidos no Acordo de 1987.

Em 2000, completou-se a obra de Itá, e o lago foi enchido. Muitas pessoas atingidas encontram-se em reassenta-

mentos liderados pelo MAB. As que preferiram receber indenização em dinheiro, na sua grande maioria, acabaram vendo o dinheiro desaparecer rapidamente e encontram-se desempregadas, na periferia das cidades da região. Há inúmeros casos não resolvidos, indenizações irrisórias, e, assim, o MAB prossegue na mobilização por reassentamentos em condições, pelo menos, iguais às preexistentes, pelo respeito às tradições e à cultura e pela preservação dos recursos ambientais da região.

No caso de Machadinho, houve, como referido anteriormente, uma redefinição do projeto, que deve ser considerada uma vitória do movimento, pois reduziu expressivamente o número de famílias que deveriam ser deslocadas. Aqui também, porém, a luta continua: por condições dignas de reassentamento, por indenizações justas, por reconhecimento dos direitos de todas as famílias e comunidades atingidas.

É verdade que as condições em que essas lutas hoje ocorrem são bastante distintas. De um lado, o MAB se afirmou como um movimento amplamente reconhecido nos planos tanto regional e nacional como internacional. Ao enraizamento social e à representatividade, resultado de 20 anos de lutas em defesa dos direitos das populações atingidas, o MAB alia, cada vez mais, a maturidade de um movimento social que soube unir as reivindicações sociais às demandas ambientais, a capacidade de mobilização e pressão à habilidade para negociar. No momento em que a crise energética chamou a atenção de todo o

país para a importância das políticas nessa área, o MAB se consolida como um movimento social que acumulou uma extraordinária experiência e reflexão sobre o tema, defendendo a democratização da política energética, a conservação da energia, a redução dos desperdícios, a busca de fontes energéticas alternativas, o fim dos subsídios a indústrias eletrointensivas voltadas para a exportação.

De outro lado, o Setor Elétrico brasileiro encontra-se em avançado estágio de privatização. Em vez de se confrontar com a Eletrosul, o MAB-Sul se confronta com empresas privadas: no caso em questão, com a Maesa (UHE de Machadinho) e com a Itasa (UHE de Itá).

Na bacia do Rio Uruguai, o MAB desenvolve sua atividade em várias frentes de luta, a saber:

- na área de Itá, luta para que a Itasa reconheça os casos pendentes, de famílias e comunidades atingidas que não tiveram seus direitos plenamente reconhecidos e não receberam indenizações ou reparações justas;
- nos reassentamentos para onde se dirigiram as famílias que fizeram essa opção, além de liderar a luta por crédito, assistência técnica, infra-estrutura adequada (saúde, escola, estradas etc.), continua liderando os atingidos-reassentados na implantação de uma produção agrícola alternativa, agroecológica e solidária;
- na área de Machadinho, em fim de construção, luta por reassentamento em condições pelo menos equivalentes às conseguidas em Itá e por justas indenizações e reparações;
- nas áreas de outras barragens projetadas ou em construção (Foz do Chapecó e Campos Novos, por exemplo), organiza e mobiliza os atingidos para impor o reconhecimento de seus direitos;
- nas áreas de Itá e Machadinho, luta para assegurar às comunidades atingidas remanescentes o direito a reparações que propiciem sua reconstrução econômica, social, cultural e mesmo psicossocial.

Ao buscar promover o desenvolvimento nos reassentamentos de atingidos, o MAB se transformou em verdadeiro agente de desenvolvimento local. Nesses reassentamentos, o MAB tem vivido uma rica e vitoriosa experiência, na construção de caminhos de desenvolvimento alternativo, inspirados na crítica ao modelo agrícola dominante na região, monocultor e ambientalmente irresponsável.

Foi com base nessa experiência e expressando a dramática situação das comunidades e famílias remanescentes, que apesar de atingidas pelas barragens não foram deslocadas, que o MAB-Sul começou a elaborar um Plano de Desenvolvimento voltado especificamente para esses grupos.

O Plandesca - Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho

Primeiros passos

O marco inicial dessa nova e extraordinária experiência foi a reivindicação, encaminhada às empresas responsáveis pelas UHEs de Itá e Machadinho, de um crédito de 3.000 reais para cada uma das famílias das comunidades atingidas remanescentes, para a compra de insumos agrícolas. A partir daí, foram surgindo novas formas de organização e novas perspectivas de luta.

Da discussão nos Grupos de Base (de cinco a dez famílias), que se organizaram para a luta pelo crédito e para o debate acerca de alternativas de desenvolvimento, cresceu a consciência de que créditos emergenciais, embora indispensáveis em razão do caráter crítico a que chegara a situação, eram insuficientes. O contato e a assessoria da equipe do SETMACS/Ettern/IPPUR contribuíram para consolidar a decisão de caminhar na direção de um verdadeiro *plano popular de desenvolvimento local*. Nascia o Plandesca.

Uma experiência original

O Plandesca nasce como experiência original. Nem a literatura sobre planejamento local e regional nem a literatura sobre movimentos sociais trazem relatos

de experiências similares. As experiências de planejamento com participação popular e mesmo com participação de organizações do movimento popular quase sempre registram que a iniciativa é governamental – são agências ou programas governamentais que convocam, ou são levados a admitir, a participação popular. Estamos, porém, diante de um processo profundamente diverso: o movimento social e suas organizações tomam a iniciativa e põem em sua pauta de lutas e reivindicações um Plano de Desenvolvimento. O que permite afirmar que não se trata apenas de mais um exercício de planejamento participativo, mas da inauguração de um inovador processo de *planejamento popular do desenvolvimento local*.

Essa concepção, presente desde o início, significava também que o planejamento, em vez de ser uma prática exclusivamente técnica, desenvolvida longe da vida real, foi e permanece momento e forma particulares da luta que as comunidades atingidas remanescentes desenvolvem, por meio de sua organização – o MAB. *Lutar para planejar, planejar para lutar* – este poderia ser o lema do Plandesca. Tal característica já nos sugeriu designar essa experiência como *planejamento conflitual* – o planejamento como momento e instrumento da luta social.

Os princípios do Plandesca

Apresentamos a seguir os princípios do Plandesca, aprovados pelo MAB.

- No Plandesca, como Plano Popular de Desenvolvimento Local, a concepção, a elaboração, a discussão e a decisão de objetivos e de meios para atingi-los se desenrolam em espaços, tempos e condições que assegurem a ampla e decisiva participação informada da população interessada.
- A ampla e decisiva participação informada, entendida como processo complexo que supõe o encontro e o confronto, a negociação e o conflito entre diferentes interesses e grupos sociais, tem como núcleo central o estabelecimento de mecanismos e procedimentos que favoreçam a intervenção direta da população, que detém o poder de decisão. Isso envolve desde uma adequada e tempestiva informação, em linguagem e formato acessíveis ao conjunto da população, até a definição de procedimentos baseados na cultura, na tradição e nas práticas usuais em processos deliberativos dos próprios movimentos e organizações populares da região – mas também na experiência de processos participativos reconhecidamente bem-sucedidos, como, por exemplo, o orçamento participativo.
- O processo de informação, mobilização e engajamento da população para a elaboração e a implementação do Plandesca constitui, em primeiro lugar, responsabilidade da própria organização popular, isto é, do MAB. Esse processo é entendido, simultaneamente, como processo de formação – política e técnica.
- Os Grupos de Base, formados nas comunidades, reunindo pelo menos cinco famílias de agricultores, constituem a célula fundamental da organização da participação popular no Plandesca. Coordenações por comunidade e município, Grupos de Jovens e outras formas são também utilizadas, propiciando uma ampliação da participação e um aumento de sua qualidade.
- Ao lado e além dos mecanismos e procedimentos baseados na participação direta das famílias e das comunidades, o Plandesca estabelece múltiplos mecanismos ou órgãos coletivos para consulta e acompanhamento, tanto de caráter essencialmente político (transparência e controle social, acompanhamento etc.), quanto de caráter técnico (ajuste técnico, consultas técnicas etc.).
- Além do MAB, o Plandesca deverá envolver organizações não-governamentais, diferentes formas de organização da sociedade civil (organizações e movimentos culturais, associações de vários tipos, igrejas etc.), agências governamentais e paragovernamentais (federais, estaduais e municipais) e outras que aceitem reconhecer a primazia do movimento, por intermédio do MAB, represen-

tação autônoma legítima dos atingidos. As empresas que construíram e/ou operam as UHEs de Itá e de Machadinho são igualmente chamadas a cumprir os compromissos assumidos desde o Acordo de 1987 e a responder pelos impactos sociais e ambientais decorrentes da construção e operação das barragens.

- Como momento e parte da luta dos atingidos, o Plandesca retoma, reitera e projeta para o futuro as demandas e reivindicações do MAB, assim como as de outras forças sociais e políticas da região – sempre que contribuir para os objetivos do Plano (ver a seguir). Nesse sentido, o Plandesca vem reforçar a tradicional identidade e solidariedade do MAB com os demais movimentos populares da bacia do Uruguai. Por outro lado, o Plandesca busca identificar e aproveitar experiências de outros movimentos e organizações não-governamentais que, de uma maneira ou de outra, vêm investindo em projetos de desenvolvimento alternativo.
- A participação informada das comunidades engajadas no Plano supõe a produção e a difusão, pelos interessados e entre eles, das informações necessárias para que todos possam participar ativamente da elaboração tanto do diagnóstico dos problemas das comunidades quanto das soluções adequadas. Isso implica em engajar, direta e indiretamente, as próprias comunidades, através de múltiplas formas de organização e representação, no processo de coleta e sistematização das informações econômico-sociais necessárias à elaboração do Plano.
- O engajamento direto e indireto das comunidades em atividades que normalmente são atribuídas aos técnicos e especialistas em planejamento pressupõe consagrar atenção particular ao processo de treinamento de agentes de desenvolvimento local, com a tarefa de coordenar localmente as atividades de concepção, num primeiro momento, e de implementação e monitoramento, em momentos mais avançados, do Plano.
- Para a elaboração e a implementação do Plano, as comunidades atingidas, solidariamente engajadas, lutarão pelo comprometimento efetivo, sobretudo financeiro, das empresas promotoras e operadoras das UHEs de Itá e de Machadinho, que impactaram e impactam o conjunto da dinâmica econômica, política, social e ambiental da região. Buscarão igualmente o comprometimento e o envolvimento financeiro das municipalidades, das agências governamentais e das instituições estaduais e federais concernentes, na perspectiva de que o poder público, em seus diferentes âmbitos, é co-responsável pelos impactos e perdas, materiais e imateriais, impostos às comunidades.
- O Plandesca rejeita a idéia, presente nos planos de desenvolvimento regional e local inspirados nos mo-

delos neoliberais, de que comunidades e municípios, regiões e estados devem competir uns com os outros. Dessa forma, alinha entre seus princípios a idéia da solidariedade das comunidades e dos municípios da região, assim como da solidariedade nacional de todas as regiões e estados do país.

- O engajamento das famílias, das comunidades e do MAB, bem como seu papel dirigente no Plandesca, não desobrigam os responsáveis – empresas e governo, nos vários níveis – pelas dificuldades enfrentadas. Ao contrário da concepção neoliberal, que vê na participação uma forma de transferir para a sociedade civil e para as comunidades as responsabilidades e ônus das tarefas de desenvolvimento econômico e social, o Plandesca está fundado em concepção que afirma o papel dirigente das organizações sociais e a responsabilidade social dos governos e empresas.

Objetivos

Alinhamos a seguir os principais objetivos do Plandesca.

- Recuperação das perdas (econômicas, ambientais, culturais, materiais e imateriais) já suportadas pelas comunidades atingidas desde os primeiros momentos em que foi cogitada a construção das Barragens de Itá e de Machadinho, passando pelas etapas de construção da obra. Há

perdas que são, todos reconhecem, irreparáveis: a separação de famílias, a ruptura de laços comunitários tecidos ao longo de gerações, a destruição de marcas simbólicas do trabalho coletivo (clubes, igrejas, capelas etc.). Como compensar o tempo – 20 anos de insegurança, incertezas, expectativas e frustrações, de vidas individuais e coletivas em suspenso, ao sabor do ritmo das obras?

- Reparação das perdas previstas e previsíveis, inclusive pela operação das usinas, conforme o estágio em que se encontra cada um dos projetos.
- Melhoria efetiva das condições materiais de vida das comunidades atingidas, entendida não apenas como direito social, mas também como compensação pelas perdas sofridas.
- Apoio à economia tradicional e fomento à diversificação das atividades produtivas, de modo a assegurar a ampliação das oportunidades e a valorização do trabalho nas comunidades atingidas.
- Melhoria da infra-estrutura de apoio à produção (vias de acesso e escoamento da produção, energia, água, estocagem e comercialização).
- Melhoria da infra-estrutura social (atendimento à saúde, educação, formação profissional etc.).
- Redução das desigualdades sociais nas comunidades atingidas e entre elas.

- Pleno respeito aos direitos individuais e sociais que constituem o fundamento da cidadania.
- Efetiva garantia de igualdade de direitos para as mulheres, tanto na vida social, econômica e política como no universo da vida e da economia familiar nas comunidades atingidas.
- Avanço da participação comunitária e nas múltiplas formas da vida social, inclusive políticas, dos integrantes das comunidades atingidas.
- Garantia de uso responsável e socialmente controlado dos recursos ambientais, de modo a assegurar inclusive que os benefícios decorrentes desse uso favoreçam o desenvolvimento das comunidades atingidas e dos municípios que as integram.
- Resgate e valorização das contribuições originais das comunidades atingidas, como o patrimônio cultural e folclórico de seus municípios e da bacia do Uruguai.

Metodologia e etapas do Plandesca

Um Plano de Desenvolvimento Popular deve adotar metodologia que assevere o engajamento organizado das comunidades atingidas e lhes ofereça os meios materiais e organizacionais que garantam sua direção sobre o conjunto do Plano – isto é, concepção, elaboração, implementação, avaliação.

Em síntese, a metodologia está baseada em algumas diretrizes-chave, que se expõem a seguir.

LUTAR, PLANEJAR, NEGOCIAR

O Plandesca concebe a atividade de planejamento como inseparável do processo de luta e organização populares. O povo que planeja é o mesmo que luta – esta é a garantia de que a luta caminhe em direção aos objetivos estabelecidos e de que o Plano constitua um instrumento da luta – e não seu substituto ou derivativo.

Os atingidos e o MAB negociam e têm negociado ao longo de sua luta. Mas não pensam a negociação como uma alternativa à sua luta e organização autônoma. Durante sua história, os atingidos e o MAB fizeram o duro aprendizado de que as empresas e o governo só negociam quando se sentem confrontados por um forte e combativo movimento.

O PLANEJAMENTO É UM ATO POLÍTICO QUE DEMANDA INFORMAÇÕES E CONHECIMENTOS TÉCNICOS

O planejamento é uma atividade política – e não um ato técnico. Isso não significa que não haja necessidades estritamente técnicas, que demandam o apoio de pessoal tecnicamente qualificado e a formação e treinamento dos atingidos. Rejeitar a visão tecnocrática, que desconhece o caráter essencialmente político do planejamento, significa, em primeiro lugar, afirmar a aptidão dos cidadãos organizados, nesse caso os atingidos, de planejar. Reconhecer a

existência de uma dimensão técnica no ato de planejar, por sua vez, significa afirmar a necessidade de estudos e levantamentos técnicos e a importância do treinamento.

AS ETAPAS DO PLANDESCA

- *Diagnóstico.* Diagnóstico preliminar com os Grupos e comunidades. Pesquisas nas comunidades e em outras fontes de informação. Identificação dos principais problemas e suas causas a partir de discussões nos Grupos e comunidades.
- *Objetivos e Metas.* Estabelecimento dos principais objetivos do Plano, através de discussões nos Grupos e comunidades.
- *Ações, Programas e Projetos.* Definição, a partir de discussões nos Grupos e comunidades, das principais ações, programas e projetos a serem implementados para que os objetivos sejam alcançados. Nessa fase também se determinam os prazos e metas de cada ação e quem é responsável pela sua realização (empresa, municipalidade, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater etc.).
- *Financiamento.* Estabelecimento, a partir de cálculos técnicos, dos custos das ações, programas e projetos. Definição das responsabilidades pelo financiamento: Itasa, Maesa, governos municipais, estaduais e federal. Discussão e aprovação nas comunidades.
- *Implementação.* É a fase de realiza-

ção do Plano propriamente dita. É fundamental que o Plano preveja, desde o início, como e por quem será feito seu acompanhamento e fiscalização. A etapa de implementação envolve, além da execução das atividades previstas, as seguintes e fundamentais tarefas:

- *Monitoramento.* Os Grupos e as comunidades têm um papel fundamental na etapa de implementação, pois somente eles podem impedir que o dinheiro seja usado para outros fins, que as obras sejam mal feitas, que os prazos sejam desrespeitados etc.
- *Avaliação e Ajustes.* Na fase de implementação, a mobilização e a discussão dos Grupos de Base e comunidades permanecem fundamentais para avaliar as ações desenvolvidas e introduzir, quando for o caso, ajustes ou correções nos pontos do Plano que se mostrarem equivocados ou inadequados.

OS GRUPOS DE BASE E A ORGANIZAÇÃO DO PLANDESCA

A direção e a efetiva participação das famílias e de seus integrantes devem ser garantidas por meio da organização e da realização das ações, de forma articulada, em pequenos grupos de vizinhos, que devem variar de cinco a dez famílias por grupo. Essa forma de organização já tem permitido que as decisões, a execução e o acompanhamento das ações sejam atos efetivamente coletivos.

Os coordenadores dos Grupos constituem, em cada município, a Coordenação Municipal dos Grupos de Base. Esta é encarregada da interlocução com outras instituições com jurisdição municipal – prefeituras, sindicatos, igrejas etc. –, para que haja, de fato, uma interação positiva que favoreça a realização das ações, sobretudo quando for necessária a conjugação dos esforços de vários atores. Conforme as necessidades, poder-se-ão constituir Fóruns Municipais de Desenvolvimento, com caráter aberto, em que se manterá o aspecto de informalidade (não é necessário legislar a respeito).

As Coordenações Municipais elegem dois coordenadores municipais, seus representantes na Coordenação Regional dos Grupos de Base, em cada uma das regiões, obedecendo o limite imposto pela inundação de cada lago. Onde houver mais de 40 Grupos de Base, deve-se indicar mais um coordenador(a) para cada 20 Grupos existentes⁵.

O Plandesca prevê assessorias de nível superior (agrônomos, assistentes sociais etc.) e de nível médio (técnicos agrícolas etc.), bem como agentes de desenvolvimento regional, sendo um agente para cada dez Grupos.

ESTÁGIO ATUAL

Até agora, diversas etapas foram vencidas. Os próprios objetivos, anteriormente alinhados, resultaram de um amplo e longo processo de debate nos Grupos e nas instâncias de coordenação do Plano. Vários cursos breves de treinamento buscaram familiarizar os coordenadores dos Grupos com a metodologia.

Particularmente rica se revelou a etapa de elaboração do diagnóstico, durante a qual foi possível avançar na construção de uma visão mais ampla e precisa dos problemas, suas origens e modos de enfrentá-los.

Na prática, o diagnóstico ora disponível resultou da combinação de dois principais instrumentos:

- discussões organizadas nos Grupos de Base, nas comunidades, nas assembleias de representantes etc. Nessas várias reuniões, recorrendo a técnicas de dinâmica de grupo⁶, foram identificados os principais problemas vividos pelas comunidades e estabelecidos os principais objetivos. Além de listar dificuldades, buscou-se hierarquizar os problemas e metas, de modo a definir prioridades para o Plandesca;

⁵ No momento atual há cerca de 400 Grupos de Base, cada um reunindo de cinco a dez famílias.

⁶ A maior parte das técnicas de dinâmica de grupo é comumente utilizada pelo MAB e outros movimentos populares da região. Em sua grande maioria, essas técnicas fazem parte da tradição de educação popular herdada das Comunidades Eclesiais de Base e da atuação da Comissão Pastoral da Terra.

- pesquisa nas comunidades com observação participante e aplicação de extenso questionário pela equipe do Projeto SETMACS/Etern/IPPUR. Posteriormente, com base no material recolhido, procedeu-se à elaboração de relatórios detalhados com a exploração qualitativa e quantitativa das observações e questionários.

A confrontação dos diagnósticos e objetivos resultantes dos dois procedimentos muito contribuiu para enriquecer o Diagnóstico Final.

Com base nesses materiais, a Coordenação do Plandesca promoveu novas rodadas de discussão para elaborar o que foi chamado de I Plano de Ação do Plandesca, com uma série de pequenos projetos, cobrindo, entre outras, as seguintes áreas: produção de alimentos básicos; produção e agroindústria da cana-de-açúcar em pequena escala; produção de leite; investimentos comunitários (parques infantis, campos esportivos, centros comunitários); transporte; estradas vicinais; saúde; formação e capacitação, com fixação dos jovens no campo.

A experiência científica e pessoal do grupo discente⁷

O envolvimento de estudantes no trabalho de Assessoria Técnica e Educacional ao Movimento de Atingidos por Barragens foi progressivo. De início, grupos de estudantes foram engajados em trabalhos técnicos, como, por exemplo, elaborar análises críticas de estudos de impacto ambiental. Em outras oportunidades, membros discentes da equipe puderam acompanhar reuniões e congressos do MAB, ao mesmo tempo que ajudavam na sua organização. Nessas ocasiões, com base em acordo com a direção do movimento, também aplicavam-se questionários e faziam-se entrevistas de interesse das pesquisas desenvolvidas no âmbito do Etern.

O relato da experiência do Plandesca, objetivo deste trabalho, não poderia omitir a experiência científica e pessoal do

grupo de estudantes-pesquisadores que aplicou os questionários e trabalhou os dados obtidos. O grupo é composto por estudantes de graduação e pós-graduação de diversas áreas (sociologia, geografia, economia, história, agronomia).

É difícil transmitir, de maneira sintética, o que talvez constitua o principal aprendizado pessoal de uma tão marcante experiência de contato com um universo social e cultural tão distinto daquele de que este grupo é originário. Saindo de ônibus do Rio de Janeiro em direção à cidade de Erechim no Rio Grande do Sul, no mês de agosto, foi-se sentindo a mudança de clima e de "falares", de costumes, de sotaques, de alimentação. A cultura gaúcha, facilmente identificada por seu tipo regional e pelos Centros de Tradição Gaúcha (CTGs), fica mais evi-

⁷ A redação desta seção foi de inteira responsabilidade dos estudantes integrados ao projeto.

dente no interior do estado – a região do Alto Uruguai não é diferente. Desde a assimilação de hábitos alimentares “exóticos”, como o sagu de vinho ou o chimarrão (todos voltaram com cuias, bombas e erva-mate na mala), até a ampliação do vocabulário (cachorro pode ser chamado de “gauipeca”, tangerina de “bergamota” e menino de “piá”), muitas foram as aquisições culturais e existenciais.

Igualmente importante foi a possibilidade de, diante de uma barragem e de um lago artificial como o de Itá, ouvir os relatos dos moradores apontando para o espelho de água e localizando: *“Aqui embaixo era o clube”*. A emoção tomou conta de todos nós, ao vermos as torres da Igreja da velha cidade de Itá no meio do lago e ao percebermos os olhos marejados dos moradores que nos contavam como era a vida “antes” (ver Figura 1). Essa experiência, somada ao sentimento de “pequenez” ante a gigantesca parede da barragem, suscitaram um conhecimento que nenhum relato ou fotografia jamais poderiam oferecer, isto é, a memória, a emoção e a percepção das pessoas cujas vidas foram, para sempre, alteradas pelo empreendimento.

Houve também um rico aprendizado sobre o meio natural, ao qual eram mais sensíveis os estudantes de geografia, mas que foi capaz, quase sempre, de sensibilizar os demais. A paisagem dos rios encaixados do Alto Uruguai; o terreno pedregoso e inclinado no qual se planta e se produz; as novas “marrequinhas” (aguapé que proliferou com

rapidez no lago de Itá), que são um efeito inesperado proveniente da barragem e que preocupam empreendedores e agricultores; enfim, uma quantidade grande de informações sobre a natureza da região, a apropriação desse meio natural pelos homens e os impactos ambientais de uma grande barragem. Um rio que se transformou em lago, o movimento que se transformou em estagnação, a vida que muitas vezes se transformou em seu contrário. Como seria bom, como propõe o lema do MAB, se as águas fossem para a vida, e não para a morte.

Por fim, a experiência de estar em contato com um movimento social como o MAB-Sul propiciou o conhecimento de práticas políticas e de associativismo. A história das lutas dos atingidos no Vale do Rio Uruguai, as formas de organização, as estratégias, as táticas, as reflexões e dúvidas dos integrantes do movimento ficaram muito mais claras para os pesquisadores. A perspectiva muda quando o “objeto” de estudo se transforma em “sujeito” que tem cultura política, tradição, aprende tanto quanto ensina.

O trabalho de campo foi, para o grupo de estudantes-pesquisadores, um ganho muito maior do que os dados tabulados e relatórios de pesquisa; foi um crescimento pessoal, profissional e científico que as bibliotecas, salas e laboratórios da universidade jamais poderiam oferecer, mas que só com a relação universidade-sociedade e a relação conhecimento-prática é possível alcançar.

Figura 1 – Torres da Igreja da velha cidade de Itá



Comentários finais

Pode-se explorar a experiência do Plan-desca de várias maneiras. Como experiência de planejamento popular, certamente constitui, embora ainda em curso, inovação original do Movimento de Atingidos por Barragens: um movimento popular que se transforma num coletivo de planejadores! Diferente do planejamento participativo, por ser de iniciativa popular, diferente do planejamento advocatício (*advocacy planning*) por ser protagonizado pelas próprias comunidades, ele se opõe, em tudo e por tudo, à pretensão de produzir planos que submetam as pessoas e os territórios a

dinâmicas que lhes são estranhas, decididas em lugares segundo lógicas e interesses nunca explicitados.

A importância da experiência aqui relatada levou o MAB, movimento nacional, a incorporá-la à plataforma de reivindicações entregue ao Ministério de Minas e Energia em fevereiro de 2003. A proposta do MAB é que PlanDESCAs sejam implementados em todas as regiões de implantação de barragens.

Como experiência acadêmica, tivemos, um professor e seus estudantes

orientandos, a oportunidade sempre buscada de conjugar múltiplos objetivos, quais sejam: operar conhecimentos teóricos em contextos concretos, isto é, praticar aprendendo e aprender praticando; engajar estudantes e professor em situações sociais tensas e conflituosas, o que os convoca a assumir suas responsabilidades como cidadãos, cientistas e profissionais formados ou em formação; interperlar a atividade de ensino e pesquisa a partir das questões apresentadas na situação real e, ao mesmo tempo, interperlar os interlocutores – no caso o MAB – a partir do conhecimento adqui-

rido também no estudo, na pesquisa, no aprendizado acadêmico.

A indagação sobre a utilidade social da universidade torna-se, nesse contexto, ociosa. Igualmente nos encontramos muito distantes de qualquer coisa que possa evocar uma relação paternalista ou assistencialista. Trata-se, na verdade, de um rico, original e inusitado processo de intercâmbio, encontro e confronto mutuamente enriquecedor, em que se trocam experiências, saberes, visões de mundo.

Resumo

No início de 2000, o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB-Sul) solicitou à equipe do Projeto Setor Elétrico, Território, Meio Ambiente e Conflito Social, vinculado ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (Etern), do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), que assessorasse e coordenasse o processo de concepção, elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento das comunidades atingidas pela construção e operação das barragens hidrelétricas de Itá e de Machadinho, na bacia do Alto Uruguai. Começava a nascer o Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho (Plandesca). O artigo relata essa experiência de pesquisa, en-

Abstract

In the beginning of 2000, the southern section of the Movement of People Affected by Dams – MAB-Sul – invited the researchers of the Project Electric Sector, Territory, Environment and Social Conflict, of the Laboratory State, Labor, Territory and Nature (Etern) of the Institute of Urban and Regional Planning and Research of the Federal University of Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) to advise and coordinate a plan aiming the development of the communities affected by the construction and operation of the dams of the hydroelectric plants of Itá and Machadinho, in the Uruguai river basin. It started then the Plan for Restoration and Social and Economic Development of the Communities Affected by Itá e Machadinho Dams. The article reports this experience of research, teaching and social action as well

sino e intervenção universitária e argumenta que constitui também prática inovadora de planejamento. Após uma síntese dos principais impactos socioterritoriais da construção de duas grandes barragens hidrelétricas – Itá e Machadinho – e da trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens na região, descrevem-se os procedimentos e metodologias adotados pelo Plandesca, bem como seu significado para a formação dos estudantes envolvidos no projeto.

Palavras-chave: planejamento e movimentos sociais; atingidos por barragens; planejamento energético

as its innovative conception of planning. After presenting a synthesis of the main social and territorial impacts of the two hydroelectric dams – Itá e Machadinho – and the history of the Movement of People Affected by Dams in that region, the article exposes the procedures and methodologies adopted and its relevance to the students engaged in the project.

Keyword: planning and social movement; people affected by dams; energetic planning.

Recebido em maio de 2003. Aprovado para publicação em julho de 2003

Carlos B. Vainer é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)

Resenhas

We are the poors: community struggles in post-apartheid South Africa

Ashwin Desai

New York: New York Monthly Review Press

2002, 153 p.

Cecília Campello do Amaral Mello

A linguagem ágil e cortante utilizada por Ashwin Desai em sua descrição das trajetórias de vida e morte de pessoas comuns na África do Sul pós-*apartheid* envolve – ao mesmo tempo que desestabiliza – o leitor de *We are the poors: community struggles in post-apartheid South Africa*. Trata-se de uma narrativa bem concebida e costurada como uma colcha de retalhos de histórias aparentemente dispares e, no entanto, inteiramente coerentes entre si. A marca comum são as políticas de ajuste estrutural implementadas pelo Congresso Nacional Africano após a vitória eleitoral de 1994 e a atrocidade de seus efeitos sobre a vida dos *pobres* de que fala o título do livro.

Quem são os pobres? São os moradores de Chatsworth, o distrito da periferia de Durban onde se desenrolam as tramas que poderiam acontecer em tantos outros distritos das periferias das grandes metrô-

poles do Sul. Desempregados, mães solteiras, operários, criminosos, líderes comunitários, *rappers*, gente que luta dia a dia para conseguir sobreviver com um mínimo de comida, água, luz e dignidade, por mais que isso lhe seja a todo tempo negado pelo Estado e seu aparato jurídico-repressivo. Despejos, remoções forçadas e desligamento compulsório das fontes de água e energia: são essas as três estratégias mais comuns do atual governo sul-africano em sua política de austeridade fiscal e monetária e de guerra contra a pobreza, ou melhor, contra os pobres.

Ashwin Desai revisita as últimas décadas do *apartheid* nos cinco primeiros capítulos do livro, em que se entende como é arquitetado o racismo de Estado e mantidos grandes contingentes populacionais em regime de semi-servidão. Um economista da época se espanta, indagando “como essas pessoas ainda po-

dem existir”? Seu raciocínio é simples: um trabalhador dessa área ganha no máximo 36 rands por mês. Para manter uma família em Chatsworth, são necessários 49 rands por mês. Aluguel, energia e transporte custam 17,72 rands, a cesta básica custa 31,28 rands. Só para cobrir esses custos, faltam 13 rands por mês. Não há dinheiro para carne, roupa, higiene ou limpeza. E o que se faz para manter a dignidade e não ter que buscar saídas extremas como o roubo, a mendicância ou a prostituição? Pede-se dinheiro emprestado, acumulam-se dívidas, não se paga o aluguel ou a luz ao governo. Algumas pessoas buscam adotar crianças como um meio de renda, já que o governo pagava 42 rands aos pais adotivos, por cada criança adotada. E, mais cedo ou mais tarde, ocorrem os despejos e as remoções forçadas dos que são justamente os mais despossuídos, para áreas mais longínquas da cidade, onde os custos de transporte são mais altos e os laços de vizinhanças e solidariedade não existem mais.

Ao mesmo tempo, formas de resistência se projetam na cena pública: são comitês, grupos, associações locais, voltados para lutas específicas. Na área de habitação, contra a cobrança de aluguéis extorsivos, contra os despejos, contra as remoções compulsórias com uso de violência policial. Tais movimentos se misturam e alimentam as mobilizações anti*apartheid* na década de 1980 e início da de 1990.

E nos dias de hoje, quase 10 anos após a vitória do Congresso Nacional Africano, o que mudou? Muito pouco do lado do governo e muito do lado da re-

sistência. Antigos ativistas dos movimentos por uma política habitacional mais justa assumem pastas nos novos governos e, para surpresa de todos, mantêm os aumentos artificiais dos aluguéis, enquanto 40% dos ocupantes não conseguem pagá-los. O desemprego atinge em cheio as indústrias da região, em sua maioria têxteis, que não conseguem mais competir com a produção chinesa no mercado interno e externo. Reiniciam-se os despejos, a princípio vistos como um “erro” de um governo essencialmente benevolente, porém remoto. Desai afirma que “o prestígio e poder do CNA eram tamanhos que muitos pensavam que seria impossível opor-se às suas políticas, ou que essa oposição só seria possível nos termos da lealdade à visão do próprio CNA” (p. 9). Aos poucos, porém, desilusão e desalento vão se instaurando e uma nova militância emerge opondo-se aos despejos e propondo revisão das dívidas impagáveis acumuladas.

É o início do processo de conflito e luta, que preenche o miolo do livro com detalhados relatos das experiências de mobilização, atraindo o leitor com suas nuances e complexidades, avanços e recuos, em eventos ocorridos há no máximo cinco anos que revelam, apesar de tudo, que o mundo não parou. A polícia vem despejar à força um homem negro, pai solteiro e desempregado, com seus três filhos pequenos. Suas vizinhas indianas instalam-se na frente dos policiais e impedem o despejo. Um homem idoso com problemas de saúde aloja sua sobrinha, seu marido desempregado e os filhos pequenos. A polícia vem despejá-los porque são ocupantes “ilegais”. Conflitos vio-

lentos se sucedem e há uma trégua nos despejos. Uma mulher idosa doente e só tem sua água cortada indefinidamente por falta de pagamento. Uma ação na justiça busca garantir seu direito à água. Ela perde. Passeatas e mobilizações públicas abrem caminho para a campanha dos “10 rands”. Centenas de pessoas sem condições de pagar os preços exorbitantes dos aluguéis adentram o escritório do governo local: todos querem pagar 10 rands, a quantia possível, viável, justa. Exemplos como esses se multiplicam por Durban e pelo resto do país.

Apesar das diferenças, os limites da exploração se impõem e muitos começam a se organizar para se defenderem e defenderem seus familiares, seus vizinhos, seus companheiros de trabalho, sejam eles negros, indianos, zulus, não importa a cor, raça, nacionalidade ou etnia. Agora, todos se reconhecem como *pobres*, à mercê de salários indigentes, de aluguéis extorsivos e de dívidas que se acumulam na medida em que não sobra nada no fim do mês para pagar as contas de água e de luz, distribuídas por companhias privatizadas, não mais pelo governo. De subcidadãos a clientes, eis a mudança trazida pelo receituário neoliberal implementado pelo CNA. E se antes o embate era com o governo, e a disputa jurídica – quando havia – se fazia na esfera dos direitos, hoje o inimigo é um banco – com o qual se contraem dívidas –, que, como parte do chamado “mercado”, não reconhece direitos. Assim, “houve uma compreensão geral de que não se tratava mais de uma dor a curto prazo, para um ganho a longo prazo. O Congresso Nacional Africano havia se tornado um partido do neoliberalismo.” (p. 147)

Novas formas de organização e resistência se constituem, as pessoas falam por si próprias e não em nome de algo ou alguém, e compreende-se que o “inimigo local” é também global e atinge da mesma forma tantos outros iguais em tantos outros países. A forma passa a ter tanta importância quanto o conteúdo: música, dança, ritos e religiosidades se mesclam e impulsionam a luta política, que gera lideranças jovens, novas linguagens, novas formas de participação, enfim, uma nova sensibilidade política.

À Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban em 2001 – em que o governo buscou projetar uma imagem de transição pacífica à democracia e de superação das “tensões do passado” –, rapidamente contrapôs-se o Fórum Social de Durban, articulação dos muitos movimentos sociais como o de Chatsworth, visando demonstrar publicamente que avanços superficiais na questão racial não compensaram o aumento da miséria entre negros e pobres, sete anos após a “libertação nacional”. Convém destacar os últimos capítulos, em que Ashwin Desai relata o encontro dos representantes da sociedade civil – as ONGs – com a sociedade civil em pessoa – milhares de pessoas do país inteiro acorreram à grande marcha do Fórum Social – e as tensões e ironias daí advindas.

Combinando doses duras de realismo com faíscas de esperança, *We are the poors: community struggles in post-apartheid South Africa* é um livro cuja leitura possivelmente provocará um certo mal-estar no leitor brasileiro. Um partido que chegou ao poder após uma grande

vitória eleitoral, com a promessa de mudar estruturalmente uma sociedade, ignora suas bandeiras de luta históricas e segue a lógica dos acordos e ajustes de bancos multilaterais e suas políticas “de redução da pobreza”. Farsa ou tragédia?

Cecília Campello do Amaral Mello é mestre em Antropologia Social do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

A reinvenção das cidades para um mercado mundial

Fernanda Sánchez

Chapécó: Argos

2003, 588 p. (Coleção Debates).

Pedro de Novais Lima Junior

Com a intenção de apontar a crescente “espetacularização” e despolitização da vida urbana, evidenciando os conflitos e contradições dos projetos de reinvenção das cidades para o mercado – nos quais a *pólis* perde sentido –, Fernanda Sánchez toma Curitiba e Barcelona como casos e se debruça sobre os processos de produção de imagens e discursos que têm se desenvolvido sobre essas cidades em escala mundial. Esses processos configuram o que ela apresenta como a agenda urbana da virada de século, na qual tem centralidade a promoção de cidades, manifesta em políticas de *marketing*, cujos resultados tangíveis são os projetos de renovação espacial. Conforme nota a autora, a “reestruturação das cidades é, a um só tempo, econômica, espacial e simbólica, tornando o urbanismo instrumental a esses projetos de cidade” que, embora realizados na escala local, têm como objetivo explicitar a afinidade com as idéias dominantes em

escala global (p. 498). Constituem-se, assim, as formas de produção do espaço global que caracterizam o estágio atual do capitalismo.

O trabalho de Fernanda Sánchez foi originalmente desenvolvido como tese de Doutorado em Geografia Humana na USP. Durante sua elaboração, a autora cooperou em algumas pesquisas sobre modelos emergentes de planejamento no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (onde cursou o Mestrado). Essa dupla inserção acadêmica parece explicar o esforço de articular as diferentes dimensões de um mesmo processo: como parte da estratégia de análise, o trabalho se detém sobre a articulação dos processos de materialização e simbolização, bem como sobre a difusão de discursos e práticas afinadas com a nova agenda urbana. Esses processos em articulação é que permitem a reali-

zação de interesses globais sobre o espaço urbano e constituem modos de afirmação da hegemonia capitalista em seu estágio atual.

Embora a criação desses espaços renovados tenha por princípio uma nova racionalidade capitalista – ou a racionalidade de um novo estágio do capitalismo –, para a qual o espaço é instrumental, a autora não se contenta em deduzir, como decorrência do estágio atual do capitalismo e do processo de produção global do espaço, os projetos urbanos, os processos de produção de modelos de cidades e os novos instrumentos de gestão urbana. Para Sánchez, as políticas de promoção das cidades e o conjunto de representações e instrumentos que as acompanham são resultantes da ação de atores internacionais dentre os quais destaca especialistas e aponta agências multilaterais de investimento. Os governos (em diferentes esferas) também têm um papel na mediação desses processos, e, segundo a autora, suas ações podem ser vistas sob o aspecto ideológico (difusão de discursos ordenadores), econômico (instrumentalização do espaço aos processos de produção, ao mercado e, em particular, aos interesses de internacionalização buscados pelas elites locais e mediação entre as empresas internacionais e os mercados locais) e tático-estratégico (subordinação do território a interesses externos).

Além de possibilitados por condições estruturais e pela agência de atores capazes de circular em espaços internacionais, os projetos de renovação urbana são difundidos graças ao que poderíamos chamar de uma crise das formas de ver

o mundo (ou a capitulação à idéia de que a realidade está inexoravelmente definida), que abre espaço, na cidade, para a acolhida de técnicas oriundas da empresa: tanto em Barcelona quanto em Curitiba, as ações governamentais têm resultado na paulatina transformação da esfera política local em lugar de efetivação de um projeto empresarial (p. 68), evidenciada, inicialmente, pela adoção de um mesmo padrão discursivo e pela aceitação de princípios próprios da empresa. No caso de Curitiba, em particular, a autora contesta a idéia corrente segundo a qual o “sucesso” da cidade resulta de decisões dos planejadores, observando que “a análise das opções políticas dos planejadores mostra uma subordinação da técnica às necessidades e imperativos das empresas (...)” (p. 173).

Sánchez ressalta, nesse aspecto, a dimensão comunicativa dos processos em análise, alcançada, em Curitiba e em Barcelona, por meio de estratégias de *city marketing* que visam a ampliar a escala de ação dessas cidades (diga-se, de suas elites e governos). São ações de internacionalização, levadas adiante por meio de agências de relações internacionais, de publicações especializadas, de exposições em feiras etc., todas com objetivos de reposicionar essas cidades num mapa-múndi elaborado com base na idéia de competição entre cidades. Sánchez trata, assim, da emergência da cidade-mercadoria, produzida (material e simbolicamente) para ser vendida num mercado de cidades e “embalada” na forma de imagens-síntese.

A noção de mercado global de cidades permite asseverar a importância do

espaço no capitalismo contemporâneo e ressaltar a passagem, nos anos 1990, do espaço-mercadoria à cidade-mercadoria (p. 39). Trata-se de um processo de aprofundamento da transformação do espaço em mercadoria¹, processo no qual não são apenas fragmentos do espaço que entram nos fluxos mercantis, são as cidades que passam a ser vendidas: “a nova inspiração encontrada pelo capitalismo, que reorganiza a produção subordinada às cidades e aos centros de decisão, implica a compra e venda do espaço na escala mundial. É precisamente o que há de novo no fenômeno do mercado de cidades e, por extensão, no *city marketing* como seu instrumento estratégico: a produção global do espaço” (p. 552).

Um sem-número de adjetivações ao conceito de cidade – que a autora toma pela dimensão política – servem para dar legitimidade às transformações materiais ao mesmo tempo que constituem elementos de afirmação de um ideário liberal. Compõe-se, desse modo, um conjunto de representações que irão configurar uma “cidade-tipo” e as cidades-modelo, referências mundiais para os projetos de renovação urbana. Na visão de Fernanda Sánchez, a produção de imagens tem um papel fundamental na definição de estratégias políticas (sobretudo na escala local, pela afirmação do consenso) e econômicas, relacionadas à articulação entre lugares em escala internacional.

No mercado de cidades circulam não apenas as imagens de cidades-modelo,

mas todos os instrumentos (*city marketing*, planejamento estratégico), as categorias de percepção e julgamento (eficiência, produtividade) e as práticas (particularmente as de renovação urbana) que permitem reproduzi-las. A autora observa: a cidade-modelo é resultado de uma construção político-ideológica – espécie de síntese da utopia liberal – e não encontra uma manifestação exata, seja em Curitiba, Barcelona ou em qualquer outro lugar. Essa defasagem entre o real e sua representação ideal é o que permite a realimentação de uma e outra dimensão, num processo que facilita o rápido ajustamento dos discursos mas que é de difícil penetração para o trabalho intelectual.

A análise das políticas urbanas que permitiram a emergência de Barcelona e Curitiba como cidades-modelo serve para que a autora trate do sentido da formulação de modelos de cidade nessa “virada de século”. As semelhanças entre imagens e discursos produzidos nas duas cidades permitem que Fernanda Sánchez deduza a universalidade dos processos de produção do espaço global e a reestruturação espacial que é característica da atual fase da acumulação capitalista. Nesse sentido, é curioso perceber como duas cidades, com experiências políticas distintas – enquanto Curitiba foi tomada como modelo no período da ditadura no Brasil, Barcelona era local de resistência à ditadura espanhola –, têm tantos pontos de convergência. Sánchez nota que a transformação da cidade em mercado-

¹ Sánchez concorda, assim, com Lefebvre para quem “l’espace devenu merchandise pousse à l’extrême les traits des marchandises dans l’espace” (Lefebvre, Henri. *La production de l’espace*. Paris: Éditions Anthropos, 2000. p. 404).

ria “tende a diluir grande parte das características concretas do processo histórico e dos atores que participaram de sua construção” (p. 151), e esse processo permite que as políticas urbanas, as construções discursivas e a morfologia dos espaços resultantes de cidades tão distintas possam ser tão assemelhadas.

Em virtude da complexidade das articulações que procura abarcar, pode-se afirmar que o trabalho resulta de um projeto ambicioso, demandando uma escrita metódica e paciente, de leitura, às vezes, difícil. O leitor tem a oportunidade de encontrar uma pensadora original – a autora vem afirmando, já há alguns anos, uma postura crítica (veja-se, por exemplo, seu *Cidade espetáculo*: política, planejamento

e city marketing. Curitiba: Palavra, 1997) – que enfrenta com coragem, delicadeza (o termo, empregado por Rosa Moura na orelha do livro, não poderia ser mais propício) e perspicácia processos de grande brutalidade que têm contribuído para conformar uma nova agenda urbana e para caracterizar o espaço físico, social e político das cidades que são submetidas a essa nova agenda. O livro merece, portanto, um olhar atento dos que pensam ser necessária uma outra reinvenção das cidades.

Pedro de Novais Lima Junior é professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa

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\$ 35,00
Assinatura bianual: R\$ 65,00
Exemplar avulso: R\$ 18,00

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 _____