



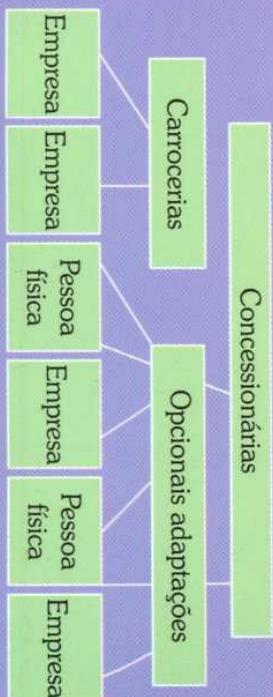
CADERNOS IPPUR

VOL. XXI Nº 1

JAN./JUL.
2007

UFRJ

ISSN 0103-1988



NESTA EDIÇÃO

Geoestratégias



Usos do território



Agricultura urbana



Habitação



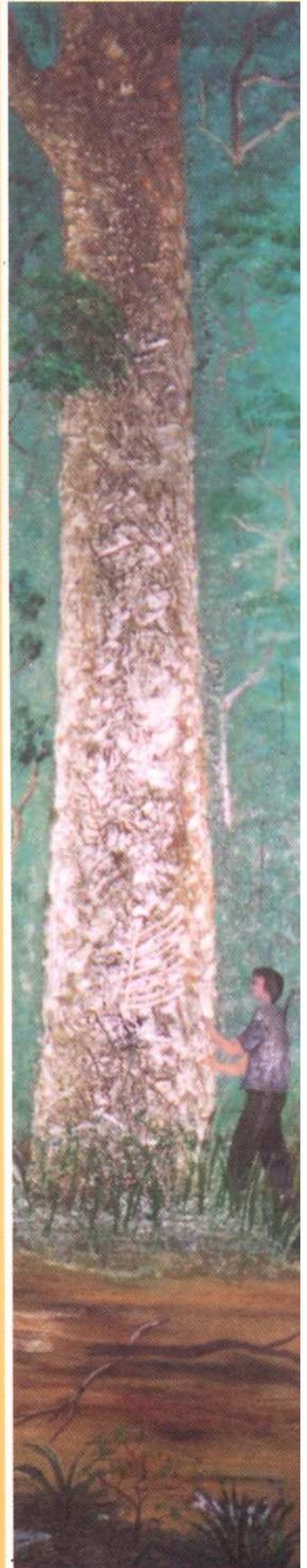
Regularização fundiária



Avaliação ambiental



Transporte informal



CADERNOS IPPUR

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

Editora

Ana Clara Torres Ribeiro

Comissão Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro

Fania Fridman

Helion Póvoa Neto

Hermes Magalhães Tavares

Pedro Abramo

Assessoria Técnica

Ana Lúcia Ferreira Gonçalves

Secretaria

Kátia Marina da Cunha e Silva

Conselho Editorial

Alain Lipietz (CEPREMAP-FR)

Aldo Paviani (UNB)

Bertha Becker (UFRJ)

Carlos de Mattos (PUC-CHI)

Celso Lamparelli (USP)

Clélio Campolina (UFMG)

Hélène Rivière d'Arc (CNRS-FR)

Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)

Leonardo Guimarães (UFPB)

Lícia do Prado Valladares (UNIV.LILLE-URBANDATA)

Maria de Azevedo Brandão (UFBA)

Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)

Milton Santos (USP) *in memoriam*

Neide Patarra (IBGE)

Ramón Gutiérrez (CEDODAL-AR)

Roberto Smith (UFCE)

Rosélia Perissé Piquet (UFRJ-UCAM)

Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)

William Goldsmith (CORNELL-EUA)

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 uma Comissão Editorial composta por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Editorial 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 XXI, N° 1

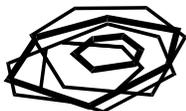
Jan.-Jul. 2007

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

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

Irregular.
Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ
ISSN 0103-1988

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



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

EDITORIAL

A análise da reorganização do território brasileiro exige o acompanhamento de um intrincado conjunto de acordos econômicos e ajustes institucionais que transcendem, amplamente, determinantes da escala nacional. Nessas circunstâncias, a compreensão da ação do Estado envolve tanto a pesquisa das novas formas de produção da riqueza, que incluem os seus circuitos ilegais, quanto a das pressões advindas de pactos de governabilidade construídos em âmbito mundial. Nessa direção, este número dos *Cadernos IPPUR*, enfatizando as dinâmicas territoriais, examina articulações entre as esferas econômica e jurídico-política construídas em diferentes escalas e contextos, destacando processos que hoje refazem a problemática regional e urbana.

Expressando a instabilidade institucional que caracteriza o presente, os artigos ora publicados demonstram o valor que deve ser atribuído às análises de conjuntura, ao monitoramento dos investimentos privados e, também, à direção socioespacial das ações de governo. A mesma valorização deve acontecer com relação à renovação metodológica, subjacente a estes artigos. Uma renovação que envolve a multiplicação das fontes de informação, alargando a base documental dos estudos territoriais, e uma mudança de atitude diante da territorialização de impulsos globais. Agora, não basta reconhecer a origem de modelos e diretrizes adotados nas políticas responsáveis pela reorganização do território. É necessário, ainda, identificar os interesses envolvidos em sua adoção e reconhecer as tensões que correspondem à densidade da experiência política do país.

É essa densidade que também pode ser reconhecida nos artigos dedicados a outras realidades latino-americanas. Eles demonstram que as análises territoriais exigem a realização de esforços teóricos que resistam a tendências à banalização dos programas de governo e das condições de vida das classes populares. Assim, não se trata apenas de descrever, de forma competente e informada, as mudanças socioterritoriais em curso. Trata-se, muito mais, de estabelecer ângulos analíticos frutíferos que permitam superar a naturalização de processos sociais. Dessa superação, depende a efetiva avaliação dos custos e benefícios das políticas públicas, assim como a sua vinculação a projetos que signifiquem o concreto enfrentamento das desigualdades sociais.

Sim, existem custos sociais extraordinários que decorrem de intervenções territoriais incorretamente concebidas ou desinteressadas com relação às condições de vida da

maioria. Entre eles, encontra-se uma permanente reprodução da informalidade, quando não da ilegalidade, que é impeditiva do usufruto da cidadania e da instalação de processos de desenvolvimento socialmente generosos. No centro dessa problemática, estão as formas de apropriação do território, cujos impactos, na reprodução da desigualdade, manifestam-se em diferentes faces da vida coletiva: trabalho, habitação, alimentação, saúde. Os artigos deste número dos *Cadernos IPPUR* permitem o exame dessas faces, ao mesmo tempo que estabelecem os seus vínculos com os desafios enfrentados na concepção de um planejamento comprometido com o acesso mais justo a recursos territorializados.

CADERNOS IPPUR

Ano XXI, Nº 1
Jan-Jul 2007

REVISÃO GERAL E PROJETO GRÁFICO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo

Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Imagem da direita: pintura de um seringueiro retirando látex da seringueira. Autor desconhecido, s/data.

Imagem da esquerda: ilustração a partir dos Gráficos 1 e 2 do artigo de Hernán Armando Mamani

SUMÁRIO

Artigos, 7

Lia Osorio Machado, 9

Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira

Rosélia Piquet, 33

Novos investimentos no Brasil: continuidades e rupturas

Peter Brand e Edwin Muñoz, 47

Cultivando cidadãos: agricultura urbana desde una perspectiva política

Rosa Maria Cortês de Lima, 71

O tempo desvelado: a autoconstrução de moradia

Alex Ferreira Magalhães, 99

É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto

Rumos da Pesquisa, 131

Liane Maria Azevedo Dornelles, 133

Projeto GEO Cidades no Brasil

Hernán Armando Mamani, 155

Crescimento do transporte informal e circuitos da economia urbana e regional: aplicação da teoria de Milton Santos na análise do fenômeno a partir dos anos 1990

Artigos

Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira

Lia Osorio Machado

Na última década, a adoção de legislação específica e a implantação de uma estrutura institucional direcionadas ao controle de redes de tráfico de drogas e de lavagem de dinheiro têm sido objeto de políticas institucionais do governo brasileiro que merecem ser analisadas não obstante os limites e falhas observados em sua implementação.

Começando com o porquê das políticas, é possível identificar dois movimentos inspirados por motivações distintas embora convergentes, um externo e outro interno ao Estado nacional. O movimento externo deriva da difusão intencional e internacional de uma série de medidas jurídicas elaboradas fora do espaço de soberania, inicialmente inspirada pelos Estados Unidos e posteriormente encampada pela Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD) e pelas Nações Unidas. No Es-

tado nacional, a adoção dessas medidas foi justificada com sucesso por contemplar problemas categorizados como “mundiais”. De acordo com essa perspectiva, o controle de eventos tais como tráfico de drogas, crime organizado, lavagem de dinheiro, fraude bancário-financeira, evasão fiscal, terrorismo e outras atividades cujas operações se organizam sob a forma de redes transnacionais, ou seja, que não respeitam limites interestatais, dificilmente pode ser efetuado com eficácia por cada Estado nacional isoladamente. Não haveria, portanto, segundo essa perspectiva, restrição à soberania do Estado receptor, por se tratar de problemas comuns que só podem ser resolvidos de forma sistêmica.

No Brasil, as políticas institucionais desse tipo têm sido orientadas por uma dupla estratégia adotada pelo governo

federal desde a década de 1990, inicialmente de forma reativa à pressão externa para logo depois orientar ativamente a política interna e externa de segurança de forma a obliterar as diferenças entre ambas. De um lado, a bem conhecida estratégia de que a melhor forma de proteger e afirmar a soberania nacional diante de países militar e economicamente mais fortes é a adaptação negociada de imposições externas; de outro, a estratégia de adotar seletivamente na esfera doméstica medidas para auxiliar a alteração de antigos e a instituição de novos sistemas de controle governamental. Precisamente por terem sido concebidas no campo externo e seguido o argumento sistêmico, essas medidas facilitaram contornar a resistência de grupos de interesse internos contrários à sua adoção.

De fato, na arena interna, o reconhecimento de que operações ilícitas podem estar vinculadas não só ao crime organizado global como também a esquemas de corrupção domésticos e suas conexões internacionais resultou efetivamente numa concepção mais abrangente e mais política do tráfico e consumo de drogas ilícitas e numa abordagem menos ingênua e simplista do sistema bancário-financeiro.

Nas relações externas, no âmbito mais específico do tráfico ilegal de drogas ilícitas e das operações de lavagem de dinheiro, as mudanças político-normativas se traduziram na inclusão do país no que já foi denominado de “nexo internacional”. Isso implica estabelecer acordos e tratados internacionais como, por exemplo, a adoção das 40 recomen-

dações para o controle da lavagem de dinheiro do Financial Action Task Force (FATF), órgão pertencente à OECD, e o convite para a adesão do Brasil e outros países ao FATF, o que equivale a receber uma “certificação”, mesmo que apenas no plano formal dos tratados, de que o país está atuando na mesma frequência político-normativa do “sistema mundial”.

Tal apreciação deve ser qualificada quando se considera o processo interno de institucionalização dessas políticas. Decorrida quase uma década desde que se tornou mais sistemático, várias questões permanecem em aberto, no que se refere tanto à institucionalização e à legislação quanto à apreciação de seus efeitos: terá havido diferença entre o primeiro governo Lula e o governo Fernando Henrique Cardoso na concepção da estrutura institucional e da consequente distribuição de poder entre os órgãos governamentais? Até que ponto o poder de vigilância e o compartilhamento de informações se refletem em efetivos processos judiciais? Quem monitora e avalia os sistemas de controle? Quais são os efeitos no espaço geográfico dessas macropolíticas?

Este trabalho pretende encaminhar a discussão de algumas dessas questões sem pretensão de explorar suas múltiplas facetas. Na primeira seção, discutem-se brevemente a estrutura e o escopo do quadro institucional e legislativo destinado a estabelecer mecanismos de controle mínimo do tráfico internacional de drogas e da lavagem de dinheiro no território brasileiro. Em seguida, são discuti-

dos alguns efeitos políticos e econômicos das novas medidas; na terceira e última seção, são exploradas brevemente

algumas de suas implicações geoestratégicas para o governo brasileiro, com foco na região Amazônica brasileira.

Macropolíticas

A criação de uma estrutura institucional para lidar com o tráfico internacional ilegal de drogas e a lavagem de dinheiro é recente. Foi a partir de 1998 que o governo federal efetivamente começou a estruturar os sistemas de controle sobre ambas as atividades, mesmo que de forma pontual. O Ministério da Fazenda criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) enquanto a Presidência da República lançou o Sistema Nacional Antidroga (Sisnad - Decreto 2.632/1998), que aproveitou uma lei elaborada no governo Ernesto Geisel (Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Drogas, 1976). Embora específicas, as iniciativas faziam parte de um programa mais amplo de ajustar o país aos novos condicionantes da geopolítica mundial, como resumido na Política de Defesa Nacional (PDN, 1996)¹.

O PDN defendeu a necessidade de uma nova abordagem estratégica na área

de segurança nacional, uma vez que mudanças na ordem mundial exigiam o reexame dos limites impostos ao poder dos Estados nacionais e das consequências dessas mudanças para o tratamento de questões de defesa interna e externa. Naquele momento, meados da década de 1990, o recrudescimento da “guerra contra as drogas” dos Estados Unidos na América Latina estava no auge, tanto por ação direta como indireta, por meio da pressão das Nações Unidas sobre o governo brasileiro no sentido de pôr em prática os princípios diretivos da *Convenção de Viena* (ONU, 1988)².

Internamente, o interesse em promover reformas capazes de reduzir os danos à legitimidade do governo central provocados por sucessivas crises econômicas e políticas foi fundamental. Qual seria o papel dos militares diante desse contexto era uma questão em aberto. Entre as diretrizes propostas no PDN, às Forças

¹ Documento produzido no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, no qual o combate ao crime organizado transnacional é apontado como um dos novos determinantes do quadro internacional após o término da “Guerra Fria”, razão para uma mudança de paradigma em políticas de defesa e objetivos estratégicos.

² O Brasil é signatário das três convenções (1961, 1971, 1988) patrocinadas pelas Nações Unidas. A última convenção, denominada *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, foi a mais repressiva e um marco fundamental não só na legislação antidroga dos países membros das Nações Unidas como na constituição de uma agenda global que enfatiza as redes de interação em vez do predomínio absoluto do território nas relações interestaduais. O sentido político das redes de interação transnacionais é que elas são simultaneamente condição e solução para os mais variados tipos de agenda global.

Armadas caberiam a proteção da Amazônia Brasileira e a priorização de ações para “vivificar” a Faixa de Fronteira, em especial nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, porém sua participação em operações antidroga seria apenas em logística e inteligência.

Estrutura institucional

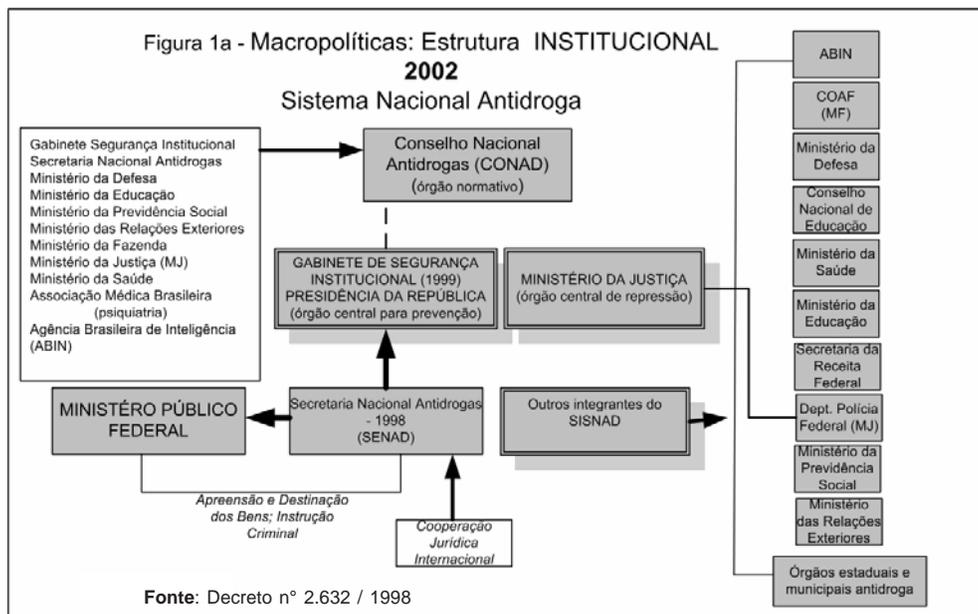
O modelo seguido foi o da organização em rede. A idéia era superar o antagonismo interdepartamental da burocracia estatal e trocar informações e práticas de negociação, além de estimular redes de relações entre componentes de cada Estado nacional, principalmente os componentes com poder regulatório. Apesar de o Sisnad incluir o combate à lavagem de dinheiro em suas diretrizes, os programas de controle do tráfico e da lavagem foram inicialmente separados, de acordo com o modelo internacional que distingue a natureza e o escopo de ambos.

Para o controle das drogas ilícitas, foram criados uma secretaria especial, Secretaria Nacional Antidrogas (Senad, 1998), e um Conselho Nacional Antidrogas (Conad), ambos subordinados ao Gabinete de Segurança Institucional, diretamente vinculado à Presidência (Figura 1a). Inicialmente, as atribuições da Secretaria (Decreto 2.792/1998) foram bastante amplas, com a função de integrar toda a política governamental de prevenção e repressão do tráfico de ilícitos e abuso de drogas, incluindo a definição de políticas para o tratamento de usuários. Também era de sua respon-

sabilidade administrar a realização de acordos internacionais bilaterais concernentes ao tráfico internacional.

Note-se que os acordos internacionais com os países vizinhos que tratam da repressão ao tráfico transfronteiriço de drogas ilícitas começaram a ser assinados em 1976 e até o final da década de 1980 abrangiam todos os países limítrofes da Bacia Amazônica. Esse direcionamento sugere que os governos passados não subestimaram inteiramente os efeitos do *boom* dos preços da cocaína entre 1970 e 1980 na região Amazônica brasileira. A abrangência geográfica dos acordos diplomáticos se expandiu de 1990 em diante, provavelmente em função dos novos parâmetros internos da política antidroga e do aumento da pressão internacional.

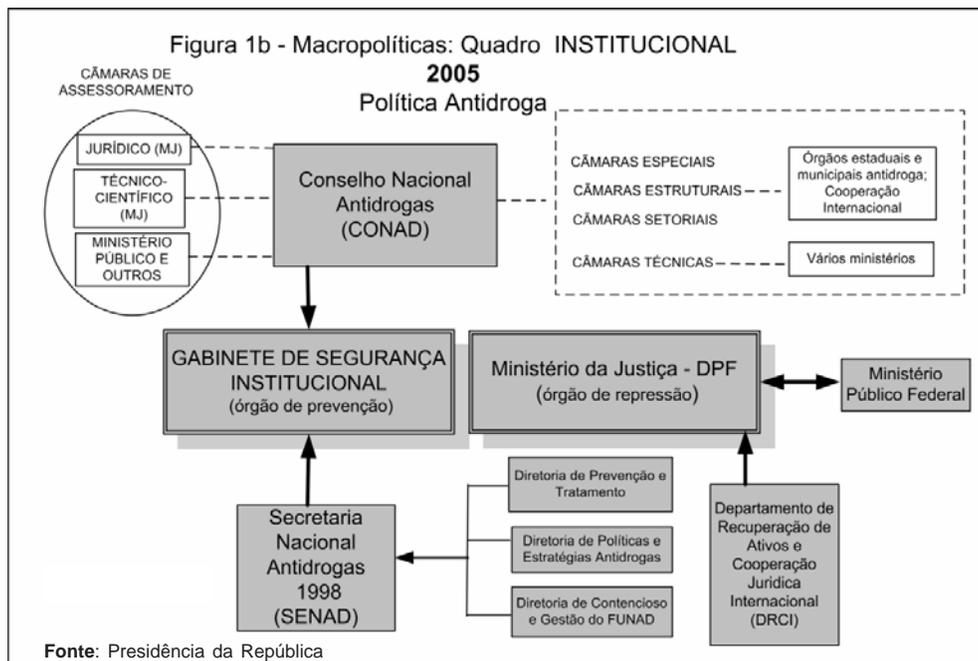
Logo depois da criação do Senad, surgiram conflitos com o Departamento de Polícia Federal (DPF) sobre quem deveria ser o principal responsável pela repressão ao tráfico e pelos serviços de inteligência. Foram resolvidos com a relativa perda de poder da Secretaria Antidrogas, que foi encarregada da política de prevenção, e com a atribuição à Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça, da total responsabilidade pelas operações de repressão (Decreto 3.696/2000 e Decreto 4.345/2002). Em compensação, a Secretaria permaneceu com a função de decidir sobre a destinação de bens apreendidos (exceto armas) depois de encaminhados os devidos processos ao Ministério Público Federal (Lei 10.409, de 11/01/2002).



À primeira vista, o primeiro governo Lula da Silva (2003-2006) manteve as linhas gerais da estrutura institucional do sistema de controle antidroga (Figura 1b). A idéia de integrar órgãos municipais e estaduais e organizações da sociedade civil baseada no conceito de “responsabilidade compartilhada” do governo anterior foi consubstanciada no aumento do número de representantes desses órgãos no Conad, ao mesmo tempo que a estrutura organizacional do Conselho se tornou mais complexa e sua composição, mais abrangente. A Senad permanece encarregada das políticas de prevenção de uso de drogas e da gestão do Fundo Nacional Antidroga (Funad), embora lhe tenha sido retirada uma de suas principais funções, a de negociar e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional, ou seja, a função de filtrar os

pacotes de medidas jurídicas elaboradas externamente. Tal função foi deslocada para o Ministério da Justiça por meio da criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) (Decreto 4.991/2004). A antiga Divisão de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais (1997), subordinada à Coordenação Geral Central de Polícia, que incluía em sua missão o combate ao crime organizado, foi substituída por uma Diretoria subordinada ao Departamento da Polícia Federal, cujo poder foi expandido (Decreto 4.720/2003). Cabe ao DPF a repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas, do contrabando e do descaminho de bens e valores, além de escutas telefônicas.

No caso da lavagem de dinheiro, a iniciativa para a criação de um regime



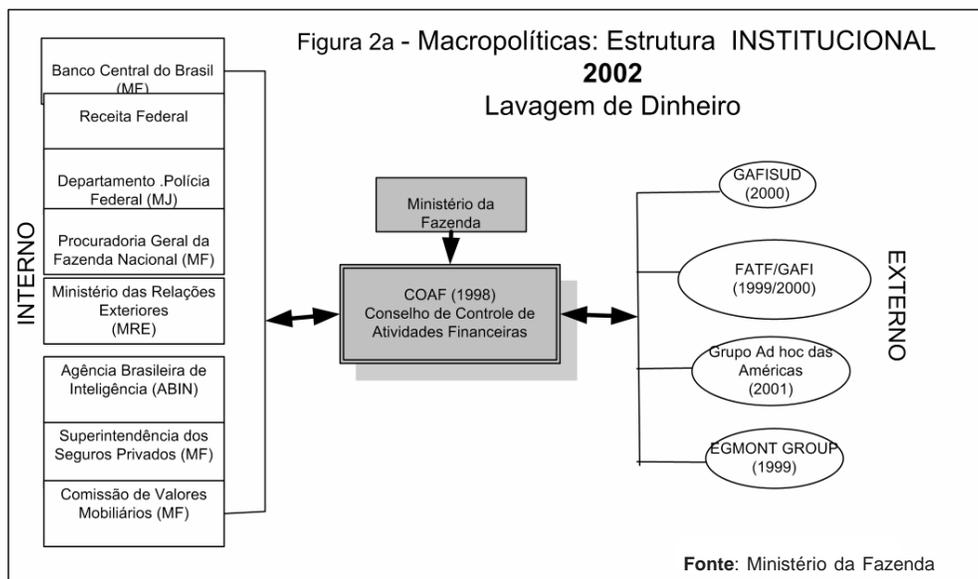
de controle veio também do Ministério da Justiça (1996), que planejou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) como órgão encarregado de regular, identificar e investigar atividades de lavagem. No entanto, o Coaf acabou por se subordinar ao Ministério da Fazenda (Lei 9.613 de 3/3/1998), com a responsabilidade de disciplinar, aplicar penas, receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas em instituições bancárias e financeiras, ou seja, seu perfil foi ajustado a um modelo restrito de unidade de inteligência financeira (Figura 2a). Ao mesmo tempo, foi criado no Banco Central do Brasil o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros. Embora várias instituições governamentais integrem o Coaf, o Banco Central do Brasil,

a Secretaria da Receita Federal, ambas do Ministério da Fazenda, e o Departamento da Polícia Federal (Ministério da Justiça) são os principais atores.

O setor imobiliário, joalherias, administradoras de cartões de crédito, bolsas de mercadorias, loterias e bingos e transferências de numerário foram algumas das atividades regulamentadas pelo Coaf para dificultar os diferentes processos de lavagem de dinheiro. Outros setores estariam igualmente obrigados a enviar informações ao Coaf, mesmo os que possuem órgãos reguladores próprios (Fundos de Pensão, Seguros, Bolsas de Valores e o próprio Banco Central para operações em espécie e operações atípicas). O Coaf, embora depositário de informações enviadas por pessoas jurídicas, só pode

aplicar multas e penalidades àquelas que não dispõem de órgão regulador próprio. Entre 1999 e 2002, o maior número de comunicações sobre indícios de lavagem de dinheiro veio do sistema bancário-financeiro (operações atípicas – Banco

Central), seguido por bingos e compra e venda de imóvel. Nesse período, o total chegou a 19.132 comunicações recebidas e 712 relatórios encaminhados a outros órgãos para inquérito e indiciamento (Alves Filho, 2003; Brasil, 2004a).



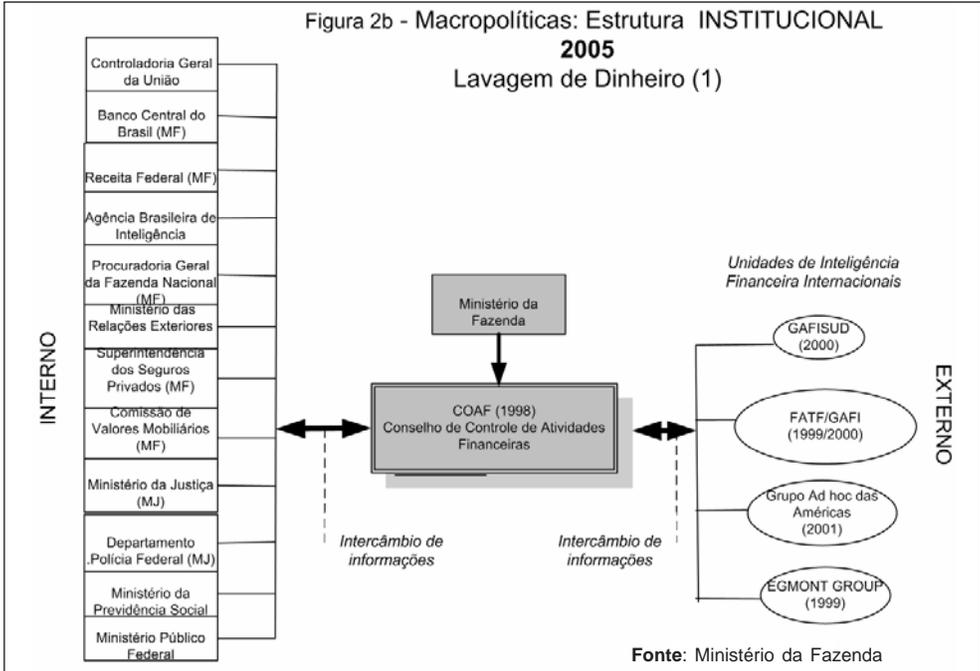
No governo Lula da Silva, o Coaf permaneceu com sua função principal de inteligência (Figura 2b), porém sua capacidade de investigar e cruzar informações a partir das comunicações recebidas foi na prática limitada pela falta de meios operacionais, o que prejudicou o encaminhamento de relatórios para os órgãos de repressão.

O próprio Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Brasil, 2005) aponta para o desinteresse dos órgãos governamentais membros do Conselho em participar das reuniões (Resultados da Meta 4, p. 12),

sugerindo o esvaziamento político do órgão. Mesmo assim, entre 2003 e 2005 (novembro), o número de comunicações recebidas sobre operações suspeitas de lavagem e outros crimes financeiros aumentou de 39.616 para 140.451 (para um total geral de 285.470 comunicações), a maioria proveniente do sistema bancário-financeiro. O número de relatórios encaminhados a outros órgãos (Ministério Público Federal, Polícia Federal e outros) no mesmo período foi de 1.256 (Uma montanha de denúncias, 2006). Apesar do aumento no volume de comunicações no primeiro governo Lula, as dificuldades operativas do Coaf estão

patentes no decréscimo da relação “número de comunicações/número de encaminhamentos” entre os dois governos,

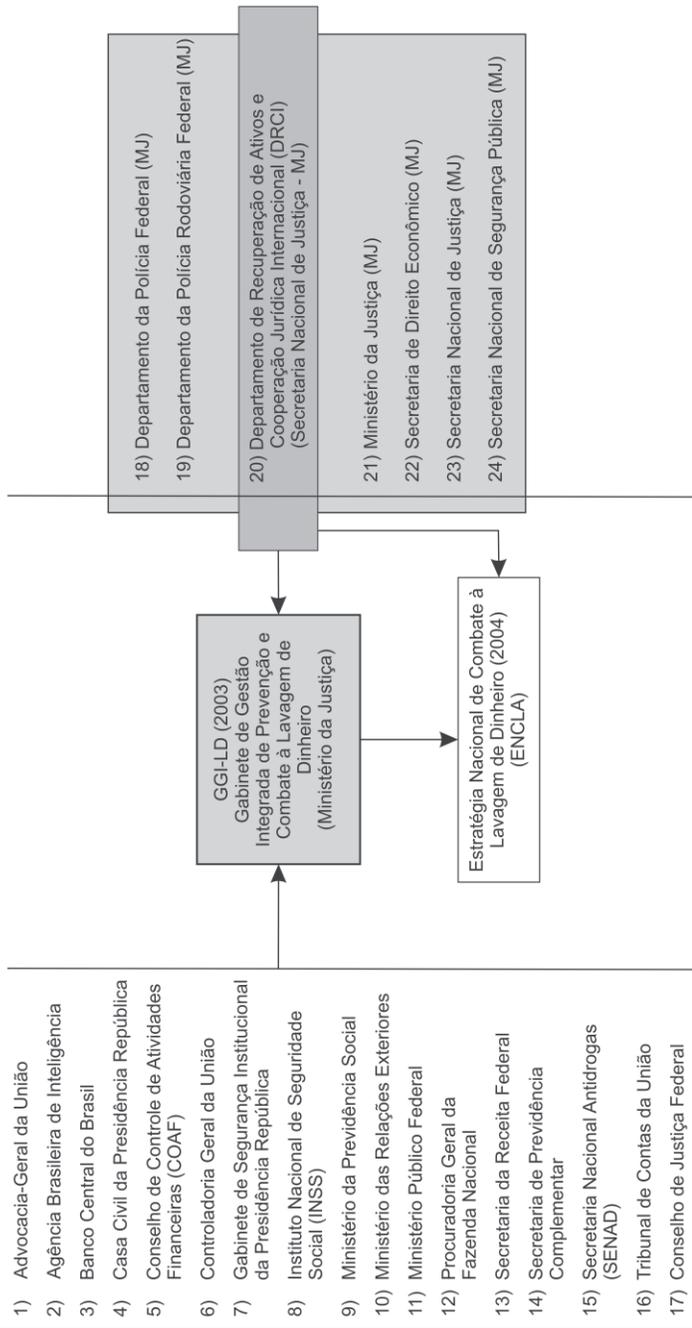
de 3,7% no período 1999-2002 para menos de 0,5% no período 2003-2005.



A criação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) no Ministério da Justiça (primeiro governo Lula) constitui um marco na reformulação do quadro institucional, pois lhe foi atribuída uma quase autonomia na política externa de combate à fraude financeira e ao crime organizado. O DRCI se tornou não só a “autoridade central para tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional” como também a autoridade encarregada da recuperação de ativos em tudo o que se refere ao crime organizado e ao crime organizado transnacional. O mesmo Ministério também é responsável

pelos planejamento e execução de operações de contra-inteligência, antiterrorismo e combate às atividades financeiras que possam respaldar essas ações (Decreto 4.720/2003; Decreto 4.991/2004; Decreto 5.535/2005). Com essa mudança, em dezembro de 2003 o Ministério da Justiça criou o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), administrado pelo DRCI, que congrega órgãos dos poderes executivo, judiciário e legislativo, e o Ministério Público. É este Gabinete, responsável pela concepção da Encla, que publica anualmente um relatório com as metas a serem implementadas (Figura 3).

Figura 3: Macropolíticas: Estrutura Institucional 2005 Lavagem de Dinheiro (2)



Fonte: Ministério da Justiça

Na expressiva ampliação do poder do Ministério da Justiça – coordenar e controlar a repressão tanto ao tráfico ilícito de armas e entorpecentes quanto aos crimes financeiros e às ações antiterroristas, e centralizar a cooperação jurídica internacional –, foi essencial o uso dos conceitos de crime organizado e de crime organizado transnacional. Uma alteração sem dúvida inspirada no texto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York em 2000 (entrou em vigor internacionalmente em setembro de 2003 e no Brasil em fevereiro de 2004). Igualmente importante são a obtenção e o controle de fontes de informação por meio de intercâmbio com congêneres externos (Federal Bureau of Investigations - FBI do Departamento de Justiça dos EUA, por exemplo), indicando a relevância crescente das atividades intergovernamentais, ou seja, de *redes formadas entre componentes funcionalmente distintos do Estado com seus homólogos no estrangeiro*. Como já observado em outros países, na última década a maior concentração de atividades intergovernamentais ocorre entre as instâncias nacionais de regulamentação (Anderson e Boer, 1994; Bigo, 1996; Slaughter, 1997).

Legislação

A legislação antidroga, que surgiu no Brasil em 1938, se caracterizou inicialmente por leis e regulamentações dirigidas principalmente ao uso doméstico de narcóticos e, secundariamente, ao farmacêutico. Nas décadas seguintes, o

país assinou a Convenção Única das Nações Unidas de Proibição de Entorpecentes (Viena, 1961), a Convenção das Nações Unidas contra Substâncias Psicotrópicas (Viena, 1971) e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Psicotrópicos (Viena, 1988). Essas convenções constituem um dos referenciais básicos da adoção por cada Estado nacional de legislação pertinente à repressão de ilícitos, mesmo que na forma de protocolos de intenção.

Na década de 1980, mais leis, decretos e regulamentos foram editados no Brasil sobre tráfico de drogas e atividades correlatas do que em todas as décadas anteriores, entre eles a lei destinada à recuperação de ativos e à criação de um fundo especial formado por ativos apreendidos em crimes relacionados à droga. Os resultados práticos foram inexpressivos. Em 1995, outra lei federal estabeleceu o controle dos precursores químicos para a produção de cocaína, a regulação de firmas de transporte de dinheiro e valores e a definição da ação e dos meios operacionais no combate às organizações criminosas (Lei 9.017).

Por sua vez, as medidas jurídicas para controlar a lavagem de dinheiro foram iniciadas no Brasil em 1999, a partir da Lei 9.613/1998, conhecida como “lei da lavagem”, que a tornou crime federal (a mesma lei criou o Coaf). Foram definidos como atividades antecedentes à lavagem o tráfico ilegal de drogas, o comércio ilícito de armas e a extorsão por seqüestro. Na época, o Ministério da Justiça exigiu que a ênfase fosse sobre o tráfico de drogas, decisão

que limitou seu escopo mas permitiu sua aprovação mais rápida pelo Congresso Nacional. A limitação foi amplamente compensada por outra medida governamental de 1998, o decreto que instituiu a possibilidade de quebra do sigilo bancário, um marco fundamental da legislação brasileira.

A quebra do sigilo bancário exigiu uma emenda à Constituição Federal de 1988 e negociações lentas e difíceis com o Legislativo e o Judiciário. O modelo foi o norte-americano “Bank Secrecy Act” (1970) que fornece dois instrumentos à repressão da lavagem: a obrigatoriedade de os bancos manterem registros das operações bancárias durante cinco anos e o preenchimento de formulário pelas instituições financeiras para informar ao Banco Central os casos de transações correntes que excedam US\$ 10.000,00 e pareçam operações suspeitas ou atípicas (o mesmo limite foi aplicado no Brasil). Incluídas nas transações a serem notificadas ao Banco Central, estão transferências eletrônicas, cheques bancários, ordens bancárias, cheques administrativos etc. O sigilo bancário poderia ser quebrado somente depois de instaurado processo criminal, exigência que posteriormente foi amenizada para certos casos.

Em princípio, as leis que regulam o sistema bancário e as transferências internacionais de moeda não foram incluídas nas leis e regulamentos sobre lavagem

de dinheiro, não obstante o potencial envolvimento de ambos em esquemas de lavagem e de evasão fiscal. É certo que operações julgadas atípicas devem ser comunicadas ao Coaf, porém, como ocorre em outros países, ações contra lavagem são sensíveis à dinâmica da política monetária-financeira.

As contas conhecidas como CC-5 (referência à Carta Circular 5/1969 do Banco Central) ou TIR (Transferência Internacional em Reais)³ ilustram a dificuldade em traçar limites entre operações legítimas e ilegítimas no mercado financeiro nacional e internacional (Machado, 1996). Essas contas são obrigatoriamente de não-residentes que depositam moeda nacional em bancos brasileiros, que podem ser convertidas em dólares ou em qualquer outra moeda em contas no exterior. Foram criadas para que firmas estrangeiras pudessem efetuar transações legítimas com o estrangeiro num contexto normativo de controle à expatriação de capital para facilitar as operações de empresas estrangeiras operando no país. Como ocorre em outros países, as contas também foram utilizadas para operações triangulares que envolvem centros *offshore* e paraísos fiscais por indivíduos e empresas nacionais (através de empresas de fachada) interessados em enviar para o exterior os lucros procedentes de evasão fiscal, redes de corrupção, contrabando e tráfico de drogas. Embora não haja dados confiáveis que possam provar

³ A CC-5 foi revogada pela Circular 2.677/1996, que obrigou o cadastramento no Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen) de contas em moeda nacional tituladas por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas ou com sede no exterior, embora o mercado tenha continuado a denominar de CC-5 o conjunto de normas que disciplinam a entrada e saída de capital estrangeiro.

o destino desses capitais, supõe-se que grande parte deles volta ao país como investimento estrangeiro.

Por outro lado, em 2005, ainda no primeiro governo Lula da Silva, as regras para operações de investimento de empresas e pessoas físicas nacionais no ex-

terior foram flexibilizadas sem ser preciso envolver as contas do tipo instituído pela CC-5, uma mudança que pode ser explicada pelo incentivo governamental a investimentos de firmas nacionais no exterior a partir do Brasil, e não de terceiros países ou centros financeiros *offshore*⁴.

Implicações das macropolíticas

Efeitos políticos

A pressão política exercida pelos Estados Unidos foi decisiva para a criação do Sistema Antidroga. Nas últimas décadas, o governo norte-americano repetidamente tem afirmado que seu poder político e diplomático deve ser usado para integrar o sistema de controle internacional das drogas ilícitas às plataformas políticas dos governos nas Américas e no mundo (Van Wert, 1988; United States, 1991), com o objetivo de promover a internacionalização do regime de controle de drogas/narcóticos (McAllister, 1995; Escohotado, 1994; Musto, 1999). No entanto, mesmo que seja um fator importante – de fato dominante –, a pressão política norte-americana é uma contingência. Outros fatores podem explicar melhor as implicações políticas do esforço institucional e legislativo dirigido ao controle do tráfico internacional de drogas

e da lavagem de dinheiro em território brasileiro.

Primeiro, o aumento do número de programas, de organizações e de atividades atuantes em escala mundial com poder de influenciar as tomadas de decisão nos Estados nacionais (organizações internacionais, organizações não-governamentais, fluxos financeiros, gestão ambiental, telecomunicações, tecnologias, crime organizado etc.). O mais conhecido é o programa de liberalização econômica e reforma estatal adotado pelo Brasil e por outros países. Embora seja um lugar-comum repetir que veio “de fora para dentro” do país, não se pode atribuir somente à pressão externa a adoção desse programa. As mudanças na economia mundial tornam obsoletas muitas das normas e regras em vigor nos Estados nacionais. Os governos centrais tiveram que assimilar e negociar (ou rejeitar) imposições e condições econômico-

⁴ São funções dos centros financeiros *offshore*: 1) receber depósitos em moeda estrangeira de não-residentes, que podem ser canalizados, através de intermediários financeiros *offshore*, a tomadores de empréstimo, também não-residentes; 2) permitir que investidores fujam do controle e regulamentos de seus Estados de origem (individual ou institucional); 3) garantir anonimato a investidores que operam em redes financeiras transnacionais; 4) facilitar a integração de redes financeiras legais com redes financeiras de lavagem de dinheiro (ver Glossário em www.igeo.ufrj.br/fronteiras).

financeiras, externas e internas, para assegurar um mínimo de legitimidade do Estado nacional num sistema interestatal cada vez mais instável. As interações entre estratégias, novas e velhas, tornam inócuos vários componentes dos sistemas de controle nacionais. Nessa perspectiva, o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro não pode ser considerado decisão isolada e setorial, e sim parte de um esforço político amplo para manter a legitimidade estatal e ajustar o ambiente institucional à pressão crescente do sistema “local-mundial”.

Segundo, a (re)estruturação institucional deu novo *status* político ao controle de atividades ilícitas ao sinalizar que envolve mais do que traficantes de rua e policiais. Talvez o efeito político mais singular e importante tenha sido encorajar a competição entre diferentes organizações (partidos políticos, administração pública, grupos de pressão) na investigação dos elos entre redes de tráfico, lavagem e redes domésticas de corrupção, isto é, a corrupção de práticas políticas democráticas (Castells, 1998; Fraga, 1998). Em 1998-1999, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI - Câmara dos Deputados) sobre o tráfico de droga dominou as manchetes dos jornais durante meses ao desvendar uma extensa rede de tráfico, lavagem e corrupção dominada por políticos conhecidos, membros da justiça criminal e da polícia; no entanto, em termos de punições do escalão superior, o resultado foi decepcionante (Schiray, 2002).

Outro fator é a competição entre componentes da administração pública que, quando mal administrada, torna-se uma fonte contínua de tensão e de obstrução dos fluxos de informação. São freqüentes as alegações de atraso no envio de informações do Banco Central para as investigações de outros órgãos ou de desavenças entre a Secretaria da Receita e a Polícia Federal sobre mudanças de regras e normas. Também entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário existem tensões derivadas não só de funções constitucionais e de objetivos diferenciados, mas de conexões próprias que mantêm com diferentes redes. Por exemplo, as operações mais bem-sucedidas da Polícia Federal são as baseadas em informações das agências de inteligência norte-americana, porém essa dependência tem provocado críticas de outros órgãos por priorizar com maior freqüência os fluxos de saída e não de entrada das drogas ilícitas no território nacional. Outros exemplos na mesma linha podem ser citados, como a preocupação dos congressistas com seus financiadores e bases eleitorais ou a do Executivo com suas redes de apoio político. A falta de pessoal qualificado, de financiamento, de organização, e o desconhecimento generalizado do que significa “cadeias de evidência”⁵ para lidar com investigações de longo prazo também prejudicam a ação colaborativa dos vários componentes da administração pública no cumprimento de suas funções.

⁵ Em processos investigativos forenses, as evidências de um crime devem ser catalogadas segundo protocolos de procedimentos (cadeias) que garantam a legitimidade da investigação e das provas diante dos tribunais. Sem elas, os acusados são geralmente libertados “por falta de provas”.

Embora originalmente as políticas antilavagem de dinheiro tenham sido associadas ao tráfico de drogas, para depois se estenderem ao combate à corrupção, mais recentemente o Brasil e outros países estão empenhados em regulamentar as possíveis conexões entre lavagem de dinheiro e terrorismo (Samy, 2006). Antes do ataque terrorista de 2001 nos Estados Unidos, as Nações Unidas estabeleceram a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999), promulgada no Brasil em 2005 (Decreto 5.540). Em 2006, o Banco Central expediu a Carta Circular 3.246/2006, que trata da obrigatoriedade de comunicar à instituição qualquer operação realizada por pessoas e entidades que “perpetram ou intentam perpetrar atos terroristas”, e cita nominalmente Osama bin Laden, membros da organização Al-Qaeda, membros do Talibã, além de “outras pessoas, grupos, empresas ou entidades a eles associadas”. Como esse tipo de comunicação dificilmente se concretizará (Reuter e Truman, 2005), podemos supor que a aprovação no país desse tipo de medida, apesar de mecânica, continua a ter utilidade política, na medida em que reafirma que o país caminha em sintonia com o “sistema mundial” e neutraliza pressões externas relacionadas à convivência com a ação de grupos terroristas.

Efeitos econômicos

Na década de 1990, a adoção de programas de desenvolvimento fortemente ancorados na liberalização dos mercados financeiros e na abertura do setor

bancário às redes bancárias e financeiras internacionais pela maioria dos governos latino-americanos, inclusive o Brasil, constituiu outro marco da evolução institucional. Entenderam esses países que a intensificação dos fluxos transfronteiriços de capital e a multiplicação de serviços financeiros eram condições necessárias para a atração de capitais de investimento transnacionais, a abertura do mercado externo para seus produtos e a ampliação do crédito nos mercados internos e externos. A conexão com o mercado internacional de dinheiro, no entanto, apresenta ao menos dois inconvenientes colaterais e uma vantagem. Apontados como conseqüências inconvenientes, estão o maior grau de exposição às flutuações financeiras internacionais e a maior vulnerabilidade aos esquemas internacionais de lavagem. A vantagem é a maior facilidade em obter empréstimos e promover a capitalização de empresas nesses mercados internacionais de dinheiro.

Apesar de os especialistas financeiros terem concluído que a lavagem de dinheiro proveniente de fontes ilegais constitui uma parcela menor dos trilhões de dólares movimentados globalmente, eles concordam que essa parcela é significativa (United Nations, 1997; Carvalho, 2005).

Maior ainda do que o montante anual de fluxos de dinheiro lavado estimado pelas organizações internacionais deve ser o balanço acumulado de ativos procedentes da lavagem e ativos legítimos controlados por organizações criminosas. O problema é a dificuldade em medir os

lucros de atividades encobertas tanto na esfera nacional como na mundial. Um expediente que tem sido utilizado por pesquisadores é procurar por “traços” de lavagem de dinheiro, ou seja, construir indicadores ou aproximações com base em técnicas indiretas de observação (Machado, 1998) ou, quando possível, métodos diretos de observação (Vargas, 1994; Reyes Posada, 1997).

A possibilidade de ocorrerem esquemas de lavagem de dinheiro não está vinculada apenas ao “hot money” nos mercados de ações ou aos lucros provenientes do tráfico ilegal de drogas. Programas de privatização e abertura do sistema bancário são igualmente problemáticos para o funcionamento de sistemas de controle governamentais. Na América Latina, o controle de ativos bancários passou para as mãos de grandes casas bancárias internacionais que operam redes mundiais. Na Argentina, o controle estrangeiro do total de ativos bancários passou de 17% para 53% entre 1992 e 1997; na Colômbia, de 11% para 51%; no México, de 2% para 59% (Cresce a participação estrangeira no mercado, 1999). No Brasil, o aumento foi menos expressivo (7% para 14% em 1997; e 22% em 1998); em 2005, dos dez maiores bancos em patrimônio líquido, somente 23% eram estrangeiros.

Se existe uma inconsistência entre a liberalização econômico-financeira e a pressão por adotar e implementar padrões internacionais antilavagem (Quirk, 1996), as críticas a essas políticas são simplistas, pois recorrem geralmente a uma visão dualista – privado *versus* pú-

blico, nacional *versus* estrangeiro. Simplificam o que não é simples. No campo doméstico, por exemplo, a reforma bancária realizada no Brasil no final da década de 1990 serviu para fechar vários bancos públicos estaduais, a maioria envolvida em escândalos de corrupção e lavagem. A maior flexibilidade das normas que regulam movimentos financeiros transfronteiriços reduz a gravidade dos problemas recorrentes de evasão fiscal e da fuga de capitais e restringe o campo fértil de corrupção de empresas públicas e privadas. Em 1996, por exemplo, a Receita Federal brasileira estimou em 490 bilhões de dólares a perda por evasão fiscal. O dinheiro movimentado pela economia subterrânea é provavelmente ainda maior, se forem levados em conta rendimentos não declarados, não registrados e ilegais, sem falar do dinheiro não controlado proveniente da economia informal.

A legislação antilavagem não incluiu inicialmente a evasão fiscal, porém, em setembro de 2005, um anteprojeto elaborado pelo Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD - Ministério da Justiça) propôs alterar a Lei 9.613/1998 (lei da lavagem) de duas formas: substituir o termo “crime” por “infração penal” e ampliar a lista de crimes tipificados como lavagem, além de facilitar o confisco imediato de bens de suspeitos e redefinir funções dos órgãos de combate aos crimes tipificados como lavagem. Caso a proposta tenha êxito, a sonegação/evasão fiscal passa a ser crime *antecedente* à lavagem de dinheiro. A lei de quebra do sigilo bancário, por sua vez,

teve efeito político inesperado como um dos principais instrumentos da Comissão Parlamentar de Inquérito que inves-

tigou esquemas de corrupção em partidos políticos (2005).

Implicações geoestratégicas

A região Amazônica e a América do Sul: controle do tráfico de drogas e outras atividades ilegais

A região Amazônica não é a única a sentir os efeitos das macropolíticas que lidam com o regime internacional de repressão ao tráfico de drogas ilícitas e lavagem de dinheiro, mas é a mais interessante por vários motivos, os três primeiros bastante divulgados pela mídia nacional e internacional. A extensão territorial da região se traduz em imenso “estoque” de terras, de água e de outras riquezas naturais para investidores nacionais e estrangeiros; os serviços ambientais que a cobertura vegetal porventura presta ao clima do planeta a situam no centro dos debates sobre se é ou não patrimônio nacional ou da humanidade; a dificuldade em dar voz a vários grupos sociais (indígenas, ONGs, grandes empresários, sem-terra etc.) e, ao mesmo tempo, em fazer valer a idéia clássica e histórica de defesa do território e da soberania estatal num espaço de redes de vários tipos e procedências.

A criação de uma estrutura institucional dirigida por administradores civis e sujeita ao código civil no Brasil foi im-

portante para reduzir a pressão norte-americana por maior envolvimento das Forças Armadas em operações antidrogas (o Ministério da Defesa reúne as três forças militares e é dirigido por um civil desde 1999). Faz mais de uma década que os especialistas externos no que é conhecida globalmente como “guerra às drogas” pressionam os militares brasileiros a terem maior participação em operações de repressão, similar à já implementada nos países vizinhos. É compreensível a resistência dos militares, principalmente do Exército, em se subordinar aos especialistas estrangeiros, por mais amigáveis que sejam as relações formais. O Sistema de Vigilância da Amazônia no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam) na década de 1990 foi uma estratégia inteligente para diminuir a pressão norte-americana e, ao mesmo tempo, dificultar o trânsito de cocaína por via aérea e monitorar a ocupação da região. Entre a proposta e o início de sua implantação decorreram três anos (1990-1993), em razão das críticas de que o sistema contaria com o apoio técnico e financeiro de firmas privadas ligadas ao Pentágono. A solução, no entanto, foi produto de uma negociação entre os dois países sobre a melhor forma de participação militar doméstica⁶.

⁶ Passados mais de dez anos de sua criação, o Sivam se caracteriza pela falta de transparência e de recursos de manutenção e por dificultar o acesso às informações, pois sua base de dados é pouco conhecida, mesmo por outros órgãos da administração pública.

Existem outros argumentos contrários ao envolvimento direto das Forças Armadas na repressão ao tráfico de drogas ilícitas. Desde o final do período dos governos militares (1964-1984), o Exército tem lutado penosamente contra a crise de legitimidade e a falta de recursos para cumprir minimamente suas funções constitucionais. Agir como “força policial” em operações locais é arriscado, pois a confiança da população no aparato policial é particularmente baixa (Zaluar, 1994). O fracasso da tentativa do Exército de intervir na repressão ao tráfico de drogas no Rio de Janeiro anos atrás corroborou a posição dos militares. Um outro argumento é o receio de o pessoal militar não resistir à corrupção das redes de tráfico internacional. Em 1999, trinta e cinco quilos de cocaína foram achados em avião da Força Aérea em trânsito para a Europa (Ilhas Canárias), fato que provocou uma investigação sobre oficiais e bases militares envolvidos no transporte de drogas ilícitas. Por fim, os militares alegaram que um maior envolvimento poderia subverter o suporte logístico e social às populações locais, principalmente na Faixa de Fronteira.

Para compensar a resistência dos militares brasileiros ao envolvimento direto na “guerra às drogas” na América do Sul, e apesar da redução drástica das verbas destinadas às Forças Armadas, o governo Fernando Henrique Cardoso tomou algumas medidas relacionadas ao papel dos militares na repressão ao tráfico de drogas. Uma delas foi dar licença para abater aviões que cruzassem o espaço aéreo brasileiro sem se identi-

ficarem (Lei 9.614/1998 ou “lei do abate”). O objetivo era estabelecer melhor controle do tráfego de pequenas aeronaves transportadoras de droga (principalmente cocaína) na região Amazônica. Em virtude da resistência do Legislativo, a lei só foi regulamentada em 2004 (Decreto 5.144), portanto seis anos depois de proposta. Até 2005, apenas 20 ocorrências foram registradas, dez na região Amazônica. Graças à impressionante capacidade de adaptação e rapidez na tomada de decisões dos grupos envolvidos em redes ilegais, a “lei do abate” foi responsável pelo deslocamento do tráfico (de drogas e armas) para rotas fluviais e terrestres tanto nessa como em outras regiões do país. Simultaneamente foi alterado o trajeto de avio-netas que usam o espaço aéreo dos países fronteiriços em operações triangulares multimodais (Machado, 2007).

Da política de defesa nacional à política de segurança internacional

Apesar dos vários pontos em comum entre o governo anterior e o primeiro governo Lula quanto ao papel reservado aos militares no combate às drogas ilícitas (principalmente no caso do Exército), algumas alterações foram sutilmente introduzidas. A participação em operações conjuntas de repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional é uma das novas atribuições das Forças Armadas em todo o território nacional, especialmente na Faixa de Fronteira terrestre (Lei Complementar 117/2004). Um exemplo desse maior envolvimento

militar em operações de repressão ao tráfico de drogas e ao contrabando da Polícia Federal foi a Operação Jauru (I e II), na fronteira com a Bolívia e o Paraguai (2004).

A mesma lei estabelece a participação das Forças Armadas em operações de controle da exploração clandestina de recursos naturais, principalmente na Faixa de Fronteira terrestre do país, que foi incorporada sem maiores problemas na pauta militar. Embora pouca atenção tenha sido dada a essa nova atribuição, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Narcotráfico (Brasil, 2000) mostrou que a exploração de recursos naturais apresenta fortes conexões com as redes internacionais de tráfico de drogas nas escalas local, regional e nacional.

A segurança da região Amazônica é uma prioridade das Forças Armadas na já mencionada Política Militar de Defesa Nacional. O Comando Militar da Amazônia (com sede em Manaus) tornou-se um dos mais ativos e importantes do Exército, com a obrigação de lidar com os efeitos regionais do Plano Colômbia (1999-2005) e da mobilização das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) em direção à fronteira oriental da Colômbia.

O Programa Calha Norte (PCN, 1985), cujo objetivo era estimular a colonização ou “vivificação” ao longo da linha de fronteira amazônica, foi praticamente abandonado na década de 1990, porém o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva tomou novas me-

didadas para seu fortalecimento. Primeiro, ampliou a área de atuação até a foz do rio Amazonas, a leste, e até Rondônia, a oeste (Lei 10.835/2004). Em segundo lugar, destinou verbas para fortalecer o papel social das Forças Armadas, principalmente do Exército, através do apoio às populações locais com obras de infraestrutura, escolas e treinamento. Em terceiro lugar, aumentou o contingente de soldados na linha de fronteira com os sete países fronteiriços na Bacia Amazônica sul-americana de aproximadamente 3 mil para 23 mil, a maioria recrutada na própria região, uma iniciativa iniciada no governo anterior e ampliada no primeiro governo Lula. Finalmente, criou novas unidades do Exército e renovou antigas bases militares em vários pontos da linha de fronteira (Tirirós - PA, Auaris - RR, Pari-Cachoeira - AM, Uiramutã - RR etc.) com o Suriname, a Guiana, a Venezuela, a Colômbia, o Peru e a Bolívia.

Mesmo assim, a localização das novas unidades é espacialmente rarefeita não só por falta dos recursos necessários, mas em razão das restrições da presença militar em terras indígenas. A discordância das Forças Armadas com relação ao fato de as normas de acesso serem controladas primordialmente pela Fundação Nacional do Índio (Funai), subordinada ao Ministério da Justiça, não é de hoje. Apesar de o governo de Fernando Henrique Cardoso ter regulamentado a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas no sentido de ser menos sujeita à Funai (Decreto 4.412, de 7/10/2002), as discordâncias permanecem.

A dificuldade de efetivar a resolução final do processo de homologação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol (fronteira do estado de Roraima com a Venezuela e a Guiana) sugere que, mais do que controlar o tráfico de drogas ilícitas, a prioridade das Forças Armadas é o controle das terras indígenas por considerá-las uma questão de soberania territorial, mais próxima às suas funções constitucionais.

A longa e complexa negociação sobre a homologação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol mostra uma mudança de estratégia dos governos Lula da Silva em relação ao anterior. No lugar da concepção das terras indígenas como territorialidades excludentes através da criação de *zonas-tampão fronteiriças* em área contínua, dominante no governo anterior, a homologação excluiu algumas áreas do controle indígena, como o núcleo urbano da sede municipal de Uiramutã, a área ocupada pelo 6º Pelotão Especial de Fronteira, pelas instalações federais e estaduais, pelas linhas de transmissão de energia elétrica e pelos leitos das rodovias públicas federais e estaduais (Portaria do Ministério da Justiça 534/2005)⁷.

Da estratégia ao “controle distribuído”

A política do atual governo norte-americano de borrar as linhas entre terrorismo,

drogas ilícitas e movimentos populares insurgentes e de militarizar a solução dessas questões ocorre num momento da história dos Estados sul-americanos de redução do poder político e ofensivo das Forças Armadas nacionais sul-americanas. Estas têm agora uma justificativa para reestruturar seus meios de defesa, já em processo de implementação na Colômbia, na Venezuela e no Peru⁸, até mesmo de promover a indústria bélica nacional e de criar um “conselho de defesa da América do Sul”, como proposto, em 2007, pelo segundo governo Lula.

No entanto, há uma grande distância entre a geoestratégia elaborada linearmente de cima para baixo pelos governos centrais e as atuações efetivas dos diversos agentes no terreno. Por maior que seja o reforço às instituições nacionais e transnacionais em termos de eficácia, de modernização dos regimes, de normas e relações institucionais, e mesmo de planejamento territorial, o interessante no momento atual é o incremento da incerteza nas negociações tanto internas quanto externas do espaço soberano. Entre os vários motivos que alimentam essa incerteza, talvez o mais desafiador seja o jogo rápido na manipulação de elementos de negociação mobilizados não só por países como por agentes locais e regionais, seja na América do Sul, nos Estados Unidos ou em outros países desenvolvidos ou emergentes.

⁷ Recentemente (2008), conflitos em Roraima causados pela recusa dos grandes proprietários arrozeiros de retirar-se das terras indígenas mobilizaram efetivos da Polícia Federal, e não do Exército, para reprimir a ação dos arrozeiros.

⁸ A revista brasileira *Military Power Review* (www.militarypower.com.br) estima que, entre 2004 e 2006, a Venezuela e o Chile foram os países que apresentaram maior crescimento de poder militar devido aos investimentos na modernização do material bélico, embora o Brasil tenha mantido a primeira posição em razão do número absoluto de efetivo militar.

É caso de se pensar que iniciativas de planejamento nos Estados nacionais na atualidade exigem levar em consideração, e de fato já o fazem, ainda que de forma caótica e intuitiva, os limites das estratégias de mudança institucional e/ou planificação territorial em situações de incerteza. A proposta mais razoável para lidar com elas seria por *controle distribuído*, ou seja, identificar interações emergentes entre os diferen-

tes agentes. Na formulação de Lane e Maxfield (1995), não é significativo interpretar estratégias (ou geoestratégias) como planos de cima para baixo para assegurar controle. Em seu lugar, estratégias devem ser vistas como um processo de compreender onde se localizam, por que se mobilizam formas de controle e como ele tem sido exercido em cada lugar do espaço de ação dos agentes.

Referências

AL QAEDA arrecadou recursos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 mar. 2007.

ALVES FILHO, Manuel. Tese revela inoperância de aparato que coíbe lavagem de dinheiro no país. *Jornal da Unicamp*, Campinas, jul. 2003.

ANDERSON, M.; BOER, M. (Ed.). *Policing across national boundaries*. London: Pinter, 1994. 204 p.

BIGO, D. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris: Presses de Science Po, 1996. 358 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Narcotráfico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. 2 v.

_____. Ministério da Fazenda. Relatório de Atividades 2004. Brasília, DF: Coaf, 2004a. 17 p.

_____. Ministério da Justiça. *Estratégia nacional de combate à lavagem de dinhei-*

ro: 2004. Brasília: Ministério da Justiça/Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, 2004b. 83 p.

_____. Ministério da Justiça. Relatório da estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

BRASIL rejeita projeto dos EUA de criar exército continental. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 nov. 2004.

CARVALHO, Maria Christina. Lavagem de ativos gira até US\$ 1,5 tri, movida por corrupção e narcotráfico. *Valor econômico*, São Paulo, 22 ago. 2005.

CASTELLS, Manuel. *End of millenium*. Malden, Ma: Blackwell, 1998. 448 p.

CONTRABANDO e tráfico na fronteira financiam terror. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 mar. 2007.

CRESCE a participação estrangeira no

mercado. *Gazeta mercantil*, São Paulo, 16 set. 1999.

EL PENTAGONO ya está en la Triple Frontera. *Cuyo noticias*, Argentina, 2006. Disponible en: <www.cuyonoticias.com.ar>. Acceso en: 7 ago. 2006.

EN EEUU plantean a Nicanor pagar deuda paraguaya a Itaipú. *Diario La nación*, Paraguay, 16 set. 2005.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia de las drogas*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1994. 3 v.

FRAGA, R. El fenómeno de la corrupción. *Contribuciones*, Buenos Aires, v. 15, n. 1, p. 181-200, 1998.

LANE, D.; MAXFIELD, R. Foresight, complexity and strategy. Santa Fe: Santa Fe Institute, 1995. 36 p.

MACHADO, L. O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose? In: CASTRO, I.; GOMES, P. C.; CORREA, R. L. (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 15-64.

_____. Les mouvements d'argent et le trafic de drogue en Amazonie Brésilienne. *Autrepart*, Paris, n. 8, p. 141-158, 1998.

_____. Amazonia connection. *LIMES: revista italiana di geopolítica*, Roma, n. 3, p. 173-183, 2007. Quaderni Speciali.

MCALLISTER, W. B. The international nexus: where worlds collide. In: BAGLEY, B. M.;

WALKER III, W. O. (Ed.). *Drug trafficking in the americas*. Miami: North-South Centre Press, 1995. p. 521-533.

MUSTO, D. F. *The american disease: origins of narcotics control*. 3. ed. London: Oxford University Press, 1999.

PARAGUAY concedió inmunidad a las tropas de Estados Unidos. *Clarín*, Paraguay, 13 jun. 2005.

QUIRK, P. *Macroeconomic implications of money laundering*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1996. (IMF Working Paper 96).

REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. Anti-money laundering overkill: it's time to ask how well the system is working. *The international economy*, winter 2005.

REYES POSADA, A. Compra de tierras por narcotraficantes. In: THOUMI, F. et al. *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Bogotá: PNUD, 1997. p. 279-296.

SAMY, Y. Terrorism financing and financial system vulnerabilities: issues and challenges. *Trends on terrorism series*, 2006. v. 3. Available in: <<http://www.csis-scrcs.gc.ca/en/itac>>.

SCHIRAY, Michel. *Drug trafficking, criminal organizations, money laundering and public policy on drug control: globalisation and drugs criminalisation*. Paris: Unesco, 2002. v.1, p. 2-10.

SENADO fará audiências sobre o terror. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 mar. 2007.

SLAUGHTER, A. A verdadeira nova ordem mundial. *Gazeta mercantil*, São Paulo, 12 set. 1997.

SOUCHAUD, S. *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Asunción: UNFPA, 2007. 382 p.

UMA MONTANHA de denúncias. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1 jan. 2006. p. 3.

UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime. *World drug report*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

UNITED STATES. Department of State.

International Narcotics Control Strategy Report. Washington, D.C., 1991.

VAN WERT, J. M. The U.S. Department's Narcotics Control Policy in the Americas. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Washington, D.C., no. 2/3, p. 1-18, 1988.

VARGAS, R. (Org.). *Drogas, poder y región en Colombia*. Bogotá: Centro de investigación y Educación Popular, 1994. 2 v.

ZALUAR, A. *Condomínio do diabo*, Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ; Revan, 1994.

Resumo

Este artigo faz uma revisão da legislação e da estrutura institucional desenvolvidas pelo governo federal do Brasil para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro, seus efeitos políticos e econômicos. Discute o contexto, os avanços e as dificuldades que surgiram em sua implementação, as mudanças na distribuição de poder entre órgãos governamentais e a relevância da internacionalização dos regimes de controle do tráfico e da lavagem para contornar no âmbito doméstico resistências à implantação de novos sistemas de controle. Os efeitos geoestratégicos desse processo político na região Amazônica brasileira indicam que existe crescente tensão sobre qual deve ser o papel das Forças Armadas nos sistemas de controle territorial.

Palavras-chave: controle do tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, Amazônia brasileira.

Abstract

This article reviews the legislation and institutions developed by the Brazilian federal government to control illicit drug trafficking and money laundering and analyses some of their political and economic effects. It discusses the context, progress and difficulties of their implementation, changes in the distribution of power between governmental agents and how the international regime of anti-trafficking and anti-money laundering is used by the government to counter domestic resistances to changes in control systems. Strategic effects of these changes in the Brazilian Amazon region show an increasing tension over the role of the military in domestic territorial control systems.

Keywords: drug control, money laundering, Brazil Amazon region.

Recebido em agosto de 2007. Aprovado para publicação em setembro de 2007

Lia Osorio Machado é Doutora em Geografia pela Universidad de Barcelona (1989), Professora Associada da UFRJ e Pesquisadora CNPq. Coordena o Grupo RETIS, do qual participam pesquisadores dedicados aos temas: Amazônia sul-americana; limites e fronteiras na América do Sul; geografia das drogas ilícitas e sistema financeiro internacional; pensamento geográfico. Tem artigos e livros publicados no Brasil e no exterior.

Novos investimentos no Brasil: continuidades e rupturas

Rosélia Piquet

Introdução

Recentemente, a retomada dos investimentos em níveis mais elevados do que os vigentes na duas décadas anteriores trouxe de volta o debate sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Esse debate é oportuno, pois nas décadas de 1980 e 1990 o alto grau de incertezas do curto prazo causado pelas taxas inflacionárias que em certos anos chegaram a atingir mais de 2.000%, assim como o endividamento externo que imobilizou o país, impuseram um sentido de urgência ao debate socioeconômico que impediu discussões mais aprofundadas sobre os dilemas e desafios no caminho da recuperação econômica, social e política do país.

Investimento e crescimento são duas variáveis inter-relacionadas, e a experiência internacional mostra que, quanto

maior for o investimento em uma economia, maior tende a ser seu crescimento. Contudo, não é tarefa simples analisar as perspectivas de investimento em uma economia de mercado, pois as decisões de investir estão dispersas em várias empresas, o que dificulta a obtenção e o tratamento da informação. Quando se busca perscrutar as tendências macroeconômicas da economia brasileira, o acervo de informações disponível no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) constitui fonte privilegiada.

Dado seu caráter de banco público voltado para o desenvolvimento, o BNDES, há mais de cinco décadas, é a principal instituição financiadora dos investimentos de longo prazo na indústria e na infra-estrutura. Por esse mo-

tivo, tem relacionamento estável com quase todas as firmas relevantes nesses segmentos e acompanha permanentemente as tendências dos diferentes mercados. Assim, o presente texto terá como base o documento “Investimentos na Economia Brasileira: a caminho do crescimento sustentado”, há pouco dado a público pelo Banco, que apresenta pela primeira vez em 20 anos os blocos de investimentos tanto na indústria quanto na infra-estrutura que indicam forte aumento da taxa de for-

mação bruta de capital fixo nos próximos anos.¹

Enquanto o documento do Banco procurou identificar valores e tendências *setoriais*, de forma a compor um cenário de médio e longo prazo sobre o crescimento do país, o presente texto, com base nessas informações, procura analisar as mudanças que poderão ocorrer na *distribuição espacial da produção e na distribuição social da renda*, caso advenha a concretização desses investimentos.

Os investimentos previstos

A pesquisa que resultou no documento ao qual nos referimos englobou 16 setores da indústria de transformação, de infra-estrutura e de construção residencial, a fim de compor um cenário de médio e longo prazo sobre a Formação Bruta de Capital Fixo no país, conforme se observa na Tabela 1, que contém os investimentos previstos para o período 2007-2010. O levantamento, em sua maior parte, foi baseado em projetos e oportunidades de investimento identificados pelos técnicos dos Departamentos Operacionais do Banco, sendo considerados todos os projetos que, do ponto de vista dos analistas setoriais do BNDES, têm possibilidade de serem efetivados, ainda que possam estar na dependência de fatores macro ou microeconômicos ainda não equacionados.

Nos setores em que a participação do Banco é mais limitada – como é o caso da mineração e do petróleo e gás, em que as empresas dispõem de ampla capacidade de autofinanciamento e de acesso ao mercado de capitais internacional –, as estimativas basearam-se principalmente nos planos estratégicos das empresas. Para os cálculos dos investimentos na construção residencial, foi realizado um levantamento sobre as mudanças no marco regulatório do setor no país e analisada a evolução do crédito imobiliário no Brasil, sendo ainda ouvidos especialistas da Caixa Econômica Federal e integrantes de instituições financeiras privadas atuantes no crédito habitacional.

¹ Para maiores detalhes sobre a metodologia utilizada para o levantamento dos setores estudados, ver Ernani Teixeira Torres Filho (Superintendente de Assuntos Econômicos) e Fernando Pimentel Puga (Assessor da Presidência do BNDES) (2007). O trabalho foi realizado entre março e outubro de 2006, e o conjunto dos setores pesquisados respondeu, em 2005, por 68% dos investimentos em infra-estrutura, 63% dos investimentos na indústria e 45% da formação bruta de capital fixo.

Tabela 1: Investimentos mapeados (2007-2010)

| Setores | Investimentos | |
|-------------------------|-----------------|--------------|
| | R\$ bilhão | % |
| <i>Indústria</i> | 380,2 | 36,2 |
| De petróleo e gás | 183,6 | 17,5 |
| Extrativa mineral | 52,7 | 5,0 |
| Sucroalcooleira | 20,5 | 2,0 |
| De papel e celulose | 20,0 | 1,9 |
| Petroquímica | 17,6 | 1,7 |
| Automotiva | 28,5 | 2,7 |
| Eletroeletrônica | 15,6 | 1,5 |
| De fármacos | 4,6 | 0,4 |
| <i>Infra-estrutura</i> | 197,9 | 18,8 |
| Energia elétrica | 88,2 | 8,4 |
| Comunicações | 58,8 | 5,6 |
| Saneamento | 38,1 | 3,6 |
| Ferrovias | 11,0 | 1,0 |
| Portos | 1,9 | 0,2 |
| <i>Serviços</i> | 2,6 | 0,2 |
| Software | 2,6 | 0,2 |
| <i>Construção Civil</i> | 470,0 | 44,7 |
| Construção residencial | 470,0 | 44,7 |
| Total | 1. 050,6 | 100,0 |

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2007, p. 49).

Como se vê, a consolidação dos dados resultou em um volume de investimentos previstos de R\$ 1 trilhão para o período. Trata-se de montante importante em relação aos valores investidos em passado recente, que, segundo os analistas do Banco,

indicam que os agentes econômicos, públicos e privados, estão diante de um cenário de investimentos que, pelo seu porte e qualidade, podem conduzir a economia brasileira em

direção a uma trajetória sustentada de crescimento mais rápido. (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007, p. 39)

Esses setores apresentam comportamentos diferenciados segundo os fatores que determinam suas dinâmicas de crescimento. De acordo com esse critério, foram classificados pelos técnicos do BNDES em quatro grupos distintos (Quadro 1):

- o comandado pela *dinâmica externa*, que compreende o grupo de setores em que o Brasil conta com uma indústria competitiva, nos quais atuam empresas que vêm respondendo positivamente ao cenário externo favorável;
- o determinado pela *elasticidade da demanda e dos juros*, que agrupa os setores beneficiados pela expansão do crédito e pelo aumento da renda da população, sendo constituído pelo setor de construção de imóveis residenciais e pelo setor produtor de bens de consumo;
- o dependente do *orçamento fiscal*, que engloba os setores em que o investimento está relacionado à capacidade financeira do orçamento fiscal, importantes para a geração de empregos e a melhoria da qualidade de vida da população;
- o dependente de *decisões governamentais de natureza regulatória e ambiental*, que reúne empreendimentos em infra-estrutura empresarial e que provoca impactos sistêmicos sobre o restante da economia.

Quadro 1: Grupos de setores mapeados

| <i>Grupos segundo suas dinâmicas</i> | <i>Setores</i> | <i>Perspectivas</i> | <i>Investimentos previstos 2007-2010</i> |
|---|---|---|--|
| Comandados pela dinâmica externa | Petróleo e gás, extrativa mineral, insumos básicos (siderurgia e celulose) | Investimentos em forte expansão, intensivos em capital, projetos de longo prazo de maturação | R\$ 293 bilhões |
| Determinados pela elasticidade da demanda e dos juros | Construção residencial e produção de bens de consumo duráveis | Demanda crescente, em função do aumento da renda e do crédito | R\$ 470 bilhões em construção residencial e R\$ 44 bilhões em automobilística e eletrônica |
| Dependentes do Orçamento Fiscal | Habitação popular, infra-estrutura urbana, saneamento, portos e ferrovias | Restrições orçamentárias podem atrasar os investimentos identificados | R\$ 62 bilhões em saneamento, portos e ferrovias |
| De infra-estrutura empresarial | Energia elétrica, telecomunicações, portos e ferrovias (equipamentos de transporte) | Relevantes para a competitividade sistêmica, mas sujeitos a incertezas regulatórias e ambientais (energia elétrica) | R\$ 147 bilhões em energia e comunicações |

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2007, p. 74).

O que essa gama de investimentos poderá significar em termos de mudanças sociais e no espaço territorial? Afinal, a industrialização como o caminho mais curto para o avanço das condições econômicas e sociais do país é recorrente entre nós, e já nos anos 1950, para não irmos mais além, a “Era JK” prometia que graças à industrialização não só ocorreria a libertação da condição de país primário-exportador como também a incorporação ao mercado da força de trabalho liberada do campo.

A política econômica do autoritarismo foi igualmente de intensa modernização econômica. O Brasil, a partir dos investimentos da década de 1970, deu um salto gigantesco em sua base produtiva. Assim, investimos pesadamente nas indústrias de insumos básicos e de bens de capital; dobramos a capacidade energética; transformamo-nos em exportadores competitivos de manufaturados. As implantações quase simultâneas de projetos setoriais de grande porte e da formidável rede de sua infra-estrutura de apoio promoveram profundas mudanças na tessitura espacial brasileira. Essa expansão de novas condições técnicas da produção por todo o território nacional, embora alterando a direção dos fluxos de mercadorias, a natureza dos movimentos migratórios, ou, ainda, provocando a emergência de novas regiões econômicas, não foi capaz entretanto de fazer face às profundas desigualdades dos padrões de vida e das relações sociais no campo, nas cidades, enfim, no país. Cabe, pois, um exame dos dados atuais.

Observa-se que, dentre os setores

mapeados pelo BNDES e apresentados no Quadro 1, boa parte não requererá mudanças institucionais para sua implementação nem alterará as características estruturais de nosso processo de desenvolvimento. Destacam-se os setores de petróleo e gás, siderurgia, papel e celulose, que, embora chamem a atenção pelo elevado volume de investimentos previstos, representam *continuidades* do estilo de desenvolvimento de períodos anteriores.

Por sua importância, convém registrar que os investimentos em petróleo e gás deverão centrar-se nas etapas de exploração e produção, cabendo à Petrobras 75% do total. Os investimentos na indústria extrativa mineral alcançam R\$ 53 bilhões, ou 5% do total, com expressiva concentração em minério de ferro – principal segmento da indústria extrativa mineral brasileira. O setor mineral atravessa um forte ciclo de expansão em resposta ao crescimento da demanda internacional, sendo que os preços do minério de ferro sofreram um reajuste de mais de 100% em apenas dois anos. A principal empresa responsável pela maioria dos investimentos no setor – a Cia. Vale do Rio Doce – tem expandido sua produção localizada na província mineral de Carajás, no estado do Pará.

Os segmentos de insumos básicos – siderurgia, papel e celulose, e petroquímica – também apresentam um cenário favorável de investimentos. O Brasil é altamente competitivo na produção de aço, pois nos últimos anos os investimentos se concentraram em modernização

tecnológica, sem implantação de novas usinas. Atualmente, todas as empresas brasileiras têm projetos de expansão de grande envergadura no país, e, ao mesmo tempo, empresas multinacionais começam a investir no setor, atraídas pelas vantagens comparativas brasileiras. Como resultado, o referido estudo do BNDES assinala na página 54 que “a perspectiva para o setor é de dobrar a capacidade de produção de aço bruto, passando do nível atual de 36 milhões de toneladas/ano para 72 milhões de toneladas/ano em 2012. Esse aumento de produção será majoritariamente em novas unidades de produção”.

A produção de papel e celulose demonstra que o setor está vivendo um novo ciclo de expansão, e, a exemplo da siderurgia, vem ocorrendo um movimento de deslocamento de unidades produtivas dos Estados Unidos e Europa para o nosso país. Internamente, além do estado do Espírito Santo, a produção do setor tem avançado para a região sul do estado da Bahia.²

Assim, cabe indagar quais dos investimentos previstos apresentam potencial de mudança, representando *rupturas* em relação a tendências anteriores. Segundo nossa perspectiva, representam rupturas com o passado apenas os in-

vestimentos (i) no setor sucroalcooleiro e (ii) na infra-estrutura urbana de saneamento e construção residencial.

Dizer que os investimentos no setor sucroalcooleiro, um dos mais tradicionais do país e identificado com o atraso e a pobreza, representam ruptura com o passado causa surpresa. Entretanto, o setor vem assumindo crescente importância estratégica não apenas no Brasil, mas também no mundo, diante das crescentes restrições ambientais e de preço que apresenta a principal fonte energética do presente – o petróleo. Os biocombustíveis, com destaque para o etanol produzido pela cana-de-açúcar, despontam como a nova fonte de energia de grande importância para as próximas décadas.³

Contudo, a expansão do setor já surge sob o signo da controvérsia. Defendida por representantes do governo e por setores do empresariado nacional associados a grupos internacionais, é duramente questionada pelos riscos que representa o avanço da produção em terras até então destinadas à produção de alimentos e também por especialistas que estudam as relações trabalhistas em fazendas produtoras de cana-de-açúcar. De fato, a produção de cana no Brasil é historicamente conhecida pela

² Sobre as dinâmicas setoriais, ver, no mesmo documento, especialmente o item Análise dos Investimentos Mapeados.

³ Em estudos feitos pela F. O. Licht (2003, apud Vieira, 2007, p. 224), cerca de 61% da produção mundial de bioetanol é originária da fermentação de açúcares e matérias-primas como cana-de-açúcar, beterraba e melão. Os outros 39% vêm de grãos, como o milho. No Brasil, o etanol combustível é produzido com base na cana-de-açúcar em duas diferentes formas: anidro, para ser misturado à gasolina, e hidratado, para ser utilizado exclusivamente como combustível veicular ou engarrafado para fins domésticos.

superexploração da mão-de-obra, agressão ambiental e apropriação indevida de recursos públicos. Embora o quadro técnico e econômico do setor tenha passado por profundas alterações nas duas

últimas décadas, cabe um olhar mais atento sobre as mudanças que sua expansão poderá provocar quanto ao uso do território nacional.

O setor sucroalcooleiro e as perspectivas quanto ao uso do território

A atual matriz energética mundial é composta de 79% de fontes não-renováveis de carbono fóssil (petróleo, carvão e gás natural) e de 21% de fontes renováveis e energia nuclear (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007, p. 228). A escalada dos preços do petróleo em decorrência da disputa pelas principais áreas produtoras e a perspectiva de escassez do produto somadas à necessidade de estabelecer programas para redução de emissões de gases que prejudiquem o meio ambiente têm levado muitos países a pensar em uma nova fonte energética, mais limpa e renovável.

Enquanto o petróleo apresenta uma localização restrita, a biomassa, em tese, pode ser encontrada em todo lugar, o que lhe confere um papel “revolucionário” na geopolítica internacional, representando muito mais do que apenas uma tendência *energética*. Nesse qua-

dro, o Brasil apresenta-se em posição vantajosa, por ser o maior produtor do mundo, por dominar a tecnologia de produção agrícola e industrial e por ter os custos de produção mais baixos e enorme capacidade de expansão da produção⁴.

Assim, enquanto o petróleo e o automóvel tornaram-se os símbolos da atual era tecnológica, o biocombustível estaria fadado a cumprir o mesmo papel em futuro próximo, sendo considerado capaz de promover uma profunda reestruturação nas formas de organização e de distribuição espacial da produção mundial⁵. Embora o mercado mundial de biocombustíveis seja ainda incipiente e apresente pouca confiabilidade no fornecimento, o fluxo do comércio internacional do etanol encontra-se em franca aceleração, com perspectiva de tornar-se uma *commodity* em um horizonte de cinco anos. O Brasil se destaca

⁴ Uma das principais culturas do mundo, a cana-de-açúcar é cultivada em mais de 100 países, numa área de cerca de 20 milhões de hectares. Apesar dessa distribuição, cerca de 75% da produção está concentrada em oito países, entre os quais o Brasil, que é o maior produtor, com 31% do total mundial. Para maiores informações, ver Vieira (2007).

⁵ O etanol está no centro da corrida pelo combustível do futuro não apenas aqui como também em outros países. Nos Estados Unidos, que produzem etanol a partir do milho, sua produção já vem provocando mudanças na economia rural do país, e nos próximos 12 meses deve superar a brasileira.

por acumular experiência de 30 anos no uso do etanol como fonte alternativa de combustível e por ser o primeiro país a utilizá-lo em larga escala, diretamente como combustível ou através da adição compulsória de álcool anidro na gasolina. Além disso, o vasto território brasileiro é visto como um poderoso trunfo na competição internacional, dada a existência de cerca de 90 milhões de hectares de terras que podem ser incorporadas ao processo produtivo de maneira sustentável (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007, p. 233).

Tais perspectivas já estão despertando o interesse de pesos pesados da economia nacional, como a AmBev, o Banco Opportunity, o grupo Grendene, o grupo Sadia, dentre outros, que vêm adquirindo terras para o plantio da cana e participações em usinas já instaladas. Até mesmo diretores de bancos de fomento internacionais são citados como os mais novos investidores no setor. Se o país já detinha os cinco fatores – terra, água, sol, tecnologia e mão-de-obra –, mas faltava capital em abundância, isto

já não se dá, pois se estima que só os fundos internacionais tenham cerca de US\$ 15 bilhões para investir⁶.

Dada a elevada importância estratégica do setor, é intenção do governo controlar as etapas de produção, o transporte, a exportação e a importação do álcool e outros biocombustíveis, e também enquadrar a indústria no mesmo regime jurídico reservado na Constituição para o petróleo, ampliando o poder e as atribuições da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Esta passaria a ser responsável pela regulação e autorização das atividades de produção, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, importação e exportação de álcool. A Petrobras, que já vem se preparando para tornar-se uma empresa de energia, teria também papel de destaque como importante negociadora internacional de álcool combustível até o final desta década. O papel reservado à empresa também se estenderia à oferta de infraestrutura ao setor, principalmente no transporte por dutos, cuja construção por envolver elevados custos, seria dificilmente assumida pelos grupos privados⁷.

⁶ Segundo notícia veiculada pelo jornal *O Globo* de 07/06/07, o banqueiro Daniel Dantas (do Banco Opportunity) adquiriu uma área superior a 100 mil hectares no sul do estado do Pará, próxima à ferrovia de Carajás e propícia ao cultivo da cana. Do mesmo modo, os empresários Alexandre Grendene (da área de calçados) e Jonas Barcellos (da Brasif, ex-dona dos *free shops* brasileiros) se uniram para a instalação de uma usina de açúcar e álcool e o plantio de 15 mil hectares de cana em São Paulo. Até mesmo um fundo de investimento de aposentadas norte-americanas, o *Cooper Fund*, tornou-se sócio do grupo TG Agro Industrial Costa Pinto, que produz álcool em Aldeias Altas, no Maranhão.

⁷ A consolidação do mercado internacional do produto depende, basicamente, da confiabilidade da oferta. Por essa razão, é de interesse do Brasil que outros países se tornem importantes produtores, o que abriria excelentes oportunidades para que o Brasil exportasse o “pacote tecnológico” de produção do etanol: tecnologia agrícola e industrial, máquinas e equipamentos, com reflexos importantes na geração de emprego, na interiorização do desenvolvimento e na geração de divisas.

Enquanto o estado de São Paulo atualmente lidera com pouco mais de 60% a produção nacional, a nova etapa produtiva que se avizinha provocará intensas mudanças no uso do território (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2007, p. 217). É este último aspecto que merece atenção. Nesse sentido, o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), com a participação da Unicamp e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, já mapeou 12 áreas tecnicamente adequadas à expansão do plantio de cana-de-açúcar. O total disponível estimado para o plantio *adicional* é de 80 milhões de hectares, inseridos em 346 municípios, localizados predominantemente nos estados de Goiás, Tocantins, Maranhão, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Embora existam restrições ambientais ao avanço dessa cultura no Amazonas, um estudo realizado em 2006 por equipe de pesquisadores da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz demonstra que o Pará possui uma vasta região de alta aptidão para produzir cana-de-açúcar: são 9 milhões de hectares, maior que toda a área plantada hoje no Brasil, de 6,6 milhões de hectares. Segundo levantamento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), vinculada ao Ministério da Agricultura, o plantio de cana na Amazônia Legal avança aceleradamente, sendo que no período 2006-2007 foi registrada expansão da área plantada de 10% em Mato Grosso, de 13% no Tocantins e de 8% no Amazonas.

Fazendeiros de São Paulo estão deslocando seus rebanhos de gado para a

Bahia, visando destinar as terras paulistas à produção de cana. Do mesmo modo, o governo pretende permitir e até incentivar a produção de cana-de-açúcar na Amazônia, desde que a lavoura seja em áreas de pastagem, degradadas ou não.

Portanto, o que está em jogo não são apenas os bilhões de investimentos previstos nos próximos anos, mas sim toda uma mudança na ocupação do território nacional, uma vez que o aumento mundial do uso de biocombustíveis já vem afetando fortemente a agricultura brasileira. O avanço da cultura do milho para a produção de etanol nos Estados Unidos, por exemplo, ao elevar seu preço internacional, afeta a produção não apenas desse produto, mas também a da soja e a do algodão. Se a curto prazo tal fato beneficia o setor agroindustrial brasileiro pela elevação dos preços internacionais dos produtos, a longo prazo poderá ter efeitos nocivos para a economia brasileira, pois, dentre outros, há risco de aumento do preço da ração para a produção de aves e suínos.

Embora as perspectivas de crescimento do setor possam ser vistas como positivas do ponto de vista econômico e estrategicamente importantes em termos mundiais, o setor é marcado por um pecado original: até hoje são encontradas condições de trabalho na lavoura canavieira extremamente degradantes, até mesmo em estados como São Paulo e Rio de Janeiro. Para tentar melhorar as condições de trabalho, o governo estabeleceu em 2005 garantias mínimas de saúde e segurança nos canaviais. Em

2006, o Ministério do Trabalho, ao fiscalizar usinas no interior paulista, constatou que nenhuma atendia a todas as determinações estabelecidas. Enquanto o poder executivo afirmava que na produção de biocombustíveis seriam dadas “garantias sociais e ambientais”, fiscais do Ministério do Trabalho tiveram seu trabalho interrompido na Usina Pagrisa, que produz álcool no Pará, pois um grupo de políticos, dentre eles senadores da república, para lá se dirigiu (na semana de 20 de setembro de 2007), a fim de protestar *contra os fiscais*. Tratava-se de trabalhadores oriundos de outras regiões que, repetindo passagens de nossa história, relataram jornadas de tra-

balho superiores a 12 horas diárias, condições de alojamento e alimentação precárias e, para completar, folhas salariais irrisórias. Os fiscais do ministério tiveram a seu favor apenas a Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma vez que além dos políticos, a Federação das Indústrias do Pará e até a OAB local defenderam a empresa.

Diante desse quadro, cabe indagar se existiriam alternativas de desenvolvimento cujo requisito fosse um mínimo de solidariedade social e, ainda, se teria chegado o momento de “distribuir para crescer em lugar de crescer para distribuir”.

O papel social dos investimentos previstos

Embora se reconheça a dificuldade de elaborar e pôr em prática uma política econômica socialmente direcionada, existe certo consenso de que, do ângulo estritamente econômico, isso é viável. Sua implementação exigiria mudanças político-institucionais como condição para viabilizar um programa econômico amplo que contemplasse a elevação dos salários, a ampliação da oferta de emprego e a redefinição do padrão de gastos do setor público. Seria ingênuo acreditar que, mesmo sob a perspectiva econômica, não haveria condições restritivas; contudo, o ponto a ser destacado é que o patamar produtivo atingido pela economia brasileira viabiliza tal “saída”. O caminho lógico dentro dessa alternativa seria, em primeiro lugar, a alteração na distribuição funcional da renda (entre

salários e lucros) e, em segundo, a redução do leque salarial.

Um elemento essencial para a elevação do salário real seria uma reorientação do padrão de gastos do setor público, principalmente em habitação, saneamento e transportes – os chamados bens públicos. Assim, o dado mais alentador do documento do BNDES é o anúncio dos investimentos em construção residencial e em saneamento básico – respectivamente R\$ 470,00 bilhões e R\$ 38,00 bilhões –, portanto, cerca de 50% do total dos investimentos previstos. Hoje são flagrantes os sinais do déficit habitacional no país, que se agravou diante do baixo volume de crédito de longo prazo para essa finalidade nas duas últimas décadas.

Os investimentos em saneamento – dirigidos ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e destinação de resíduos sólidos – vêm ao encontro da Meta do Milênio, segundo a qual 85% da população brasileira em 2015 deverá contar com serviços dessa natureza. Embora seja um setor que apresenta entraves ao investimento pela falta de regulação clara, existem atualmente fundos públicos e privados que podem ser atraídos para projetos na área. Caso seja implementada uma política macroeconômica socialmente orientada, o atendimento a essa demanda criará adicionalmente uma enorme quantidade de empregos na construção civil, capaz de absorver parte da mão-de-obra com baixa qualificação que ingressará na população economicamente ativa nos próximos anos.

A expansão da economia brasileira em novo “formato” não se limita a esses condicionantes e requer, pelo menos, o enfrentamento das seguintes questões: necessidade de formação de uma nova força de trabalho, crescente controle do uso predatório do meio ambiente natural e construído, e o debate em torno das novas funções do Estado.

Sem dúvida, o advento das novas tecnologias pôs por terra a possibilidade de o país continuar a crescer sem uma melhoria na capacitação de seus trabalhadores. Isso equivale a dizer que, hoje, a educação assumiu enorme importância como um dos elementos da competitividade sistêmica, que passou a constituir um fator de relevância nas decisões das empresas sobre a localização dos investimentos. Assim sendo,

uma nova solidariedade poderá impor-se, não por questões humanitárias, morais, religiosas, mas sim pelas próprias exigências do avanço sistêmico da acumulação, uma vez que a baixa qualificação da mão-de-obra em nosso país representaria um entrave para a conquista da competitividade.

Outra faceta da preocupação com o longo prazo aparece na questão do meio ambiente. No bojo de justas preocupações com a qualidade de vida destas e das próximas gerações, freqüentemente é posto sob suspeita o crescimento com base na industrialização. Com isso se esteriliza a discussão econômica sobre o tema, e a industrialização passa a ser vista como uma força “destruidora” que deveria ser “contida”, tendo como corolário propostas de crescimento zero. Embora nos anos 1970 os países subdesenvolvidos, e o Brasil não constituiu exceção, tenham permitido que se instalassem em seus territórios setores industriais altamente poluidores – o caso de Cubatão em São Paulo é emblemático –, hoje a legislação de controle ambiental é sensivelmente mais rigorosa. Desde que as empresas sejam impedidas de externalizar os custos da degradação ambiental, indiretamente as condições de vida da população serão melhoradas.

A restauração da capacidade de regulação macroeconômica do Estado e de seu poder de coordenar as políticas de desenvolvimento exige que o mesmo centre seus dispêndios nas tarefas estratégicas de recomposição da infra-estrutura física, no sistema de ciência e tecnologia, bem como nos serviços básicos. Além do

mais, enquanto as empresas já fizeram sua reconversão produtiva em quase todos os setores importantes, continuam

sucateados a infra-estrutura, os serviços hospitalares, educacionais, e as vias de comunicação.

Conclusão

A importância dos investimentos mapeados pelo BNDES não se limita a sua magnitude; eles abrirão novas oportunidades para a geração de emprego e renda não só diretamente nos setores indicados, mas ao longo das cadeias de produção. A expansão da produção de cana-de-açúcar, por exemplo, em regiões ainda pouco integradas ao circuito produtivo nacional terá impactos na construção pesada e na produção de bens de capital. Os investimentos em saneamento e construção residencial, por sua vez, terão efeitos altamente positivos sobre o padrão de vida das populações carentes, uma vez que reduzem os índices de morbidade dessas populações, o que indiretamente irá desafogar os hospitais e melhorar os índices de produtividade da mão-de-obra.

Conquanto a magnitude dos investimentos seja animadora, o principal desafio está em conseguir ampliar seus efeitos. Em contraste com o passado, o entrave não é a escassez de recursos de longo prazo. O desafio está em desenvolver o marco regulatório, especialmente na área de saneamento, de modo a atrair fundos públicos e privados para

projetos na área e agilizar a solução de controvérsias de natureza ambiental em outros setores estratégicos.

Da análise apresentada, merece destaque o fato de que, do ponto de vista econômico, é perfeitamente viável uma redefinição da estratégia de crescimento. Porém, esta não se dá predominantemente por mecanismos econômicos e não surge espontaneamente das elites políticas e econômicas, o que foi evidenciado anteriormente no caso da Usina Pagrisa, mas que não se limita a esse caso.

A experiência histórica mostra que tentativas de intervir na redistribuição da renda para baixo são extraordinariamente restritas, mas existem. Para que ocorra um avanço nessa direção, a sociedade brasileira terá de vencer sua própria resistência em aceitar que os direitos trabalhistas, à saúde e à educação devam ter caráter universal. Nesse sentido, o BNDES, como principal órgão financiador do país, tem um papel estratégico ao exigir das empresas que financie o cumprimento rigoroso desses direitos.

Referências

- AZEVEDO, Hamilton Jorge de. Uma análise da cadeia produtiva da cana-de-açúcar na Região Norte Fluminense. In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu e. (Org.). *Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004. p. 117-171.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). *Investimentos na Economia Brasileira: a caminho do crescimento sustentado*. Rio de Janeiro, 2007.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Brasil). *Acompanhamento da safra brasileira de cana-de-açúcar de 2007/2008*. Brasília, 2007.
- CRUZ, José Luis Vianna. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense: (1970-2000). In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu e. (Org.). *Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004. p. 77-116.
- MOREIRA, Ruy. Bioenergia, mais que uma tendência energética. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 7., 2007, Niterói. *Boletim Informativo*, Niterói, n. 3, jul. 2007.
- OLIVA NETO, Oswaldo. *Diferencial do Brasil está no agronegócio*. Carta Maior, 03 jul. 2006. Entrevista do Secretário-Geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) à Carta Maior. Disponível em: <www.agenciartamajor.com.br>. Acesso em: 30 set. 2007.
- _____. *O futuro do país entre a tecnologia e o boom dos biocombustíveis*. Carta Maior, 03 jul. 2006. Entrevista do Secretário-Geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) à Carta Maior. Disponível em: <www.agenciartamajor.com.br> Acesso em: 30 set. 2007.
- PIQUET, Rosélia. *Indústria e Território no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 170 p.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira; PUGA, Fernando Pimentel. *Investimento na economia brasileira: a caminho do crescimento sustentado*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.
- VIAN, Carlos Eduardo de Freitas. *Agroindústria canavieira: estratégias competitivas e modernização*. Campinas: Átomo, 2003.
- VIEIRA, Maria Célia Azeredo et al. *Setor sucroalcooleiro brasileiro: evolução e perspectivas*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

Resumo

O texto tem como objetivo analisar os investimentos previstos para os próximos três anos na economia brasileira

Abstract

The objective of the following text is to analyse the foreseen investment on the Brazilian economy for the next three years

quanto ao seu potencial de mudanças no que respeita à ocupação do território nacional e à redução das desigualdades sociais. A previsão de que tais investimentos serão sensivelmente mais elevados dos que os vigentes nos últimos 20 anos trouxe de volta o debate sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro, e, assim, o que se pretende no texto é examinar como e até que ponto esses investimentos darão continuidade a tendências anteriores ou se representarão mudanças. A análise toma como base o documento *Investimentos na Economia Brasileira: a caminho do crescimento sustentado*, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e conclui que apenas os investimentos no setor sucroalcooleiro e na infra-estrutura urbana de saneamento e construção residencial indicam rupturas com o passado.

Palavras-chave: investimentos na economia brasileira, setor sucroalcooleiro, uso do território, etanol.

as well as its potential of changing in terms of occupation of the national territory and reduction of social inequalities. The prevision that such investment will be mainly higher than in the last twenty years has brought back the discussion about the Brazilian development perspectives and, on account of that, the intention of the text is to investigate how much these investments can be considered as a factor of continuity in terms of the previous tendencies, as much as they can represent in terms of changes. The analysis takes as its basis the document “*Investimentos na Economia Brasileira: a caminho do crescimento sustentado*” (Investments on the Brazilian Economy: in the way of the sustained development), published by Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Economic and Social Development Brazilian Bank), which affirms that only the investments on sugar-alcohol and on the urban infra-structure applied on the residential drainage and building sectors show indications of significant changes compared with what was made in the past.

Keywords: investments on the Brazilian economy, sugar-alcohol sector, the territory occupation, ethanol.

Recebido em outubro de 2007. Aprovado para publicação em março de 2008

Rosélia Piquet é Doutora em Economia, Professora-Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em que foi Diretora do IPPUR e Decana do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, e Pesquisadora do CNPq. Desenvolve pesquisas sobre as relações entre indústria e território e impactos da indústria petrolífera no norte fluminense. É coordenadora do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos.

Cultivando ciudadanos: agricultura urbana desde una perspectiva política *

Peter Brand y Edwin Muñoz

Introducción

Entrado el nuevo milenio, la política de agricultura urbana se está expandiendo de manera importante en ciudades a lo largo y ancho del mundo. Desde el Canadá hasta Sudáfrica, desde Polonia hasta India, se están promoviendo programas de cultivo de plantas y animales dentro y alrededor de las ciudades, como nueva política urbana para responder al problema de hambre, ya sea físico o espiritual, de las poblaciones urbanas. América Latina no ha sido ajena a este proceso. El Programa de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, por ejemplo, oficializó unos lineamientos políticos en 2002 e impulsó la creación de la Red Águila que agrupa organizaciones de unos 16 países. Se han

realizado encuentros y declaraciones desde Quito (2001), Rosario (2003) y Lima (2003). Organizaciones internacionales como el International Research Development Centre canadiense desarrolla proyectos en ciudades como Gobernador Valdares (Brasil) y Cienfuegos (Cuba) a través de su programa “Ciudades que alimentan las personas”. Bajo la influencia de agencias multilaterales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales internacionales y grupos locales, numerosas ciudades están practicando o experimentando con programas de agricultura urbana.

Aunque reciente en cuanto a programa técnico, la agricultura urbana tiene

* La versión original de este trabajo fue presentada al XXI Congreso de la Asociación Europea de Escuelas de Planeación (AESOP), 11-14 de julio 2007. Todas las traducciones al español de textos originales en inglés son de los autores.

antecedentes importantes. El interés inicial surgió en los años 80s con el movimiento ambientalista, el tema fue subsecuentemente asimilado por las agencias de desarrollo en los años 90s como una forma de abordar los crecientes problemas sociales, y desde comienzos del presente siglo está siendo activamente adoptada como política urbana por parte de los gobiernos locales (Koc et al., 2000; Viljoen, 2005; Mougeot, 2006; Veenhuizen, 2006). Sin embargo, no hay nada nuevo en torno a la agricultura urbana como tal. El cultivo de plantas y la cría de animales ha sido una dimensión de la vida urbana desde los primeros asentamientos, modulada en el tiempo por el nivel de desarrollo, los escenarios geográficos y las características culturales de cada ciudad. La agricultura urbana ha provocado el interés estatal en tiempos de guerra y calamidad nacional. Sin embargo, su especificidad actual es su constitución como un objeto de la política pública. Se está impulsando principalmente con el propósito de combatir la pobreza, pero a su vez se sustenta en un conjunto de argumentos adicionales que van desde lo medioambiental (biomasa, reciclaje), lo social (inclusión, vida sana), lo económico (subsistencia, generación de ingresos) y lo moral y estético (responsabilidad individual, contacto con la naturaleza). Esta racionalidad compuesta proporciona a la política de agricultura urbana una gran flexibilidad argumental y capacidad de ser ajustada y selectivamente aplicada a una infinidad de espacios urbanos y contextos culturales, desde el centro de Nueva York hasta las favelas de Sao

Paolo; desde los suburbios de Varsovia hasta las escarpadas periferias populares de Bogotá.

Sin embargo, se produce una paradoja evidente a comienzos del nuevo milenio: en medio de la globalización y una abundancia de alimentos producidos industrialmente en los mercados internacionales, la agricultura urbana – sustancialmente doméstica en escala y frecuentemente a nivel de subsistencia – emerge como un elemento clave para el bienestar social y ambiental de las ciudades. En este artículo se exploran los significados ocultos detrás de la reinención de la agricultura urbana. Después de esbozar la emergencia y consolidación institucional de la política de agricultura urbana, se describen los argumentos usados para sustentarla. Luego, éstos se discuten teóricamente desde la perspectiva teórica de la gubernamentalidad o las ‘tecnologías’ de gobierno, en condiciones de la urbanización neoliberal y los desafíos que ésta conlleva para las administraciones locales en términos de la individualización, la exclusión, la alienación, la inequidad, la pobreza y la violencia. Desde este punto de vista, argumentamos que la agricultura urbana puede entenderse como un medio espacialmente flexible y socialmente discreto para comprometer directamente a los ciudadanos y las comunidades en la reconfiguración de sus relaciones con la autoridad, sin afectar significativamente aquellas tendencias inequitativas e insostenibles del desarrollo urbano que formalmente pretende modificar.

Emergencia y racionalidades de la política de agricultura urbana

El término agricultura urbana se usa de manera general para describir el cultivo de plantas y cría de animales dentro y alrededor de las áreas urbanas. El énfasis de este artículo es en la agricultura intra-urbana y el uso de una variedad de tipos de espacios urbanos que van desde terrenos vacíos de propiedad pública o privada, hasta los patios, los balcones y las terrazas de las viviendas. La política ortodoxa resalta también la importancia del contexto urbano. En este sentido, la agricultura urbana se define por su integración y articulación a los sistemas económico y ecológico urbanos, usualmente implicando la reutilización de recursos para la producción de alimentos, especialmente para el consumo local (Mougeot, 1999). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (1999) señala que las prácticas de agricultura urbana dentro y alrededor de las ciudades logran competir por recursos (tierra, agua, energía, mano de obra) con otras actividades, gracias a su inherente adaptabilidad a las cambiantes circunstancias urbanas.

Un impulso importante a la agricultura urbana se originó en el pensamiento ambiental urbano que emergió en los años 70s y 80s en Europa y Norteamérica. En la medida en que las ciudades industriales iban transformándose bajo las premisas del Movimiento Moderno, el desorden manufacturero del siglo diecinueve cedió paso a la 'jungla de concreto'

en la época de posguerra. La higiene pública mejoró pero surgieron nuevos problemas ambientales, y en reacción a ellos, un nuevo pensamiento ambiental en torno a las relaciones de la ciudad con la naturaleza. Había que abrir espacio no sólo para los seres humanos sino para todos los seres vivos, y entender la ciudad misma como un ecosistema (Girardet, 1992; Hough, 1995). Posteriormente estas ideas fueron desarrolladas a través de conceptos como el metabolismo urbano, la huella ecológica y los bienes y servicios ambientales proporcionados por los territorios regionales. Este replanteamiento de las relaciones de la ciudad con los sistemas ambientales naturales también se asoció con preocupaciones alrededor de la producción industrial de alimentos y el interés, ahora entre las clases medias ilustradas, en el consumo de alimentos orgánicos.

El argumento técnico a resaltar consiste en la proposición de que la agricultura urbana puede contribuir a limitar el flujo de materiales y energía hacia las ciudades, y con esto ayudar en la conservación de los recursos naturales, el mejoramiento de la salud y el control de la expansión urbana (Smit, 1996; Torres et al, 1999). En esta misma línea, se propone que la agricultura urbana produce efectos benéficos para el medio ambiente urbano a través del reverdecimiento de las ciudades, de mejores microclimas, la conservación del suelo, la reutilización de residuos orgánicos, la estabilización

de los regímenes de agua, la reducción de la contaminación atmosférica y el aumento de la biodiversidad urbana (An Urbanising World, 1996; Deelstra y Girardet, 1999; Red Águila, 2005).

Otra línea argumental a favor de la agricultura urbana emergió en los años 90s en torno al tema de la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza. La crisis económica y las políticas de ajuste estructural en los países en desarrollo resultaron en mayores niveles de pobreza en las crecientes ciudades del Tercer Mundo, a tal grado que la alimentación básica llegó a ser un tema agudo (Dahlberg, 1998; Tinker, 1998; Armar-Klemesu, 1999). Sin embargo, problemas similares también ocurrieron en los países de transición en el anterior bloque soviético (de Zeeuw, 2003) y aún en sectores de las ciudades en los países industrializados. Entonces la agricultura urbana llega a ser vista como un medio alternativo para la producción de alimentos y fuente de ingresos para la población pobre y desnutrida, así como terapia para los grupos sociales alienados de las ciudades en los países desarrollados. En ambos casos, se enfocan esfuerzos en el ciudadano individual y la acción comunitaria (Cabannes y Dubbeling, 2001; Madaleno, 2001; Okpala, 2003). Todo esto coincide con el realineamiento de la política internacional ambiental hacia el tema de la pobreza y las Metas del Milenio, tal como se formalizó en la Cumbre de Johannesburgo en 2002 (UN-Habitat, 2004).

El alcance de la agricultura urbana en esta dirección es difícil de precisar.

Según Nugent (1999), cerca de 200 millones de habitantes urbanos estaban ligados a los cultivos urbanos en la década de los 90s, abasteciendo a 800 millones de personas en al menos una parte de su alimentación (Nelson, 1996, citado por Armar-Klemesu, 1999). Se plantea que, con el apoyo decidido de los gobiernos, la agricultura podría cubrir una parte mucho más significativa de las necesidades alimentarias, y con ella se minimizarían los problemas de inseguridad alimentaria en los grupos más vulnerables, proporcionándoles alimentos de buen valor nutritivo a precios más bajos (Armar-Klemesu, 1999). De otro lado, se plantea que la agricultura urbana puede generar puestos de trabajo haciendo uso de mano de obra familiar, con un costo de inversión muy inferior a los de otros sectores productivos (Declaración de Lima, 2003). Al respecto, el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe - PGU-ALC (2002) calcula que crear un empleo en la agricultura urbana cuesta menos de 500 dólares, y que su inversión puede ser recuperada mediante micro-créditos.

En tercer lugar surge la cuestión de la gobernabilidad. Dos décadas de desarrollo neoliberal resultaron en una mayor inequidad social y la exclusión de amplios sectores de la población, condenando a los pobres a la economía informal y a sectores marginales de la ciudad. La agricultura urbana fue concebida como un mecanismo de inclusión que, además, se podría realizar con base en los conocimientos y las prácticas propios de los sectores sociales mar-

ginados (Instituto de Promoción Social del Desarrollo Sostenible, 2005; Patiño y Cordero, 2001). La agricultura urbana es por definición participativa, y formalmente por lo menos, pretende promover el desarrollo de la identidad individual, el empoderamiento de las comunidades, la cohesión social y ayudar en la reinserción de grupos marginados a la vida social urbana, en ciudades de los países tanto pobres como ricos (Girardet, 2001). Según Bourque (1999), con una inversión relativamente pequeña en personal y capital, así como la realización de los ajustes legislativos y reglamentarios del caso, los gobiernos locales podrían desatar procesos de agricultura urbana que catalicen la potencialidad de las comunidades para resolver muchas de sus necesidades más inmediatas.

Ahora, la movilización de estas racionalidades y su concreción en políticas de agricultura urbana por parte de los gobiernos locales se apoyan en un entramado diverso y flexible de instituciones de desarrollo a nivel internacional. El Banco Mundial ya estaba apoyando la agricultura urbana como un uso legítimo del suelo en los planes de desarrollo urbano hacia finales de los años 80s (Mougeot, 1998). En 1996 el UNDP estableció la Iniciativa Global en Agricultura Urbana (Smit, 1996) y una red de agricultura urbana fue instituida. Un conjunto de otras agencias se unió a la iniciativa, tales como la UNICEF, la Alta Comisión para los Refugiados de la UN, la Organización Mundial para la Salud y UN-Hábitat, además de agencias nacionales como USAID (USA), GTZ (Alemania), CIDA (Canadá) y SIDA (Suecia), organizacio-

nes internacionales de ayuda al desarrollo tales como Oxfam, Care International y Save the Children, y centros de investigación como el International Development Research Centre del Canadá - IDRC y la red RUAF (International Development Research Centre, 2005). La idea de la agricultura urbana fue suficientemente desarrollada antes de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992 para ser incluida como un ítem de la Agenda Local 21 en la gestión ambiental urbana. Más de 1000 ejemplos de buenas prácticas en agricultura urbana fueron presentados en la Conferencia Hábitat II en Estambul en 1996, posteriormente promovidas por organizaciones como el Centro Internacional para Iniciativas Ambientales Locales - ICLEI, y apoyadas por redes de investigadores de universidades y ONGs. Desde 1999 la FAO viene consolidando el énfasis en la alimentación de las ciudades, al crear un grupo interdepartamental llamado "Alimentos para las Ciudades". Junto con la UN-Hábitat y el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, comenzaron a promover la agricultura urbana mediante contacto directo con las ciudades de los países en desarrollo.

En América Latina, el PNUD y UN-Hábitat, a través del PGU-ALC, han venido impulsando la institucionalización de la agricultura urbana a través de la Red Latinoamericana de Investigaciones en Agricultura Urbana - Red Águila -, creada en 1995 y ahora con la participación de instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales en 16 países de la región. A través de una serie de declaraciones de ciudades denominadas

“Agricultura urbana en las ciudades del siglo XXI”, realizadas en Quito (2001), Rosario (2003) y Lima (2003), entre otras, se ha promovido el compromiso de las ciudades participantes con la práctica, la promoción y el apoyo a la agricultura urbana. Para consolidar el programa y promover su extensión e institucionalización en otras ciudades, se elaboró el documento “Lineamientos para la formulación de políticas municipales para la agricultura urbana” (Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe, 2002), y se adelantaron contactos permanentes con los gobiernos locales, con el propósito de que la agricultura urbana se instalara en las agendas municipales (Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe, 2003, citado por International Development Research Centre, 2005). Por otra parte, el programa de “Ciudades que alimentan las personas” desarrollado entre 1997 y 2004 por el IDRC (International Development Research Centre, 2005) trabajó con investigadores, formuladores de políticas municipales y productores urbanos en Rosario (Argentina), Governador Valdares (Brasil) y Cienfuegos (Cuba), para explorar el uso de zonas baldías (*ibid.*), integrando la agricultura urbana a procesos de ordenamiento territorial. La ciudad de Rosario fue seleccionada entre las diez mejores prácticas mundiales en agricultura urbana para mejorar el entorno de vida, y recibió el Premio Dubai en el 2004.

Los críticos de la agricultura urbana señalan tanto sus limitaciones técnicas, por ejemplo las dificultades y riesgos para la salud con el uso de aguas residuales, como su incompatibilidad con la dinámica del mercado del suelo urbano. Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, la agricultura urbana ha sido criticada por ser insuficiente para responder a las necesidades de los pobres urbanos, quienes requieren soluciones más estructurales (Okpala, 2003; Stevenson, 2005). Sin embargo, nuestro punto de partida para el análisis de la agricultura urbana consiste en su estructura formal como discurso político en el sentido de: 1) la racionalidad compuesta que le confiere una gran flexibilidad y adaptabilidad a diferentes situaciones urbanas, 2) la amplia y variada red de instituciones y organizaciones que movilizan el discurso y promueven su práctica, donde queda sustancialmente excluido el Estado nacional, 3) el entusiasmo de las autoridades de las ciudades, en parte por el acceso fácil a financiamiento y el estatus que confiere la participación en redes internacionales, y 4) la dificultad en discernir su efectividad en términos económicos, sociales y ambientales, siendo todavía una incipiente área de la política pública. Sobre esta base exploramos su eficacia política como un objeto de gubernamentalidad, empezando con un esbozo conceptual de este enfoque a continuación.

Racionalidad gubernamental (discurso y práctica)

La sección anterior delineó las diversas racionalidades técnicas de la política de agricultura urbana y la sofisticada red institucional de investigación, asesoría y gestión que la promueve. Estas racionalidades técnicas proveen una amplia base de soporte a la agricultura urbana y sus beneficios potenciales. Los argumentos racionales que sustentan la agricultura urbana se extienden a través de los campos ambiental, social, económico y ético, proporcionando un conjunto argumental suficientemente flexible para hacer de ésta una actividad 'razonable' para cualquier ciudad, haciendo que la agricultura urbana encaje espacial y simbólicamente en casi cualquier escenario urbano. Además, la agricultura urbana es una de esas actividades (como la de ser amable con los animales) a las cuales nadie puede objetar en principio; ocurre de todas maneras (las personas cultivan cosas con o sin el aliento de los gobiernos) y hacia la cual muchas personas tienen una simpatía innata. De otro lado, no hay mucha evidencia de su efectividad real, y ciertamente no está transformado la organización espacial ni las relaciones sociales urbanas, y es poco probable que lo haga. ¿Por qué, entonces, la agricultura urbana genera tanto interés?

Sostenemos que sería una burda simplificación la de entender la creciente popularidad de la agricultura urbana entre los gobiernos urbanos como una tendencia de moda o gesto simbólico hacia problemas crónicos como la de-

gradación ambiental, la inequidad económica y la exclusión social. Estos son indudablemente rasgos de la agricultura urbana que habilitan a los gobiernos de las ciudades para integrarse en las redes internacionales, participar en un campo pionero de la gestión ambiental a un bajo costo, y promoverse políticamente a sí mismos como autoridades locales innovadoras y progresistas. En fin, la agricultura urbana puede ser un medio efectivo para incrementar la legitimidad de las administraciones urbanas. Sin embargo, las ganancias en este sentido pueden ser limitadas. Como muchas iniciativas inspiradas en el medio ambiente, la agricultura urbana es una opción 'suave', y no por esto de fácil implementación, cuyos efectos tienen un tenue impacto en las condiciones materiales de la vida urbana.

Dadas estas limitaciones prácticas de la agricultura urbana, la explicación del interés gubernamental con este nuevo 'entusiasmo' tiene que buscarse por otro lado. La esfera del discurso y la construcción de significado llama la atención poderosamente, y tal como hemos observado, el discurso político de la agricultura urbana está repleto de oportunidades para la articulación de campos de significación a través de muchas áreas de la vida urbana. Sin embargo, más que un análisis lingüístico o semántico, es la pragmática del discurso – el lenguaje en acción y en circunstancias urbanas específicas – la que ofrece el camino más interesante de indagación. Desde esta

perspectiva política, surge como punto de partida analítico la naturaleza del fenómeno social que es objeto de la agricultura urbana (pobreza y hambre), los sujetos de los programas de agricultura urbana (los socialmente marginados) y el aparato de gobierno dispuesto para llevar a cabo cualquier acción concreta (el Estado neoliberal). Después de todo, el medio obvio para reducir o eliminar la pobreza y el hambre consiste en la redistribución de la riqueza; sin embargo, tal opción es inviable dentro de la ideología y las políticas neoliberales, las cuales se basan en el mercado como el lugar privilegiado de producción y distribución de la riqueza. Adicionalmente, la política neoliberal de privatización y expansión del poder del mercado, significa que los gobiernos locales han perdido acceso a muchas instituciones estatales que pudieran efectuar una redistribución de la riqueza. En fin, en las sociedades individualizadas del neoliberalismo, los gobiernos están obligados a operar sobre los sujetos y a través de mecanismos nuevos.

Este giro en las prácticas de gobierno hacia el sujeto ha conducido a reflexiones inspiradas en los últimos trabajos de Foucault. La extensión de su interés en las ‘técnicas de dominación’ a las ‘técnicas del sujeto’, le llevó a explorar cómo el poder es ejercido más indirecta y relacionamente (Foucault, 1991, 1997). Foucault llegó a entender que sus estudios sobre disciplina y castigo alcanzaron solamente una parte de la ‘gubernamentalidad’, y en su trabajo sobre la sexualidad se interesó en la pluralidad de las técnicas de gobierno, centradas no tanto

en la prisión y la vigilancia, sino en ‘la acción sobre la acción’ o la ‘conducta de la conducta’ en la vida cotidiana. Foucault examinó cómo las acciones de los individuos son inducidas hacia resultados predeterminados en amplias esferas de la actividad social, a través de la producción de individuos autogobernados. La gubernamentalidad se plantea, entonces, como un asunto relacionado con la transformación de las ‘relaciones con uno mismo’ o el ‘gobierno del sujeto por sí mismo en la articulación de sus relaciones con los demás’ (Foucault, 1997, citado por Merriman, 2005:237). Estudios geográficos y urbanos recientes se han apoyado en este enfoque para examinar críticamente las políticas públicas no en el restringido sentido técnico (sus objetivos, racionalidad formal, estructuras institucionales, eficiencia técnica, resultados nominales, etc.), sino como ‘tecnología’ de gobierno, entendida como “ensambles heterogéneos de mecanismos, cuerpos, técnicas y conocimientos a través de los cuales una particular racionalidad de gobierno logra ser trasladada, practicada y desarrollada, produciendo efectos particulares” (ibid.). Este enfoque tiene conexiones obvias con la forma institucional de gobierno (‘governance’) desplegada bajo el neoliberalismo, en el sentido de una estructura horizontal y una multiplicidad de agencias o ‘redes de gobierno’ implicadas en la fase de re-regulación.

En este contexto, la construcción discursiva de significado puede extenderse a la construcción gubernamental de las subjetividades sociales de los individuos. Analíticamente, el discurso aún

juega un papel importante, pero el objetivo del análisis se vuelve más explícitamente político y enfocado hacia las subjetividades y la vida cotidiana. La noción de subjetividad tiene implicaciones importantes, tanto políticas como sociológicas. Tiene que ver no simplemente con aspectos cognitivos y entendimientos racionales, sino con el entendimiento que el sujeto tiene de su identidad y lugar en el mundo. La subjetividad es dinámica y relacional, y en la definición de Rose (1996:38) se entiende como “todas aquellas prácticas y procesos heterogéneos por medio de los cuales los seres humanos llegan a relacionarse consigo mismos y con los demás, como sujetos de un cierto tipo”, donde se conciben los seres humanos no sólo como seres fisiológicos y psicológicos, sino también como arreglos espacializados o ‘envueltos’, “un tipo de maquinación, un híbrido de carne, artefacto, conocimiento, pasión, y técnica”, sobre el cual la acción gubernamental está cada vez más enfocada.

De esta manera la noción de subjetividad se relaciona íntimamente con la de ciudadanía. La noción de ciudadanía típicamente toma como referencia la idea Aristotélica del poder del individuo para tomar parte en la administración deliberativa o judicial del Estado. Como integrante de un cuerpo político (ahora usualmente el Estado-nación), los individuos como ciudadanos adquieren derechos y obligaciones en relación con el gobierno del Estado al cual pertenecen. Sin embargo, como Kurtz (2005:81) plantea, “la ciudadanía [entonces], no es una institución social estática, sino un instrumento dinámico y controvertido

no sólo de derechos y obligaciones sociales, sino también de inclusión y exclusión”. Además, la tendencia general en cuanto a la relación de los ciudadanos con el Estado es aquella de ‘derechos condicionados’: derechos que sólo se vuelven reales o efectivos luego del cumplimiento de ciertas condiciones previas, acompañado por una expansión del orden judicial de la ciudadanía y su ejercicio a través del aparato legal. Esta idea de la transformación de la ciudadanía desde un derecho o posesión a algo que debe ser trabajado, constituye un tema central en las reflexiones críticas sobre la ‘governance’ neoliberal. La ‘ciudadanía activa’ y la idea del ciudadano como un agente inmerso en los procesos de cambio social, es bastante reciente como condición general, pues antes se restringía a las muy activas pero también altamente específicas élites cívicas. Bajo la generalización de la ciudadanía activa, todos los ciudadanos adquieren una cierta autonomía y con esto, responsabilidad. Ellos no sólo son inducidos a participar en el gobierno de los otros a través del Estado y sus programas, sino que también deben ser activos en su propio gobierno: el ciudadano como un individuo autogobernado.

Por último, las cuestiones de subjetividad y ciudadanía ameritan ser recontextualizadas en el marco de la planificación como actividad orientada y dirigida por el Estado, y las cambiantes condiciones sociales dentro de las cuales se operan los sistemas de gobierno y sus programas. En el ambiente social privatizado e individualizado, se ha abandonado cualquier proyecto integrador utópico

como fundamento del pensamiento urbano contemporáneo; en su reemplazo se ha dado lo que Rose (2000:95) describe como “la pluralización de las problematizaciones de la vida que toman una forma urbana, y la pluralización de las formas en la cuales los programas están siendo diseñados para combatirlos”. El resultado, plantean Osborne y Rose (1999:752), es la constitución de una nueva forma de ‘agonismo’ político, en el sentido de que los múltiples proyectos de gobierno urbano contemporáneo no son los de las políticas tradicionales de partido, con sus objetivos explícitos de transformación organizada de la sociedad en su conjunto, sino más bien “una política de lo pequeño, de espacios apretados, de acción en el aquí y el ahora, de esfuerzos por reformar lo que es posible en los espacios específicos de acción inmediata”. La agricultura urbana, con todas las grandes limitaciones descritas anteriormente, con todo su ‘aquí y ahora’, su viabilidad parcial y

aún su geografía de ‘espacios pequeños y apretados’, cabe perfectamente en esta concepción de las prácticas contemporáneas de los gobiernos urbanos.

Esta breve excursión teórica ha perfilado los recursos teórico-conceptuales disponibles para entender la agricultura urbana en su dimensión política. Haciendo a un lado la racionalidad técnica de la agricultura urbana, y con ello toda especulación sobre sus posibles beneficios sociales y ambientales, se puede discernir aquello que está implícito en la agricultura urbana y que el discurso excluye sistemáticamente: su conveniencia como práctica de gobierno, en el sentido de constituir y regular los ciudadanos en las condiciones individualizadas y radicalmente desiguales de la urbanización neoliberal. En la siguiente sección exploramos este significado político en más detalle, a través del análisis de la introducción de la agricultura urbana en la ciudad de Medellín, Colombia.

Estudio de caso: el cultivo de ciudadanos a través de la agricultura urbana en Medellín, Colombia

Medellín es una ciudad con un poco más de dos millones de habitantes, centro de un área metropolitana con una población de tres millones, ubicada en un estrecho valle de la cordillera central de los Andes colombianos. La ciudad se volvió notoria en los años 80s como centro de operaciones del narcotráfico, hecho que contribuyó a convertirla en una de las ciudades más violentas del mundo, aunque más recientemente la tasa de homicidios ha caído por debajo

del promedio de las ciudades latinoamericanas. La represión y la negociación política ayudaron a reducir la violencia relacionada con la droga, pero un importante factor detrás de la pacificación general a la ciudad fueron sus programas ambientales (Brand, 2005). Esto se efectuó con base en dos estrategias principales: la primera fue el uso de una racionalidad ambiental para mejorar las condiciones físicas en los sectores populares y crear nuevas arquitecturas y

símbolos espaciales a nivel tanto barrial como de ciudad; y en segundo término, el despliegue de recursos discursivos que construyeron los problemas sociales de la ciudad en términos de un extrañamiento con la naturaleza. Los valores atribuidos a la naturaleza – integralidad, armonía, interdependencia, legalidad, racionalidad y coexistencia pacífica – fueron movilizados a través de prácticas tanto discursivas como no discursivas (intervenciones espaciales participativas), en una estrategia efectiva para repensar y reconstruir la vida urbana a través de una selectiva conceptualización de la naturaleza y sus propios ‘valores’.

Esta estrategia fue desplegada con consistencia por cerca de diez años, desde comienzos de los años 90s hasta los primeros años del presente siglo. Luego fue abandonada algo abruptamente, debido a la conjugación de circunstancias tanto internacionales (el declive de la idea del desarrollo sostenible), como nacionales (el retroceso de una notable trayectoria nacional en política ambiental) y locales (la tecnificación de los temas ambientales, un cambio discursivo hacia el espacio urbano como foco de la socialidad, y la emergencia de la competitividad económica como nuevo paradigma del desarrollo).

a) El programa de agricultura urbana

En vista de lo anterior, el reciente programa de agricultura urbana apareció algo inesperadamente. No obstante, aunque apenas formalizado en el 2005

con base en una resolución del concejo municipal y un seminario internacional, había antecedentes en la ciudad. Los programas ambientales de lucha contra la violencia en los años 90s incluyeron “El Plan Huertos – Aromáticas para la Paz” que incluyó cultivos en terrenos inutilizados de propiedad pública. También hubo el “Programa Sueño”, orientado al cultivo hidropónico en pequeñas terrazas de hogares de bajos ingresos, y el programa “Mi Vereda” que promovía la venta directa de productos agrícolas de áreas rurales vecinas en mercados móviles en la ciudad. Los primeros dos, especialmente, fueron proyectos a pequeña escala con un limitado impacto social y ambiental, luego continuados en el programa actual de “Solares Ecológicos”. Un componente importante de este último, orientado a la agricultura orgánica en los sectores populares de la ciudad, consiste en el reciclaje de residuos orgánicos, y su origen está estrechamente relacionado con el agudo problema de la disposición de residuos sólidos en la ciudad.

Es significativo, sin embargo, que la re-institucionalización del programa de agricultura urbana en 2005 puso el énfasis principal en la seguridad alimentaria, formalizándose como proyecto social y no como estrategia ambiental (Muñoz, 2006). El tema principal del plan de desarrollo de la ciudad (2004-2007) fue la inclusión social. El candidato independiente elegido como alcalde de Medellín, basó su campaña “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, en un distanciamiento de los partidos políticos y la incorporación directa de todos

los grupos sociales. El tema de la agricultura urbana fue ambientado por su equipo de asesores y su materialización fue el resultado de la convergencia de diversos intereses, instituciones y agencias, más que por una iniciativa directa del alcalde; inusualmente, el Concejo Municipal fue también un promotor importante. Sin embargo, los ecos de los primeros programas de gestión ambiental en la ciudad para combatir la violencia continuaron escuchándose, por ejemplo con el eslogan “En Medellín, la seguridad es alimentaria y nutricional” y en el título de un seminario internacional sobre el tema denominado “Hambre en Medellín – una papa caliente!”. Este seminario fue organizado por el Concejo Municipal e involucró varias dependencias de la administración local y la exposición de experiencias de otras ciudades de América Latina como Cuenca, La Habana y Rosario, así como las iniciativas llevadas a cabo en otras ciudades colombianas. Hubo una amplia participación de universidades, ONG’s y organizaciones comunitarias, con el apoyo de la Red Aguila y la FAO. A continuación se describen las iniciativas de agricultura urbana más representativas en la ciudad en los últimos cuatro años, promovidas por la Secretaría del Medio Ambiente, por la FAO y más recientemente por el IPES/RUAF.

— **SOLARES ECOLÓGICOS**

La iniciativa de agricultura urbana de mayor difusión en los últimos años en Medellín, es la conocida como “*Solares Ecológicos*”. Esta propuesta fue desarrollada desde el 2000 inicialmente

por la Corporación encargada de la administración del medio ambiente a nivel regional, Corantioquia, en 80 municipios del Departamento de Antioquia. En 2004 el programa “Solares Ecológicos” comienza a implementarse en la ciudad de Medellín, bajo la orientación y operación de la Secretaría del Medio Ambiente, con los recursos provenientes del cobro de un impuesto ambiental (sobretasa ambiental). La puesta en marcha del proyecto coincide con la crisis que desató la ubicación de un nuevo relleno sanitario para depositar los residuos sólidos domiciliarios de Medellín y municipios vecinos, hecho que afianzó la idea de la gestión de los residuos sólidos como tema prioritario y de la educación ambiental como estrategia para interactuar con la población.

Los solares, pequeños espacios verdes al interior de las viviendas, ahora calificados como ecológicos, son el espacio para desarrollar una estrategia que busca restaurar el tejido social a partir de la implementación de un sistema productivo agroecológico, que tiene como énfasis el manejo de los residuos sólidos orgánicos domiciliarios para la producción de abono orgánico (Medellín, 2007b). El proyecto se ha dirigido a sectores y familias de bajos recursos, desarrollando un proceso educativo que contempla como ejes: la capacitación en prácticas más amigables con el medio ambiente, el fortalecimiento de la organización comunitaria, el manejo, almacenamiento, preparación y conservación de alimentos, y la gestión empresarial y sostenibilidad del sistema productivo. Contempla actividades como talleres

teórico-prácticos, recorridos al relleno sanitario de la ciudad, giras educativas a otras experiencias de agricultura urbana existentes en la ciudad, ‘encuentros de saberes’ entre participantes del proyecto y ferias agroecológicas para la socialización de los resultados obtenidos. Los solares y por extensión las terrazas, los balcones y los antejardines pasaron a ser el espacio urbano para desarrollar la propuesta de agricultura urbana. Durante 2006 y 2007 el proyecto tuvo un mayor énfasis en la promoción de una cultura empresarial, para lo cual se implementaron programas de emprendimiento y planes de negocio para los productos agrícolas.

Según la evaluación de Corantioquia y la Secretaría del Medio Ambiente (Medellín, 2007b), entre 2004 y 2006 se implementaron 1269 sistemas productivos, de los cuales el 74% aún se mantienen, y se capacitaron 2041 personas. Sólo en Medellín se transforman en solares, terrazas y parcelas, cerca de 14 toneladas de residuos orgánicos al mes (Ruiz Saldarriaga, 2008).

— **AGRICULTURA URBANA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA**

Otra iniciativa institucional asociada a la agricultura urbana en Medellín es la promovida por la FAO entre 2006 y 2007. El proyecto denominado “*Agricultura Urbana para una población en condiciones de desplazamiento*” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2007c) fue implementado por la FAO para reforzar y apoyar la coordinación de pro-

gramas de emergencia, implementando actividades agrícolas y de seguridad alimentaria, exclusivamente con grupos de desplazados. Este proyecto, auspiciado por el Gobierno de Italia, se presentó como una alternativa comprobada para fortalecer la capacidad de estas familias para producir hortalizas limpias en sus propias huertas y aumentar su consumo dentro de la dieta diaria (id., 2007a). El proyecto ha prestado asistencia técnica y financiera, y además de Medellín, también fue ejecutado en Bogotá, ambas consideradas como ciudades piloto. En el caso de Medellín se concretó a través de un convenio entre la alcaldía de la ciudad y el gobierno de Italia, con el apoyo técnico de la Oficina Regional de la FAO. Así mismo, participó como socia, la Agencia Presidencial para la Acción Social.

El proyecto promovió la producción de hortalizas por parte de personas desplazadas en zonas marginales de la ciudad. Estas siembras se realizan en terrenos comunales u otros espacios improvisados, utilizando botellas de plástico, cajas de madera, llantas viejas de los carros, escaleras o tejados de las casas (id., 2006). La técnica utilizada se basa en el cultivo por sustrato o hidropónico (en donde el agua sustituye a la tierra). En el proyecto se capacitaron a más de 3500 familias en ambas ciudades, sobre temas de agricultura urbana y seguridad alimentaria y nutricional (id., 2007c). Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2007b) en promedio cada una de estas 3500 unidades familiares está produciendo mensualmente cerca de 25 kilogramos

de verduras como lechugas, frijoles, tomates y cebollas. Una parte se dedica para consumo y los excedentes se venden a los vecinos o a través de una cooperativa que ha sido creada por el proyecto.

La FAO resalta la generación de ingresos directos e indirectos de los hogares como uno de los resultados más significativos. En un grupo de 156 beneficiarios de ambas ciudades se calculó un ahorro diario promedio por hogar de 1,65 dólares. Otro resultado que la FAO destaca es el hecho de que ahora estos alimentos producidos no son comprados en las tiendas y plazas de mercado en condiciones desventajosas de calidad, higiene y precio (id., 2007a). Así mismo se resalta la instalación de 30 centros demostrativos y de capacitación; 10 unidades educativas, 50 promotores capacitando y acompañando el proceso; más de 30 especies hortícolas producidas en las condiciones propias de cada ciudad, y la participación de estudiantes universitarios (id., 2007c). El proyecto ha logrado integrar acciones con más de 50 organizaciones públicas, privadas, ONGs y de la sociedad civil para motivar y apoyar la implementación de esta experiencia en otras regiones del país (id., 2007d).

— CIUDADES CULTIVANDO PARA EL FUTURO

El programa global “Ciudades Cultivando para el Futuro” (CCF), impulsado por la Fundación RUAF – Red Internacional de Centros de Recursos en Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria –, realizó en 2005 una convocatoria para llevar a cabo proyectos pilotos de agricultura

urbana y peri-urbana en ciudades de Brasil y Colombia, para ser cofinanciados a través de su Fondo Competitivo. La convocatoria hace parte de un programa más amplio, destinado a América Latina, África, Asia y el Medio Oriente, para un período de cuatro años (2005-2008). Su principal objetivo es el de contribuir a la reducción de la pobreza, mejorar la seguridad alimentaria y la gestión ambiental, y promover la gobernabilidad participativa a través del diseño, la formulación y la implementación de políticas e intervenciones en agricultura urbana (Instituto de Promoción Social del Desarrollo Sostenible; Red Internacional de Centros de Recursos en Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria, 2007). El programa está ahora en marcha en Brasil y Colombia con dos tipos de ciudades denominadas ciudades piloto y ciudades socias. Las ciudades pilotos son Belo Horizonte y Bogotá, y las ciudades socias son en Brasil: Contagem, Governador Valadares, Santa Maria, São Paulo, Santo André y Macaé, y en Colombia: Medellín, Neiva, Ibagué y Barrancabermeja.

b) Efectos políticos de la narrativa de la agricultura urbana

Tanto el discurso como el carácter de los incipientes programas en Medellín producen sustancialmente las propuestas genéricas internacionales de la agricultura urbana. Sin embargo, es su movilización en circunstancias específicas lo que nos interesa. ¿Cómo y por qué la agricultura urbana fue asumida

por la administración de la ciudad? ¿Cuáles fueron y cómo se organizaron los programas? ¿Cuáles fueron las características y los propósitos de las prácticas discursivas en relación con las subjetividades de los participantes? ¿Se están produciendo efectos políticos significativos en términos de inclusión social y ciudadanía?

Para responder a estas preguntas había que analizar no sólo los programas en sí sino también el discurso que construye y moviliza sus significados: fragmentos del discurso originados en documentos oficiales, la prensa local y entrevistas con funcionarios y participantes de los programas. En su análisis e interpretación crítica fue especialmente útil la noción de 'narrativa', entendida como "un relato de la realidad social a través del cual se combinan elementos de diferentes dominios, proporcionando a los actores un juego de referencias simbólicas que hacen pensar en entendimientos comunes" (Hajer, 1995:62). El uso de símbolos y metáforas aumenta la credibilidad de la narrativa, creando 'efectos de verdad' que actúan como creencias operantes que moldean el pensamiento y la acción de los sujetos (Reguillo, 1996), una vez que "creer produce una voluntad para actuar" (Sandercock, 2003:14), sobre todo cuando las creencias conllevan lecciones morales (Jessop, 1999). Incluso la planificación en general ha sido planteada como la producción de narrativas persuasivas y constitutivas del futuro (Throgmorton, 2005). Desde el punto de vista crítico, las narrativas no sólo construyen una secuencia temporal de pasado-presente-

futuro, sino que también articulan un modo particular de incorporar a los sujetos y sus organizaciones en función de los intereses estratégicos detrás de una política o programa particular, en este caso la agricultura urbana. A continuación se describen las principales características y efectos de esta narrativa.

— En primer lugar, el discurso de la agricultura urbana construye una noción ambiental del bienestar para los pobres y marginados, mediante la localización de la 'calidad de vida' en términos de la ecología y la naturaleza. Sin embargo, mientras que un ambiente seguro, verde y atractivo es materia de consumo para los ricos, para los pobres se vuelve una cuestión de producción que implica trabajo y un esfuerzo personal. Esta división social es enmascarada bajo la noción general de 'cuidado ambiental' como una responsabilidad universal y un bien público, ejemplificado en el siguiente enunciado:

Reciclar, manejar adecuadamente los residuos sólidos, emplear el agua de manera racional, producir alimentos, integrar procesos, son algunas de las actitudes que realmente pueden ayudar a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (Medellín, 2004)

Es menester recordar que la recuperación de residuos es una actividad llevada a cabo por los pobres y excluidos en las ciudades de América Latina. El discurso de la agricultura urbana le confiere no sólo valores positivos en términos sociales

sino que añade a este altruismo beneficios estéticos y morales para los participantes.

— Segundo, el discurso de la agricultura urbana se emplea para construir un sentido de identidad cultural e inclusión social para los marginados. Hace referencia a un pasado rural idealizado como la base del desarrollo urbano moderno. El trabajo pesado, los recursos y los conocimientos prácticos del campesino son presentados como una gran tradición cultural, fuente de bienestar en la ciudad moderna y base de los programas de agricultura urbana “[...] nosotros tenemos centrado nuestro interés en los conocimientos y prácticas de las familias antioqueñas” (Zapata, 2004: 61). La población pobre y los sujetos que forman parte de los programas de agricultura urbana escasamente participan del bienestar material moderno, pero el discurso de la agricultura urbana les permite participar simbólicamente: la reconstrucción de las tradiciones permite la inserción de su pasado cultural en la vida urbana moderna, y su inclusión simbólica se logra al señalarles como portadores de una responsabilidad ambiental local y global ejemplares. De hecho, el acto permanente de nombrar a los participantes del programa como ‘agricultores urbanos’ les provee de una identidad de otra manera negada a los habitantes anónimos de los sectores marginados de la ciudad.

— Tercero, el discurso de la agricultura urbana redistribuye responsabilidades individuales y colectivas, y especifica las exigencias de una ‘ciudadanía activa’ para los pobres urbanos, antes exclu-

dos y ‘pasivos’. Los participantes en los programas de agricultura urbana asumen conscientemente responsabilidades para con la protección ambiental, el uso de recursos naturales, el manejo de residuos, etc. Sin embargo, a través de su incorporación práctica en programas gubernamentales, ellos también, y más inconscientemente, adquieren un conjunto de responsabilidades concretas: el requerimiento de informarse y capacitarse en un campo de conocimiento y experticia técnica, de ser líderes y gestores, de dar ejemplo práctico y moral, y de ser autosuficientes a través de la producción agrícola. Más aún, en la medida en que la alimentación se reconoce como un derecho y se vuelve objeto de las políticas públicas, la agricultura urbana adquiere, discursivamente, una carga política enorme, no sólo para la administración municipal sino también para los ciudadanos involucrados. El hambre, consecuencia del déficit democrático, se vuelve su salvación:

[...] [la alimentación] no es un acto de caridad, es un acto de responsabilidad política [...] [a través de la política de seguridad alimentaria] se pretende construir una sociedad que incluya, que sea justa, equitativa y nos permita a cada una de las personas que hacen parte de la sociedad ser autónomas, libres y solidarias. (Alcalde Sergio Fajardo, 2005)

— Cuarto, la agricultura urbana se plantea como un campo de formación individual y camino de integración de los ciudadanos pobres a la vida económica y social, no sólo a través de la produc-

ción de alimentos sino también mediante la generación de empleo. Como se anotó anteriormente, de manera general la educación y el entrenamiento en agricultura urbana son infundidos con altos valores culturales, morales y estéticos. Sin embargo, las prácticas discursivas de los funcionarios locales, en el caso de Medellín frecuentemente realizadas con grupos de personas desplazadas u otros que tienen una ocupación informal del suelo, pueden desviarse de esta norma y revelar actitudes divergentes, por ejemplo:

[...] la [gente] más pobre, [...] tiene el nivel educativo más bajo, el nivel de educación ambiental más bajo, son los más depredadores, los mayores consumidores de recursos [...] cómo vamos a educarlos en estas técnicas sofisticadas? (entrevista)

En todo caso, la agricultura tiene como propósito la constitución de ciudadanos acordes con las demandas de la ciudad neoliberal. Exige que los participantes se organicen (por esfuerzo propio) y adopten actitudes empresariales (de gestión y comercialización). Pretende producir, aún en los estratos sociales más desfavorecidos, ciudadanos autosuficientes y emprendedores, condición ineludible para su plena inserción en la nueva ciudad competitiva.

— Finalmente, mientras la agricultura urbana opera principalmente mediante la activa interpelación del ciudadano como sujeto, también incorpora formas de regulación y control más ortodoxas. La participación en los programas de agricultura urbana requiere que las personas sean registradas, entrenadas y monitoreadas, y en buena parte, los programas obligan a los participantes a asociarse formalmente en algún tipo de organización comunitaria. Esta forma obligatoria de organización social se justifica en términos de la eficacia del programa y la construcción de un sentido de cohesión social. Sin embargo, también conlleva la institucionalización de la participación y la formalización asimétrica de las relaciones de los ciudadanos marginados con el gobierno. Los participantes en los programas usualmente pertenecen a la clase social más pobre (estratos socioeconómicos 1 y 2 en el caso de Medellín, con ingresos por debajo de la línea de la pobreza), y como tal son ya beneficiarios de algún tipo de programa mínimo de bienestar social. Las prácticas de agricultura urbana desarrollan una sub-categorización específica para ser gobernada no a través de la regulación a distancia, sino a través de una activa constitución de las subjetividades urbanas.

Conclusiones

El programa de agricultura urbana en la ciudad de Medellín ilustra bien la dinámica del poder institucional impulsada desde organizaciones internacionales en

un creciente número de ciudades a nivel mundial. A partir de una gama flexible de argumentos técnicos y éticos, la política de la agricultura urbana se inserta en

las estructuras espaciales locales, irriga sensibilidades sociales y ecológicas latentes, y aceita flujos de poder en un ejercicio sutil y aparentemente modesto de gobierno urbano. La receptividad e importancia potencial en el caso de Medellín radica en una tradición cultural y antecedentes de gestión urbana ambiental por un lado, y la agudización del problema de la nutrición básica en la ciudad debida a los continuos flujos de personas desplazadas en la última década.

Sin embargo, el altruismo social y ecológico que aparenta la agricultura urbana esconde su operacionalización de la política neoliberal, en el sentido específico, en este caso, de la delegación de la gestión de la pobreza a las iniciativas de la misma población pobre, movilizándolo sus recursos y difundiendo las lecciones de tipo comunitario aprendidas (Osmont, 2003). Es demasiado pronto para apreciar los beneficios materiales, dado que su existencia como política formal es aún muy reciente. No obstante, las experiencias hasta la fecha a nivel mundial no son prometedoras, y parece acertada la apreciación de Okpala (2003) en el sentido de que la agricultura urbana es una medida provisional para enfrentar la agudización de la pobreza hasta encontrar soluciones más permanentes.

Aún así, el argumento central desarrollado en este trabajo es que la agricultura urbana tiene que ver con mucho más que la producción de alimentos, la supervivencia en el corto plazo de población pobre y desnutrida, o aún la integración y cohesión social tan mentadas

en los países desarrollados. Sostenemos que la agricultura urbana opera de manera similar a todos los programas de gestión ambiental, en el sentido de reconstruir significados sociales a partir de la movilización de los 'valores de la naturaleza', para legitimar los gobiernos y regular el comportamiento social. Así mismo, los nuevos sentidos ambientales de bienestar de las poblaciones se construyen en el mundo de lo simbólico (discursos, imágenes, imaginarios) y sus efectos son más políticos (la reconstrucción de nociones de ciudadanía) que materiales (Brand, 2007). El aspecto singular y especialmente interesante en el caso de la agricultura urbana es que ésta no es de carácter restrictivo, no se contenta con imponer límites, distribuir responsabilidades y establecer controles, característica general de la gestión ambiental urbana. Más que eso, la agricultura urbana apela e interpela a las personas en el sentido tanto material como cognitivo, social y psicológico. El hecho de que los sujetos en cuestión son los más pobres y marginados es otra consideración significativa, toda vez que la agricultura urbana permite su constitución como sujetos políticos (ciudadanos con derechos y obligaciones) y decididamente busca su integración en los procesos de gobierno. La agricultura urbana emerge entonces en un proceso de actualización de las 'tecnologías de espíritu' (Acselrad, 2005), que buscan recomponer las subjetividades urbanas. Visto desde la perspectiva de la 'mentalidad de gobierno', no es irónico que, por lo menos hasta ahora, la producción política de ciudadanos probablemente exceda, y de lejos, la producción de ali-

mentos o la protección del medio ambiente.

Por último, un fenómeno reciente que podrá cambiar radicalmente el panorama es el aumento repentino de los precios de los alimentos a nivel mundial. Después de tres o cuatro décadas de abundancia de alimentos y bajos precios en los mercados internacionales, se están presentando alzas alarmantes en el costo de los alimentos básicos como el arroz y el maíz. Ya se han presentado disturbios en varias ciudades, y las consecuencias podrían aplazar por años el cumplimiento de las ya tambaleantes metas del milenio en cuanto a la reducción del hambre y de la pobreza, según el mismo Secretario General de las Na-

ciones Unidas (Ki-moon, 2008). ¿Qué podrá significar esto para el futuro de la política de agricultura urbana? Podría conducir a la intensificación de la agricultura urbana en el corto plazo. Sin embargo lo más probable es que, al ampliarse y agudizarse el problema de la alimentación básica, se revelarán no sólo las limitaciones de la política de agricultura urbana para alimentar la población más pobre, sino también las limitaciones de su alcance político o de gubernamentalidad para regular el comportamiento y moldear las subjetividades de las poblaciones urbanas marginadas. En condiciones de hambre extensiva y agudas desigualdades, las poblaciones no comerán cuento.

Referencias

ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. 2005. In: ENCONTRO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11., 2005, Salvador. *Anais...* Salvador: Unifacs, 2005. p. 23-27.

AN URBANISING WORLD: global report on human settlements. Oxford: UN-Hábitat: OUP, 1996.

ARMAR-KLEMESU, Margaret. Agricultura urbana y seguridad alimenticia, nutrición y salud. In: BAKKER, N. et al. (Ed.). *Ciudades en crecimiento: agricultura urbana en la agenda política.* Feldafing: Centro

para el Desarrollo de la Agricultura y la Producción de Alimentos, 1999.

BOURQUE, Martín. Opciones de política para agricultura urbana. In: BAKKER, N. et al. (Ed.). *Ciudades en crecimiento: agricultura urbana en la agenda política.* Feldafing: Centro para el Desarrollo de la Agricultura y la Producción de Alimentos, 1999.

BRAND, Peter. *Urban environmentalism: global change and the mediation of local conflict.* London: Routledge, 2005.

_____. Green subjection: the politics of neoliberal urban environmental management. *International Journal of Urban and*

Regional Research, v. 31, n. 3, p. 616-632, 2007.

CABANNES, Yves; DUBBELING, Marielle. La agricultura urbana como estrategia para un desarrollo sostenible municipal. *Agri-cultura Urbana*, v. 1, n. 1, p. 21-22, 2001.

DAHLBERG, Kenneth. La amenaza global a la seguridad alimentaria. *Era Urbana*, v. 5, n. 3, p. 24-26, 1998.

DE ZEEUW, Henk. Urban agriculture in East and Central Europe. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ECO-CITY DEVELOPMENT. *Annals...* 2003. Available in: < www.ias.unu.edu/proceedings/icibs/ecocity03/papers/zeeuw/paper/html >. Access in: Nov. 2007.

DECLARACIÓN de Autoridades Locales del Cono sur y este de Lima Metropolitana (Perú). Lima, 2003. Mimeografiado.

DEELSTRA, Tjeerd; GIRARDET, Herbert. Agricultura urbana y ciudades sustentables. In: BAKKER, N. et al. (Ed.). *Ciudades en crecimiento: agricultura urbana en la agenda política*. Feldafing: Centro para el Desarrollo de la Agricultura y la Producción de Alimentos, 1999.

FAJARDO, Sergio. Mayor's inaugural speech. In: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2005, Medellín. *Anales...* Medellín, 2005.

FOUCAULT, Michel. Governmentality. In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Ed.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: Chicago University Press, 1991.

_____. Subjectivity and truth. In: RABINOW, P. (Ed.). *Ethics, subjectivity and truth: the essential works of Michel Foucault 1954-1984*. London: Allen Lane, 1997. v. 1.

GIRARDET, Herbert. *The Gaia atlas of cities: new directions for urban living*. London: Gaia, 1992.

_____. *Creating sustainable cities*. Totnes, UK: Green Books, 1999.

_____. *Creando ciudades sostenibles*. Valencia: Tilde S.L., 2001.

HAJER, Maarten. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

HOUGH, Michael. *Cities and natural process*. London: Spon, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS; RED INTERNACIONAL DE CENTROS DE RECURSOS EN AGRICULTURA URBANA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA. *Convocatoria: proyectos piloto de agricultura urbana y peri-urbana en ciudades asociadas al Programa Ciudades Cultivando para el Futuro*. 2007. Disponible en: < www.rede-mg.org.br/article_get.php?id=75 >. Acceso en: abr. 2008.

INSTITUTO DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. *Conozca más sobre agricultura urbana y su contribución al desarrollo municipal sostenible*. 2005. Disponible en: < www.ipes.org/93.0.html >. Acceso en: mayo 2005.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE. *Pobreza urbana y medio am-*

biente: Prospecto 2005-2010. Program and Partnership Branco. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2005. Disponible en: < http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11866841271UPE_Prospectus_2005-2010_-_Public.pdf>. Acceso en: ago. 2007.

JESSOP, Bob. La ciudad empresarial: ¿Reinvención de las localidades, rediseño de la governance económica o reestructuración del capital?. In: SUPELANO, A.; BULA, J. (Comp.). *Crisis del estado de bienestar*: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales. Bogotá: Siglo del Hombre Editores: Universidad Nacional de Colombia, 1999.

KI-MOON, Ban. Opening statement at joint press conference on Global Food Crisis. [S.l.]: United Nations, 29 abr. 2008. Available in: < http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=228>. Access in: 30 Apr. 2008.

KURTZ, Hilda. Alternative visions for citizenship practice in an environmental justice dispute. *Space and Polity*, v. 9, no. 1, p. 77-91, 2005.

KOC, Mustafa et al. (Ed.). *For hunger-proof cities: sustainable urban food systems*. Ottawa: IDRC, 2000.

MADALENO, Isabel. *Urban agriculture supportive policies in Latin America*. In: URBAN agriculture note. Lisbon: Tropical Institute, 2001. Available in: < www.cityfarmer.org/urbagnotes1.html#notes>. Access in: Jul. 2006.

MEDELLÍN (Colombia). *Perfil del proyecto "Agricultura urbana en el Valle de Aburrá"*. Medellín, 2004. Mimeografiado.

_____. Secretaria del Medio Ambiente. *Consultoría profesional para el apoyo y direccionamiento de las actividades derivadas de la ejecución del Proyecto Solares Ecológicos y a otras formas asociativas sociales y comunitarias*. Medellín: Secretaria del Medio Ambiente, 2007a. Disponible en: < www.medellin.gov.co/PortalAmbiental/consultas%20en%20linea.jsp?numero=128-65k>. Acceso en: abr. 2008.

_____. _____. *Guía Educativa: Solares Ecológicos*. Medellín: Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, 2007b.

MERRIMAN, Peter. Materiality, subjectification, and government: the geographies of Britain's motorway code. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 23, n. 2, p. 235-250, 2005.

MOUGEOT, Luc. La producción agrícola dentro y alrededor de las ciudades. *La Era Urbana*, v. 5, n. 3, p. 18-21, 1998.

_____. Agricultura urbana: definición, presencia, potencialidades y riesgos. In: BAKKER, N. et al. (Ed.). *Ciudades en crecimiento: agricultura urbana en la agenda política*. Feldafing: Centro para el Desarrollo de la Agricultura y la Producción de Alimentos, 1999.

_____. *Growing better cities: urban agriculture for sustainable cities*. Ottawa: IDRC, 2006.

MUÑOZ, Edwin. *Agricultura urbana: prácticas institucionales, discursos y sentidos políticos*. Medellín, 2006. Thesis (Urban and Regional Studies) – Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2006.

NUGENT, Rachel. El impacto de la agricultura urbana en la mantención del hogar y las economías locales. In: BAKKER, N. et al. (Ed.). *Ciudades en crecimiento: agricultura urbana en la agenda política*. Feldafig: Centro para el Desarrollo de la Agricultura y la Producción de Alimentos, 1999.

OKPALA, Don. Urban agriculture: what limits?. *Hábitat Debate*, v. 9, no. 4, p. 18, 2003.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Urban and peri-urban agriculture. In: AGRICULTURE COMMITTEE, 15., Roma, 1999. *Anales...* Roma, 1999. Disponible en: < www.fao.org/unfao/bodies/COAG/COAG15/X0076.htm#P87_1729#P87_1729 >. Access in: Nov. 2007.

_____. Nuevo proyecto de agricultura urbana beneficia a familias desplazadas. *Boletín Electrónico*, n. 4, mayo 2006. Disponible en: < www.fao.org.co/documentospdf/boletin_fao_mayo.pdf >. Acceso en: abr. 2008.

_____. *La alimentación digna: un derecho accesible a través de la agricultura urbana*. 2007a. Disponible en: < www.rlc.fao.org/prior/segalim/aup/colombia.htm >. Acceso en: abr. 2008.

_____. *Agricultura urbana contra el hambre: productos frescos y saludables*

para los habitantes de las ciudades. 2007b. Disponible en: < www.fao.org/newsroom/es/news/2007/1000484/index.html >. Acceso en: abr. 2008.

_____. *Proyecto OSRO/COL/501/TTA Agricultura urbana / seguridad alimentaria / población en condiciones de desplazamiento*. 2007c. Disponible en: < www.disaster-info.net/desplazados/informes/pah2/sesion028/seguridad_alim_fao.ppt >. Acceso en: abr. 2008.

_____. *Proyecto de agricultura urbana OSRO/COL/501/TTA*. 2007d. Disponible en: < www.fao.org.co/osro/osro.html >. Acceso en: abr. 2008.

OSBORNE, Tom; ROSE, Nicolas. Governing cities: notes on the spatialisation of virtue. *Environment and Planning D: Society and Space*, no. 17, p. 737-760, 1999.

OSMONT, Annik. Ciudad y economía: la ciudad eficiente. In: BALBO, Marcello; JORDÁN, Ricardo; SIMIONI, Daniela (Comp.). *La ciudad inclusiva*, Santiago de Chile, 2003. (Cuadernos de la CEPAL, 88).

PATIÑO, Fernando; CORDEIRO, Fernando. *Matriz para la elaboración de documentos, lineamientos de políticas*. Cuenca: UN-Habitat, 2001. Disponible en: < www.ruaf.org/files/econf2/_backgroundpaper_patino.doc >. Acceso en: abr. 2006.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Lineamientos para la formulación de políticas municipales para la agricultura urbana: agricultura urbana: motor para el desarrollo municipal sostenible*. 2002. Disponible

en: < www.pgualc.org > . Acceso en: jul. 2005.

RED ÁGUILA. *Red Latinoamericana de Investigación en Agricultura Urbana*. 2005. Disponible en: < www.ipes.org/aguila/ > . Acceso en: mayo 2005.

REGUILLO, Rossana. Los mitos gozan de cabal salud: el horizonte de las creencias colectivas en la "modernidad" mexicana. *Comunicación y sociedad*, Guadalajara, n. 27, p. 215-238, 1996.

ROSE, Nicolas. *Inventing our selves*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. Governing cities, governing citizens. In: ISIN, E. F. (Ed.). *Democracy, citizenship and the global city*. London: Routledge, 2000.

RUIZ SALDARRIAGA, Marcela. *Cultura ambiental y seguridad alimentaria con visión de sostenibilidad urbana*. Medellín: Corantioquia y Secretaría del Medio Ambiente, 2008. Disponible en: < http://ingenieria.udea.edu.co/portal/ingeniemos/presentacion1.pdf > . Acceso en: abr. 2008.

SANDERCOCK, Leonie. Out of the closet: the importance of stories and storytelling in planning practice. *Planning Theory & Practice*, v. 4, no. 1, p. 11-28, 2003.

SMIT, Jac. *Urban agriculture: progress and prospect 1975-2005*. The urban agriculture network, 1996. Available in: < www.web.idrc.ca/php?url_id= 2464&url_do= do_ topic&url_section= "=&reload = 1029512396 > . Access in: Apr. 2005.

STEVENSON, Jessica. Seguridad alimentaria como política pública y agenda ciudadana. *Desde Abajo*, v. 3, n. 3, p. 34, 2005.

THROGMORTON, James A. The Magistrate's position: planners in the empire's story. In: ANNUAL CONGRESS OF THE ASSOCIATION OF EUROPEAN SCHOOLS OF PLANNING, Viena, 2005. *Annals...* Viena, 2005.

TINKER, Irene. Alimentar las megaciudades: un punto de vista global. *La Era Urbana*, Quito, v. 5, n. 3, p. 4, 1998.

TORRES, Pablo; RODRIGUES, Luis; GARCÍA, Brenda. Ciudad de México: la integración de la agricultura urbana para evitar la expansión urbana. In: BAKKER, N. et al. (Ed.). *Ciudades en crecimiento: agricultura urbana en la agenda política*. Feldafing: Centro para el Desarrollo de la Agricultura y la Producción de Alimentos, 1999.

_____. Commission on sustainable development, 12th session, 2004. Available in: www.unchs.org/csd/. Access in: May 2004.

VEENHUIZEN, Rene van (Ed.). *Cities farming for the future: urban agriculture for green and productive cities*. Ottawa: IIRR/RUAF/IDRC, 2006.

VILJOEN, Andre. *Continuous productive urban landscapes: designing urban agriculture for sustainable cities*. London: Architectural Press, 2005.

ZAPATA, Francisco. Solares ecológicos: estrategia exitosa para la reutilización de residuos orgánicos. *Eolo*, v. 4, n. 9, p. 61-63, 2004.

Resumen

La agricultura urbana como política pública para enfrentar el hambre y la pobreza seguramente se intensificará en los próximos años. En este artículo se exploran los significados ocultos detrás de estos objetivos formales. Se esboza la consolidación institucional de la política de agricultura urbana y los argumentos ambientales, sociales, económicos y morales/estéticos que la sustentan. Luego se discute la agricultura urbana desde la perspectiva crítica de la gubernamentalidad, explorando las prácticas institucionales y discursivas del programa de agricultura urbana en Medellín, Colombia, un caso ejemplar de la FAO. El artículo concluye que, aunque la agricultura urbana está ostensiblemente dirigida hacia el cultivo de plantas y animales, su efecto político es el cultivo de ciudadanos sumisos a las transformaciones urbanas neoliberales.

Palabras clave: agricultura urbana, pobreza, gubernamentalidad, Medellín.

Abstract

Urban agriculture as public policy for combating hunger and poverty is likely to increase in intensity over the coming years. This paper explores the hidden meanings behind these formal objectives. It sets out the institutional consolidation of urban agriculture policy and the environmental, social, economic and moral/aesthetic arguments which support it. It then goes on to discuss urban agriculture from the critical perspective of 'governmentality', exploring the institutional and discursive practices employed of the urban agriculture program in Medellín, Colombia, a FAO exemplary case. The paper concludes that although urban agriculture is ostensibly concerned with the cultivation of plants and animals, its political effect is the cultivation of the submissive citizen required by neoliberal urban transformations.

Keywords: urban agriculture, poverty, governmentality, Medellín.

Recebido em outubro de 2007. Aprovado para publicação em abril de 2008

Peter Brand é Geógrafo (Universidade de Leeds, Inglaterra), com estudos ao nível da pós-graduação em planejamento urbano, Doutor em Desenho Urbano (Universidade Oxford Brooks, Inglaterra) e Diretor da Escola de Planejamento Urbano-Regional da Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín). Tem trabalhos sobre a influência do pensamento ambiental na teoria urbana e nas práticas de planejamento publicados em livros e revistas internacionais.

Edwin Muñoz é Zootecnista, Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela Escola de Planejamento Urbano e Regional da Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín), Docente da Faculdade de Ciências Administrativas e Agropecuárias da Corporación Universitaria Lasallista e Coordenador do Curso de Formação em Economia Política da Corporación para la Educación Integral y el Bienestar Ambiental - CEIBA.

O tempo desvelado: a autoconstrução de moradia

Rosa Maria Cortês de Lima

Introdução

Um mosaico de diferentes formas e cores retrata a formação e a expansão da cidade do Recife, gerando marcas expressivas da presença dos pobres no tecido urbano. Essas marcas afirmam-se em face do lugar ocupado pelos segmentos populares no território e em decorrência das precárias condições de habitação.

No exame do tempo da autoconstrução, emergem estratégias e táticas visíveis e submersas utilizadas no desencadear da autoconstrução financiada por meio de política pública e da autoconstrução realizada por iniciativa própria ou espontânea, aqui entendida como resultado da ação empreendida pela população pobre para construir sua moradia. O agir dos segmentos populares na luta para assegurar o acesso à habitação e à cidade demonstra, na autoconstrução de mora-

dia financiada, o entrelaçamento de processos, formas e sistemáticas adotados pelo poder público e a sua apropriação pelos pobres cidadãos como parte de suas lutas, e, na autoconstrução espontânea, a convivência com uma profunda situação de pobreza no transcurso do fazer a habitação e das condições de habitabilidade degradada. Nos dois casos, o pedaço de chão ocupado torna-se o refúgio, o ponto de partida e de permanência no território, descortina a luta urbana dos pobres ora explícita ora silenciosa e, ainda, retrata a relação entre o estado e a população.

O tempo da autoconstrução da moradia assenta-se no movimento entre os acontecimentos vividos cotidianamente pela população de mais baixa renda, que, paulatinamente, em um tempo indeter-

minado, assegura a moradia e a melhoria contínua de sua habitação.

Capta-se da interpretação analítica de Elias (1998, p. 7) que: “[...] o tempo não se deixa ver, tocar, ouvir, saborear nem respirar como um odor.” E indaga: “[...] como se pode medir uma coisa que não se pode perceber pelos sentidos?”

A percepção sucessiva dos eventos registrados no tempo permite que o homem guarde na memória acontecimentos passados, construindo mentalmente imagens associadas a acontecimentos mais recentes, ou em curso. Ou seja, a percepção do tempo requer um olhar à distância, tornando os seres humanos “[...] capazes de elaborar uma imagem mental em que eventos sucessivos [...] estejam presentes em conjunto”, sem necessariamente serem simultâneos (ibid., p. 33).

Desse ângulo, “[...] as posições e as seqüências de acontecimentos que ocorrem no fluxo ininterrupto do devir se sucedem e não se deixam justapor nem comparar diretamente”, mas servem de referência para o homem determinar o tempo.

O ser humano, dotado de poder de síntese, pode acionar a memória de modo estruturado por intermédio de sua experiência. O aprisionamento de suas experiências, repassadas através de gerações e ampliadas progressivamente, concede-lhe orientações ao longo da vida, deixadas como heranças a outras gerações. Esse senso de orientação apóia-se na concepção do tempo.

Santos (1997, p. 115) trata do tempo na sua relação com o espaço. Incorpora a concepção dos eventos, considerando-os “[...] simultaneamente, a matriz do tempo e do espaço”. E, em sendo o mundo um conjunto de possibilidades, o evento seria “[...] o veículo de uma dessas possibilidades existentes no mundo”. Assim, “[...] são os eventos que criam o tempo, como portadores da ação presente”. Olhando-se o evento em relação ao passado, verifica-se a retenção de uma partícula do tempo; em direção ao futuro, conjectura-se em relação ao acontecer.

Os eventos seguem a dinâmica da história. São sempre novos, não se repetem. Nesse sentido, os eventos “[...] mudam as coisas, transformam os objetos, dando-lhes, ali mesmo onde estão, novas características” (ibid.). Isso porque se constituem como ação, idéias e fatos. Fornecem certos elementos “[...] no tempo e no espaço, de um dado que nele renova um modo de fazer, de organizar ou de entender a realidade” (ibid., p. 118).

O tempo se faz empírico por intermédio da conexão realizada pelos eventos com os objetos. Esses eventos, materiais ou não, ocorrem e movem-se de diferentes formas, assumindo valorizações diversas em lugares distintos. Quer dizer, não há nenhum espaço em que o uso do tempo ocorra da mesma forma, seja por homens, empresas e instituições.

Ainda segundo Santos (ibid., p. 127), “[...] o tempo como sucessão é abstrato e o tempo como simultaneidade é o tempo concreto, já que é o tempo da vida de todos”. Na realidade, o concreto é espaço,

pois é ele que “[...] reúne a todos, com suas múltiplas possibilidades, que são possibilidades diferentes de uso do espaço (do território) relacionadas com possibilidades diferentes de uso do tempo”. Pode-se pensar, assim, que, para o autor, o tempo ganha sentido na sua relação com o espaço, com a territorialização das ações.

Entre os dois autores – Elias e Santos –, observam-se pontos de confluência quando falam do tempo em relação aos acontecimentos e do tempo na relação com os eventos registrados no espaço-tempo. Dessa forma, relegam os autores a planos secundários o relógio como símbolo contemporâneo de marcação do tempo. Os acontecimentos passados e associados àqueles mais atuais concedem ao ser humano a percepção do tempo, como nos ensina Elias (1998).

Ou, como apresenta Santos (1997), os eventos, os acontecimentos, ocorrem e movem-se em diferentes lugares no espaço, permitindo o uso de tempos diferentes.

A pesquisa¹ tomou como base de análise duas experiências recortadas do universo empírico recifense, sendo desenvolvida nos assentamentos populares do Buriti², situado nos morros da Zona Norte da cidade, entre setembro de 2004 e março de 2005, e de Ayrton Senna³, localizado às margens do rio Capibaribe, em maio e junho de 2005, munindo de informações as interpretações aqui constantes. Entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos moradores e seus representantes, coleta de informações secundárias, leitura de mapas e uso de fotografias conformam a metodologia e os procedimentos utilizados.

O tempo da autoconstrução financiada – o Buriti

O Programa de Construção concretizado na autoconstrução desencadeada pelos moradores do Buriti, com o finan-

ciamento público, inseria-se em um cronograma institucional. A dinâmica da ação requeria o cumprimento de uma

¹ A pesquisa integrou o processo de investigação realizado para a Tese de Doutorado (Lima, 2005).

² Vila Nova do Buriti, área de morros situada na Zona Norte do Recife, alternada por pequenas porções planas foi ocupada na madrugada do dia 15 de março de 1987 por aproximadamente 4.700 famílias. Dia da posse de Miguel Arraes de Alencar (1987-1990), eleito para exercer pela segunda vez o cargo de governador do estado de Pernambuco. Dominava um clima de esperança e de muita expectativa diante da investida no cargo do novo governante. Nos anos 1987-1991, o estado de Pernambuco implementou, nessa área, ações vinculadas à Política Pública Habitacional do Estado de Pernambuco para a população de mais baixa renda.

³ Ayrton Senna, um assentamento localizado na planície do rio Capibaribe, margem direita do rio, área alagável e sujeita a inundações e disposta em terras do antigo sítio do Barbalho, no bairro da Iputinga. Revela o contraste social na paisagem urbana, ao mostrar, no seu entorno, a diversidade de padrões de ocupação do solo que, embora territorialmente próximos, correspondem às diferenças socioespaciais e econômicas. Esse quinhão do espaço urbano, ocupado em 4 de agosto de 1994, é considerado pela legislação municipal em vigor área de preservação rigorosa.

sistemática de trabalho pressionada pelo número de pessoas selecionadas⁴ e aptas a participarem do sorteio, exigindo constantemente agilidade. Essa agilidade rebatia na liberação dos lotes para a construção das casas, que, ao serem disponibilizados para a obra pelo serviço de terraplenagem do projeto de urbanização, não poderiam permanecer sem uso, em razão da possibilidade de invasão pelos não-sorteados e em face dos desgastes físicos decorrentes de fatores naturais que poderiam sofrer.

Outros elementos integravam a sistemática de trabalho atrelada ao tempo: o Banco de Materiais de Construção (BMC)⁵, responsável pela distribuição da cota de material de construção para cada habitação, necessitava responder ao volume de material destinado às moradias do Buriti, de acordo com o cronograma estabelecido, em que se devia considerar, no entanto, o seu raio de ação relacionado ao atendimento simultâneo a outras localidades, por meio dos Programas e Projetos tanto no Recife como na Região Metropolitana do Recife (RMR); os recursos e o projeto de

urbanização vinculavam-se ao cronograma de desembolso do órgão financiador, que, por sua vez, interagia com o Programa de Autoconstrução. Havia um conjunto de fatores ou de eventos técnico-financeiros e operacionais que deveriam acontecer de modo orquestrado, para assegurar o andamento apropriado da autoconstrução de moradias e, dessa forma, responder às demandas da população. O atraso no atendimento de um desses fatores implicava retardo dos demais.

A dimensão do Projeto Buriti e a sua localização em área de morro na Zona Norte do Recife incorporavam, ao desenvolvimento da obra, os eventos naturais, como: o inverno, com chuvas mais ou menos intensas, interferindo no movimento de terra que dava origem aos espaços para a moradia; o comportamento do solo, constituído por sedimentos areno-argilosos do tipo barreira, de altitudes variadas de até 100 m (Melo, 1978; Recife, 2000).

Por conseguinte, o cronograma associava-se à necessidade de regular o

⁴ Intensos processos de negociação entre a população e seus representantes, o estado e os proprietários da terra foram registrados após a ocupação. Reuniões, assembleias comunitárias orientaram a relação entre a Comissão de Ocupação e o poder público (Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco - Cohab-PE). Firmaram-se acordos para o cadastramento da população, estabeleceram-se as bases para a negociação e formulou-se uma política de habitação com prioridades para os segmentos de baixa renda. Pautou-se a seleção para a ocupação dos lotes e o acesso à habitação em um sistema de sindicância e julgamento baseado em critérios prévios, realizado de forma paritária entre Comissão de Ocupação e governo.

⁵ O Banco de Materiais de Construção (BMC) e a aquisição de terras formaram as bases operacionais da Política de Habitação Popular de Pernambuco (1987-1991). O BMC fornecia o material aos Programas de Construção e de Melhoria. Preferencialmente, o Banco procurava adquirir o material com o produtor. Na sua estruturação logística, contou com aporte de recursos do Banco Mundial.

tempo dos eventos e garantir a autoconstrução, que, por sua vez, atrelava-se à sistemática adotada pelo órgão executor, à administração dos recursos por cada família e à capacidade do profissional contratado para construir a moradia. Nessas circunstâncias, o tempo contabilizado pelos moradores para fazer sua casa pode ser acompanhado nos depoimentos abaixo:

Foi em um mês. Em quatro semanas ele, [o pedreiro] deu [a casa] pronta. O resto a gente fez depois quando podia. [...] comprando o material devagarzinho, devagarzinho. Aí fez o reboco. (A.A.S. Morador. Entrevista em setembro de 2005)

Não menos do que dois meses. [...] Consegui um pedreiro bom. [...] me entregou a casa rápido. (S.B.S. Moradora. Entrevista em outubro de 2005)

Três meses. Dependia muito do pedreiro e da entrega do material. Às vezes faltava material, e o pedreiro era ágil, também. (A.A.S. Comissão de Ocupação e morador. Entrevista em março de 2005)

Entre os moradores entrevistados, alguns alegaram não lembrar o tempo utilizado na produção da casa, embora tenham afirmado que não fora muito demorado. Enquanto alguns comentaram a rapidez do processo, outros falaram sobre sua lentidão, porém sem determinar a duração. Interessante observar que a contagem do tempo da autoconstrução para os depoentes inicia-se com a

entrega do material, ou seja, em nenhum momento houve citação dos acontecimentos antecedentes, que viabilizaram a produção da unidade habitacional. Principiar a construção significa a porta de entrada do acesso à moradia. Da entrega do material, em acordo com o cronograma de distribuição, dependia a agilidade da construção. Além do mais, importava que essa entrega correspondesse a todos os itens daquela etapa construtiva. Caso contrário, a obra mantinha-se em ritmo mais lento ou era interrompida. A noção do tempo se expressa no desencadear da ação autoconstrutiva, indicada pelo entrevistado:

Demorou muito. Não foi fácil não, porque são muitas casa. Vem, dá material a um e a outro. As vez demora o material, tava faltando, se dava [...] tijolo pra mim, faltava brita pra outro, se dava brita pra mim, faltava tijolo pra outro [...] você tinha que tá em cima, como fosse invadir pra pegar o material. (C.D.A. Moradora. Entrevista em dezembro de 2004)

O recebimento do material para a construção da moradia dos membros da Comissão de Ocupação era mais complexo e gerava, em consequência, atraso na construção das unidades habitacionais dos seus componentes. Isso porque, como assinalaram os depoentes, eles tinham outras atribuições, em conjunto com a equipe técnica de campo, tais como: fazer o registro do material recebido por cada família na hora da entrega, verificando, inclusive, a ausência de algum item e acompanhando a autoconstrução. Esse procedimento demandava

atenção e tempo. Dessa forma, tornava-se mais lento o recebimento da sua cota. Ilustram essa observação as palavras da entrevistada:

A minha casa mais ou menos quatro meses. Fiz embrião e demorei. Deixei o espaço pra fazer. Mas investi o material tudo no embrião. (M.J.F.B. Comissão de Ocupação e moradora. Entrevista em setembro de 2004).

Havia uma elevada ansiedade da população no sentido de garantir de imediato a sua cota-parte de material construtivo, que, em certas ocasiões, retirava o material de construção dos próprios caminhões do BMC, sem aguardar que os responsáveis o fizessem. Em outras ocasiões, o material era colocado nas proximidades para conferência e, só depois, transportado para os lotes.

A produtividade do profissional da construção, como interveniente no tempo da autoconstrução, era frequentemente citada pelos depoentes. Somada a sua capacidade técnica, havia o interesse em receber o pagamento pelo trabalho, fato incentivador da agilidade, o que acontecia mediante o cumprimento da etapa construtiva confirmada pelo engenheiro responsável, seguindo-se, então, a autorização para liberar a parcela correspondente ao pagamento da mão-de-obra.

Assinale-se que o tempo da autoconstrução incorporava a participação da família e a sua capacidade de gestão. A gestão da autoconstrução pela família era bastante diversificada: traba-

lhava no recebimento e no transporte da cota de seu material para o lote; tomava providências necessárias à execução da obra; realizava trabalhos pontuais no final de semana, como os relativos à parte elétrica, dentre outras atividades.

Observa-se que o tempo da autoconstrução financiada, na modalidade adotada nessa área, integrava-se aos diversos acontecimentos do processo de produção institucional e ao conjunto de variáveis envolvidas no universo do Projeto Buriti.

Ampliando a moradia autoconstruída no tempo dos acontecimentos vividos

Freqüentemente, a associação ao tempo utilizado para a construção da casa refere-se a fases do ciclo da vida: “quando eu me aposentei”, “estava trabalhando”, “meu marido trabalhava”, “saiu do emprego”. Isso indica que os homens lançam mão de fatos ou de processos socialmente produzidos para assimilar os acontecimentos vividos, relacionando-os de modo seqüenciado e estabelecendo a ponte entre o passado e o presente.

As táticas operativas utilizadas para a aquisição do material destinado à ampliação da moradia revelam o desdobramento da ação que perdura na cotidianidade, num movimento contínuo e paciente. Revelam, por vezes, o sacrifício e as condições de sobrevivência, com a extração da própria escassez de possibilidades de melhoria das con-

dições da habitação, como mostra a entrevistada:

Aos pouquinhos, tirando da feira. Um pouquinho aqui, um pouquinho ali. Diminuindo o pão. E como na época eu trabalhava, ganhava um trocadinho, eu fui ajudando a ele (ao marido) e fizemos o resto. Comprava no armazém e pagava à prestação. (C.M.S. Moradora. Entrevista em outubro de 2004)

Em outras ocasiões, as táticas refletem as articulações utilizadas para a aquisição do material diante da impossibilidade de estabelecer uma relação direta com o mercado, em decorrência da própria situação de trabalho. Nesse caso, a

prestação, no armazém, no cartão da minha prima ou no cheque sempre de terceiros, porque eu não tinha condições de comprar. [...] Comprava, guardava. Quando estava com o material todo guardado e pago, começava a construir. Demorei, demorei. Estou com 16 anos que estou aqui e com 3 anos que fiz. [...] antes disso eu fiz os quartos. [...] terminei de botar cerâmica, grades, portas faz 3 anos. (M.J.F.B. Comissão de Ocupação. Entrevista em setembro de 2004)

A melhoria das condições habitacionais acontecia, ainda, em face do desemprego de um membro da família. Assim, ao receber os direitos, quando dispensado do trabalho, esse membro investia no acréscimo da casa, no aca-

bamento, em elementos que assegurassem mais conforto à família. Ou seja, a exclusão do mercado de trabalho, contraditoriamente, criava mecanismos que permitiam a melhoria da habitação, propiciando um sentimento de segurança e a utilização apropriada dos recursos disponíveis.

No terreno dos acontecimentos vividos, é expressivo o momento da aposentadoria, como bem dito pela depoente:

Eu fui modificando, depois eu fiz meu terraço na frente, fiz a cozinha. Veio a minha aposentadoria. [...] Com o dinheirinho que recebi da aposentadoria botei laje, ajeitei. Tá meu sonho realizado. [...] faz 6 anos que eu me aposentei. Faz 6 anos que ela está assim. [...] A primeira foi a cozinha [...] parei porque estava trabalhando, pra toda manutenção da casa e dos filhos. Então, eu não podia fazer nada nela. Eu vim fazer depois que me aposentei. [...] um terraço, murei. [...] Coloquei a laje. (S.B.S. Moradora. Entrevista em outubro de 2004)

Nesse ritmo, foi progressivamente o morador do Buriti criando uma outra feição para a sua habitação e assegurando a forma e o tamanho mais apropriado à sua família, às condições de habitabilidade. Uma luta que, por um lado, parece não cessar e, por outro, expressa o reconhecimento da conquista familiar quando destaca “Hoje, ela está boa” ou quando menciona “Pronto”, ou seja, quando aparentemente chegou-se a um bom termo.

Foi depois de mais de 5 anos que eu fui aumentando. Fui fazendo aos pouquinhos. Meu terreno é de 8,50 por 18 m, 8 de fundos. [...] Aproveitei o terreno todo e fiz todo de casa. (C.M.S. Moradora. Entrevista em outubro de 2004)

Fiz reboco, terraço, levantei mais três fileiras, ela (a casa) tinha que ter 11 fileiras com tijolo de 30x30 cm. O tijolo que a Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE) dava era esse. Então, eu coloquei mais 3 fileiras. Fiz mais dois quartos. [...] Depois de um tempo, mais uns anos, fiz o terraço e a cozinha. [...]. Eu puxei mais dois metros na cozinha. Hoje, ela está boa. Coloquei grade, troquei as portas. (M.J.F.B. Comissão de Ocupação. Entrevista em setembro de 2004)

Logo não. Passou um tempinho, porque eu tinha que ir comprando devagarzinho. O salário do meu marido era pouquinho. Fui comprando e guardando. Depois eu mandei fazer. [...] Fiz agora há pouco. Fiz mais um quarto, puxei mais uma área. Um terraço também. [...] Agora tem 3 quartos. Fiz uma área de serviço. Pronto. E o muro. (D.M.B.A. S. Moradora. Entrevista em outubro de 2004)

Observou-se, dessa maneira, que a autoconstrução progressiva a partir da unidade original gerou outros processos materializados na subdivisão do terreno. A subdivisão foi adotada como alternativa para abrigar os membros da família que constituíram novas famílias. A divi-

são do terreno, facilmente constatada no Buriti, restabelece o sistema de coabitação no espaço do lote. Em regra, reafirma a progressividade do acesso à habitação por intermédio da autoconstrução e aponta para a pressão por novas habitações.

Fui comprando o material, tijolo [...] eu comprava assim, pagava a dinheiro [...] Que eu tava trabalhando numa firma aqui. [...] É mais ou menos uns [...] dois anos mais ou menos uns dois a três anos. [...] era um quarto, essa cozinha, era um quarto, um banheiro e uma salazinha. [...] fui aumentando, comprando tijolo devagarzinho, aí, aumentei a minha família, era grande mesmo. Aí eu fiz dois quartos [...] depois de muito tempo eu aumentei mais. Essa casa aqui tem três quartos, aí, essa filha minha tinha se casado, aí eu conversei com a minha mulher [...] vamos perguntar se ela quer morar aqui [...] graças a Deus ela disse que queria [...] fizemos essa casinha e até hoje mora com a gente aqui. (J.G.S. Morador. Entrevista em dezembro de 2004)

Transformei minha casa de uma em quatro. Porque meus filhos foram casando, tudo ganhando um salário mínimo. Eu para não ver eles pagando aluguel de casa fui dividindo. [...] Em dez anos. [...] O material fui comprando aos poucos. (M.C.R. Comissão de Ocupação e Moradora. Entrevista em setembro de 2004)

Aqui, o tempo parece se cruzar e se confundir no curso dos acontecimentos.

Os processos que registram ampliações e alterações nas moradias reveladoras dos traços de ascensão social ou de melhorias nas condições materiais de vida contrapõem-se ao processo auto-constructivo, em que as habitações permanecem no estágio original, com pouca ou nenhuma modificação, indicando que este não teve prosseguimento.

O acesso à moradia pela autoconstrução financiada também desvela uma outra face da moeda, assinalada pela permanência no patamar inicial da unidade habitacional. Ou seja, as condições materiais e os acontecimentos vividos apontam para uma relação tempo e espaço assentada na escassez de recursos, retendo a concretização dos projetos individuais e familiares.

Hoje a casa tá do mesmo jeito ainda. Tem que puxar a cozinha pra lá. [em direção à encosta]. Mas a gente está sem condições. O banheiro está sem porta, estragou pelo uso e falta dinheiro para substituir. (W.F.L. Morador. Entrevista em dezembro de 2004)

Nunca levou um conserto, esse mo-cambo. (M.S.M. Entrevista em outubro de 2004)

Essa é uma realidade também desvelada pelas portas da moradia, item freqüentemente substituído pelos moradores do Buriti. Em outros casos, em que não ocorrem modificações, a explicação surge quase em tom de justificativa:

Não tinha condições de mudar. Bo-tei esse telhado, porque não tinha

condições de fazer um terraço melhor. (A.A.S. Morador. Entrevista em março de 2005)

Essa realidade deixa perpassar para esses moradores um certo sentimento de impotência, de paralisia familiar e pessoal. Entretanto, reflete e indica o quadro mais acentuado de pobreza que afeta parcela expressiva da população recifense e que se encontra retratado no Buriti. Demonstra, também, a existência, no interior da área, de situações sociais diferenciadas, que se tornam mais visíveis com as construções verticalizadas, com as ampliadas e com as melhoradas. Essa diversidade está distribuída por todo o espaço do projeto, predominando nas ruas de melhor acesso.

Mostram as entrevistas que os moradores alegam que o financiamento público da autoconstrução foi indispensável para evitar a construção de “bar-raco”, uma vez que no momento da ocupação não dispunham de condições para construir uma habitação. Vista dessa perspectiva, a autoconstrução financiada foi o ponto de partida para a população dispor de uma moradia melhorada no curso do tempo. No caso das moradias que permaneceram na planta inicial, seus moradores tiveram assegurada a liberação do aluguel, que dificultava significativamente o alcance de condições de sobrevivência. Mas, por outro lado, o acesso à habitação não modificou a reprodução social da família, ou seja, continuam prevalecendo as formas ditadas pela sociedade capitalista em seus rebatimentos socioespaciais.

O Buriti – no tempo atual

Diferentes fotografias, hoje, podem ser captadas das moradias no Buriti. Permanências e alterações no padrão inicial da habitação autoconstruída compõem a paisagem. Novos desenhos arquitetônicos são incorporados ao ambiente construído, juntando-se ao preexistente. Traçados variados do desenho popular das habitações, em virtude da ausência de orientações técnicas dos profissionais da arquitetura, conformam a diversidade. Essa dinâmica autoconstrutiva aponta para a intensidade e a constância com as quais a população de baixa renda produz ou melhora sua moradia, mas também manifesta os limites e as impossibilidades de fazê-lo. As “sobras” dos terrenos são progressivamente cortadas e ocupadas, cedendo lugar a novas moradias autoconstruídas.

Essa dinâmica traduz a sistemática ocupação dos morros no solo recifense, movida pela pressão da população, pela ação do poder público e pela ação dos proprietários dessas terras, desde as primeiras décadas do século passado.

O Diagnóstico Ambiental, Urbanístico e Social dos Morros Programa Viva o Morro (Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco, 2003) chama a atenção para um ponto em comum na ocupação dos morros na Região Metropolitana do Recife (RMR) e no Recife, seja da forma espontânea seja da forma planejada, ao desvelar

uma transposição para essas áreas de técnicas empregadas nas partes planas, sem prévia adequação técnica do desenho ao ambiente natural, produzindo, com isso, risco na ocupação do território de habitação.

O processo de acolhimento da população nos morros resultou, nos anos recentes,

[...] numa área de 33 km² de encostas ocupadas correspondendo à metade da área de morros e 15% da área do município segundo Gusmão Filho (1995, p. 18), e uma população estimada em 787.396 habitantes pela Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem) (2000). (apud Silva, 2001, p. 24)

Em diversos lugares, em especial os de maior declividade, observa-se um re-luzir de negras lonas plásticas que, ao sol, denuncia à distância uma face delicada e tristonha, associada, frontalmente, ao risco de desabamento. Esse véu negro, que emoldura as encostas e barreiras de declividades variadas, é disposto no sentido de preservá-las, temporariamente, da erosão provocada pela ação da natureza, pelo agir homem e pela sazonalidade das chuvas. Colocou-o a prefeitura do Recife, em substituição à cobertura vegetal que preservava os taludes, as encostas, as barreiras. É o homem que, ao cavar o chão, cortando-o para transformá-lo em solo de habitação, associado à ação da natureza, provoca o risco⁶. Esse

⁶ Estudo recente aborda a questão do risco na sistemática de ocupação dos morros na cidade do Recife e particulariza o caso da Vila Nova do Buriti. Sobre o assunto, ver Carvalho (2005).

risco submete a sua moradia e a de uma parcela da população aos problemas daí decorrentes.

Essa ação da população sobre o ambiente construído exige, do governo municipal, a construção de muros de arrimo, rip-rap e outras técnicas de contenção. Entretanto, permanece a construção nas “sobras” de pequenos terrenos.

A tonalidade negra que cintila ao sol é o símbolo do luto, perigosamente anunciado e denunciado na forma de ocupação dos morros para uso de habitação, sem o emprego de técnicas e de infra-estrutura apropriadas. Recorrentemente, renova-se a mesma situação. A ausência de ação político-institucional condizente com as demandas por habitação da população pobre, somada à ausência do controle urbanístico preventivo, indica um “consentimento” surdo, silencioso, compactuado entre a premência por moradia da população e a falta de alternativas, que resultariam de uma ação efetiva e continuada do poder público.

Nessas circunstâncias, surgem moradias autoconstruídas de forma espontânea, assentadas nas encostas sem tratamento apropriado para absorvê-las, produzidas de forma precária. A realidade suscita indagações: há uma contínua desconstrução do projeto urbanístico do Buriti? Ou o Projeto Buriti desprezou alternativas técnicas mais apropriadas aos morros que poderiam ser aplicadas

em uma ocupação planejada? Ou realizou uma simples transposição das práticas utilizadas nas áreas planas? As sobras de áreas verdes e de proteção deveriam permanecer disponíveis, já que inexistente um sistema de acompanhamento preventivo? A carência decorrente da ausência de políticas de habitação efetivas explica a ocupação de nesgas de solo, em situação de risco, localizadas em área dotada de infra-estrutura, de transporte, de fácil deslocamento e de terras de propriedade pública, a exemplo do Buriti?

Uma outra versão da progressividade da ocupação mostra um Buriti que se verticaliza em casas que sobem até o terceiro andar, algumas avançando por sobre antigos taludes, hoje com outra fisionomia, ampliadas, redefinindo espaço e tempo na autoconstrução da habitação. Assim, a proteção das barreiras realizada pela cobertura vegetal implantada, quando do projeto de urbanização da área, tem sido progressivamente suprimida cedendo lugar a novas moradias dispostas em situação de risco que também põem em risco muitas das habitações construídas através do Projeto Buriti. Acrescenta-se que uma outra forma de proteção ocorre por meio dos sistemas viário e sanitário instalados durante a execução do projeto. As ocupações dessas barreiras, em certos casos, têm gerado interrupção no sistema de esgotamento sanitário, o que concorre para provocar a desproteção do morro e de moradias (Fotos 1, 2, 3 e 4).

Foto 1: Verticalização das habitações sobre o talude



Fonte: Aurelina Moura (2005).

Foto 2: Verticalização e ampliação da habitação no espaço de proteção de barreiras



Fonte: Aurelina Moura (2005).

Foto 3: Invasão da área da Companhia Energética de Pernambuco (Celpe)



Fonte: Aurelina Moura (2004).

Foto 4: Invasão no interior da área



Fonte: Acervo Arquiteta Luciana Carvalho (2005).

O tempo da satisfação no lugar

Duas falas são exemplares da leitura que os entrevistados fazem do ambiente construído no Buriti. A primeira interpreta o conjunto das questões que geraram modificações nesse ambiente, chamando a atenção para o “Buriti cidade”, com um certo orgulho da cidade que ajudaram a construir. Alguns aspectos levantados são de extrema importância e falam das “casas que têm defeito”, embora não tenha sido declarado o tipo de defeito; de “algumas ruas que afundaram”, o que remete também ao tipo de solo e à forma de ocupação, mesmo que planejada, dos morros, ao projeto urbanístico implantado, à qualidade da obra e à manutenção da infra-estrutura; da “ocupação das encostas e das áreas verdes” com novas habitações ou com extensão das existentes. Surpreendem os depoimentos que citam a ausência de controle urbanístico nas áreas pobres,

ainda atribuído à Cohab – órgão responsável pelo projeto –, embora tenha sido extinta em 1998, o que indica a dificuldade de reconhecer a responsabilidade do poder municipal, conquanto as obras de proteção dos morros sejam endereçadas à prefeitura por meio do Orçamento Participativo. Além do mais, são visíveis obras recentes, realizadas por essa esfera de governo, nas encostas do Buriti (Foto 5).

Foto 5: Buriti atual vista da Avenida José Américo



Fonte: Aurelina Moura (2005).

Esses depoimentos retomam a problemática habitacional dos pobres recifenses, vista na dimensão mais alargada, no correr dos acontecimentos e em relação à responsabilidade do poder público. Mesmo quando é obtida a habitação, prosseguem as questões relativas ao acesso à cidade e à distribuição da riqueza socialmente produzida. Sinaliza-se também a persistência da luta que tem na autoconstrução da moradia o elo entre diferentes fatores que constituem o habitar no Recife para as classes populares:

O Buriti, hoje, a gente vê uma cidade [...]. Tem muitas ruas que afunda-

ram [...]. Muitas casas, hoje a gente vê que tem defeito, mas pra vista do que era e do que está hoje, está uma cidade. Agora um pouco abandonada pelo próprio órgão da Cohab [...] Muitas áreas verdes [...] as pessoas invadiram, estão construindo casas [...] acabaram com as praças, acabaram com as encostas de barreiras pra fazer garagem.

A prefeitura, hoje em dia [...] com o Orçamento Participativo é só em cima de barreira, nem mais muro de arrimo nós fazemos. [...] Obras coletivas têm que passar pelo Orçamento Participativo. Hoje o OP trabalha mais com a parceria. A prefeitura dá o material, o pedreiro, e o morador entra com a mão-de-obra. Então, muitos moradores não têm condições financeiras de fazer e nem sabem trabalhar, também não pode ter o direito de ter a casa porque não pode pagar. (A.A.S. Comissão de Ocupação. Entrevista em março de 2005)

A segunda fala mostra um sentimento identificado, ao longo da pesquisa, entre os moradores do Buriti, a satisfação de morar no lugar, independentemente de a moradia localizar-se no plano ou em parte mais elevada, que vem acompanhada de uma forte percepção de conquista alcançada pelas lutas empreendidas.

Mas esse depoimento desvela a aproximação da valorização desse espaço, avançando sobre os limites do Buriti e apontando, embora à distância, supos-

tamente para um processo de renovação urbana, particularmente na porção plana e mais próxima da Avenida Norte, principal via de ligação do lugar com a cidade do Recife.

Eu acho que ninguém quer sair daqui [...] agora não sei, tem pessoas aqui saindo que eu conheço. [...] Teve amigo meu que vendeu a casa e tá morando alto hoje, numa barreira medonha [...] a minha casa que é aqui na avenida [acesso principal ao Buriti], pegou um valor medonho por causa desses prédios que tão fazendo aí na frente. [...] aqui é perto de tudo, perto de ônibus, perto de que você precisa. [...] casa saneada [...] nem muita gente dentro de Recife é beneficiado com saneamento, nós temos saneamento, temos água. [...] energia não falta. Então, a vida aqui é tranqüila. O que tá faltando mesmo pra mim é umas condições melhor financeira pra ajeitar a casinha que tá um pouco desteo-

rada. (A.R.S. Comissão de Ocupação e Morador. Entrevista em dezembro de 2005)

A autoconstrução de moradia financiada, realizada, portanto, por intermédio de política pública, modifica o teor da autoconstrução, isto porque se torna no tempo da ação uma espécie de estrada de mão dupla, uma luta da população que passa a ser ouvida, uma ação pública que responde às demandas desse segmento social. A Vila Nova do Buriti, como recorte dessa modalidade autoconstrutiva, é testemunha dos embates e lutas envidadas pelos pobres urbanos para terem acesso à habitação e à terra de habitação, processo que configura o acesso à cidade. O suporte do poder público tanto na disponibilização de recursos, mesmo que restritos, como na assistência técnico-social propicia à população um sentimento de conquista apoiado na perspectiva de direito à moradia.

O tempo da moradia espontânea: Ayrton Senna

A autoconstrução por iniciativa própria caracteriza-se como um processo individual/familiar de construção da habitação que envolve profissionais da construção e, em situações específicas, amigos ou vizinhos. Difere da ação realizada coletivamente por meio da ajuda mútua, como o mutirão empregado, por vezes, para a construção de unidades habitacionais. É possível pensar que, no país, em geral, e no Recife, em particular, a autoconstrução tenha ganhado impul-

so no espaço urbano com a abolição da escravidão e a precária absorção dos escravos e outros segmentos sociais marginalizados em formas de trabalho formal e assalariado.

No urbano recifense, as habitações autoconstruídas, próprias ou não, firmaram-se no tipo palafita, erguidas nos manguezais e em áreas alagadas, passando posteriormente a galgar os morros da Zona Norte e Noroeste, a partir

da década de 1930. Essa prática tornou-se corriqueira para a população pobre. Os morros da Zona Sul, originariamente ocupados pela produção convencional de habitação – os denominados conjuntos habitacionais – a partir dos últimos anos da década de 1960, começam a ser ocupados pelas populações mais pobres a partir dos finais dos anos 1970, que passam progressivamente a instalarem-se nas nesgas de terras, consideradas *non aedificandi*, entre aquelas construções, sob a justificativa técnica da elevada declividade.

Os pobres fazem um longo percurso para ter acesso à moradia no meio urbano. A penúria de habitação a que estão submetidos permite recordar as condições de moradia do operariado na Inglaterra, no período da Revolução Industrial, e na Alemanha, como analisadas por Engels (1979). Narradas por moradores de Ayrton Senna, as condições de habitação, particularmente no início da ocupação, traduzem um quadro de pobreza, materializado na moradia, integrante da realidade urbana recifense por todo o século XX.

A autoconstrução da moradia desvela as condições habitacionais, vividas no cotidiano ao longo do processo construtivo e reveladas pelos moradores do local. O depoente, a seguir, expressa a dimensão alcançada pela questão da habitação no Recife. A profunda pobreza de parcela expressiva dos cidadãos é desnudada pelo quadro por eles associado às dificuldades de acesso ao tra-

balho. Exprime também o ponto de partida da construção de sua moradia e os diferentes momentos por que passa, sempre com muito esforço construtivo.

[...] eu fiz um quadradinho pequeno. [...] Ele era dentro da lama [rio Capibaribe] mesmo. Logo no começo achava que era melhor pra mim. Estava no aluguel. Vinha morar num canto meu. Morando mais rato, mais barata. Mas era melhor que tá pagando aluguel. Porque trabalhando de biscate, trabalho hoje e passo três parados ou quatro! [...] morava perto da maré mesmo. Quando chovia era água que entrava, que nem dentro da casa eu entrava. [...] aí depois eu vi que não tinha condições de morar mesmo. Aí foi que eu fui juntando um trocadinho e comprei esse barraco mais pra cima debaixo da ponte⁷ mesmo. Eu comprei e fui ajeitando devagarinho, aí terminei fazendo de tijolo. (R.L.S. Morador. Entrevista em junho de 2005)

A lama do rio torna-se a fundação da casa. Nascida dentro da lama, forma um tipo de habitação construída como palafita que modela as margens do rio Capibaribe, acompanhando os seus meandros, compondo um ambiente que perdura na formação urbana recifense desde o final do século XIX. Assim, formando paisagem na poesia de João Cabral de Melo Neto que denuncia a vigorosa contradição que conduz à produção do tecido urbano.

⁷ A ponte citada pelo entrevistado diz respeito à ponte de pedestre que faz a ligação entre as margens direita e esquerda do rio Capibaribe nesse trecho do território.

O Cão Sem Plumas
II Paisagem do Capibaribe
 (João Cabral de Melo Neto)

Entre a paisagem
 (fluía)
 de homens plantados na lama;
 de casas de lama
 plantadas em ilhas
 coaguladas na lama;
 paisagem de anfíbios
 de lama e lama.

Como o rio
 Aqueles homens
 São como cães sem plumas
 (um cão sem plumas
 é mais
 que um cão saqueado;
 é mais
 que um cão assassinado.

Um cão sem plumas
 é quando uma árvore sem voz.
 É quando de um pássaro
 suas raízes no ar.
 É quando a alguma coisa
 roem tão fundo
 até o que não tem).

Na paisagem do rio
 difícil é saber
 onde começa o rio;
 onde a lama
 começa o rio;
 onde a terra
 começa da lama;
 onde o homem,
 onde a pele
 começa da lama;

onde começa o homem
 naquele homem.

Difícil é saber
 se aquele homem
 já não está
 mais aquém do homem;
 mais aquém do homem

Mesmo imersa em profunda degradação, a construção da casa, na acepção do mesmo depoente, cercava-se de esperança e desejos de alteração nas condições de vida. Ao ir habitar Ayrton Senna, assinala: “[...] Eu esperava que ia continuar a vida e ia ser bom [...]”. A incessante luta para prover uma moradia canaliza elevado nível de esforço. Morando nas proximidades do rio, admite a possibilidade de defrontar-se com a perda parcial ou total do seu empreendimento.

Agora, graças a Deus, não entrou água, não no barraco. Porque eu chamo de barraco. Mas quase que entrava! E eu não moro mesmo na beira da maré não, lá embaixo não. Porque tem gente que mora é aqui, e a maré é aqui na frente. Eu moro mais um pouquinho, mais uns 20 m do rio, mas não chegou a entrar porque a base é alta lá atrás, aí chegou na metade da base, se chovesse mais tinha entrado. (R.L.S. Morador. Entrevista em junho de 2005)

Embora a feição da maioria das unidades erguidas nesse espaço tenha sido modificada, muitas casas ainda preserva-

vam as características iniciais. Em outros termos, o precário material utilizado na construção da casa não foi substituído ou apenas parte dele foi modificado no decurso de quase 11 anos de construção. Os determinantes econômicos que impedem as alterações das condições da moradia são, da ótica da depoente, enfrentados como o desígnio de força maior de em um dia prover a melhoria da casa. Não obstante, a depoente admite que, “quando eu puder”, alcançará a construção em alvenaria, ou seja, a realização concreta de um sonho, mesmo que supostamente num horizonte distante.

Chegou umas pessoas ali, arranjou um barraco pra mim dizendo que estava desocupado e eu coloquei minha cabeça, meus filhos e ele [esposo]. Só que era muito pequeno [...] Aí eu fiquei ajeitando, ajeitando até ficar assim, desse jeito. A Deus querer, quando eu puder, eu vou fazer de tijolo. (R.M.C. Moradora. Entrevista em maio de 2005)

Lenta e arduamente, a casa vai sendo construída. A autoconstrução espontânea representa um empreendimento alongado no tempo, abarcando oscilações da renda familiar e, sobretudo, a sua escassez. Desde o ponto de partida da ocupação do terreno, a autoconstrução da moradia ocorre em diferentes momentos, reunindo tipos de materiais diversos: papelão, plástico, taipa, madeirite, alvenaria, como aludem as entrevistadas a seguir.

Até oito dias fiquei só segurando o terreno. Depois de oito dias, fiz de

papelão, depois fiz de plástico e morando dentro. Comecei de tijolo dois anos depois. Hoje é um vão só, não tá dividida não. Falta terminar. Só tem só o piso feito. Terminar, rebocar e dividir. (G.I.S. Moradora. Entrevista em junho de 2005)

[...] a gente teve uma dificuldadezinha, assim de começo, de fazer logo de papelão, depois começou a fazer de plástico, aí depois quando a gente teve um pouco de dinheiro a gente comprou madeirite. Assim, eu ia fazendo a minha casa com meu esposo. Nós nunca teve recebimento, assim de tijolo, paus, telha para reconstruir a casa não. Foi muito sacrifício que a gente fez. (A.S. Moradora. Entrevista em maio de 2005)

[...] fiquei no barraco até [...] faz três anos que eu fiz isso aqui de alvenaria. (M.V.B. Moradora. Entrevista em junho de 2005)

Convém notar a busca de minimização das dificuldades enfrentadas pela família, que pode ser atribuída a uma extrema coragem no enfrentamento de condições de vida tão adversas. Havia casos em que as portas da casa foram confeccionadas pela própria família, como forma de baratear ainda mais os custos de construção da unidade habitacional, resultado de uma situação imposta pela condição de pobreza. O morador enfrenta, assim, o processo de produção de sua habitação mais ampliada possível, de modo a possibilitar a sua reprodução social.

A força e a energia empregadas na autoconstrução da casa ficam patentes na fala de uma entrevistada, que assevera: “Foi muito choro, muita tristeza. A gente com medo de ser agredido por alguma violência”. Mas o grupo familiar sente-se recompensado pela luta, sentimento revelado na descrição do tamanho da casa e do tipo de material utilizado: “Hoje, a casa de alvenaria tem cinco cômodos: terraço, dois quartos, cozinha, corredorzinho pequenininho, um banheiro e uma área de lavar roupa”.

A aquisição do material está associada ao tempo de sua utilização, como ressalta o depoente: “[...] Depois fui fazendo devagarinho de alvenaria. [...] sete a oito anos. [...] Falta piso, rebocar, só na alvenariazinha”. Pequenas quantidades de material vão sendo agregadas, lentamente: “Material vou comprando de pouquinho. 500 tijolos, 1.000, um saco de cimento. [...] Falta piso, reboco eu fiz” (R.L.S. Morador. Entrevista em junho de 2005). Sendo pedreiro de profissão, o entrevistado foi construindo sua própria casa, contando permanentemente com a participação da esposa para realizar a tarefa, que assim desempenhava o papel de ajudante.

Com muito esforço, com muita luta e com muito suor, assim se referem com frequência os moradores de Ayrton Senna à construção de sua casa. A construção é uma ação progressiva que envolve e associa uma conjunção de elementos em sua composição, absorve e ocupa em um tempo indefinido todo o grupo familiar, no fazer e na busca dos meios operacionais e financeiros para conseguir.

Uma síntese desse universo pode ser extraída da fala de S.C.C. (Moradora. Entrevista em maio de 2005), ao descrever o procedimento adotado na construção da sua habitação, no modo de fazer, segundo uma espécie de superposição, em que a casa mais recente absorve a anterior. A feitura da casa dispôs de um pedreiro contratado, contou com recursos oriundos da indenização do chefe da família, visto “que ele trabalhava na cerâmica”. A construção era realizada no final de semana, porque o chefe da família trabalhava de biscate e também era ajudante da obra durante o final de semana. Dessa forma, era uma jornada de trabalho contínua, sem descanso, durante o período em que a construção era intensificada. Gradativamente, foi substituindo os materiais inicialmente utilizados até fazer uma casa em alvenaria.

[...] o barraquinho ficou pra dentro. A gente fez caixão e cobriu essa parte, levou assim uns três meses. Porque a gente se organizou, quando ele recebeu a indenização comprou logo o material. Tava chovendo muito, a sorte foi que parou de chover aí foi rápido. [...] A casa tem uma cozinha, um banheiro, dois quartos, a sala de entrada tem área grande. Meu quintal é grande tem plantação de cana, acerola. Tem uma área de serviço atrás. Agora só falta o acabamento. [...] É telha brasilit, só falta fazer o piso da casa, reboco.

Apreendem-se dos dois depoimentos seguintes, a reafirmação do procedimento adotado na compra do material construtivo e a presença do pedreiro na

construção da casa. Em poucas situações, alegam os entrevistados, tiveram o apoio das famílias, mesmo que de modo esporádico. As razões apresentadas convergem para um ponto comum: a falta de condições financeiras para tal. Diante desse quadro, torna-se inviável contar com a participação dos demais membros da família para realizar esse empreendimento, o que reforça a idéia de que a autoconstrução realizada pelos pobres urbanos nos dias atuais é uma atribuição da família nuclear conjugada a uma luta ininterrupta pela sobrevivência.

A gente foi comprando os materiais de pouquinho. [...] de madeirite. De alvenaria, demorei pra fazer. Passou um ou dois anos. Começou a comprar os material, meu irmão me ajudando e meu marido também, compramos tijolos. [...] Os barracos começava pingando. Aí comecei a comprar material. A gente mesmo pagando pedreiro. [...] olhe o piso como está. Ficou muito mal dividida, eu acho. É de cimento. Pior tava que era barraco de tábua. (M.J.P.M. Moradora. Entrevista em junho de 2005)

[...] eu fui fazendo aos poucos. Porque eu não tinha condições de fazer, aí eu fui trabalhando e comprava um pouco de tijolo, no outro mês cimento. (A.M. Comissão de Comando da Ocupação. Entrevista em maio de 2005)

A localização do terreno, à margem do rio Capibaribe, permitiu a O.P.S. (Morador. Entrevista em maio de 2005) fa-

bricar o tijolo de sua casa, adotando procedimentos da própria olaria, cozendo-os para torná-los mais resistentes. Mesmo assim, destaca “o problema” da compra do restante do material de construção, quer dizer, os limites financeiros para adquirir esse material. Isso porque, como ressalta, “Eu fiz sozinho essa casa”.

Fui construindo de plástico, depois com um tempo aí eu fiz de taipa, de taipa também ela não conseguia ficar em pé que foi assim de uma madeira fraca, aí construí de tijolo, eu mesmo fiz esses tijolo, como a Senhora pode ver aí, eu mesmo fiz. Fiz sozinho. Queimei os tijolos, fiz na caieira e consegui fazer a casa. Faz uns 12 anos que a gente tá aqui, essa casa tá mais ou menos na faixa de uns 8 anos. O material, esse que era o problema. O cimento comprava dois saco, um saco, fazendo aos pouco, não ia comprar tudo de uma vez ia fazendo aos pouco. Eu fiz sozinho essa casa. Hoje ela tem 3 cômodos: terraço, dois quartos e cozinha e sala e banheiro.

As condições das moradias autoconstruídas e a persistência da precariedade do material utilizado na construção da casa, para os casos em que não se registrou substituição desse material, imprimem, na paisagem, a noção de que o tempo não passou ou que os acontecimentos não foram determinantes para alterar, mesmo que minimamente, a realidade vivida nos quase 11 anos de duração. A interrupção do processo de construção da casa emerge como um sintoma dessa realidade. As condições

da unidade habitacional são, nesse caso, testemunho das condições de pobreza aí enraizadas e cristalizadas.

Interessante observar que, para muitos dos entrevistados, a habitação só assume *status* de casa quando construída em alvenaria, ou seja, enquanto é de papelão, de plástico, de madeirite, de taipa, é denominada barraco. A construção em alvenaria galga o posto de casa, abrindo a entrada ao mundo civilizado, ao urbano. Tornando-se de alvenaria, ao que indica, parece distanciar-se de formas primitivas de habitação, mas, sobretudo, afasta-se simbolicamente do quadro mais degradado de pobreza.

É com orgulho que a depoente, citada a seguir, revela ter sido a primeira moradora a ter uma casa de tijolo, na ocupação. Nesse caso, exclui-se das casas erguidas no processo evolutivo com diferentes tipos de material construtivo. Porém, aproxima-se das demais no tempo utilizado para a construção e na lentidão da aquisição do material.

Foi construída logo de tijolo. A minha casa foi uma das primeiras a ser construída, todo mundo dizendo que não ia ficar. [...] foi construída aos pouquinhos [...] Até hoje faço. Tem 11 anos e eu ainda estou fazendo, não terminei. Dois quartos, sala, cozinha e banheiro. Agora estou botando a minha cerâmica. [...] Passaram mui-

tos pedreiros. (M.M.R.S. Moradora. Entrevista em maio de 2005)

Outro aspecto que chama a atenção, em Ayrton Senna, é a ausência do uso do termo *mocambo*⁸, longamente utilizado no Recife, mesmo quando o tipo de material empregado na construção da casa é o mesmo usado naquele tipo de habitação.

Os braços que constroem a moradia não o fazem no processo de ajuda mútua, mesmo quando se trata do vizinho ou de um parente. É, pois, o pedreiro, o profissional que desponta nessa relação. Entretanto, constata-se uma discrepância entre o valor da diária cobrado pelo pedreiro em sua relação de mercado e o cobrado por ele em sua relação de trabalho na construção da casa em Ayrton Senna. Nesta área, o preço é fixado com base em um acerto entre as partes, em conformidade com a disponibilidade de recursos do contratante e mediante a aceitação do contratado, resultando numa redução do valor que é cobrado no mercado fora da área. Trata-se, portanto, de um valor inflacionado, uma vez que é limitado ao teto condizente com os recursos disponíveis do contratante, morador da localidade. Um contrato, ou um trato informal, determina a relação de trabalho. Em regra, o contratante participa da feitura da casa como ajudante ou na realização de trabalhos específicos. Como a construção da casa perdura durante longo

⁸ Mocambo, termo usado largamente no Recife para designar a habitação dos pobres (Freyre, 2000; Castro, 1954; Bezerra, 1965; Barreto, 1939), no Nordeste (Freyre, 1934) é designado como sinônimo da habitação da população dos pobres. Para as gerações mais jovens que vivem nesses locais, caiu em desuso, supostamente em virtude da divulgação de outras denominações, a exemplo de barraco, atribuídas à habitação dos pobres pelos meios de comunicação, que tendem a homogeneizar os termos no país.

período, o profissional contratado assume a tarefa quando se encontra disponível, ou seja, sem outro trabalho que lhe assegure maiores rendimentos. A sua participação, portanto, pode ser compreendida como uma forma de biscate ou de um trabalho que, em face do valor de mercado externo à área, é realizado por um preço deprimido. A sistemática de contratação é observada no depoimento seguinte:

[...] eu sou ajudante, mas sempre [...] com aquela união com os pedreiros que moram aqui. Porque, se a gente disser que vai pagar, a gente tá mentindo, porque ninguém tem dinheiro pra contratar um pedreiro. [...] é 25 conto [...] o dia dele (do pedreiro). Eu por exemplo, eu dou aqui um almoço [...] A pessoa trabalha três dias eu pego 30 conto e dou à pessoa. [...] Aqui é assim. (E.S.S. Comissão de Comando da Ocupação. Entrevista em junho de 2005)

Em suma, o sistema de pagamento difere das regras e valores do mercado. Define-se na confluência entre as necessidades de quem contrata e a disponibilidade de quem exerce a atividade ou vice-versa. Ou seja, firma-se numa dupla relação de troca monetarizada: uma, objetiva, determinada pela situação financeira das pessoas envolvidas; a outra, subjetiva, associada a futuras possibilidades de realização de outra tarefa nas mesmas condições.

Ainda como afirmado no relato a seguir, o sistema de pagamento é assegurado no decorrer do processo construtivo.

Era um ajudando o outro. Ajudando assim, meu vizinho ele tá sem trabalhar, aí meu marido se juntou com ele e disse: vou comprar o material. [...] eu dou um trocado a tu. Não era aquela cobrança, mas ele também precisava, porque ele também tinha filhos. (E.S.M. Entrevista em maio de 2005)

Desde o início da construção da casa, sobressai fortemente a participação da mulher, seja na compra do material, quando trabalha, seja na sua produção ou na sua gestão, como foi destacado por R.L.S. (Morador. Entrevista em junho de 2005): “a mulher trabalhava, faziam uma cotinha e compravam o material”.

A prática da autoconstrução espontânea, em Ayrton Senna, desmistifica a idéia de que os pobres atualmente constroem suas casas a partir de um processo coletivo de auto-ajuda ou de ajuda mútua. As condições de pobreza impõem uma ininterrupta luta pela sobrevivência da família. Muitos vivem do arrecadado cotidianamente, não há reservas. Para além da sobrevivência, todos experimentam a busca dos meios para prover sua moradia, para construí-la. Em outros termos, essa condição exige esforço redobrado para angariar recursos destinados à construção da unidade familiar.

Das formas ao tempo

As formas sucedem-se, tomando corpo e engendrando novas formas, ganhando

diferenças e assegurando a persistência de traços antecedentes e criando novos contornos na confecção da casa. Moldam-se formas no uso do material empregado desde o papelão ao plástico, à taipa, à madeirite, à alvenaria, sem uma seqüência obrigatória e, por vezes, produzem-se simultaneamente diversas casas ao longo do tempo.

As moradias autoconstruídas em Ayrton Senna perseguiram formas definidas na passagem do tempo, do tempo vivido na cotidianidade, e prosseguem na caminhada de constantes processos autoconstrutivos. Assim, desenharam-se no tempo, tempo que, segundo o pensamento de Elias (1998), constitui-se da sucessão de acontecimentos; e que, na interpretação de Santos (1997), está relacionado aos eventos, que fornecem elementos capazes de estabelecer a relação tempo e espaço.

Dessa forma, os homens “[...] utilizam percepções marcadas pela aprendizagem e pela experiência prévia, tanto a dos indivíduos quanto a acumulada pelo suceder das gerações”. (Elias, 1998, p. 33). Essa capacidade de apreender experiências que são transmitidas entre gerações favorece “[...] o aprisionamento e a ampliação progressiva dos meios humanos de orientação”. Tomando-se ainda de empréstimo a acepção de Elias (p. 35) sobre o tempo, pode-se pensar que tais experiências, que são incorporadas ao modo de construção da unidade habitacional, “[...] pressupõem um riquíssimo patrimônio social”.

Ganha força o sentido do tempo no desenho da história narrada pelas famí-

lias em Ayrton Senna. A reconstituição dos momentos vividos reveste-se de profunda atualidade, acentuada pela progressividade dos acontecimentos, das iniciativas, das possibilidades, mas também dos estancamentos e das interrupções da construção da casa. Em Ayrton Senna, a multiplicidade do material empregado na confecção da habitação, as variadas formas assumidas dessas unidades habitacionais, as modificações introduzidas ou a persistência dos materiais utilizados e os acontecimentos associados ao processo autoconstrutivo transformam e atualizam a autoconstrução.

Na autoconstrução por iniciativa própria ou espontânea, a família assume, individualmente, a responsabilidade de erguer sua casa. Enfrenta um agir cotidiano marcado por uma espera prolongada. Depende exclusivamente das condições reunidas e do modo de gestão dos escassos recursos disponíveis. O(A) chefe da família assume a atribuição de assegurar a manutenção do grupo familiar e de criar os meios necessários à reprodução social. Isso é feito por meio do salário deprimido ou dos ganhos ocasionais obtidos com trabalhos incertos. Realidade que exige do grupo familiar a junção de outros membros para ajudá-lo no trabalho e, assim, suprir a sua sobrevivência. Situação indicativa da sobrecarga assumida pelo grupo familiar no processo de produção e reprodução social.

O tempo da autoconstrução da moradia espontânea envolve uma variedade de acontecimentos que, de tão interligados, ressoam como se vividos no presente ou transportam-se aos dias atuais.

As descrições, as narrativas dos entrevistados demonstram o alinhamento das conexões realizadas por meio de diferentes elos, que se articulam ora de modo pensado ora de modo inesperado.

Esse tempo da autoconstrução relaciona-se à disponibilidade de recursos da família, angariados com pequenos ganhos, “ganchos”, biscates, serviços ocasionais, trabalhos incertos, ou por intermédio de uma relação formal de trabalho estabelecida no mercado. Resultam, em sua grande maioria, do manejo dos frutos do trabalho precário, dos quais se subtrai a parcela destinada à autoconstrução da moradia.

Revela-se, nos relatos, o comprometimento familiar com a construção da unidade habitacional, confirmado pelo fato de os recursos oriundos de indenizações, por dispensa de trabalho, serem canalizados para a construção até que a moradia atinja o *status* de casa. Assim, associa-se a construção da casa a um processo de exclusão do mercado formal de trabalho. Gera-se um movimento contraditório de saída do trabalho e de melhoria das condições da habitação. Em suma, o desemprego torna-se, por vezes, a fonte de financiamento da autoconstrução da habitação:

[...] fiz de plástico, todo de plástico, aí saiu uma indenização que fazia muito tempo do Bompreço [supermercado] [...] oito ano [...] eu comprei um madeirite e de lá pra cá [...] 12 anos que a gente tá aqui. É comprando um milheiro de tijolo, quinhento, ninguém aqui nunca me

deu uma ajuda [...] aliás ninguém aqui teve ajuda, ninguém, aqui é na força e vontade mesmo, e coragem entendeu? (E.S.S. Comissão de Comando da Ocupação. Entrevista em junho de 2005)

A menina que era mais nova foi trabalhar, logo cedo, num bar. Começou cedo pra poder me ajudar. Aí a gente cresceu ele, [o barraco], fez maiorzinho. Fizemos de madeirite e há três anos foi que meu menino trabalhava, quando saiu desse emprego ele me deu a indenização R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais). Eu fiz só o quadrado de alvenaria. [...] ano passado, a menina saiu do emprego [...] aí fez a divisão, dois quartos, um terraço, uma sala, cozinha com banheiro. (M.V.B. Moradora. Entrevista em junho de 2005)

[...] minha esposa trabalhava, conseguiu um emprego em uma creche [...] foi indenizada [...] ela recebeu parte, também aí ajudou. Aí conseguimos deixar onde está aqui. Não tá pronto ainda, ainda falta muita coisa, mas devagar a gente chega lá. (A.M.C. Comando da Ocupação. Entrevista em maio de 2005)

Demonstram as narrativas que a autoconstrução mobiliza o grupo familiar, reservando e drenando recursos oriundos do trabalho dos seus componentes para a construção da unidade habitacional. Fato que, passo a passo, na trajetória da construção da moradia, segue e estabelece-se no tempo dos acontecimentos, aqui integrando o movimento

de vinculação e desvinculação do mercado de trabalho.

Os caminhos para a construção da habitação, por vezes, se fazem por veredas tortuosas, como bem aparece na fala da entrevistada:

Pior eu já tive. Morava dentro d'água, assim na lama. Agora eu tenho uma casa. Posso dizer que tenho uma casa. [...] Uma favela, mas eu tenho uma casa. Porque esses anos todinho e eu não tinha condições de construir minha casa. [...] eu paguei um preço muito grande [...] Pra eu fazer essa casa eu tive que ter um aneurisma, me aposentar, pra tirar o dinheiro, pra fazer a casa. (M.S.S. Moradora. Entrevista em junho de 2005)

A satisfação da conquista da moradia contrasta com os acontecimentos que a viabilizaram. A interpretação da entrevistada assevera o preço da permuta involuntária e a falta de condições anteriores para construir a casa, demonstrando, assim, a vulnerabilidade a que está submetida a população pobre. Denuncia ao mesmo tempo que traduz as formas de acesso à habitação e à cidade pelos segmentos de mais baixa renda.

Santos (1997, p. 211-213), ao discutir sobre o tempo, expressa a importância de contrapor, para uma visão mais alargada, a noção de tempo rápido à de tempo lento que àquela se antepõe. Esta noção exprime quantidades relativas – uma diante da outra – e tem, para o autor, a vantagem de ser objetiva. Sua discus-

são confronta a distinção entre tempo longo e tempo curto proposta por Fernand Braudel (apud Santos, 1997, p. 212), que caracteriza o tempo longo por situações estruturais, respondendo pelos “[...] movimentos de fundo, incompletamente apreendidos através do tempo curto”, enquanto o tempo curto representa as situações conjunturais.

Ao afirmar que a relação entre o tempo rápido e o tempo lento é relativa, Santos (ibid.) acrescenta que “[...] a contabilidade do tempo vivido pelos homens, empresas e instituições será diferente de lugar para lugar”. Defende que, não existindo tempo absoluto, há “tempos intermediários”, que amenizam a severidade contida na noção de tempo rápido e tempo lento. O tempo a considerar, na análise do autor, não se refere ao tempo das máquinas “[...] mas o das ações que animam os objetos técnicos”. Lembra também que no passado a justaposição do tempo rápido ao tempo lento tornava-se possível, no mesmo subespaço, retratando uma espécie de dualidade ou evolução paralela entre o setor moderno e o tradicional.

Transportando o debate para os dias atuais, assinala Santos que o tempo rápido não abarca a totalidade do território, nem toda a sociedade. Havendo, portanto, em cada área, múltiplos graus e modalidades que se ajustam. Entretanto, em face da globalização e de seus efeitos locais, “[...] os tempos lentos são referidos ao tempo rápido, mesmo quando este não se exerce diretamente sobre lugares ou grupos sociais” (ibid., p. 213).

Conclusões. O tempo alongado: o tempo “devagarzinho”⁹

O tempo se faz alongado no processo de autoconstrução de moradia. Na modalidade financiada bem como na modalidade espontânea, o acesso à habitação e à cidade traduz a profunda situação de pobreza vivida cotidianamente pelos segmentos populares no espaço urbano recifense. Demonstra em comum a associação entre autoconstrução e desvinculação do mercado de trabalho, já precarizado, como alternativa para suprir a construção da habitação e a sua ampliação num tempo indeterminado.

Na autoconstrução financiada, o caso do Buriti, há um duplo movimento vivenciado pela população, concretizando-se entre a outorga e a conquista. Na análise dos depoimentos a ação do governo é apreendida como parte integrante das atribuições do Estado, ao responder a um direito da população. Subliminar e implicitamente, fica expressa uma postura de conquista da população, quando a narrativa deixa manifesto o sentido da luta.

A conquista da moradia, objetivo atingido com muita energia empenhada, “muita briga”, “na luta, com esforço”, no dizer dos entrevistados, corresponde à conjugação de esforços estendidos ao longo dos acontecimentos. Do ângulo dos entrevistados, independentemente do seu lugar social, o acesso à moradia por meio da autoconstrução financiada

decorreu de um embate e de formas compartilhadas de trabalho entre população e governo, pautadas no respeito aos processos organizativos dos segmentos populares.

Na autoconstrução espontânea, os processos, estratégias e táticas amesquinham-se, estando denunciadas na multiplicidade de formas empregadas, na utilização de recursos escassos para produzir no tempo a habitação em alvenaria.

No caso de Ayrton Senna, importa apreender a contabilidade do tempo vivido e exposto pelos homens no curso da construção de sua moradia. Com base na idéia de um tempo intermediário, que nessa área de estudo parece mais se articular à noção de tempo lento, constata-se, a partir do depoimento da moradora, uma forte presença de um tempo alongado no passo lento dos eventos cotidianos, ou seja, um processo de produção da moradia efetivamente desenvolvido “devagarzinho”, assim exposto:

Agora que tá construído (o barraco), tou comprando os tijolos devagarinho. Já tá ná metade. [...] num mês a gente compra os tijolos, no outro compra a areia e o cimento. Agora vou ver se acabo de levantar [a casa]. (S.M.S. Moradora. Entrevista em maio de 2005)

⁹ Expressão freqüentemente utilizada pelos depoentes ao referirem-se ao tempo utilizado no processo de construção da unidade habitacional.

Um sentimento de paciência, fruto também das circunstâncias vividas cotidianamente, prevalece, enquanto o agir parece perder-se no tempo do construir e reconstruir contínuo de sua moradia. Expressões como “aos pouquinhos”, “quando podia”, “devagarzinho”, “um barraquinho”, extraídas dos depoimentos, apontam para a permanente interrupção da construção da moradia ou para a sua construção alongada no tempo e contraditoriamente para a constância do erguer da casa. O diminutivo, usado pelos depoentes, permite inferir a conotação de uma parte menor, amesquinhada, depreciada.

A discussão sobre o tempo de construção da moradia indica a variedade na

autoconstrução, no tempo referido nos depoimentos, no passar dos acontecimentos vividos cotidianamente e dos eventos que se entrelaçam no decurso da autoconstrução da habitação.

Palmilhando pedaços de tempo somados da vivência cotidiana, extraídos das lutas surdas ou explícitas, intermitentes, a autoconstrução, como forma de acesso à habitação, desvela a concretização de necessidades, mesmo que em processo, e aponta para a realização de sonhos e desejos na obtenção de um lugar no território e no sentido de permanecer na cidade como direito conquistado.

Referências

ALHEIROS, Margareth. M. *Riscos de escorregamentos na Região Metropolitana do Recife*. 1998. 135 f. Tese (Doutorado em Geologia Ambiental) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 1998.

BARRETO, Antonio. *Mocambos*, romance. Recife: Livraria Universal, 1939.

BEZERRA, Daniel Uchoa Cavalcanti. *Alagados, mocambos e mocambeiros*. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1965.

CARVALHO, Luciana. *Traçando o risco: análise das práticas urbanas em áreas de morros, o caso da Vila Nova do Buriti-Recife*. Florianópolis, 2005. 136 f. Dis-

sertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

CASTRO, Josué. *A cidade do Recife: ensaio de geografia urbana*. Rio de Janeiro: Livraria - Editôra da Casa do Estudante do Brasil, 1954.

_____. Visões do Recife. In: SOUTO MAIOR, Mário et al. (Org.). *O Recife: quatro séculos de sua paisagem*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1992. p. 253-260.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994.

ELIAS, Norbert. *Sobre o tempo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1998.

ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. Belo Horizonte: Aldeia Global Livraria e Editora, 1979.

FREYRE, Gilberto. *Mucambos do nordeste: algumas notas sobre o tipo de casa popular mais primitivo do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1934.

_____. *Sobrados e mucambos*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DO INTERIOR DE PERNAMBUCO. *Diagnóstico ambiental, urbanístico e social dos morros: Programa Viva o Morro*. Recife: Fidem, 2003.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. *A cidade auto-construída*. 2005. 373 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MELO NETO, João Cabral de. *Antologia poética*. 7. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1989.

MELO, Mário Lacerda. *Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife*. Recife: UFPE, 1978.

RECIFE (PE). Prefeitura Municipal. *Atlas ambiental da cidade do Recife*. Recife: Secretaria de Planejamento e Urbanismo e Meio Ambiente, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SILVA, Edinea Alcântara de Barros e. *As intervenções nos morros da Região Metropolitana do Recife: entre necessidade e qualidade*. 2001. 123 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

Resumo

Versa este artigo sobre o tempo da auto-construção utilizado pela população de baixa renda para erguer sua moradia, na cidade do Recife-PE. Trata de diferentes estratégias e táticas presentes no processo de autoconstrução financiada

Abstract

This article verses on the time of self-construction used by the poorer population to erect their habitations in the city of Recife, PE. It deals about different strategies and tactics present in the process of self-construction financed through

por intermédio de política pública e de autoconstrução realizada por iniciativa própria ou espontânea como forma de acesso à habitação. Mostra a vinculação entre habitação e pobreza no tempo da autoconstrução e da luta desencadeada cotidianamente para assegurar a permanência e o direito à cidade.

Palavras-chave: tempo da autoconstrução, autoconstrução, habitação, pobreza.

public policy arbitration and of self-construction accomplished through self or spontaneous initiative as a form of having access to habitation. It shows the bond between habitation and poverty during the time of self-construction and the struggle unleashed each and every day to secure the permanency and the right to the city.

Keywords: time of self-construction, self-construction, habitation, poverty.

Recebido em outubro de 2007. Aprovado para publicação em abril de 2008

Rosa Maria Cortês de Lima é Graduada em Serviço Social, Mestre em Serviço Social pela UFPe (1991), Doutora pelo IPPUR/UFRJ (2005) e Professora Adjunta da UFPe. Coordena o Núcleo de Estudo e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental-NEPHSA. Trabalha com os seguintes temas: questão habitacional, moradia-favela, autoconstrução, saneamento, luta popular, pobreza, políticas sociais.

É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto

Alex Ferreira Magalhães

There's no greater American value than owning something, owning your own home and having the opportunity to do so.

George W. Bush (apud Gilbert, 2002, p. 4)

Introdução

O presente artigo tem por objeto expor e analisar criticamente a política de titulação jurídica dos assentamentos humanos classificados como *informais*, segundo o enfoque do economista peruano Hernando de Soto. Tal política se encontra na *ordem do dia* dos debates acadêmicos e políticos, nacionais e internacionais, a respeito tanto da política habitacional como das políticas sociais de enfrentamento da pobreza, designadas em alguns documentos como de “alívio à pobreza” (Housing, 1993). No recente processo de elaboração dos Planos Dire-

tores por grande parcela dos municípios brasileiros¹, instrumento considerado pela Constituição brasileira indispensável à estruturação das políticas urbanas municipais, a política de titulação, normalmente encarada dentro do que se denomina *Regularização Fundiária*, ocupou um papel de pronunciado destaque. Foi introduzida em praticamente todas as legislações municipais, se é que já não estava contida em grande parte delas, o que efetivamente ocorreu em muitas capitais e grandes cidades que editaram Planos Diretores ao longo da

¹ Cujo clímax se deu no 2º semestre de 2006, em virtude de o prazo dado pelo Estatuto da Cidade para sua promulgação esgotar-se em outubro daquele ano.

década de 1990. Pode-se, portanto, afirmar que tal política constitui, indiscutivelmente, um padrão da política habitacional contemporânea, não apenas no Brasil mas também num amplo conjunto de nações, como se discutirá ao longo do texto.

De outro lado, a formulação que Hernando de Soto vem dando ao problema da titulação, desde a década de 1980, constitui uma referência obrigatória nos estudos sobre a matéria. Trata-se de uma obra que adquiriu enorme difusão e influência em organismos internacionais, multilaterais, no governo dos Estados Unidos e, a partir daí, em gestores públicos dos mais diversos níveis nos países em desenvolvimento – seja à direita, seja mesmo à esquerda, do espectro político. Suas idéias e propostas vêm sendo veiculadas, com grande destaque nos meios de comunicação, desde seu primeiro livro – *El otro sendero*, de 1986 (De Soto, 1987) –, tendo se desenvolvido e aprofundado com o auxílio das experiências concretas de políticas públicas nelas inspiradas, sistematizadas em *O mistério do capital*, de 2000.² Um número crescente de cidades e países de vários continentes tem introduzido programas de regularização fundiária baseados em suas idéias, que se tornaram verdadeiros *standards* inter-

nacionais. Como lembrado por Fernandes (2002, p. 1), por força da influência das idéias desotianas, políticos que jamais haviam demonstrado particular interesse em assuntos de desenvolvimento urbano se converteram, repentinamente, em defensores, *a ultranza*, da regularização fundiária. Nas últimas duas décadas, de maneira crescente, não houve como falar de política habitacional sem cogitar de ações e/ou programas de formalização da propriedade, via de regra projetados em larga escala (ou massivamente) e concebidos como mecanismos de combate à pobreza e de integração das áreas formalizadas à urbe.³ A proposta desotiana, retomando um ponto que nos parece caro ao pensamento burguês, aposta na disseminação da propriedade privada como eixo de uma resposta aos problemas sociais forjada rigorosamente dentro dos cânones da economia de mercado. Assim, a análise dessa proposta nos propiciará questionar tal aposta, não só debatendo a viabilidade de que sejam logrados os fins a que ela própria se propõe como identificando suas reais repercussões.

Olhando-se para o campo das políticas públicas, em especial para as políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda, percebe-se a presença da formalização, por vezes chamada de

² Ambas essas obras já tinham sido traduzidas e publicadas no Brasil no ano seguinte ao seu lançamento.

³ Recentemente, recolhemos uma evidência dessa afirmação em reportagem (Engelbrecht, 2007) na qual o jornal *O Globo* destacou em letras garrafais a declaração do líder comunitário da favela da Rocinha, William de Oliveira, de que “títulos de propriedade são a solução definitiva e um direito dos moradores”. Desde 2005 desenvolve-se na Rocinha o programa de regularização fundiária intitulado *Rocinha mais legal*, que visa atingir os 15 sub-bairros dessa localidade.

“regularização dominial”, em praticamente todos os programas de intervenção nas áreas ditas “informais” iniciados na América Latina a partir da década de 1980 (Clichevsky, 2003, p. 32).⁴ A formalização não apenas se faz presente em quase todos os casos como também constitui o eixo com base no qual os programas são desenhados. Num exemplo que nos parece definitivo, El Salvador instituiu, em 1989, seu programa de regularização, denominado “El Salvador, país de proprietários” (ibid., p. 43).

Objetivamos apresentar e discutir a concepção *desotiana* de política de titulação dominial, que ele denomina usualmente de *formalização*, destacando suas notas distintivas e esboçando nossa apreciação das mesmas. Nossa atenção se concentrará também sobre os fundamentos dessa política, na versão do próprio De Soto, e as grandes

idéias, noções, preocupações que subjazem a ela. Também temos como meta desenvolver, embora de maneira inicial, nosso juízo pessoal e de mérito sobre o trabalho de De Soto, atendendo aos requisitos de originalidade e consistência do trabalho científico, que impõem a tarefa de não aceitação passiva dos enunciados alheios, e de distinção crítica de suas forças e debilidades. Assim, a grande questão a ser enfrentada no presente artigo consiste no desvendamento dos argumentos de De Soto, no esforço de apreciação de suas idéias, a fim de forjar uma crítica justa, embasada e que não se limite às fontes indiretas, por mais respeitáveis que possam ser. Num contexto em que nos parece ter havido uma adesão e reprodução não-autoconsciente das idéias e propostas de De Soto, tornam-se ainda mais relevantes a adequada identificação e o mapeamento desse *corpus* teórico-prático.

Propósitos, questões e preocupações centrais em De Soto

O lugar político e epistemológico desde o qual De Soto fala

A obra *O mistério do capital* de Hernando de Soto tem por objeto o debate sobre os caminhos para o desenvolvimento econômico e social das sociedades periféricas do sistema capitalista. Tal como se

anuncia no subtítulo da obra, o autor parte da consideração de que o capitalismo é próspero numa determinada região – que ele, curiosamente, chama de “Ocidente” e que corresponderia às nações líderes mundiais do ponto de vista econômico e político – e frustrado em outra – identificada por ele pela já um tanto desgastada expressão “Terceiro Mundo”.⁵

⁴ Num quadro contendo informações de 17 países latino-americanos, incluindo o Brasil, em apenas um deles não figurava a formalização.

⁵ Na geografia desotiana, Ocidente não se opõe a Oriente, mas sim aos países ditos “em desenvolvimento”. A linha divisória entre esses dois lados do planeta, reafirmada a todo momento pelo autor, é demarcada não somente pelo êxito ou fracasso do capitalismo,

Assim, De Soto se propõe descobrir as razões do sucesso isolado do capitalismo numa parte do globo – como se estivesse “em uma redoma de vidro” (De Soto, 2001, p. 19) – e seu correlato fracasso nas nações terceiro-mundistas, apontando os caminhos para que as últimas se desenvolvam em moldes capitalistas e, conseqüentemente, superem as mazelas que as deprimem, especialmente a pobreza e os problemas que daí decorrem. Segundo De Soto, tal empreitada passa por um esforço de “reabrir a exploração da fonte do capital” (ibid., p. 24), o que permitiria explicar como se podem corrigir os fracassos econômicos dos países pobres. Nesse sentido, o autor identifica cinco grandes barreiras ao desenvolvimento desses países, os quais vê como “mistérios”, procurando descrever e analisar tais barreiras ou “mistérios”, bem como apontar a “solução” para cada um deles. Ressalte-se que não se trata aqui de interpretação de nossa parte! A palavra “solução” é empregada explicitamente pelo autor (ibid., p. 28), demonstrando seus propósitos, no mínimo, audazes e ambiciosos.

Juntamente com os propósitos gerais e as grandes questões que movem o autor, agrupamos algumas preocupações fundamentais que nos parecem constituir marcas de sua obra. Em primeiro lugar, a obra de De Soto parte da premissa de que, com o esfacelamento

da União Soviética e do “bloco socialista”, o capitalismo teria se convertido na única alternativa viável de desenvolvimento, dando ensejo ao que já foi chamado de “pensamento único”. No atual momento histórico, qualquer opção de fuga do capitalismo é tida como irracional e/ou irresponsável. Por essas razões, todas as nações do “Terceiro Mundo” teriam aberto suas fronteiras comerciais, cortado subsídios governamentais, dado boas-vindas aos investimentos estrangeiros e, de maneira geral, realizado reformas macroeconômicas de “ajuste estrutural” do tipo *market friendly* (ibid., p. 15). Assim, a única possibilidade de superação da pobreza passaria pelo modo capitalista de gerar riqueza, o que reafirma a urgência de se desvendar as reais fontes da prosperidade gerada no “Ocidente”, a fim de que elas possam ser usufruídas pelas demais nações.

Apesar disso, De Soto reconhece o fato de que o desempenho do capitalismo quanto à difusão de bem-estar social vem deixando a desejar, estando longe de cumprir suas promessas de prosperidade para o Terceiro Mundo, o que tem conduzido à sua crescente impopularidade e ilegitimidade política. De um lado, mercados livres e privatizações não seduzem as massas; de outro, se aprofundam velhos “problemas” dessa região (segundo a pauta norte-americana⁶), tais como guerrilhas, tráfico de drogas e

mas, mais exatamente, pelo grau de aprofundamento de sua transição ao capitalismo, ou seja, as nações “Ocidentais” teriam concluído essa transição, e as demais ainda teriam de cumprir algumas etapas fundamentais nesse sentido.

⁶ Parece-nos que o olhar do autor para o mundo é um olhar, marcadamente, desde os Estados Unidos da América. Em sua obra, podem-se recolher diversos fragmentos que o demonstram.

corrupção. Coroando esse cenário, agrega-se a enorme precariedade urbana que constitui outra marca da periferia do capitalismo. A seguinte descrição do que De Soto observou em uma das cidades latino-americanas bem poderia servir a diversas outras delas:

Entre 1950 e 1988, a população metropolitana [...] aumentou de 140.000 para 1.550.000. [...] Quase dois terços dessas pessoas moram em favelas. Os peritos já se desesperavam por esse crescimento populacional repentino nas cidades em 1973, bem antes da ocorrência do maior influxo. “Tudo acontece como se a cidade estivesse acabando”, escreveu um urbanista. “Construção descontrolada, em qualquer lugar e de qualquer modo. O sistema de esgoto não dá vazão às águas das chuvas e entope diariamente. A população se concentra em áreas onde não há infra-estrutura sanitária. As calçadas [...] estão literalmente tomadas por vendedores ambulantes. Esta cidade tornou-se inabitável”. (Ibid., p. 32)⁷

O “mau presságio” desotiano

A certa altura de sua argumentação, De Soto se refere a um “mau presságio” que não poderia mais ser ignorado pelas nações capitalistas desenvolvidas, a despeito dos níveis de paz e prosperidade que estas tenham alcançado. Como se trata de uma obra publicada em 2000,

nela não se consideram os efeitos sobre a “paz” mundial provocados pelos fatos ocorridos nos Estados Unidos em 11 de Setembro de 2001, que trouxeram um complicador a mais para as teses de De Soto e para as suas intenções de encontrar um caminho de superação da pobreza e da insegurança (no amplo sentido da palavra) sem romper com os cânones fixados desde o chamado “Consenso de Washington”. Corroborando tais preocupações, algumas das análises correntes a respeito dos processos políticos latino-americanos nos últimos dez anos têm interpretado os seus resultados eleitorais como manifestações da rejeição popular ao tipo de capitalismo que veio se conformando no aludido período *pós-socialista*. Segundo tais vozes, como a do economista Paulo Nogueira Batista Jr. (Batista Jr., 2005), as forças que predominaram na década de 1990 sofreram derrotas em vários países da América do Sul e já não reinam incontestes. A ideologia da globalização perdeu charme e capacidade de persuasão. A proliferação de crises cambiais e financeiras, não só na América Latina mas em várias regiões do planeta, evidenciou os riscos da desregulamentação das economias e da liberalização dos fluxos internacionais de capital. Ampliaram-se os movimentos sociais antiglobalização, mesmo nos países desenvolvidos, maiores beneficiários da abertura das economias.

O “mau presságio” ao qual De Soto se refere consiste na ruptura do “caminho único”, no retorno da especulação sobre outras vias e caminhos de desen-

⁷ A cidade em questão é Porto Príncipe, capital do Haiti.

volvimento, diríamos nós, no *reinício da história*, isto é, no enfraquecimento da hegemonia – política, econômica e, fundamentalmente, ideológica – antes anunciada, triunfalmente, como absoluta e definitiva. De Soto estaria a temer que seja curta a *primavera* da nova ordem mundial recentemente estabelecida.

No parágrafo anterior procuramos traduzir o que nos parece ser a preocupação fundamental de De Soto, que impõe que seja forjada uma resposta consistente para as questões sociais engendradas pelo desenvolvimento do capitalismo em suas bordas. A ela se articulariam, intimamente, outras preocupações que recolhemos da obra em tela, tais como:

1) A “proteção do Ocidente” diante da crise iminente que o cerca. Os “ocidentais” devem compreender a origem do capital, pois aí reside a fonte de suas forças, a fim de não serem surpreendidos por seus adversários, que podem ser mais fracos, mas que não podem ser considerados definitivamente eliminados. Sem esse conhecimento, o “Ocidente” não poderá defender a si e ao resto do mundo no momento em que a prosperidade ceder à crise. De Soto indaga sobre quem arcará com os custos dessa crise. Ao dar tal crise como certa (De

Soto, 2001, p. 23), ele reconhece indiretamente a insustentabilidade do atual padrão de acumulação. Ao se ocupar da segurança do “Ocidente” em seu atual *status* e posição na ordem mundial, revela um dos aspectos mais conservadores de sua abordagem.

- 2) A proteção e a ampliação da “comunidade de negócios”. A recessão, o subdesenvolvimento e a insegurança das sociedades periféricas afetam negativamente as possibilidades de manutenção e/ou expansão das taxas de lucro, impondo limites ao fortalecimento de capitais. Os investidores internacionais não desejam perder seus fundos invertidos nos países emergentes, no entanto não podem agir defensivamente, meramente abrindo mão de investir nessas nações, já que elas talvez constituam, hoje, a maior “janela de oportunidades” disponível.⁸ Há poderosas forças e oportunidades para o desenvolvimento do capitalismo fora do “Ocidente”.
- 3) A *otimização* do funcionamento do mercado. A ampliação do raio de ação do grande capital, por meio da abertura de novas frentes para sua operação, supõe que sejam suprimidos os domínios *hostis* à sua penetração, tais como as faixas do

⁸ Além disso, integra a cultura capitalista a noção de que não há lucro realizável sem doses, por vezes acentuadas, de risco. Segundo as leis da competição, se alguns agentes capitalistas, mais cuidadosos, abandonarem as frentes consideradas demasiado arriscadas, certamente abrirão caminho para que outros agentes, representando outras frações do capital, ocupem o espaço vazio deixado, tal como se tem visto nos chamados “mercados informais”. Assim, valeria mais a pena pressionar no sentido de instaurar condições mais favoráveis aos investimentos nessas regiões.

mercado que operam no âmbito da chamada *informalidade*, em que não vigora, ou vigora escassamente, o controle instituído pelo Estado por meio de seu sistema legal. Assim, haveria que integrar os pequenos circuitos informais aos grandes circuitos do mercado, transformando pequenos ativos em capital, o que daria a pequenos proprietários um *bilhete de acesso* aos benefícios, instrumentos e oportunidades dos circuitos ampliados, rompendo com o isolamento que responde por sua pobreza.

Acreditamos que o conjunto de preocupações supracitado deixe claro o *lugar*, nos sentidos político e epistemológico, a partir do qual fala o autor em comentário, isto é, quem vê como “problemas” os fatos que ele discute, bem como, na versão desses sujeitos, que espécie de “problemas” são esses e em que eles consistem. Tal aspecto nos conduz à questão dos pressupostos teóricos que subjazem às formulações de De Soto, tema a que nos dedicaremos na seção seguinte.

De Soto e os teóricos capitalistas

A reivindicação empirista

Ao longo da obra em análise, observamos alguns diálogos de De Soto com o mundo da teoria, especialmente com aquela teoria que estaria dentro de seu próprio campo. Ou seja, não se trata de uma obra que objetive, fundamentalmente, refutar teses de orientação marxista ou correntes críticas ao capitalismo de maneira geral, a respeito das questões de que se ocupa. Antes disso, parece-nos que ele deseja se diferenciar de correntes de pensamento que, não obstante seus compromissos com a economia de livre mercado, incidiram em equívocos e insuficiências, teóricas e práticas. De Soto considera que o fim do *socialismo real*, com a conseqüente superação do contexto de “Guerra Fria”, criou o ambiente necessário a uma análise desapaixonada e rigorosa do capitalismo, permitindo que se vislumbrem certas evidências, antes imperceptíveis,

sobre o desenvolvimento no ambiente capitalista.

Começaríamos destacando que De Soto acusa as ciências sociais, especialmente a econômica, de terem se afastado da realidade, enfraquecendo a um só tempo as suas proposições tanto teóricas como de caráter prático ou aplicado. Em citação literal a Ronald Coase (De Soto, 2001, p. 29), ele sugere que os estudos econômicos perderam a sua referência empírica, desvalorizando a observação e voltando-se a questões abstratas que nada esclarecem sobre o funcionamento real dos sistemas econômicos. Como conseqüência, apresentam-se respostas distorcidas e descabidas aos problemas econômicos enfrentados pelos países pobres. Assim, diante de graves crises econômicas, a *intelligentia* econômica tem se limitado a recomendar aos países pobres, à exaustão, o mesmo receituário: “estabilizem suas moedas, agüentem

firμες, ignorem as desordens acerca de alimentos e esperem pacientemente a volta dos investidores estrangeiros” (ibid., p. 17). De outro lado, também critica certas explicações *culturalistas*, e/ou *historicistas*, de problemas socioeconômicos, isto é, o fato de atribuir-se o fracasso do capitalismo no Terceiro Mundo a fatores como a ausência da Reforma Protestante (e de seu correlato espírito capitalista), a herança colonial, a falta de vocação para o mercado ou mesmo o baixo quociente de inteligência. De Soto chega a ser irônico com a ausência de autocritica dos que têm fornecido um “excelente aconselhamento” aos países pobres, os quais jamais justificam os malogros dos remédios indicados como problemas do próprio remédio, mas sempre do paciente.

A crítica *desotiana* ao distanciamento da realidade se materializa na nítida reivindicação empirista contida em sua obra. Ele repetidamente afirma que sua pesquisa foi baseada menos no conhecimento contido nos livros, mas substancialmente na observação do que ocorre nas ruas e nos campos dos quatro continentes, “[...] onde vivem as pessoas de carne e osso, para encontrar aquelas leis que elas estão dispostas a obedecer sem a necessidade de coerção” (palavras do prefaciador em De Soto (2001, p. 14). Dessa forma ele julga ter descoberto as evidências de que a teoria econômica contemporânea necessitaria para responder à questão da pobreza. Os procedimentos de De Soto e de sua equipe incluíram, também, o recurso ao méto-

do experimental. A fim de demonstrar os obstáculos impostos pela ordem legal à formalização de pequenos negócios e/ou da propriedade de um imóvel, procederam, nos subúrbios de Lima (Peru), à abertura real de uma pequena oficina de confecção de roupas, ao registro da escritura do terreno e à autorização para edificar no mesmo; com base no experimento realizado, De Soto realiza uma mensuração dos recursos – pecuniários, humanos e de tempo – necessários para tanto. Seu trabalho é carregado de menções aos estudos de campo realizados por sua própria equipe em cinco cidades espalhadas pelo Terceiro Mundo.⁹

Até que ponto os pobres são pobres?

Outro aspecto do diálogo mais direto que De Soto faz com o mundo da teoria reside em sua proposição de reavaliação da situação econômica dos pobres, uma vez que, em sua concepção, os pobres seriam *pobres pero no mucho*. Ele critica a ênfase dada, desde as organizações de caridade, à miséria e ao *status* de “indefesos” em que os pobres se encontrariam, pois ela perderia de vista as suas capacidades de acumulação de ativos (De Soto, 2001, p. 26). Os 80% da população do Terceiro Mundo classificados como “pobres” não constituiriam um contingente “desesperadamente empobrecido” (ibid., p. 30), tal como os pedintes das ruas de Calcutá ou as crianças aterradoramente desnutridas da África. A despeito da desigualdade, profunda e

⁹ A saber: Cairo (Egito); Manila (Filipinas); Cidade do México (México); Lima (Peru) e Porto Príncipe (Haiti).

real, os pobres possuiriam muito além do que jamais foi constatado, uma espécie de *tesouro enterrado*, uma soma de riqueza muito superior a todo o investimento estrangeiro e todos os empréstimos realizados em favor das nações em desenvolvimento nos últimos 20 anos.¹⁰

O problema dessa riqueza é que ela seria “defectiva”, isto é, não representada de modo a produzir valores agregados. A questão da pobreza, na versão desotiana, não seria uma questão de penúria de recursos, mas sim de (*má*) *representação* da riqueza já possuída. A pobreza seria o grande sintoma da construção de um “capitalismo sem capital” (ibid., p. 24-25), no qual seus agentes estão subcapitalizados, não possuem os títulos das terras em que se assentam e dos bens que lhes pertencem, recorrem às máfias e aos mercados negros, integram economias subterrâneas, convivem com instabilidade política e desrespeito flagrante à lei, e se defrontam com legislações antimercaço. De maneira geral, percebe-se que De Soto não explica fenômenos como desigualdade, pobreza e subdesenvolvimento com base na divisão do trabalho, nos processos de troca, no desenvolvimento tecnológico ou nas relações de poder e de força – de toda espécie – estabelecidas internacionalmente. A sua proposta de desenvolvimento não prefigura alterações de fundo na economia de mercado e na ordem internacional, tal como se vê no seguinte trecho:

Investimento estrangeiro é, *obviamente*, coisa muito boa. Quanto mais, melhor. Moedas estáveis também são coisa boa, como o são o livre comércio, as práticas bancárias transparentes, a privatização das indústrias estatais e todos os outros remédios da farmacopéia ocidental. (Ibid., p. 18, grifo nosso)

A crítica desotiana do pensamento capitalista: algo além de um “fogo amigo”?

Em nossa avaliação, é válida a crítica ao etnocentrismo de uma série de teorias, a respeito da periferia, elaboradas desde a perspectiva das sociedades centrais; como vulgarmente se diz, são produzidas *de fora para dentro*. Concordamos com a formulação de De Soto segundo a qual tais explicações são tão desumanas quanto não convincentes. Ele toca, pois, num problema real. No entanto, não se podem *tout court* descartar as contribuições do conjunto das ciências sociais na análise do fenômeno econômico, sendo esta a postura que hoje vem sendo classificada como ortodoxa, uma vez que exagera na autonomização do fato econômico, a ponto de vê-lo isolado de seu contexto, redundando em outro *ismo* igualmente censurável: o *economicismo*. Tal sutileza não é destacada ou reconhecida por De Soto, o que deixa seus argumentos num plano ambíguo.

¹⁰ No tocante aos imóveis, o valor total das “posses extralegais” detidas pelos pobres do mundo em desenvolvimento é estimado por De Soto (2001, p. 47; 49) em US\$ 9,3 trilhões, montante que representa mais de 20 vezes o total de investimentos estrangeiros diretos no Terceiro Mundo e no antigo bloco socialista desde 1989, ou quase 100 vezes os empréstimos do Banco Mundial a esses mesmos países em igual período de tempo.

O eventual economicismo de De Soto também comprometeria a proposta de reavaliação da questão da pobreza, pois levaria a análise a “passar” por um problema relevante sem reconhecê-lo e qualificá-lo adequadamente. Assim, a crítica – a princípio aceitável – da perspectiva *filantrópica* a respeito da pobreza não se desdobra na percepção de que tanto esta como a sua própria teoria constituem distintas narrativas sobre o fenômeno da pobreza, não reconhecendo a concepção de “pobre” como uma espécie de representação social. Passando ao largo de tal aspecto, a análise reinclui no mesmo equívoco da abordagem anterior, que deseja criticar e, logo, superar, pois reduz o problema em questão a algo estritamente relacionado à riqueza, não percebendo as conexões entre esta e os aspectos das relações sociais que lhe são determinantes.

O retorno à empiria preconizado por ele é incapaz de resolver os problemas apontados, visto que, embora nela se encontre uma das matérias-primas indispensáveis à análise social, ela não é de forma alguma determinante, ou garantia de existência, do quadro teórico necessário para a sua interpretação. O experimento realizado em Lima, conquanto metodologicamente adequado à questão que se propôs enfrentar, gerando uma *descrição* clara de um problema, não autoriza que daí se deduzam

valores, tratando-se o mesmo como fonte de fatos capazes de “falar por si mesmos”. Ao contrário, o empirismo pode mesmo acrescentar um novo problema à análise, ao induzir a uma alienação metafísica entre o *reino da teoria* e o *reino da vida*. O distanciamento das ciências sociais em relação à realidade talvez não se resolva, propriamente, por uma maior ênfase nos dados empíricos, mas quem sabe pela reavaliação dos pressupostos mediante os quais esses dados são coletados e interpretados, dentre outros necessários movimentos analíticos.

Também nos parece pertinente a crítica à ortodoxia econômica, que, incapaz de retirar da história as suas reais lições, prescreve remédios amargos e estandardizados a numerosas nações em desenvolvimento, os quais contribuem para as desastrosas conseqüências que De Soto relaciona em seu trabalho. Todavia, nos parece que ele não tira todas as conseqüências dessa crítica, em razão do seu compromisso ideológico com a economia de mercado. De outro lado, a crítica à transposição mecânica de “soluções” parece-nos contrastada pelas freqüentes afirmações de que os atuais problemas do mundo em desenvolvimento foram enfrentados, 100 ou 200 anos atrás, pelos Estados Unidos, aparentando esposar uma visão positivista da História, que ignora a irrepetibilidade das suas circunstâncias (De Soto, 2001, p. 25; 27).¹¹

¹¹ Neste ponto, De Soto é secundado pelo prefaciador de sua obra, Stephan Schmidheiny, com quem compartilha a “[...] fê em que, empregando as mesmas fórmulas que fizeram a grandeza da Europa, dos Estados Unidos e do Japão, os demais países do mundo também poderão aprender a cooperar, e assim prosperar, quiçá de uma maneira sustentável, com o passar do tempo” (De Soto, 2001, p. 14). Adotada a fórmula proposta pelo autor, a superação da pobreza seria questão de tempo, tal como nas soluções mágicas ditadas aos países em desenvolvimento por aqueles que De Soto critica em sua obra!

Em conclusão, diríamos que, dentro de seu próprio campo teórico e ideológico, De Soto acena com uma renovação e ampliação da teoria econômica que fica longe do que outros¹² realizaram antes dele no tocante à explicação do que faz a máquina capitalista funcionar e de como promover o desenvolvimento. Já de um ângulo externo às suas filiações, a sua crítica, apesar de alguns aspectos nos quais se pode reconhecer um movimento relativamente dialético,

soa, no conjunto, um tanto tênue, bem como se desqualifica ao recorrer aos mais rasteiros lugares-comuns do discurso capitalista corrente nas últimas décadas. Tal como os *críticos modernos da modernidade*, De Soto representaria um *crítico capitalista dos capitalistas*, isto é, uma crítica que não rompe e nem põe em questão os pressupostos fundamentais da filosofia do livre mercado. Nada além, portanto, de um *fogo amigo*.

O programa de ação proposto por De Soto: a formalização das propriedades dos pobres

A teoria do “capital morto”

Conforme já assinalado, De Soto não encara a desigualdade entre o “Ocidente” e as nações em desenvolvimento como uma matéria de hegemonia política ou econômica, tese que, aliás, ele expressamente descarta (De Soto, 2001, p. 23). Para ele, a explicação passa pela capacidade de produzir capital: o mistério do capital residiria no fato de que o Terceiro Mundo não consegue produzir capital de maneira tão abundante quanto o Ocidente. O problema sequer consistiria em ausência de bens, posto que ele parte da premissa que a pobreza das nações em desenvolvimento não significa que os pobres sejam absolutamente desprovidos de quaisquer riquezas, como já exposto. O grande *gap* entre os dois mundos residiria na capacidade de *converter, representar, realizar ou fixar* as riquezas já possuídas como ca-

pitais, fazendo com que as mesmas passem a se inter-relacionar numa rede efetiva de ativos. Ou seja, é aspecto central no argumento de De Soto o papel dos diversos *sistemas de representação* como mecanismos capazes de assegurar o êxito do capitalismo, que não opera unicamente sobre a base de bens materiais, sobretudo no seu estágio atual. Com base na teoria clássica, ele assinala que “o capital é antes de tudo um conceito abstrato e deve receber uma dada forma fixa e tangível para ser útil” (ibid., p. 22). Citando Jean Baptiste Say, lembra que o valor do capital se desvincula dos produtos que o criam e “não é a matéria que gera o capital mas o valor desta matéria, e o valor nada tem de corporal” (ibid.).

Uma vez que as nações terceiro-mundistas seriam marcadas por altas taxas de informalidade econômica, uma

¹² Por quaisquer outros, mencionaria John Maynard Keynes.

enorme parcela de sua riqueza não se converte em capital, não operando como forças geradoras de novas riquezas, o que seria determinante da pobreza e do subdesenvolvimento com que tais nações se defrontam. O “Ocidente” deveria a riqueza e o desenvolvimento que logrou ao uso de toda (ou mais amplamente) a sua capacidade de “transformar o invisível em visível” (ibid.), enxergando capital em seus ativos e representando-os (e fazendo-os operar) como tal, procedimento que liberou os potenciais invisíveis trancados (e/ou adormecidos) nos ativos que possuía. Por exemplo, uma casa não é vista *meramente* em sua função mundana e social de servir de abrigo, mas também em sua função econômica: como um ativo conversível em capital, sobretudo se representada por uma escritura mediante a qual o dono possa negociar os direitos que possui sobre ela. Em outras palavras, os bens são vistos e apropriados não apenas em sua materialidade, mas também em suas potencialidades econômicas. Da mesma forma como o engenho humano retira energia de corpos hídricos, convertendo água em eletricidade, a riqueza das nações dependeria de sua capacidade de aproveitar os potenciais contidos em certos bens, afeiçoando-os à movimentação da produção e, assim, à geração de capital e de mais-valias significativas. Nisto consiste, com base no próprio De Soto, o que se pode denominar de *teoria do capital morto*.

Qual o veículo ou instrumento necessário para que a aludida conversão se opere? Embora reconheça a complexidade dessa conversão, De Soto vê no *sistema de propriedade formal* o mecanismo fundamental à mesma, pois a propriedade formal proporcionaria o processo que fixa os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo (ibid., p. 59). A *formalização* não é a própria conversão, mas a fixação da propriedade e do valor nela contido, de maneira que ela se encontre preparada e/ou disponível para ser convertida em capital pela iniciativa de seu titular. Ela é o instrumento necessário para que os ativos transitem de seu estado *natural* para o “universo conceitual do capital” (ibid., p. 65) no qual seu potencial produtivo pode ser plenamente explorado. A formalização consistiria na escrituração da propriedade por meio de procedimentos instituídos, reconhecidos, validados e protegidos pelo Estado, permitindo que seja representada por um título de aceitação geral, que pode ser expedido pelos órgãos habilitados à sua escrituração. É o que, no caso brasileiro, se faz mediante a abertura de matrícula de um imóvel no cartório do Registro Geral de Imóveis, na qual ficam registradas, e publicizadas, todas as transações referentes ao imóvel, tal como uma *história de vida*. Por meio desse órgão pode-se saber quem, até prova em contrário, é o dono de um imóvel, bem como todos os ônus reais e gravames diversos que eventualmente pesem sobre esse imóvel.¹³

¹³ De Soto (2001, p. 76-77) também se refere expressamente a esse aspecto, fazendo menção a um conjunto de serventias cartorárias estabelecidas a fim de conferir segurança às transações, facilitando a conversão de ativos em capital.

Revalorizando a propriedade privada do solo

Segundo afirma o próprio De Soto, sua obra procura resgatar a importância crucial das infra-estruturas legais da sociedade, especialmente as atinentes ao sistema de propriedade privada do solo, para o surgimento e o desenvolvimento da economia de mercado. Ele lembra – citando diversos autores – que as inúmeras “bênçãos” desse sistema jamais foram analisadas adequadamente e que, se o capitalismo tivesse uma mente, ela seria esse sistema (De Soto, 2001, p. 81). Sem a instituição da propriedade, outras instituições essenciais do capitalismo, como o dinheiro e os juros, não poderiam ter surgido. Os indicadores de que as autoridades monetárias necessitam para emitir moeda corrente residiriam, em última instância, nos registros de propriedade e das transações. “A ligação entre o capital e o dinheiro moderno passa pela propriedade” (ibid., p. 79). Assim, o sistema de propriedade consistiria num importante dispositivo de mediação e de manutenção do funcionamento da economia de mercado e dos sistemas monetário, bancário e de investimentos.

O grande desenvolvimento do capitalismo no “Ocidente” nos últimos dois séculos decorreria, na visão desotiana, da gradual melhoria dos sistemas de propriedade, que chegam, hoje em dia, a um grau de sofisticação jamais visto, permitindo aos agentes econômicos descobrir novas formas de valorização de seus ativos, com as quais podem financiar e ampliar as atividades produ-

tivas (ibid., p. 81). O atual *capitalismo financeiro* ancora-se no uso sofisticado das instituições de propriedade, capazes de dar às riquezas acumuladas uma *vida paralela* cada vez mais intensa e cada vez mais distanciada de sua dimensão material e/ou imediata. Portanto, na proposta de formalização das propriedades dos estratos de baixa renda haveria uma tentativa de conduzir os negócios realizados nesse segmento para o mundo das transações controladas pelo Estado por meio de seu sistema de propriedade, desconstituindo-se os controles *comunitários*, que subsistem até hoje, e consagrando-se os padrões modernos de dominação. A reivindicação dessa consagração é algo que parece marcar a história do capitalismo, conforme se pode perceber nas inúmeras referências da literatura sociológica norte-americana ao problema da usurpação de terras e da ilegalidade em sua apropriação.¹⁴ De Soto reproduz essa espécie de *problematização* da realidade, ao fazer referência aos processos de ocupação de terras e flagrante desrespeito à lei, que angustiarão os administradores e juizes norte-americanos ao longo do século XVIII (ibid., p. 24).

O ponto de vista desotiano sobre a informalidade

Num sentido mais genérico, informalidade significaria o que está fora do sistema e que opera fora da regulamentação da economia formal. No caso das favelas, porém, além do aspecto de sua constituição fora da lei oficial, De Soto

¹⁴ Por todos, citaria o trabalho de Holston (1993), que obteve grande divulgação no Brasil.

ressalta a constituição de uma regulação interna, ou *autóctone*, resultante da combinação de regras seletivamente emprestadas do sistema legal oficial com costumes trazidos *ad hoc* dos locais de origem de seus moradores ou elaborados localmente. Na informalidade, constitui-se uma espécie de “contrato social apoiado pela comunidade como um todo e reforçado por autoridades escolhidas da comunidade” (De Soto, 2001, p. 39). De um outro ângulo, informalidade significaria, ainda, a indisponibilidade da representação configurada na escrituração, ou registro público, da propriedade de um imóvel (ibid., p. 21-22).

A visão desotiana da informalidade é em geral negativa. O autor critica as muitas dificuldades engendradas pela informalidade: comprovação e validação da posse dos ativos; (re)conhecimento do conjunto de regras que realmente governam as relações; as indeterminações que deixam margem ao mal-entendido. Em suma, na informalidade as relações sociais ganham uma fluidez que remete ao sistema social de *troca generalizada*, que não se compadece dos requisitos de segurança e objetividade exigidos pelo mercado e seu sistema de *troca específica*.

De outro lado, De Soto critica a visão do mundo extralegal como um lugar por onde circulam gângsteres e outros personagens criminosos que somente interessariam à polícia. Partindo de idêntica premissa, algumas administrações

municipais têm procurado estabelecer negociações com loteadores ditos “piratas”, com o fim de regularizar loteamentos e prevenir o surgimento de novos, procurando reconhecer o urbanizador que existe por trás de cada um deles.¹⁵ Na linha de John Turner, ele afirma que tais espaços “não são o problema. São a solução” (ibid., p. 50). Em face dos elementos que trouxemos no presente trabalho, pode-se ter uma idéia mais ampla de “para que” e “para quem” eles representam solução.

Na visão desotiana, a chamada *informalidade* seria o grande mal a ser combatido, o grande empecilho à superação da pobreza nos países em desenvolvimento, cuja existência estaria entorpecendo o desenvolvimento na maior parte do planeta. O problema da informalidade é nitidamente *especializado* por De Soto: apresenta-se nas 179 nações em desenvolvimento e do extinto bloco comunista, o que representa 5/6 da população mundial, espalhada em todos os continentes (ibid., p. 12; 48). Ou seja, a política de formalização da propriedade, prescrita por De Soto como uma das principais estratégias de “alívio à pobreza” e suspensão dos entraves ao desenvolvimento, é uma política pensada, dirigida e direcionada exclusivamente a essas nações. Assim, são as políticas habitacional, urbana e social dessas nações que têm sofrido a influência das idéias desotianas e da padronização que elas têm engendrado, tal como alguns estudiosos do tema já destacaram.¹⁶

¹⁵ Seria o caso de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá (Verissimo, 2004).

¹⁶ Nomeamos alguns deles: Fernandes (2002), Riofrío e Corzo (2005), Clichevsky (2003) e Gilbert (2002). Um bom exemplo real de penetração das idéias desotianas pode ser encon-

Não se põem em questão, portanto, as mesmas políticas praticadas nas nações de ponta do capitalismo, por mais que essas venham a ser ineficientes, ou mesmo perversas, no enfrentamento da questão social.¹⁷

Sobre as fontes ou origens da informalidade urbana, De Soto reconhece basicamente quatro casos, numa sistematização que não nos parece muito rigorosa: a) construção em violação expressa das leis; b) não obediência às exigências de acesso à terra; c) construções originalmente formais mas que se tornaram informais; d) construções realizadas pelo governo sem obediência às exigências legais (ibid., p. 48). O que nos parece mais relevante em tal esquema refere-se ao reconhecimento da imbricação entre formalidade e informalidade, sobretudo no caso “c”. Assim, há habitações que nascem extralegais e outras que “originaram-se no sistema legal mas, depois, quando a obediência à lei tornou-se por demais custosa e complicada, optaram pela extralegalidade” (ibid., p. 44). Ele relata uma situação passada no Cairo, mas muito familiar às grandes metrópoles brasileiras, na qual os moradores de antigos projetos públicos de habitação de quatro andares constroem três andares ilegais no alto de seus prédios e vendem os apartamentos a parentes ou outros. Ele reconhece, ain-

da, o fato de que a informalidade também está presente nas propriedades caras. Trata-se de elementos que reputamos relevantes, uma vez que apontam para um tratamento não dualizado e rígido da distinção entre *cidade formal* e *cidade informal*, e até mesmo para a necessidade de superação dessas categorias.

Indo mais longe, De Soto reconhece que, “na verdade, marginal é a legalidade; a extralegalidade tornou-se a norma” (ibid., p. 42), sugerindo que, dada a escala que o problema atingiu, não há mais como reprimi-lo, sendo a legalização a única alternativa que os governos teriam caso pretendam estabelecer algum controle do desenvolvimento urbano na periferia do capitalismo. Ele se rende à evidência de que não são apenas moradias, mas cidades inteiras que estão se constituindo por mecanismos informais e ilegais, fazendo emergir novos poderes econômicos que abrangem as mais distintas atividades: construção civil; administração de imóveis; indústrias de *fundo de quintal*; oficinas diversas; ligações de água, luz e televisão por assinatura; transportes públicos; venda de alimentos; e até mesmo serviços odontológicos (ibid., p. 40).

Ainda na linha da imbricação entre legal e ilegal (ou formal e informal), De Soto traz evidências da inviabilidade da

trado nos textos veiculados pelo Instituto do Registro Imobiliário do Brasil (Irib) a respeito do tema da regularização fundiária. Ver o sítio www.trib.org.br.

¹⁷ Há freqüentes referências jornalísticas ao problema das pessoas sem domicílio fixo na Europa, bem como denúncias a respeito da política social nos EUA dos últimos 20 anos, incluindo a situação grave dos *guetos* nas grandes cidades. A esse respeito, ver os trabalhos de Wacquant (2001). Castel (2005) também se refere ao problema do declínio do *Estado Providência* na Europa, que estaria conduzindo a crescentes níveis de desproteção e insegurança social.

aquisição legal da moradia, em face do conjunto de exigências estabelecidas, dos inúmeros procedimentos burocráticos, que importam em dispêndios insuportáveis de tempo e dinheiro. Ele se refere à informalidade como uma opção das camadas pobres dos países em desenvolvimento, à qual recorrem em função da inacessibilidade das vias oficiais. Reconhece que não são os pobres que quebram as leis, mas as leis que os quebram, sendo mais um autor a acusar “a perigosa deficiência do sistema legal e político de muitos países que impede a maioria de ingressar no sistema formal de propriedade” (ibid., p. 84), alimentadora do processo de produção legal da ilegalidade. Com base nessa percepção – do que chama “capitalismo de *apartheid*” –, De Soto fundamenta sua proposta de criação de um sistema de propriedade simplificado e de fácil acesso para os pobres.

Uma propriedade acessível aos pobres

A introdução de um sistema simplificado de aquisição e escrituração da propriedade de imóveis dos assentamentos não titulados de baixa renda é justificada, de um lado, pela virtude que possuiria em reduzir os custos gerais das transações realizadas pelos pobres. Nos termos desotianos, em vez de “levarem seus porcos ao mercado”, os pobres poderiam levar “as representações de seus direitos sobre os porcos”, as quais não somente dispensariam um eventual interessado de examinar os animais fisicamente, como também poderiam for-

necer informações mais precisas e relevantes acerca dos mesmos (De Soto, 2001, p. 78). A fixação dos aspectos econômicos relevantes dos ativos em geral num sistema de propriedade formal e unificado facilitaria as movimentações do mercado, permitindo a realização e o controle de transações envolvendo enormes quantidades de ativos (ibid., p. 60). De outro lado, mas não menos importante, tal sistema ensejaria maior segurança aos credores, vindo ao encontro das preocupações próprias dos fornecedores de bens e serviços em realizar suas operações de modo lucrativo, o que De Soto exprime da seguinte forma:

Imagine um país onde ninguém consegue identificar quem é dono de quê. Um país onde endereços não podem ser conferidos facilmente, e não se tem como obrigar as pessoas a saldarem suas dívidas. Onde não se consegue transformar convenientemente recursos em dinheiro, nem posses em ações. Onde não se padronizam as descrições de ativos, portanto não se pode compará-los. Onde as normas que regem a propriedade variam de um bairro a outro ou mesmo de uma rua a outra. (Ibid., p. 29)

[...]

Ninguém sabe na realidade quem tem o quê e onde, quem é o responsável pelas obrigações, quem responde por perdas e fraudes, e quais os mecanismos disponíveis para fazer cumprir os pagamentos pelos serviços e mercadorias entregues. (Ibid., p. 44)

Nessa espécie de argumento, recorrente e central na obra de De Soto, reiteram-se as *funções adicionais* à de abrigo que se deseja que os imóveis objeto de formalização cumpram, os quais passariam, também, a servir de base:

- à garantia de empréstimos (o que viabilizaria a sua concessão, ampliando-se o mercado consumidor desse produto oferecido pelo sistema financeiro);
- à composição de capital social de sociedades empresárias;
- à garantia do pagamento de dívidas, impostos e taxas;
- ao recebimento de serviços de utilidade pública, tais como água, luz, telefone, televisão etc.;¹⁸
- à localização para fins comerciais, judiciais ou civis.

Em suma, do ângulo em tela, a formalização consiste num mecanismo de minimização dos riscos e prejuízos a que os investidores estariam expostos nos países em desenvolvimento. Trata-se aqui de uma disputa em torno de um aspecto sensível na pauta de custos dos investimentos, que constitui um dos fatores, além do preço dos serviços, que interfere diretamente nas taxas de lucros alcançadas por tais investimentos. Sem ela, arremata De Soto (2001, p. 75), “como poderiam as companhias de seguro encontrar e formar contratos com clientes que pagarão suas dívidas?”

Um breve balanço da formalização tal como proposta em De Soto

Extraímos dois aspectos positivos das considerações de De Soto a respeito da formalização da propriedade. O primeiro diz respeito à mudança na abordagem do fenômeno da informalidade, que se distancia (pelo menos em alguns momentos) tanto da perspectiva dualista – que não se ocupa da simbiose entre os territórios formais e informais – quanto da criminalizante. A despeito de tal mudança nem sempre aparecer com destaque, parece-nos que ela é acertada, seja a fim de conhecer o objeto *informalidade* de maneira *científica*, seja no intuito de construir políticas públicas adequadas em face dele. O segundo aspecto diz respeito à denúncia da inviabilidade da legalidade, isto é, da “murralha impenetrável de regras” (De Soto, 2001, p. 32) que afastam os pobres das atividades sociais e econômicas estabelecidas legalmente. O reclame de reformas que dêem acessibilidade ao sistema legal e às garantias dele decorrentes é uma reivindicação que consideramos legítima e mais do que urgente. A denúncia do elitismo dos sistemas legais – especialmente no que tange à normativa urbanística – é um lugar-comum na literatura social na América Latina¹⁹, havendo até mesmo quem já tenha indagado se os sistemas produzidos por tal elitismo não seriam imprestáveis

¹⁸ De Soto (2001, p. 75) alude ao enorme montante de perdas técnicas e financeiras, além do roubo de serviços, sofridas pelos fornecedores de tais serviços fora do “Ocidente”, que oscilariam entre 30 e 50%.

¹⁹ Ela comparece, por exemplo, em diversos trabalhos de Raquel Rolnik, Ermínia Maricato e Edésio Fernandes.

mesmo sob o ponto de vista dos interesses dos segmentos dominantes. Não obstante esse suposto consenso em torno da inadequação dos sistemas legais, há que refletir criticamente sobre os princípios metodológicos e sobre os mecanismos concretos da sua *democratização*.²⁰ Assim, uma das “soluções” normalmente encontradas para o problema em tela consiste em instituir situações “especiais”, que excepcionem a regra geral, a qual permanece intocada, remetendo a sua reforma estrutural para um futuro absolutamente incerto. Dessa forma, nem o “especial” se universaliza, nem os pobres saem da “situação especial” em que passam a ser classificados, processo que pode converter-se numa nova e sofisticada forma de exclusão, que, como não é direta, é mais difícil de ser reconhecida e, logo, combatida.

Em contrapartida, porém, há vários pontos negativos a destacar. Em sua proposta de formalização da propriedade, De Soto parte da premissa de que poses não formalizadas privam o seu titular da utilização do bem para a obtenção de valores excedentes por meio das transações típicas do mercado capitalista. Indo mais longe, ele critica um suposto conservadorismo predominante nos países em desenvolvimento, onde, seguindo as tradições legais coloniais e do Direito Romano, o sistema legal e cartorial tenderia à proteção da posse em detrimento da proteção às transações (ibid., p. 77). À vista, sobretudo, do caso brasileiro, diríamos que nos parece discutível a disjunção proposta entre pro-

teção da posse e das transações, uma vez que raramente se protege a posse contra a propriedade, que, como De Soto afirma, constitui a base necessária ao desenvolvimento do capitalismo. A aparência é que, sob tal argumento, se advoga uma proteção ao crédito quase irrestrita, demonstrando o mais arraigado liberalismo.

Além disso, o argumento supramencionado está em desacordo com a predisposição empirista anunciada em sua obra. O que as evidências empíricas demonstram é que o possuidor pode realizar praticamente as mesmas transações que são facultadas ao proprietário. Nas favelas e loteamentos clandestinos das grandes cidades brasileiras, “meros” possuidores constroem em seus imóveis; compram, vendem, alugam e emprestam-nos; transmitem-nos por herança; negociam e recebem indenizações em casos de desocupação compulsória; vendem ou alugam “lajes”, em operações complexas – e desconhecidas no “asfalto” – que podem incluir ou não a propriedade da *sobrelaje* a ser criada. Nem mesmo poses documentadas de maneira juridicamente discutível têm impedido a realização de negócios nas favelas em vários países latino-americanos, demonstrando a capacidade de expansão e de abstração da ilegalidade que o mercado possui (Clichevsky, 2003, p. 21 et seq.). Com efeito, a inexistência de formalização tem sido um dos empecilhos objetivos à constituição de hipotecas e ao acesso ao sistema de crédito bancário – ao lado de outros fatores tais como

²⁰ Expressão que utilizamos à falta de uma outra melhor, abstraindo-nos do debate em torno do conceito de democracia, que não caberia nos limites do presente artigo.

a baixa remuneração ou o fato de ela não provir de relação de trabalho formal –, além de deprimir, em certa medida, o preço alcançado pelos imóveis (Gilbert, 2002). Contudo, parece-nos que as escassas fontes de rendimentos e/ou a não-formalização delas constituiriam fatores de peso relativo igual ou até superior. Além disso, não nos é dado afirmar a irrelevância ou a inutilidade da situação possessória, que, apesar de não ser tão estável quanto a situação proprietária, possui inúmeros atributos e vem sendo progressivamente valorizada na legislação e na própria jurisprudência.

De Soto também não se mostra inteiramente sintonizado com as evidências empíricas, ao afirmar que a formalização da propriedade encorajaria os fornecedores de serviços públicos a investir na distribuição de seus serviços nas áreas formalizadas (De Soto, 2001, p. 74). Em diversos países latino-americanos, companhias prestadoras de serviços de luz, água e telefone têm estendido seus serviços às favelas e a outras áreas ditas “informais”, a despeito dessa situação (Gilbert, 2002). Além disso, tal procedimento, à luz de diversas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas de Municípios brasileiros, configura obrigação formal das companhias concessionárias de serviços públicos, passível de ser exigida por meios judiciais.

Não obstante as contradições, parece-nos clara a tendência do sistema legal

brasileiro em valorizar a posse e em atenuar o seu histórico *patrimonialismo*²¹, caminhando em sentido diverso daquele que De Soto parece supor. Na verdade, o autor se esquece da notícia histórica, trazida por ele próprio, em que afirma que nos Estados Unidos, durante o século XIX, camponeses e imigrantes “demarcavam fronteiras, cultivavam campos, construam casas, transferiam terras e estabeleciam crédito, muito antes de os governos conferirem-lhes os direitos de se entregarem a essas atividades” (De Soto, 2001, p. 31). Em suma, historicamente, a posse não só precede a propriedade, como enseja um leque considerável de atributos e efeitos. A própria classificação da situação encontrada nas favelas como “informal” é, de certo ângulo, questionável, uma vez que o fato possessório não é algo alheio ou externo ao sistema legal, mas uma instituição social milenar, objeto de tutela jurídica desde a Antiguidade.

A *teoria do capital morto* pressupõe que, mediante a formalização da propriedade imobiliária, se ativam as funções econômicas dos imóveis pertencentes à população pobre, viabilizando o acesso às possibilidades de uso dos mesmos como capital, oferecidas pela economia de mercado. Na ausência de formalização, os referidos bens cumpririam apenas com suas funções sociais, não adquirindo a *vida paralela* permitida pela formalização. Tais argumentos parecem-nos apenas parcialmente verdadeiros, con-

²¹ Essa categoria é utilizada não no sentido que lhe é dado em Raymundo Faoro (1975), mas sim naquele em que comparece na teoria jurídica, na qual significa um privilégio legal aos interesses de índole patrimonial, em detrimento dos relativos à proteção da pessoa humana e de sua dignidade.

forme já expusemos. De um lado, De Soto promove a associação entre pobreza e informalidade, criticável seja por sua não correspondência com os dados empíricos disponíveis seja por seus subprodutos ideológicos. De outro, ao desvalorizar o estado supostamente “informal” dos imóveis dos pobres, De Soto não percebe que tais ativos não são inteiramente “mortos”, mas, ao contrário, sua “conversão” em capital já estaria em curso, dado o franco desenvolvimento do chamado *mercado informal*.

A avaliação dos impactos da formalização também merece um olhar mais rigoroso, em que esta não pode ser vista como uma panacéia para todos os óbices ao acesso ao crédito, aos serviços públicos ou mesmo ao sistema legal. Em outras palavras, muito embora a ausência de titulação formal da propriedade imobiliária seja empecilho real para algumas atividades econômicas, há que considerar e enfrentar o conjunto de fatores que entram o acesso da população pobre às mesmas, não se dirigindo às atenções exclusivamente à informalidade, que decerto é um desses fatores, entre tantos outros. Diante disso, parecemos que De Soto deposita confiança

excessiva nos impactos positivos que a formalização é capaz de engendrar, supondo que a economia de mercado seja capaz de “aliviar” as situações de pobreza uma vez universalizado o acesso à propriedade e à formalização das mais diversas situações enfrentadas pelos pobres. Uma estratégia de desenvolvimento social e/ou de radicalização da democracia cujo repertório se restrinja (ou seja centrado) em tais mecanismos seria bastante reducionista. O mesmo pode-se afirmar com relação à questão dos custos de transação, que deve ser olhada, em vários sentidos, pelos seus dois lados. Assim, estamos falando de custos para quem? Para os próprios “beneficiários” da formalização ou para os investidores que desejam mais segurança para seus negócios? Num outro sentido, a análise, para ser completa, tem de contabilizar que custos se suprimem e que outros se agregam com a formalização. Aqui, caberia a De Soto se recordar da própria fórmula neoclássica segundo a qual “não existe almoço grátis”, o que o obrigaria a considerar os custos que a formalização inevitavelmente impõe, a par dos benefícios que pode trazer.

O fundamento da formalização: a questão da integração (ou integração a quê?)

Formalização e unificação das ordens sociais

Uma das perquirições que nos parecem fundamentais à análise das propostas de formalização da propriedade diz respeito

às razões de sua realização, em outras palavras, em nome de que se propõe e/ou se realiza a formalização? A resposta de De Soto a essa questão é bastante clara, deixando entrever rapidamente a ideologia que inspira a sua proposição.

Ele parte da idéia de que o sistema de propriedade legal possibilita a formação de uma “rede efetiva de ativos”, reunindo as pessoas sob “um só contrato social unificado e uma só lei” (De Soto, 2001, p. 13), passando toda riqueza acumulada a se reger sob uma só base de conhecimento. Essa “reunião das representações” não ocorreu espontânea ou naturalmente, mas foi fruto de um longo e árduo processo na história das nações desenvolvidas – que englobaria os séculos XIV ao XIX – ao qual De Soto atribui um caráter revolucionário. Mediante esse processo – cujo conhecimento tem na obra de Max Weber uma de suas referências clássicas –, outras ordens sociais, que não a organizada em torno do Estado nacional, são virtualmente suprimidas, integrando-se num único sistema os fatos e regras dispersos que haviam regido a propriedade fragmentariamente em determinadas vilas, cidades e regiões. Os costumes e tradições locais cedem passo à lei nacional, uma vez que o sistema político e econômico que está se estabelecendo depende da existência de uma só lei e de um mercado integrado. No campo jurídico, isso se faz por meio da desconstituição da situação de pluralismo legal que se instituiu em paralelo à derrocada do Império Romano, que tem um de seus maiores símbolos e instrumentos no advento das *codificações*, isto é, grandes leis que procuram sistematizar certo campo do Direito, com pretensão de completude.²² Tais leis adquiriram grande

influência no pensamento e na prática jurídica, tendo surgido logo no início do século XIX, a partir do célebre Código Civil francês promulgado em 1804, elaborado com a participação direta de Napoleão Bonaparte e em vigor até hoje, não obstante as inúmeras reformas.

De Soto reconhece que, do ponto de vista histórico, o processo de integração e unificação dos sistemas jurídicos – e especialmente o relativo à propriedade – é algo não apenas longo, mas também recente, tendo sido efetivado somente no século XX em muitas das nações capitalistas desenvolvidas, razão pela qual a teoria ainda não percebeu a sua importância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico. No tocante a esse debate, De Soto propõe alguns princípios epistemológicos que consideramos válidos. Reconhecendo a complexidade da cognição do sistema de propriedade, ele afirma que a chave para tanto residiria fora e não dentro do sistema legal, isto é, a única maneira de ultrapassar as dificuldades seria olhando para o “setor extralegal”, examinando a lei desde esse ponto de vista. Ele se ampara numa citação – indireta – a Michel Foucault, segundo quem “para se descobrir o que nossa sociedade entende por sanidade talvez devêssemos investigar o que anda acontecendo no terreno da insanidade. E o que entendemos por legalidade, no terreno da ilegalidade” (ibid., p. 62). Porém, observamos que o objetivo de sua aproximação do

²² Nesse sentido, assim dispunha o art. 1.807 e último do Código Civil brasileiro de 1916: “Ficam revogadas as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de direito civil reguladas neste Código”. Ou seja, tal Código não admitia e afastava qualquer outra fonte de normatividade civil além dele próprio.

mundo da informalidade é meramente instrumental, isto é, trata-se do pressuposto necessário à correção do mal identificado. Talvez a citação a Foucault tenha lhe parecido adequada não só em função do reconhecimento de que a legalidade possuiria *um outro lado*, tal como o *reverso da moeda*, mas também em função de uma visão patologizada da ilegalidade, vista como disfunção do desenvolvimento capitalista e mal a ser corrigido. Os louros deitados ao monismo jurídico e político vão bem ao encontro dessa idéia. De nosso ponto de vista, a análise correta do problema da informalidade e/ou ilegalidade urbana requer não somente uma visão crítica do sistema legal instituído pelo Estado, como também uma visão não demonizadora da sua contrapartida. Em suma, entendemos que se devem relativizar e pôr em questão as imagens comuns – positiva de um lado e negativa de outro – a respeito dos sistemas formal e informal, dado o seu pronunciado maniqueísmo.

Uma vez que os direitos de propriedade não sejam formalizados, os ativos neles contidos não podem ser transformados em capital e trocados fora dos estreitos círculos em que as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras (ibid., p. 20). Assim, fora do “Ocidente”, o comércio de uma significativa soma de ativos se restringe aos “círculos locais de parceiros de negócios”, não abrangendo uma rede mais ampla de pessoas, que De Soto (2001, p. 61) chama de “mercado expandido”. Ele reage ao fato de que, nos países em desenvolvimento, as pessoas respeitem os compromissos firmados entre elas e seus vizinhos – ex-

pressos em “contratos sociais extralegais” (ibid.) –, mas, ao mesmo tempo, ignorem os que seus governos tentam lhes impor. A esse fato ele opõe a experiência bem-sucedida do capitalismo, na qual nenhum ativo está (nem pode estar) desconectado, ou invisível, operando o sistema econômico de forma integrada ou unificada, estabelecendo elos para todas as pessoas e territórios. Nas suas palavras, “toda parcela de terra, toda construção, todo equipamento ou estoque é representado em um documento de propriedade, o sinal visível de um vasto processo oculto conectando todos esses ativos ao conjunto da economia” (ibid., p. 21). A formalização da propriedade dentro de um sistema jurídico unificado aumentaria a produção de capital, do que as sociedades em desenvolvimento necessitariam urgentemente, uma vez que facilitaria a avaliação e a negociação dos ativos e criaria novas oportunidades de produção de mais-valia, aumentando o potencial dos referidos ativos. Permite-se, assim, o funcionamento impessoal dos mecanismos capitalistas, pois “se podem obter descrições das qualidades econômicas e sociais de qualquer ativo disponível sem ter de examinar o ativo em si”, não sendo mais necessário “cruzar o país para visitar cada dono e seus vizinhos” (ibid., p. 68), uma vez que o sistema formal de propriedade já fornece as informações necessárias. Em suma, a formalização da propriedade é um fator a mais no sentido de reduzir custos e criar facilidades às operações capitalistas, vindo ao encontro da constante busca de eficiência e racionalização engendrada pelo capital.

Empreendedorismo sem cidadania

O modelo de integração até aqui mencionado tem como pressuposto a imagem da sociedade como uma empresa e a dos seus membros – os cidadãos – como empreendedores e/ou empresários. Nesse sentido, De Soto compara a informalidade reinante no Terceiro Mundo à situação de *subcapitalização* de uma empresa, ou seja, em que esta emite “valores menores do que sua renda e seus ativos justificariam” (De Soto, 2001, p. 21). Do mesmo modo, onde alguns vêm pobres, De Soto enxerga pequenos empresários lutando contra obstáculos inimagináveis, poupando meticulosamente para construir moradia para si e para seus filhos, criando riqueza e empreendimentos onde ninguém imaginaria possível (ibid., p. 49). Ele preconiza um olhar capaz de perceber o pequeno agente capitalista que existe – oculto e invisível – em cada pobre do mundo, ou em grande parte deles. Uma vez vistos como tal, seu patrimônio é visto como capital em potencial, como ativos a se transformarem em investimentos e/ou ações de uma sociedade anônima. Esta seria a grande virtude do capitalismo: transformar todos, inclusive indivíduos marginalizados, pobres ou mesmo bandidos, em empreendedores, tal como se conhece na história dos *pioneiros* nos Estados Unidos, onde são hoje venerados (ibid., p. 26).

Acreditamos que a representação dos pobres como *agentes capitalistas* deve ser confrontada com outras abordagens, por exemplo, as que discutem

os problemas relativos ao reconhecimento dos mesmos pobres como *agentes políticos*, isto é, como indivíduos autônomos e responsáveis para a tomada de decisões que lhes afetem no âmbito público. Na história do Brasil, as sociedades comerciais (*peessoas jurídicas*) obtiveram a garantia jurídica da condição de agentes, antes mesmo das *peessoas físicas*, uma vez que nosso Código Comercial foi promulgado em 1850, enquanto o Civil o foi apenas em 1916, isto sem falar nos direitos políticos e sociais, que só se expandiram após a década de 1930. Assim, a cogitação da condição de *agentes capitalistas* desvinculada das outras dimensões da cidadania ora mencionadas, ou vista como algo anterior a elas, nos soa como algo, no mínimo, contraditório, de cujos resultados se pode razoavelmente duvidar. De Soto (2001, p. 73) afirma que os sistemas de formalização da propriedade, onde foram implementados, converteram os cidadãos em agentes de negócios responsáveis. Deixando de lado a análise da aludida *conversão*, há que se perguntar o que, antes, converteu as pessoas em cidadãos, considerando-se que a cidadania representa um papel ou posição social que não se constitui espontaneamente na experiência social, mas aparece como síntese de seus processos políticos.

Na esteira de De Soto, um trabalho recentemente elaborado no Brasil traz a afirmação de que “um dos problemas dos moradores de favelas é também a ausência do Estado no reconhecimento de seus direitos de propriedade” (Andrade, 2006, p. 271). Entendemos que,

bem antes disso, o Estado deve reconhecer tais pessoas como *cidadãos*, assim como deve proteger seus direitos independentemente do fato de serem proprietários, o que até hoje não foi compreendido por inúmeros administradores e juizes brasileiros. Antepor o acesso à propriedade e/ou ao crédito ao acesso à justiça, aos direitos humanos e à cidadania (civil, política e social) nos parece uma grave inversão dentro de um projeto que se proponha enfrentar a questão social.

Formalização e disputas entre frações dos agentes capitalistas

Vemos presente, na discussão da questão da integração por De Soto, a marca da preocupação com a *abertura* do mercado informal, permitindo que nele atuem agentes externos à esfera local, e até mesmo do exterior, fazendo com que o mesmo se internacionalize. A abertura de mercados é uma luta histórica das forças do capitalismo, que se desenvolveu à custa do rompimento de uma série de barreiras (não somente físicas) que dificultavam, ou impediam, a ampliação de suas escalas de acumulação. Os mercados – e/ou submercados – informais de imóveis e de moradias, bem como de outros bens e serviços relevantes para a economia das sociedades periféricas, parecem ser a nova fronteira com a qual o capitalismo contemporâneo está se defrontado, e vencê-la é condição de seu aprofundamento, a fim de lograr novos patamares de acumulação.

Concretamente, a nosso ver, a intenção é criar as condições necessárias para que agências do mercado imobiliário, do mercado financeiro, do ramo de seguros, da construção civil, das telecomunicações, do sistema cartorário e registrário, entre outras que são dominantes no chamado *mercado formal* (De Soto, 2001, p. 70), possam passar a operar nos espaços empobrecidos, estreitamente identificados aos informais, como já visto.²³ Assim, elas estenderiam sua clientela e seu volume de operações, podendo competir em condições mais favoráveis diante dos pequenos empreendedores que de uma certa forma monopolizam as faixas *informais* do mercado. Os dados disponíveis acerca da quantidade de residências em favelas, da área construída nelas existente, bem como o potencial de crescimento projetado para esse mercado nos próximos anos, parecem ter motivado o estabelecimento de uma disputa pelo mesmo, atraindo o interesse de agentes que historicamente o desprezaram. A perspectiva do “planeta favela” parece não horrorizar o capital, mas, ao contrário, aparece-lhe como mais um potencial nicho de obtenção de mais-valias.

No entanto, à sombra desse histórico desprezo, uma série de instituições sociais surgiram, como De Soto corretamente reconhece. Foram realizadas verdadeiras incorporações imobiliárias (como o prédio de 11 andares na Favela da Rocinha, apelidado jocosamente de *Empire States*), associações de moradores controlam a compra e venda de imó-

²³ Essa hipótese também é lançada em Clichevsky (2003, p. 56).

veis (serviço que prestam mediante pagamento pelos interessados), surgiram administradores de imóveis especializados em favelas. Foram desenvolvidas inúmeras formas – talvez rudimentares, mas minimamente eficientes – de crédito popular, de garantia de pagamentos e de proteção securitária, por meio de mecanismos como as redes locais de solidariedade (Gilbert, 2002, p. 17). Por esse ângulo, ganha sentido o argumento de De Soto (2001, p. 49) segundo o

qual existiriam “hectares de diamantes” nas favelas e bairros pobres do Terceiro Mundo. Com base no enfoque desenvolvido ao longo da presente seção, não se poderia deixar de cogitar sobre a hipótese de que os programas de regularização fundiária estariam representando, ao menos em parte, o patrocínio do Estado à abertura do mercado dos assentamentos regularizados a um capital externo ao próprio assentamento.

O pensamento desotiano em ação: o programa de formalização peruano

No debate sobre as repercussões objetivas do pensamento de De Soto, não há como deixar de mencionar, com alguma riqueza de detalhes, a experiência peruana, na qual ele se fez presente mais do que em qualquer outra. Se é verdadeiro o princípio filosófico segundo o qual a ontologia de qualquer coisa passa, em grande medida, por sua fenomenologia, a consideração dessa experiência se torna essencial para compreender, com maior clareza, as idéias defendidas por De Soto. Na segunda metade da década de 1980, o governo peruano, em convênio com o *Instituto Liberdade e Democracia*, liderado por De Soto, instituiu o Proform, um programa de formalização da propriedade, em larga escala, nos chamados “*pueblos jóvenes*” peruanos, com o fim de desenvolver o mercado imobiliário por meio da integração das áreas informais. Criou-se, então, o Registro Predial Urbano (RPU), para que o sistema de registro imobiliário se tornasse mais moderno, barato, rápido e eficaz do

que o preexistente no país (designado como RPI) e que não enfrentasse os “gargalos” dos procedimentos de regularização. Esse órgão, que opera de maneira descentralizada, tem por únicas atribuições organizar o registro das áreas formalizadas e fornecer os respectivos títulos dominiais, e é integrado menos por servidores públicos e mais por advogados e engenheiros particulares (Durand-Lasserre, 1996, p. 55).

No RPU, uma espécie de sistema *ad hoc* no qual se pode incluir, quase de imediato, as moradias produzidas informalmente, se registram as *hipotecas populares*, instrumento de obtenção de crédito e de garantia do pagamento, baseado mais na posse do que na propriedade. Enquanto o RPI leva 90 dias para registrar uma hipoteca, ao custo de US\$ 190, o RPU o faz em cinco dias, ao custo de US\$ 28 (ibid., p. 57). Optou-se por realizar a titulação de maneira coletiva, ao invés de individual. As proprie-

dades registradas no RPU são livre e imediatamente alienáveis por seus titulares, além de transmissíveis por morte e hipotecáveis, não havendo qualquer restrição à faculdade de dispor sobre o bem. Nesse novo sistema foram admitidos, como prova da propriedade, os mesmos documentos utilizados nas transações do setor informal, bem como aceitos os padrões informais de uso e ocupação do solo, dando-se validade jurídica às práticas de mercado preestabelecidas. Trata-se de uma formalização em que não ocorre, estritamente, outorga da propriedade, mas algo como o reconhecimento oficial das posses. Institui-se um sistema especial, a fim de contornar as dificuldades do sistema comum (Clichevsky, 2003, p. 48).

A partir de 1996, o programa se desenvolve com o apoio do Banco Mundial, que concede empréstimo de 66 milhões de dólares num período de quatro anos. Em aproximadamente 17 anos (1988-2005), foram outorgados quase 1.500.000 títulos de propriedade, mais da metade deles na cidade de Lima. Não obstante a efetivação desse sistema, estima-se que, no ano de 1998, não mais do que 34% das propriedades formalizadas naquele ano foram aceitas pelos financiadores como garantia hábil para a obtenção de acesso ao crédito, em geral solicitado para construir, melhorar ou ampliar as moradias. No ano de 1999, este percentual caiu para 18,3% (ibid., p. 60). Em 2003, registrava-se que menos de 4% dos mais de 1.300.000 lotes registrados obtiveram empréstimo, cujo montante médio era de US\$ 5.600, com altas taxas de juros

(Riofrio e Corzo, 2005, p. 4). Dos novos proprietários, 57% preferiram usar seus próprios recursos a recorrer ao empréstimo bancário (Gilbert, 2002, p. 16). Ao se pesquisarem os fornecedores de crédito, observa-se que 100% deles são entidades públicas; os financiadores privados não tiveram interesse em oferecer crédito às famílias de baixa renda, mesmo contando com garantias imobiliárias, vendo aí riscos e custos de transação não compensadores. A única linha de crédito que tem alcançado as famílias de menor renda é a destinada às micro e pequenas empresas (Clichevsky, 2003, p. 61). Percebeu-se que os títulos inscritos no RPU eram vistos tanto por seus portadores quanto pelos fornecedores de crédito como de valor menor do que os constantes do RPI. Após alguns anos de execução do programa, o governo peruano decidiu unificar os três sistemas de registro em vigor no país, passando a cogitar da criação de um procedimento único para todos os tipos de imóveis, a fim de inspirar maior confiança do sistema bancário nos títulos dominiais em circulação no mercado (ibid., p. 50).

Conclui-se que o setor financeiro privado continua inacessível aos pobres, uma vez que estes não são vistos como a clientela-alvo do setor, salvo se possuírem alguma espécie de renda permanente, tal como se tem observado recentemente com relação aos aposentados. A idéia de que a existência de garantias seria suficiente para a obtenção de crédito não se verifica no contexto peruano – bem como no latino-americano –, a despeito dos programas de regularização fundiária aí desenvolvidos nas últimas

décadas. No caso brasileiro, o acesso ao crédito, mesmo nos bancos oficiais, durante a administração do presidente Lula, ainda é bastante limitado e coberto de exigências burocráticas que os segmentos de baixa renda dificilmente cumprirão. A experiência dos programas de formalização, seja a peruana seja a dos demais países, reforçaria a tese de que o grande entrave ao acesso ao sistema de crédito reside não na ausência de formalização da propriedade, mas sim num conjunto de requisitos considerados pelos agentes desse sistema, dentre os quais se inserem a capacidade efetiva de pagamento dos candidatos ao crédito e os custos e as taxas de retorno previstas para as operações de crédito para baixa renda, analisadas sobretudo em suas vantagens comparativas com operações em outros nichos do mercado. De outro lado, as persistentes dificuldades reveladas na experiência exigem que se ponha em questão o valor efetivo dos “hectares de diamantes” que De Soto teria visto adormecidos debaixo dos imóveis possuídos pelos pobres. O valor inferior dos títulos de propriedade do tipo RPU na experiência peruana demonstra a reprodução da dualização urbana no que diz respeito às propriedades de ricos e de pobres. Além disso, evidencia as conseqüências negativas dos tratamentos “especiais” aos quais se recorre na realização de diversas políticas públicas, procedimento que, em muitos casos, favorece a produção das conhecidas situações de *subcidadania*, ou de *cidadania de segunda classe*. A proposta, defendida por De Soto em sua obra, de criar um sistema de propriedade acessível aos pobres não se materializa,

como poderia parecer, numa revisão estrutural do sistema tradicional de aquisição da propriedade e de registro imobiliário. Não se põe em questão o antigo RPI, mas se cria um novo sistema do qual se espera que esteja imune aos problemas do anterior. Reiterando o que dissemos, ou sugerimos, anteriormente, não vemos possibilidades de êxito em programas de formalização que não sejam pautados pela ampliação das vias ordinárias de acesso à propriedade. A criação de vias especiais significa uma forma contraditória de integração, que pode mesmo disfarçar a perpetuação do padrão histórico de integração subordinada.

Apesar da influência do modelo do qual Hernando de Soto figura como grande intérprete, vocalista ou sistematizador, já têm sido percebidos os sinais da sua insuficiência (Gilbert, 2002). Conforme afirma Durand-Lasserve (1996, p. 39), há uma consciência crescente a respeito das limitações dos modelos usados nas últimas décadas e dos *gaps* que se formaram entre necessidades e respostas. No entanto, outras referências ainda não foram concebidas. A constância com que os mesmos métodos vêm sendo usados, com os mesmos resultados insatisfatórios, põe em questão a influência dos modelos transmitidos, e impostos, por instituições e *experts* internacionais aos países em desenvolvimento. A crise que De Soto desejava exorcizar volta a bater à porta. Construir novas respostas a ela, em bases democráticas e emancipatórias, é o desafio que os intelectuais, os movimentos sociais, os gestores públicos e outros agentes têm, novamente, diante de si.

Considerações finais

No presente artigo procuramos apresentar e debater os aspectos que reputamos essenciais na obra de Hernando de Soto, bem como elaborar uma apreciação de suas idéias que fosse, tanto quanto possível, original, uma vez que não desejávamos reproduzir as críticas já feitas por outros autores, mas sim acrescentar algo ao debate em curso. Não se trata de uma pretensão de ampla renovação, mas sim de contribuição. Assim, não nos dedicamos, por exemplo, a pôr em questão a estimativa desotiana a respeito do montante de capital morto que jazeria nos países em desenvolvimento. Não somente nos faltavam referências apropriadas para enfrentar essa discussão, como ela não nos pareceu indispensável à análise das idéias de De Soto. Mesmo a hipótese de essa estimativa ser verdadeira não implica modificação dos pontos de vista que expressamos ao longo do texto. Parece-nos mais relevante refletir sobre até que ponto os imóveis possuídos pelos pobres podem ser considerados *capital morto*, uma vez que, de várias formas, já estariam sendo incorporados em certos circuitos do mercado – ou, mais precisamente, de *submercados*, como sustenta Abramo (2003, p. 216) –, e sobre as possibilidades efetivas de instrumentalizar economicamente esses bens que seus titulares teriam, especialmente após a formalização da propriedade. Em outras palavras, essa segunda questão significa indagar a respeito dos impactos que se podem esperar dos programas de formalização da propriedade.

Também se nos afigura mais relevante debater os instrumentos utilizados no processo de formalização, tendo em conta especialmente a meta de constituição da cidadania plena dos segmentos sociais marginalizados. Aliás, com base na análise da obra de De Soto, pode-se afirmar que essa própria meta é objeto de disputa, uma vez que, muito embora ele apresente sua proposta de formalização como um instrumento indispensável de alívio à pobreza, suas preocupações voltam-se menos à constituição de cidadãos e mais à de empreendedores. A questão da cidadania não é uma questão examinada por De Soto, ao que parece, em função de sua *definição de objeto* ou outros aspectos metodológicos, mas sim por não enxergar nela um problema que necessite de enfrentamento. Consistiria no que O'Donnell (1999) chama de *pressuposto não examinado*, uma questão dada, erroneamente, por resolvida na análise de certo problema. Dessa forma, naturaliza-se a questão da cidadania, supondo-se que, uma vez proprietários, os indivíduos agirão de forma produtiva, responsável, ordenada, respeitadora das leis, em resumo, cívica. Não se indaga se a formalização da propriedade pode ter, de fato, todo este poder, praticamente mágico.

O projeto de desenvolvimento que emerge das idéias de De Soto, ostensivamente filiado à ideologia que se anuncia como a “única” após a queda do Muro de Berlim e à sua crença em soluções via mercado capitalista para os

mais candentes problemas contemporâneos, exprime o desejo de que os indivíduos:

- 1) não sejam bandidos, revolucionários, contraculturalistas ou outras espécies de *outsiders* ao sistema de mercado;
- 2) sejam proprietários formais dos bens que têm em seu poder;
- 3) sejam empreendedores e/ou empresários (para o que se valerão das propriedades que lhes foram proporcionadas);
- 4) sejam consumidores (conseqüência dos itens anteriores).

Há, pois, um projeto de integração, porém, essa integração é no sentido de reforçar o funcionamento da máquina capitalista e não se propõe alterar profundamente a posição social dos novos *incluídos*, até porque nele se interpretam as diversas expressões de desigualdade como desajustes no funcionamento dessa máquina. O desenvolvimento social é visto sempre como função do crescimento econômico, e não se reconhece qualquer parcela de autonomia do primeiro em face do segundo. Tal idéia, presente nas entrelinhas da obra de De Soto – e dos que se inspiram em suas idéias, como Andrade (2006) –, merece ser seriamente revista, até mesmo em homenagem às premissas empiristas nas quais o autor se ancora. A experiência brasileira apresenta vários bons exemplos, remotos

e recentes, em que um forte crescimento econômico de determinadas cidades ou regiões trouxe benefícios sociais mínimos para a população que nelas habita.²⁴ Trata-se de “mistérios” que já se explicitaram há algum tempo, a respeito dos quais as pesquisas de problemas socioeconômicos, incluindo as de De Soto e seus *discípulos*, não podem deixar de se ocupar.

À vista de tudo o que dissemos até aqui, o resultado final seria a constituição de um conjunto de idéias mitificadoras a respeito da propriedade. Com as idéias desotianas, de um lado, supera-se a concepção de propriedade como um *direito burguês* e passa-se a uma concepção que preconiza a sua universalização, muito embora mesmo essa, na prática, tenha sido realizada de forma bastante contraditória, como mostra a experiência peruana. De outro, no entanto, essa mesma instituição passa a operar como catalisadora das expectativas de ascensão social e como biombo ideológico para o que De Soto identifica como os sintomas do fracasso do capitalismo, impedindo uma crítica mais profunda e estrutural desse sistema. Do ponto de vista da manutenção da hegemonia constituída no período *pós-socialista*, a maior contribuição trazida por De Soto talvez tenha sido a sistematização de um discurso social do capitalismo, que sairia da defensiva ao apresentar uma proposta de enfrentamento da

²⁴ De imediato, vêm-nos à mente, respectivamente, os seguintes casos, que têm sido objeto de estudos recentes voltados especificamente a cada um deles: o município de Duque de Caxias e o estado da Bahia e suas trajetórias desde o período desenvolvimentista até os dias atuais; a região do Norte Fluminense e seu abrupto enriquecimento a partir da década de 1990, trazido pelo incremento da extração de petróleo na Bacia de Campos.

questão social nas suas regiões periféricas. De um ponto de vista externo à referida manutenção, a par das inúmeras críticas, a proposta de De Soto apresentou durante algum tempo grande poder de sedução, convencendo alguns representantes estratégicos do *establishment* de que poderia dar conta de sua pretensão de se apresentar como a saída capitalista para a questão social. De outra forma, não lograria a penetração que vem obtendo, como têm demonstrado as experiências de programas de regu-

larização fundiária no continente latino-americano. Em face das severas debilidades que a crítica a De Soto tem apontado, não ousaríamos afirmar que seu ideário ainda ostente tal poder de convencimento. No entanto, pode-se tratar de um daqueles casos em que um *corpus* ideológico desgastado apresenta enorme capacidade de permanência e de *eternamente retornar* nas políticas públicas e no pensamento, aninhando-se certos traços dele mesmo nos projetos e/ou teorias que supostamente se lhe oporiam.

Referências

ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: _____. (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Faperj, 2003. p. 189-223.

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. Direitos de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 261-274, dez. 2006.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2005.

CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CLICHEVSKY, Nora. *Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 2003.

DE SOTO, Hernando. *Economía subterránea: una análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Globo, 1987. Tradução de: *El otro sendero: la revolución informal*.

_____. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DURAND-LASSERVE, Alain. *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Nairobi, Kenya: United Nations Development Programme, 1996. Assisted by Valérie Clerc.

ENGELBRECHT, Daniel. Escritura traz renda maior para morador de favela no Rio: estudo defende a regularização fundiária para reduzir pobreza. *O Globo*, Rio de Janeiro, 3 dez. 2006. Caderno Rio, p. 37.

_____. Rocinha cresce na vertical à margem da lei: Pesquisa mostra que 44% dos moradores não têm escritura do imóvel. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 nov. 2007. p. 19.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 2. ed. rev. aum. Porto Alegre: Globo, 1975.

FERNANDES, Edésio. La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto. *Land Lines*, Cambridge, Massachussets, v. 14, n. 1, jan. 2002. Disponible en: < <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=760>>. Acceso en: 15 out. 2006.

GILBERT, Alan. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? *International Development Planning Review*, London, v. 24, n. 1, p. 1-19, fev. 2002.

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 68-89, fev. 1993.

HOUSING: enabling markets to work. Washington D.C.: World Bank, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999.

RIOFRÍO, Gustavo; CORZO, Daniel Ramírez. Land titling: a path to urban inclusion? Policy and practice of the Peruvian model. In: NETWORK ASSOCIATION OF EUROPEANS RESEARCHERS ON URBANIZATION IN THE SOUTH CONFERENCE, 2005, Lund, Suécia. *Annals...* Lund, Suécia: Urban Observatory Desco, 2005. Available in: < <http://www.naerus.net/sat/workshops/2005/papers/32.pdf>>. Access in: sep. 2006.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Incentivos à produção de lotes urbanizados: uma análise dos instrumentos legais de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 247, p. 31-39, maio/jun. 2004.

WACQUANT, Loïc. A “underclass urbana” no imaginário social e científico norte-americano. In: _____. *Os condenados da cidade: estudo sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 93-107.

Resumo

Artigo que se propõe a apresentar e analisar criticamente o pensamento e a concepção de política de formalização de

Abstract

The purpose of this paper is to analyse critically the policy of land property formalization, which is held by the Peruvian

propriedade defendida pelo economista peruano Hernando de Soto, que se apresenta como uma resposta aos problemas da pobreza urbana e da precariedade habitacional estruturada dentro dos marcos da economia de mercado. Mediante a sistematização de questões retiradas diretamente das obras desse autor, procura-se interpelar as idéias sustentadas por De Soto, com relação à sua coerência interna, à sua consistência em face de outros quadros teóricos e das evidências empíricas disponíveis, bem como a seu significado e a seus impactos sociais. Os resultados indicam o que se pode esperar das políticas de formalização, muitas delas realizadas mediante a incorporação das premissas *desotianas*, por vezes sem a clara percepção dessa filiação.

Palavras-chave: Hernando de Soto, regularização fundiária, formalização, informalidade.

economist Hernando De Soto. Such concept is presented as a free market based reply to the urban poverty problems and to the lack of appropriate housing conditions. After collecting and organizing some points directly from De Soto's works, this paper aims to face his ideas with questions related to their internal coherence, to their consistence compared to other theories and to available empirical evidences, and finally to their meanings and social effects. The results of this paper are pointing to what is likely to happen in consequence of property formalization policies, since many of them have already been run under De Soto's approach, even when such circumstance is not clearly realized.

Keywords: Hernando De Soto, land tenure, formalization, informality.

Recebido em setembro de 2007. Aprovado para publicação em abril de 2008

Alex Ferreira Magalhães é Bacharel em Direito (1990), com especialização em Sociologia Urbana pelo IFCH/UERJ (1995), Mestre em Direito da Cidade pela Faculdade de Direito da UERJ (1999) e Doutorando do IPPUR/UFRJ. Exerce a advocacia e a consultoria jurídica. Lecionou em diversas Faculdades de Direito do Estado do Rio de Janeiro no período 1997-2005, nos níveis de graduação e especialização.

Rumos da Pesquisa

Projeto Geo Cidades no Brasil

Liane Maria Azevedo Dornelles

Introdução

A primeira Conferência sobre o Desenvolvimento do Meio Ambiente de Estocolmo (1972), o Informe da Comissão Brundtland - Nosso Futuro Comum (1987) e a Agenda 21 - Conferência do Rio (1992) são considerados marcos evolutivos do conceito de sustentabilidade¹.

O projeto GEO Cidades é parte integrante de uma série de *Documentos GEO* (Global Environment Outlook) que vem sendo desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), desde 1995, resultando na produção periódica de informes acerca do estado do meio ambiente em âmbito mundial (GEO 1999, 2000 e 2003), regional – Perspectivas do Meio

Ambiente na América Latina e no Caribe (GEO ALC 2000) –, nacional (GEO Barbados, GEO Brasil, GEO Chile, GEO Costa Rica, GEO Nicarágua, GEO Panamá, GEO Peru) e municipal – GEO Cidades (GEO Manaus, GEO Rio de Janeiro, GEO São Paulo, entre outros).

O GEO Brasil, lançado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Brasil, 2002a), contém 141 indicadores ambientais propostos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O documento em pauta subsidiou a participação brasileira na Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo (Rio + 10). “Os indi-

¹ Capacidade dos ecossistemas de servirem de suporte, de forma permanente, à vida dos diferentes organismos neles presentes (Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002, p. 9).

cadadores seguem o Modelo AAE² (Avaliação Ambiental Estratégica) (...). O GEO Brasil (...) busca atender aos propósitos do relatório de qualidade ambiental (RQMA), previsto pela política nacional de meio ambiente (Lei 6. 938/81)” (Brasil, 2002a, p. 193).

O projeto GEO Cidades no Brasil conta com o apoio técnico e financeiro do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e teve sua realização a cargo do Consórcio Parceria 21, formado por três organizações não-governamentais brasileiras³, perfazendo duas etapas:

- Formulação da Metodologia para Elaboração de Informes GEO Cidades: englobou reuniões técnicas para discutir temas de maior relevância e para avaliar o estado do meio ambiente em nível local, contando com a participação de especialistas em matérias urbanas e ambientais;
- Redação do Informe⁴ GEO Cidades do Rio de Janeiro e de Manaus.

Segundo a Metodología para la elaboración de los informes GEO Ciudades (2003, p. 10), os objetivos gerais do projeto GEO Cidades são:

- a) Avaliar o Estado do meio ambiente das cidades selecionadas na América Latina e Caribe;
- b) Avaliar o impacto em cidades e o desenvolvimento urbano em diferentes ecossistemas;
- c) Proporcionar ferramentas para a tomada de decisões na gestão urbana e ambiental por meio do desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação urbano-ambiental a ser aplicada em cidades da América Latina e Caribe e do mundo.

O projeto GEO Cidades tem como base a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável associado a análises das relações entre a urbanização e os ecossistemas, fornecendo aos atores sociais envolvidos a idéia das “cidades sustentáveis” (ibid.).

Atualmente, o GEO Cidades tem como desafio a seleção de critérios, estratégias e indicadores necessários para a criação, o seguimento, a implementação e a avaliação dos resultados oriundos de políticas urbanas em prol do desenvolvimento sustentável das cidades.

² AAE é um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de políticas, planos e programas, de forma a assegurar que essas conseqüências sejam incluídas e apropriadamente consideradas na fase inicial do processo de tomada de decisão, juntamente com os aspectos econômicos e sociais (Brasil, 2002a, p. 12).

³ O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), o Instituto de Estudos da Religião (Iser) e a Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh).

⁴ Relatório de avaliação do estado do meio ambiente das cidades selecionadas e do impacto do crescimento urbano sobre diferentes ecossistemas (Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002, p. 5).

Metodologia Geo Cidades

Estudos mundiais envolvendo indicadores ambientais tiveram início nos anos 1980, seguidos na década de 1990 pelo fortalecimento da temática do desenvolvimento sustentável, com a multiplicação de iniciativas englobando a utilização de indicadores voltados para a gestão sustentável dos recursos naturais. Em 1997, o documento da Agenda 21 evidenciou a importância da busca da sustentabilidade.

O desenvolvimento e a utilização de sistemas de indicadores ambientais e de suas estruturas conceituais associadas vinculam-se a distintas abordagens teórico-metodológicas, tais como:

- Modelo PER (Pressão-Estado-Resposta, PSR em inglês), desenvolvido e recomendado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, em 1994, que abrange:

Indicadores de Pressão: forças atuantes sobre o meio ambiente, podendo ser de caráter direto – extração de materiais, poluição; caráter indireto – alterações de habitats, introdução de espécies exóticas, etc;

Indicadores de Estado: sinalizam a situação e a dinâmica dos recursos ambientais;

Indicadores de Resposta: referem-se à eficácia das ações humanas na busca

de resolução dos problemas ambientais. (Magalhães Jr., 2007, p. 175)

- Estrutura Forças Motrizes/Pressões/Estado/Impactos/Resposta, adotada no *Work Program on Indicators for Sustainable Development*, aprovada em 1995 na Comissão de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) que incluiu, inicialmente, um total de 130 indicadores representando as forças motrizes (*driving forces*), um suporte mais adequado aos indicadores sociais, econômicos e institucionais (Magalhães Jr., 2007).
- Matriz Peir (Pressão-Estado-Impacto-Resposta, SPIR em inglês), vinculada ao Projeto GEO, que consiste numa versão ampliada do modelo PER, lançada pelo Pnuma, em 1997, para atender aos princípios da Agenda 21 - GEO 1 (Tayra e Ribeiro, 2006).

Cada um dos parâmetros da matriz Peir é caracterizado por um conjunto de indicadores ambientais⁵ que, ao mensurarem e simplificarem a informação sobre fenômenos complexos, facilitam a comunicação. Devem ter como critérios para a sua seleção consistências política e analítica; mensurabilidade; fácil compreensão; confiabilidade; disponibilidade; transversalidade / universalidade (Quadros 1 a 4). Assim,

⁵ Indicadores são informações de caráter quantitativo resultantes do cruzamento de pelo menos duas variáveis primárias (informações espaciais, temporais, ambientais etc.) (Magalhães Jr., 2007, p. 171).

como instrumentos de gestão ambiental, os indicadores auxiliam a democratização do conhecimento e a avaliação das intenções e ações de gestão, permitindo, portanto, a instauração de um sistema de governança. A valorização dos indicadores na

implementação de políticas públicas decorre justamente de sua aplicabilidade à sinalização do desenvolvimento, em todas as suas facetas, como o crescimento econômico, o bem-estar humano e a qualidade ambiental. (Magalhães Jr., 2007, p. 172)

Quadro 1: Características do indicador de Pressão da matriz Peir

| <i>Matriz Peir</i> | |
|--------------------|---|
| <i>Indicador</i> | <i>Descrição</i> |
| Pressão | <ul style="list-style-type: none"> – São freqüentemente classificadas como o que o ser humano impõe ao meio ambiente: atividades e processos que agem sobre o meio ambiente produzindo mudanças (usualmente têm sido raízes e forças motivadoras); crescimento populacional, expansão industrial, padrões de consumo, desigualdades etc. (Brasil, 2002a, p. 10) – Forças econômicas e sociais subjacentes, como o crescimento populacional, o consumo ou a pobreza. Do ponto de vista político, as pressões constituem o ponto de partida para enfrentar os problemas ambientais. A informação sobre as pressões tende a ser a mais disponível, porque provém de bases de dados socioeconômicos. O conhecimento dos fatores de pressão busca responder à pergunta: <i>por que acontece isso?</i> (Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002, p. 17) – Relação das causas dos problemas ambientais sobre os quais devem atuar as respostas do governo local e da sociedade para conservar e melhorar o estado do meio ambiente. (Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades, 2003, p. 31) |

Fonte: Brasil (2002a), Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades (2002), Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades (2003).

Quadro 2: Características do indicador de Estado da matriz Peir

| <i>Matriz Peir</i> | |
|--------------------|--|
| <i>Indicador</i> | <i>Descrição</i> |
| Estado | <ul style="list-style-type: none"> – Refere-se à condição do meio ambiente, por exemplo, níveis de poluição do ar, taxa de desflorestamento, nível de contaminantes na água etc. O estado do meio ambiente vai afetar a saúde humana, bem como as condições socioeconômicas da sociedade. Por exemplo, o aumento da degradação do solo pode ter conseqüências na diminuição da produção de alimentos e no aumento das importações de alimentos e do uso de fertilizantes, da desnutrição etc. O conhecimento do estado do meio ambiente bem como os seus efeitos indiretos são cruciais para os tomadores de decisões e as políticas públicas. (Brasil, 2002a, p. 10) |

Continua

Quadro 2: Continuação

| <i>Matriz Peir</i> | |
|--------------------|---|
| <i>Indicador</i> | <i>Descrição</i> |
| Estado | <ul style="list-style-type: none"> – Refere-se à condição do meio ambiente que resulta das pressões. Por exemplo, o nível de contaminação do ar, a degradação da terra ou o desflorestamento. É muito importante que as pessoas responsáveis pela tomada de decisões e o público em geral conheçam o estado do meio ambiente e seus efeitos indiretos. As informações sobre o estado do meio ambiente respondem à pergunta: <i>que está acontecendo com o meio ambiente?</i> (Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002, p. 17) – Descrever as condições e a qualidade do meio ambiente local. Expressar o resultado das pressões antrópicas do processo de desenvolvimento urbano no meio ambiente, desde o ponto de vista da qualidade e da quantidade de recursos. A partir destes indicadores se formulam as políticas públicas para enfrentar os problemas detectados. (Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades, 2003, p. 31) |

Fonte: Brasil, (2002a), Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades (2002), Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades (2003).

Quadro 3: Características do indicador de Impacto da matriz Peir

| <i>Matriz Peir</i> | |
|--------------------|---|
| <i>Indicador</i> | <i>Descrição</i> |
| Impacto | <ul style="list-style-type: none"> – Refere-se ao estado ou condição de saúde e bem-estar da população, economia, ecossistemas etc. Altos níveis de nutrientes nas águas costeiras (estado) podem levar a ocorrências de “blooms” de algas e aumento de envenenamento por substâncias tóxicas produzidas por espécies marinhas nas comunidades costeiras (impacto). (Brasil, 2002a, p. 10) – Efeito produzido pelo estado do meio ambiente sobre aspectos como a qualidade de vida e a saúde humanas, sobre o próprio meio ambiente, sobre o ambiente construído e sobre a economia urbana local. Por exemplo, o aumento na degradação da terra produzirá uma ou várias conseqüências: diminuição da produção de alimentos, aumento da importação alimentícia, aumento do uso de fertilizantes e desnutrição. (Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002, p. 18) – Orientados a captar os efeitos do estado do meio ambiente sobre diferentes âmbitos de interesse para as atividades humanas, tais como a qualidade de vida, a economia urbana, os ecossistemas, a vulnerabilidade urbana e sobre o nível político-institucional. (Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades, 2003, p. 31) |

Fonte: Brasil (2002a), Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades (2002), Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades (2003).

Quadro 4: Características do indicador de Resposta da matriz Peir

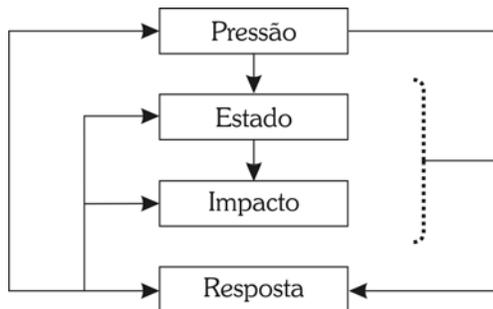
| <i>Matriz Peir</i> | |
|--------------------|---|
| <i>Indicador</i> | <i>Descrição</i> |
| Resposta | <ul style="list-style-type: none"> – Ações adotadas para diminuir ou prevenir impactos ambientais negativos, corrigir degradação ambiental ou conservar recursos naturais que podem incluir: regulamentações e leis nacionais, instrumentos econômicos, convenções e acordos regional/internacional etc. (Brasil, 2002a, p. 10) – Componente que corresponde às ações coletivas ou individuais que aliviam ou previnem os impactos ambientais negativos, corrigem os danos ao meio ambiente, conservam os recursos naturais ou contribuem para melhoria da qualidade de vida da população local. As respostas podem incluir as ações reguladoras, os gastos ambientais ou de pesquisa, a opinião pública e as preferências do consumidor, as mudanças de estratégias administrativas e o fornecimento de informação sobre o ambiente. A medição das respostas da sociedade tende a exigir mais trabalho de análise e interpretação por parte da equipe local. Os instrumentos que compõem essa dimensão da matriz pretendem responder à pergunta: o que podemos fazer e o que estamos fazendo no momento? (Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002, p. 18) – Permitem avaliar as medidas de melhoria, proteção, limitação, ordenamento e regulamentação, tomadas pelo governo local, pelas entidades da sociedade civil, pelas empresas e pelos indivíduos, para enfrentar os problemas detectados no meio ambiente, particularmente, os fatores de pressão antrópica sobre os recursos do meio ambiente. (Metodología para la elaboración de los informes GEO Ciudades, 2003, p. 31) |

Fonte: Brasil (2002a), Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades (2002), Metodología para la elaboración de los informes GEO Ciudades (2003).

A metodologia GEO Cidades procura fornecer aos governos nacionais, cientistas, tomadores de decisão e ao público em geral informações atuais e de fácil entendimento sobre suas cidades, visando à melhoria ambiental e socioeconômica. Consiste, basicamente, numa avaliação ambiental integrada com base em matriz composta pelos parâmetros Pressão-Estado-Impacto-Resposta (Peir), considerando as atividades antrópicas que afetam o meio ambiente (Figuras 1 e 2). Mais especificamente, os componentes da matriz Peir referem-se à Pressão exercida pela atividade humana sobre o meio ambiente, geralmente denominada causas ou ve-

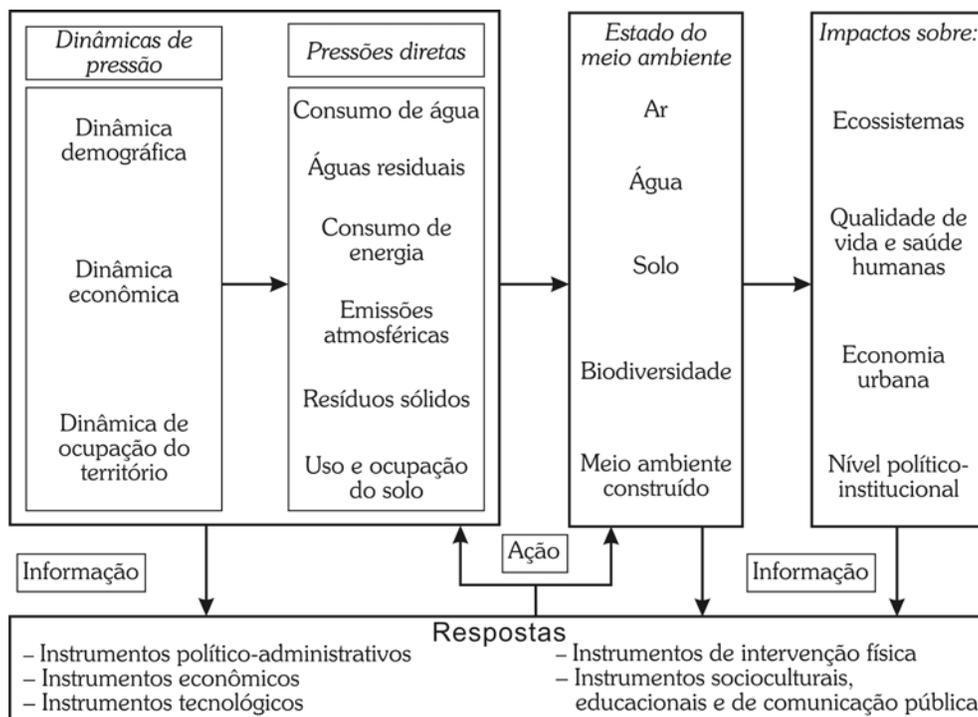
tores de mudança; ao Estado ou condição do meio ambiente que resulta das pressões; ao Impacto ou efeito produzido pelo estado do meio ambiente sobre diferentes elementos, como os ecossistemas, a qualidade de vida, a economia urbana local; à Resposta, que corresponde às ações coletivas ou individuais que aliviam ou previnem os impactos ambientais negativos, corrigem os danos ao meio ambiente, conservam os recursos naturais ou contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população local. Tais ações podem ser preventivas ou paliativas (Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002).

Figura 1: Matriz Peir



Fonte: Brasil (2002a), Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades (2002), Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades (2003).

Figura 2: Fluxograma da interação entre os componentes urbano-ambientais da matriz Peir



Fonte: Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades (2002, p. 9).

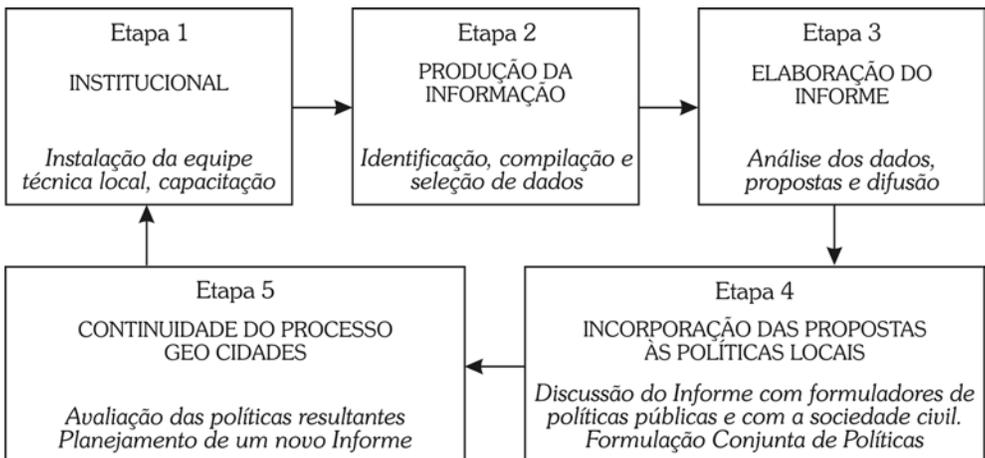
Os documentos gerados pelo projeto GEO balizam a metodologia GEO Cidades, orientando membros de equipes técnicas locais, durante o processo de elaboração de Informes GEO Cidades, sobre o uso de informações voltadas para a avaliação do estado do meio ambiente (Figura 3). Segundo a Metodología para la elaboración de los informes GEO Cidades (2003, p. 14), propõe-se que a equipe local, entre outros objetivos,

- Aprenda o significado e a utilidade da avaliação e do informe ambiental integral;
- Maneje, teórica e praticamente, seus componentes e sua estrutura;
- Conheça os desafios de administrar um processo de participação;

- Conheça e ponha em prática a organização e a administração de um processo de avaliação e de informação;
- Adquira ferramentas úteis para levar a cabo esta tarefa.

A compreensão da matriz Peir é de fundamental importância para a produção do Informe, uma vez que organiza a análise da informação necessária pertinente, cujo ponto de partida é a “pressão exercida pelo desenvolvimento urbano sobre o meio ambiente” e cuja meta é “orientar e organizar a avaliação do estado do meio ambiente local” (ibid., p. 15).

Figura 3: Etapas do Informe GEO Cidades



Fonte: Manual de Aplicação: Projeto GEO Cidades (2002, p. 24).

Uma vez elaborado o Informe, considerado marco de um processo de avaliação continuada, a geração e a produção

de documentos, nos moldes GEO, revestem-se de importância para os tomadores de decisão, na medida em que

possibilitam a “criação de uma série histórica na avaliação ambiental de cada cidade, permitindo analisar a adequação das respostas formuladas”, além da evolução entre os fatores de pressão e estado do meio ambiente (Manual de

Aplicação: Projeto GEO Cidades, 2002, p. 76).

Considerada uma metodologia de análise, a estrutura Peir vem sendo utilizada em diversos estudos no Brasil.

Informes Geo Cidades e aplicações

Os resultados obtidos no Informe GEO Rio de Janeiro, em nível de projeto-piloto, identificam com clareza os processos decorrentes das dinâmicas urbanas responsáveis por impactos ambientais na cidade, que têm como principais vetores de pressão sobre o meio ambiente: déficit de habitação, particularmente para a população de baixa renda; uso e ocupação do solo, legal e ilegal, em áreas ambientalmente frágeis; déficit crescente de infra-estrutura de coleta e destinação adequada de esgotos sanitários em áreas de ocupação legal e ilegal; déficit crescente na coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos; deficiência do sistema de transporte urbano e a consequente saturação do sistema viário por veículos particulares e coletivos; e localização inadequada de atividades impactantes (Quadros 5 a 7). No tocante aos principais problemas ambientais decorrentes, apresentam-se: degradação de ecossistemas (Mata Atlântica, restingas e manguezais); poluição da água de abastecimento e corpos receptores (mananciais, rio Guandu, baía de Guanabara, baía de Sepetiba, praias oceânicas); vulnerabilidade de áreas sujeitas a desastres naturais e provocados por ação antrópica, originando as denominadas áreas de risco onde são freqüen-

tes os episódios de inundação, deslizamento de encostas e acomodação de terrenos com perdas materiais e humanas; poluição do ar, principalmente por material particulado; contaminação dos recursos naturais por resíduos sólidos, principalmente solo e água (Relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Rio de Janeiro, 2002).

Produto da parceria entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) e o Instituto Pereira Passos (IPP), a publicação *Indicadores Ambientais do Rio de Janeiro*, considerada pioneira no país, tem como desafio “contribuir para a avaliação do balanço entre os processos de urbanização e a preservação ambiental na última década”. Contemplando um total de 41 indicadores (esquema PER - Pressão/Estado/Resposta), selecionados com base na real disponibilidade e formato adequado dos dados, o Relatório de Indicadores Ambientais da Cidade do Rio de Janeiro representa um esforço municipal voltado para o levantamento de aspectos gerais da cidade. O documento em pauta apresenta 14 indicadores de caracterização da cidade/território e 27 ambientais (caracterização ambiental, ocupação do território, padrões de produção e consumo, ações do poder pú-

blico) descritos de forma simples e didática, tendo como base os seguintes itens (Indicadores ambientais da cidade do Rio de Janeiro, 2005, p. 13):

- O que significa? (sua definição);
- Qual a sua importância? (no processo de desenvolvimento sustentável);
- Como foi calculado? (explicitação das variáveis utilizadas para o cálculo de cada indicador);
- Comentário (breve descrição acerca do comportamento das variáveis pertinentes a cada indicador).

Os oito indicadores do grupo caracterização ambiental representam o “estado atual do ambiente urbano através das diversas interações entre os ecossistemas e a cidade” (Indicadores ambientais da cidade do Rio de Janeiro, 2005, p. 62).

Padrões de produção e consumo bem como o aumento da urbanização ampliam “os problemas decorrentes da poluição”, ou seja, “a avaliação do consumo da cidade pode ser um indicador qualitativo do uso dos recursos naturais e dos impactos decorrentes das atividades urbanas” (ibid.).

Ações do poder público representam a resposta da prefeitura através de atividades de desempenho/competência, em prol de um “ambiente mais equilibrado para o habitante do Rio de Janeiro” (ibid., p. 63).

Conceição e Dornelles (2006), a partir de uma adaptação da metodologia GEO

Cidades, criaram um ciclo exemplificativo da matriz Peir com base nas características sociais e ambientais do bairro do Leblon, localizado na zona sul da Cidade do Rio de Janeiro (Quadro 8):

Com base na avaliação do estado do meio ambiente no bairro do Leblon, conclui-se que, neste recorte, as pressões sobre o meio ambiente estão relacionadas ao processo de especulação no uso do solo, configurando a densificação do espaço urbano e com conseqüências nos ecossistemas naturais e ambiente social do bairro, como a diminuição de áreas naturais e deterioração do meio ambiente construído. Com base na análise espacial percebe-se a saturação do espaço urbano, podendo-se conjecturar que os indicadores de resposta no bairro possuem a finalidade de controle sobre os indicadores de pressão e impacto. (Conceição e Dornelles, 2006, p. 20)

Em estudo semelhante envolvendo a Área de Planejamento 2, localizada na parte sudeste do município do Rio de Janeiro, os autores avaliaram indicadores de Pressão/Estado/Resposta (Quadro 9) associando os impactos a problemas ambientais relacionados à compressão e saturação do espaço urbano e a ocupações irregulares, representados pela “redução da cobertura vegetal, aumento de áreas impermeabilizadas, presença de processos erosivos, assoreamento e contaminação de cursos d’água” (id., 2007, p. 12).

Quadro 5: Indicadores de Pressão e Estado da matriz do GEO Rio de Janeiro

| Indicadores básicos ("Core Indicators") | Água | Ar | Solo | Biodiversidade | Ambiente construído |
|---|---|--|--|--|--|
| | Indicador | Indicador | Indicador | Indicador | Indicador |
| PRESSÃO | <ul style="list-style-type: none"> - Redução da cobertura vegetal - Superfície e população em assentamentos urbanos autorizados e não-autorizados - Mudança de solo não-urbano para urbano - Crescimento populacional - Índice Gini (desigualdade social) - Volume total de esgoto não tratado - Consumo de água | <ul style="list-style-type: none"> - Redução da cobertura vegetal - Superfície e população em assentamentos urbanos autorizados e não-autorizados - Mudança de solo não-urbano para urbano - Crescimento populacional - Índice Gini (desigualdade social) - Emissão de CO₂ - Distribuição modal - Taxa de motorização - Consumo de energia <i>per capita</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Redução da cobertura vegetal - Superfície e população em assentamentos urbanos autorizados e não-autorizados - Mudança de solo não-urbano para urbano - Crescimento populacional - Índice Gini (desigualdade social) - Volume de resíduos sólidos com disposição inadequada | <ul style="list-style-type: none"> - Redução da cobertura vegetal - Superfície e população em assentamentos urbanos autorizados e não-autorizados - Mudança de solo não-urbano para urbano - Crescimento populacional - Índice Gini (desigualdade social) | <ul style="list-style-type: none"> - Crescimento populacional - Índice Gini (desigualdade social) |
| ESTADO | <ul style="list-style-type: none"> - Espécies extintas ou ameaçadas / Espécies conhecidas - Escassez de água (frequência, extensão, duração) - Índice de qualidade da água: DBO, concentração de coliformes fecais nos corpos de água | <ul style="list-style-type: none"> - Espécies extintas ou ameaçadas / Espécies conhecidas - Concentração de CO - Concentração do material particulado no ar - Nº de dias abaixo dos padrões de qualidade do ar | <ul style="list-style-type: none"> - Espécies extintas ou ameaçadas / Espécies conhecidas - Áreas de instabilidade geológica ocupadas (áreas de risco) | <ul style="list-style-type: none"> - Espécies extintas ou ameaçadas / Espécies conhecidas | <ul style="list-style-type: none"> - Áreas (centros históricos ou edifícios) deterioradas em relação à área construída urbana |

Fonte: Relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Rio de Janeiro (2002, p. 176).

Quadro 6: Indicadores de Impacto da matriz do GEO Rio de Janeiro

| Indicadores básicos ("Core Indicators") | Água | Ar | Solo | Biodiversidade | Ambiente construído | |
|--|---|---|--|---|---|---|
| | Indicador | Indicador | Indicador | Indicador | Indicador | |
| IMPACTO (Efeitos sobre cada um dos seguintes aspectos) | <p><i>Eossistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda de biodiversidade <p><i>Economia urbana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento dos gastos com saúde pública <p><i>Nível político-institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda da atratividade urbana <p><i>Qualidade de vida:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento das doenças de veiculação hídrica | <p><i>Eossistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda de biodiversidade <p><i>Economia urbana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento dos gastos com saúde pública - Aumento de gastos com obras e defesa civil <p><i>Nível político-institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda da atratividade urbana <p><i>Qualidade de vida:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de doenças respiratórias e cardiovasculares | <p><i>Eossistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda de biodiversidade <p><i>Economia urbana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento dos gastos com saúde pública <p><i>Nível político-institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda da atratividade urbana <p><i>Qualidade de vida:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Alteração do microclima - Aumento da vulnerabilidade urbana | <p><i>Eossistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda de biodiversidade <p><i>Economia urbana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gastos com engenharia ambiental <p><i>Nível político-institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda da atratividade urbana <p><i>Qualidade de vida:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Deterioração de centros históricos - Aumento da criminalidade | <p><i>Eossistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda de biodiversidade <p><i>Economia urbana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gastos com engenharia ambiental <p><i>Nível político-institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda da atratividade urbana <p><i>Qualidade de vida:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Alteração do microclima - Aumento da vulnerabilidade urbana | <p><i>Eossistema:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda de biodiversidade <p><i>Economia urbana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Gastos com engenharia ambiental <p><i>Nível político-institucional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda da atratividade urbana <p><i>Qualidade de vida:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Deterioração de centros históricos - Aumento da criminalidade |

Fonte: Relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Rio de Janeiro (2002, p. 176).

Quadro 7: Indicadores de Resposta da matriz do GEO Rio de Janeiro

| Indicadores básicos ("Core Indicators") | Água | Ar | Solo | Biodiversidade | Ambiente construído |
|--|---|---|--|---|---|
| | Indicador | Indicador | Indicador | Indicador | Indicador |
| RESPOSTA (existência e efetividade dos instrumentos) | <ul style="list-style-type: none"> - Educação ambiental - Número de ONGs ambientalistas - Presença de ações da Agenda 21 local - Investimento em recuperação ambiental - Plano Diretor Urbano - Investimento em áreas verdes - Legislação de proteção aos mananciais - Tributação com base no princípio poluidor-pagador e usuário-pagador - Investimento em sistemas de esgoto e tratamento e distribuição de água - Comunicação ambiental | <ul style="list-style-type: none"> - Educação ambiental - Número de ONGs ambientalistas - Presença de ações da Agenda 21 local - Investimento em recuperação ambiental - Plano Diretor Urbano - Investimento em áreas verdes - Regulamentação e controle de emissões de fontes móveis e fixas - Comunicação ambiental | <ul style="list-style-type: none"> - Educação ambiental - Número de ONGs ambientalistas - Presença de ações da Agenda 21 local - Investimento em recuperação ambiental - Plano Diretor Urbano - Investimento em áreas verdes - Volume de resíduos sólidos reciclados em relação ao total de resíduos coletados - Total de áreas reabilitadas em relação ao total de áreas degradadas - Notificações preventivas e multas por violações às normas de disposição de resíduos - Volume de resíduos sólidos com disposição adequada - Comunicação ambiental | <ul style="list-style-type: none"> - Educação ambiental - Número de ONGs ambientalistas - Presença de ações da Agenda 21 local - Investimento em recuperação ambiental - Plano Diretor Urbano - Investimento em áreas verdes - Comunicação ambiental | <ul style="list-style-type: none"> - Educação ambiental - Número de ONGs ambientalistas - Presença de ações da Agenda 21 local - Investimento em recuperação ambiental - Plano Diretor Urbano - Investimento em áreas verdes - Comunicação ambiental |

Fonte: Relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Rio de Janeiro (2002, p. 176).

Quadro 8: Indicadores Peir do “GEO Cidades” Leblon

| <i>Macrovetor - Ocupação do território</i> | | | |
|--|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| <i>Vetor de Pressão - Uso e ocupação do solo em áreas ambientais frágeis</i> | | | |
| <i>Pressão</i> | <i>Estado</i> | <i>Impacto</i> | <i>Resposta</i> |
| Evolução da ocupação urbana em áreas valorizadas | % de uso urbano do solo / área bairro | Saturação do espaço urbano | Criação de áreas de preservação |
| Redução da cobertura vegetal | % de cobertura vegetal / área bairro | Deterioração do meio ambiente construído | Gastos com obras |

Fonte: Conceição e Dornelles (2006).

Quadro 9: Indicadores PER do “GEO AP1” - RJ

| <i>Pressão</i> | <i>Estado</i> | <i>Resposta</i> |
|---|---|--|
| Evolução da população urbana em áreas valorizadas e em encostas | Percentual de áreas naturais e artificializadas | Despesas com o meio ambiente e áreas protegidas como unidades de conservação |

Fonte: Conceição e Dornelles (2007).

O GEO Manaus precedeu o GEO Rio de Janeiro apenas em alguns meses e constituiu um estudo-piloto da metodologia para avaliação urbano-ambiental integrada. Apesar de algumas limitações, em razão da ausência ou da precária sistematização de dados nas instituições consultadas, os resultados obtidos foram de suma importância para futuros desdobramentos do Informe GEO Manaus. Os principais vetores de Pressão sobre o meio ambiente de Manaus são os seguintes (Relatório ambiental urbano integrado: informe GEO: Manaus, 2002, p. 176):

- Intenso crescimento da população urbana de Manaus, saltando de 300 mil habitantes, na década

de 1970, para cerca de um milhão e quatrocentos mil habitantes, na virada do Século XXI;

- Avanço descontrolado das fronteiras da área urbanizada, inclusive sobre as florestas nativas;
- Ocupação irregular de áreas de preservação ambiental, como as margens dos igarapés, e de áreas ambientalmente frágeis, como os trechos de margens abruptas do rio Negro e outras encostas instáveis;
- Déficit crescente da infra-estrutura de recolhimento e destinação de esgotos sanitários;

- Insuficiência no sistema de coleta dos resíduos sólidos nas áreas de ocupação irregular. Destes vetores de pressão decorreram inúmeros problemas ambientais, entre os quais podem ser destacados: sensível redução da cobertura vegetal, com a perda de grandes extensões de florestas nativas;
- Perda de biodiversidade de ecossistemas, principalmente nas florestas remanescentes na cidade e que circundam a área urbana;
- Ampliação de áreas vulneráveis a risco, em consequência de ocupação irregular e outras ações antrópicas;
- Poluição dos corpos d'água, principalmente dos igarapés que cruzam a cidade, por lançamento de esgotos sanitários sem tratamento e por resíduos sólidos.

A apropriação dos resultados obtidos no documento e uma participação ativa da administração municipal, via Plano Diretor Urbano Ambiental de Manaus, foram algumas das recomendações do Informe GEO Manaus quanto aos respectivos desdobramentos.

Ressalta-se que, ao longo de 2005, o Consórcio Parceria 21 realizou oficinas de capacitação voltadas para a elaboração de Relatório GEO Cidades dos Municípios de Piranhas (AL), Ponta Porã (MS), Beberibe (CE) e Marabá (PA). Como resultados, foram assinadas, em

2006, cartas de compromisso entre as prefeituras envolvidas, os programas da ONU para o meio ambiente (Pnuma) e para o desenvolvimento dos assentamentos urbanos (Habitat), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério das Cidades (MC), e realizada a entrega de relatórios preliminares, marcos da elaboração do Informe GEO em pequenos municípios (Nota, 2005).

A Lei Complementar 031/2006, que institui o Plano Diretor do Município de Ponta Porã (MS), contempla, no Capítulo II (Do Instituto de Gestão Urbana e Ambiental de Ponta Porã - Iguapp), Art. 12, inciso XI, orientações voltadas não só para a elaboração, como para a atualização do denominado Relatório GEO Cidades. Tal fato evidencia uma tendência nacional de vínculos, cada vez mais fortes, entre Planos Diretores, Agenda 21 e Informes GEO Cidades, vindo ao encontro dos anseios originais dos documentos GEO (Ponta Porã, 2007, p. 5):

XI. Elaborar e manter atualizado o conjunto de estudos e levantamentos técnicos de interesse do Plano Diretor, em especial o Relatório GEO-Cidades e o Relatório de Vulnerabilidade Ambiental, com revisões que não ultrapassem o prazo de cinco anos.

Encontra-se em andamento uma proposta de elaboração do GEO Amazônia, que começou a ser desenvolvida em 2005, envolvendo a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca) e o Pnuma (Grupo Interagir, 2007, p. 1), a saber:

A meta do projeto é desenvolver e integrar a avaliação do meio ambiente da bacia Amazônica, usando a metodologia GEO, processando as informações já existentes na região.

O projeto ajudará a prover uma plataforma para coordenar os dados e informações existentes, garantindo um processo que envolva a comunidade científica, tomadores de decisão nacionais e locais, bem como organizações comunitárias. Para a Otca, o Relatório será uma importante ferramenta para as políticas públicas dos Países Membros.

O GEO Amazônia será um dos principais produtos do projeto da Otca e do Pnuma, mas será bastante enfatizado o processo e o papel que o projeto poderá exercer no sentido de oferecer uma visão da Amazônia e de identificar os passos necessários para reverter os padrões de destruição e desmatamento das florestas tropicais.

Segundo Tayra e Ribeiro (2006), o Informe GEO Cidade de São Paulo 2004, desenvolvido no âmbito da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura (SVMA) com apoio técnico do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), contempla um total de 83 indicadores, sendo 23 de Pressão: crescimento e densidade populacional, produção de resíduos sólidos, ocorrências contra a fauna, entre outros; 19 de Estado: qualidade do ar, efeito estufa, chuva ácida, entre outros, 19 de Impacto: incidência de enfermida-

des associadas à poluição do ar, índice de vulnerabilidade juvenil, desvalorização imobiliária etc.; e 22 de Resposta: dados como controle de emissões atmosféricas, investimentos em água e esgoto, ampliação de cobertura vegetal, entre outros (Figura 4).

Quando se concebe um sistema de informações de tal magnitude, um problema recorrente é o da obtenção de dados. Em muitos casos, eles não estão disponíveis na escala desejada ou, simplesmente, não existem, ou ainda pior, possuem qualidade duvidosa; o que certamente compromete a capacidade de o sistema prover informações fidedignas sobre a real situação do espaço analisado. Um outro problema é o da escolha de variáveis; a metodologia GEO certamente deu maior consistência às escolhas específicas de cada espaço. Ela colabora no sentido de prover bases teóricas para a escolha; mas, sua adoção pura e simples pode esconder a necessidade de uma grande discussão a respeito de tais escolhas. (Tayra e Ribeiro, 2006, p, 5)

Segundo o GEO Cidade de São Paulo (2004, p. 8), “o aprimoramento contínuo dessa Matriz no município de São Paulo e sua operação informatizada tende a constituir-se em relevante instrumento de apoio à governança e gestão ambiental do Município”.

Questões associadas à continuidade do Geo Cidade de São Paulo envolvem a revisão dos indicadores (quantitativa e qualitativa), a incorporação de novos

indicadores pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura (informações primárias), além da “construção de

um índice de sustentabilidade ambiental para o município e regiões administrativas” (Mello, 2006, p. 21).

Figura 4: Indicadores ambientais da cidade de São Paulo

| INDICADORES DE PRESSÃO SOBRE O MEIO AMBIENTE | INDICADORES DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE | INDICADORES DE IMPACTO SOBRE A SAÚDE HUMANA E O MEIO AMBIENTE | INDICADORES DE RESPOSTA DA SOCIEDADE |
|---|--|--|---|
| POPULAÇÃO DESGUALDADE RENDA INCLUSÃO/EXCL. SOCIAL DESENV. HUMANO MUN. ASSENTAMENTOS ÁREA URBABIZADA VERTICALIZAÇÃO MODAL DE TRANSP. MOTORIZAÇÃO PROD. EN. ELÉTRICA CONS. EN. ELÉTRICA CONS. COMBUSTÍVEIS EMISS. ATMOSFÉRICAS CONSUMO DE ÁGUA ÁGUAS RESID./PLUVIAIS PROD. DE RES. SÓLIDOS DISPOSIÇÃO RES. SÓL. RADIODIFUSÃO USO DE TELEF. MÓVEL USO DE AGROQUÍMICOS COBERTURA VEGETAL OCORR. CONTRA FAUNA ATIV. POLUIDORAS | QUALIDADE DO AR EFEITO ESTUFA CHUVA ÁCIDA ÁGUAS SUPERF./SUBT. ÁGUA ABAST./ESCASSEZ INUNDAÇÃO / ESCORREG. EROSÃO / ASSOREAM. ÁREAS CONTAMINADAS SISMICID. / VIBRAÇÕES POLUIÇÃO SONORA POLUIÇÃO ELETROMAG. POLUIÇÃO VISUAL PATRIM. HIST./ARQUEOL. COBERTURA VEGETAL ARBORIZAÇÃO URBANA DIVERSID. DE ESPÉCIES UNIDADES DE CONSERV. ÁREAS DE LAZER FAUNA SINANTRÓPICA E ANIM. DOMÉST. SOLTOS | ENFERMIDADES DO AR ÓBITOS DA POL. DO AR ENFERM. VEICUL. HÍDRIC. ÓBITOS DE VEICUL. HÍDR. INCIDÊNCIA DE ZONOS. ÓBITOS DE ZONOSSES INUND. / ESCORREGAM. ÁREAS CONTAMINADAS ALTER. MICROCLIMÁTICAS CUSTOS RELAC. C/ÁGUA REBAIX. NÍVEL D'ÁG.SUBT. DESP. S. PÚBL. POL. AR DESP. S. PÚB./VEIC. HÍDR. DESP. S. PÚBL./ZON. DESP. C/PATR. HIST./ARQ. DESVAL. IMOBILIÁRIA PERDA ATRATIV. URBANA ÍNDICE VULNER. JUVENIL PERDA BIODIVERSIDADE | PLANO DIRETOR URBANO LEGISL. MANANCIAS AGENDA 21 LOCAL EDUCAÇÃO AMBIENTAL ONGS AMBIENTALISTAS TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL CONTR. EMISSÕES AR CONTR. EMISSÕES RUÍDOS CONTR. CIRC. CARGAS PERIGOSAS CONTR. VETORES FAUNA LIG. DOM. ÀS REDES Á&E ÁREAS RISCO RECUPER. EROSÃO / ASSOREAM. RECUPER. REABIL. ÁREAS DEGRAD. INVESTIM. EM Á&E INVESTIM. GESTÃO R.S. RECUP. RECICLÁVEIS R.S. INVESTIM. TRANSP. PÚBL. AMPL. COBERT. VEGETAL CRIAÇÃO UNID. DE CONSERV. SANÇ./P/INFR. NORMAS AMB. |

Fonte: Mello (2006, p. 17).

O ciclo do modelo da abordagem Peir tem subsidiado a elaboração de distintos projetos, tais como o GEO Goiás, documento elaborado após a publicação do GEO Brasil 2002; o Projeto Orle: subsídios à gestão integrada da orla marítima do bairro do Leblon, RJ; o Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica do

Programa Brasília Integrada, vinculado à gestão do transporte urbano do Distrito Federal; o Sistema Integrador de Informações Geoambientais para o Litoral de São Paulo aplicado ao Gerenciamento Costeiro (Siigal); a proposição de um modelo para a sistematização de indicadores ambientais urbanos para o estado

da Bahia; a avaliação das condições de vida no setor sudeste de Uberlândia, MG, entre outros (Figura 5; GEO Goiás, 2002; Brasília, 2005; Souza, 2004; Agra

Filho, 2005; Dornelles, 2005; Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2006; Tavolucci e Fonseca, 2007).

Figura 5: Estrutura lógica da matriz Peir aplicável ao Programa de Transporte Urbano do DF - Brasília Integrada



Fonte: Brasília (2005, p. 61).

Numa abordagem preliminar, voltada para a construção de “uma sistemática de avaliação”, com a proposição de indicadores de sustentabilidade ambiental aplicados aos recursos hídricos para o estado da Bahia, foram utilizados os modelos PER e FPEIR (Força Motriz/Pressão/Estado/Impacto/Resposta). Um total de 33 Indicadores Básicos (prioritários – gerados a partir de dados preexistentes), 17 Indicadores prioritários (geração de novos dados) e 15 Indicadores específicos (“relevantes para o aprofundamento dos Indicadores Básicos”) foram identificados com base numa abordagem teórico-metodológica voltada

para o entendimento da “cadeia causal em cada realidade em questão, incluindo os processos de intervenção ambiental nessa realidade” (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2006, p. 38).

Magalhães Jr. (2007, p. 367), ao abordar a temática “indicadores ambientais e recursos hídricos”, apresenta uma série de indicadores potencialmente úteis à gestão de água no Brasil que envolvem, em suas dimensões, Estado/Pressões ou Impactos/Respostas, enfatizando a necessidade do desenvolvimento de um sistema de indicadores que contem-

ple uma “definição prévia de metas nacionais e locais que, por sua vez, depende da definição de um processo político planejado e estruturado”.

O documento GEO Brasil Recursos Hídricos, elaborado pelo MMA em parceria com a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Pnuma, englobou os preceitos científicos do GEO, aliados à adoção da matriz Estado/Pressão/Impacto/Resposta (Epeir), com a formulação de 91 propostas e recomendações para tomadores de

decisão, contribuindo para a “construção de um futuro sustentável para os recursos hídricos do Brasil” (Brasil, 2007, p. 18).

Os expressivos resultados obtidos, em âmbito nacional, referentes a distintas avaliações ambientais, tendo como base os Informes GEO, GEO Brasil e GEO Cidades, fazendo uso da matriz Peir, evidenciam um real interesse dos atores sociais envolvidos em prol do conhecimento e aprimoramento dos preceitos teóricos e metodológicos associados.

Referências

AGRA FILHO, Severino Soares et al. Análise e proposição de um modelo de indicadores de sustentabilidade ambiental. *Bahia Análise & Dados*, v. 4, n. 4, p. 733-744, mar. 2005. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/analise_dados/pdf/cienc_tecno/severinomarcia_feliperejane_raul.pdf>. Acesso em: set. 2005.

BRASIL. (Ministério do Meio Ambiente). *GEO Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil*. Brasília: Edições Ibama, 2002a. 440 p.

_____. Agência Nacional das Águas. *Relatório GEO Brasil: áreas urbanas e industriais*. Brasília: Pnuma, 2002b. Disponível em: <<http://ibama2.ibama.gov.br/cnia2/download-nao-vale/publicacoes/geobr/docs/drafts/Areas%20urbanas%20e%20industriais.doc>>. Acesso em: jan. 2003.

_____. (Ministério do Meio Ambiente/

Agência Nacional de Águas). *GEO Brasil: recursos hídricos: resumo executivo*. Brasília: MMA/ANA, 2007. 60 p.

BRASÍLIA (DF). Programa Brasília Integrada: GDF/BID. In: GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica Parte I: – avaliação global do programa*. 2005. Disponível em: <<http://www.st.df.gov.br/sites/100/167/00000386.PDF>>. Acesso em: set. 2005.

CONCEIÇÃO, Rodrigo Silva da; DORNELLES, Liane Maria Azevedo. Avaliação integrada de área urbana costeira com o suporte do geoprocessamento: estudo de caso: bairro do Leblon, Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. *Anais...* Belo Horizonte: Abep, 2006. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/abep2006_549.pdf>. Acesso em: ago. 2006.

_____. Avaliação urbano-ambiental em áreas de planejamento da cidade do Rio de Janeiro, com suporte do geoprocessamento. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA, 12., 2007, Natal. *Anais...* Natal: UFRN, 2007. v. 1, p. 1290-1309.

DI SARNO, Giovanni. *GEO Cidade de São Paulo 2005*. Grupo Ambiental de Montevideo. Disponível em: <<http://www.gam.org.uy/PresentacionGiovanniDiSarno.ppt>>. Acesso em: jul. 2006.

DORNELLES, Liane Maria Azevedo. *Projeto ORLE: subsídios à gestão integrada da orla marítima do bairro do Leblon*, RJ. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2005. 72 p.

GEO Cidade de São Paulo: panorama do meio ambiente urbano. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2004. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/meio_ambiente/projetos_e_acoes/0004>. Acesso em: fev. 2005.

GEO Goiás. Goiânia: Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos de Goiás, 2002. Disponível em: <<http://www.semarnh.goiias.gov.br/geog/apresentar.php>>. Acesso em: mar. 2003.

GRUPO INTERAGIR. GEO Juvenil Brasil. _____. *GEO para a Amazônia será elaborado*. 2007. Disponível em: <<http://www.geojuvenil.org.br/index.php?opcao=noticia¬id=115>>. Acesso em: nov. 2007.

INDICADORES ambientais da cidade do Rio

de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2005. 180 p.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 688 p.

MANUAL de Aplicação: Projeto GEO Cidades: metodologia para a elaboração de informes GEO Cidades. Rio de Janeiro: Consórcio parceria 21, 2002. 223 p.

MELLO, Karla Reis Cardoso de. A metodologia GEO Cidades para a elaboração do diagnóstico ambiental do município de São Paulo. In: ENCONTRO TÉCNICO ANUAL ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA CETESB, 7., 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Asec, 2006. Disponível em: <http://www.asec.com.br/v3/docs/Doc_Encontro07_KarlaReis.pdf>. Acesso em: maio 2007.

METODOLOGÍA para la elaboración de los informes GEO Ciudades: 2003. (Manual de Aplicación - Versión 1). Disponible en: <<http://www.pnuma.org/geociudades/PDFs/Manual%20GEO%20Ciudades.pdf>>. Acceso en: mar. 2005.

NOTA, Pier Massimo. Experiência inédita: Ministérios do Meio Ambiente e das Cidades e a ONU realizam parceria para implementar programa de gestão ambiental. *Cidades do Brasil*, Curitiba, n. 61, maio 2005. Disponível em: <<http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=19&newcod=913>>. Acesso em: dez. 2005.

PONTA PORÁ (MS). *Lei Complementar Nº 031/2006*. Ponta Porá: Prefeitura Municipal de Ponta Porá. Disponível em: <<http://www.pontapora.ms.gov.br/leis/19.pdf>>. Acesso em: out. 2007.

RELATÓRIO ambiental urbano integrado: informe GEO: Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Consórcio Parceria 21, 2002. 193 p.

RELATÓRIO ambiental urbano integrado: informe GEO: Manaus. 2002. Disponível em: <http://www.dale.eti.br/txt_apoio/cap1manaus.pdf>. Acesso em: mar. 2005.

SOUZA, Celia Regina de Gouveia. Projeto Siigal: o Sigercó para o Estado de São Paulo. In: ENCOGERCO 2004. *Resumos*. Salvador: Agência Costeira, 2004. Disponível em: <<http://www.agenciacosteira.org.br>>. Acesso em: jun. 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Indicadores de sustentabilidade ambiental*. Salvador: SEI, 2006.

(Série estudos e pesquisas, 75). Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/sep/pdf/sep_75/indicadores_sustenta_ambiental.pdf>. Acesso em: ago. 2006.

TAVOLUCCI, Leonor Maria; FONSECA, Maria de Lourdes Pereira. Avaliação das condições de vida no setor sudeste de Uberlândia: MG. *Revista Horizonte Científico*, Uberlândia, v. 1, n. 7, 2007. Disponível em: <<http://www.horizontecientifico.propp.ufu.br/include/getdoc.php?id=426&article=152&mode=pdf>>. Acesso em: set. 2007.

TAYRA, Flávio; RIBEIRO, Helena. Modelos de indicadores de sustentabilidade: síntese e avaliação crítica das principais experiências. *Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 84-95, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.apsp.org.br/saudesociedade/XV_1/artigo%2007_revista%2015.1.pdf>. Acesso em: nov. 2007.

Resumo

O Projeto GEO Cidades consiste numa metodologia de avaliação urbano-ambiental que oferece uma visão integrada de indicadores sociais e ambientais distribuídos numa matriz Peir (Pressão, Estado, Impacto e Resposta). Este trabalho aborda a disseminação da referida metodologia em cidades do Brasil.

Palavras-chave: GEO Cidades, Peir, Rio de Janeiro, Manaus, São Paulo.

Abstract

The project GEO Cities consists of a methodology of urban-environment evaluation, offering an integrated vision of social and environment indicators, distributed in a SPIR matrix (State-Pressure-Impact-Response). This work approaches the dissemination of the cited methodology in cities of Brazil.

Keywords: GEO Cities, SPIR, Rio de Janeiro, Manaus, São Paulo.

Recebido em outubro de 2007. Aprovado para publicação em março de 2008

Liane Maria Azevedo Dornelles é Graduada em Geologia pela UFRJ, Mestre em Geociências pela UFF, Doutora em Geografia pela UFRJ, Professora Adjunta do Departamento de Geografia Física do Instituto de Geografia da UERJ, Docente e Pesquisadora dos Programas de Pós-Graduação em Geografia (Mestrado) e em Meio Ambiente (Doutorado) e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Geoprocessamento (NEPGEO).

Crescimento do transporte informal e circuitos da economia urbana e regional: aplicação da teoria de Milton Santos na análise do fenômeno a partir dos anos 1990*

Hernán Armando Mamani

Introdução

O transporte informal¹ é um fenômeno conhecido, na metrópole do Rio de Janeiro, desde o início do século XX². Apesar disso, sua expansão a partir da segunda metade da década de 1990 foi inovadora e diferenciada das anteriores, posto que se valeu de veículos novos, maiores e mais caros, prestando serviços para a classe média. Seus operadores formaram cooperativas demonstrando

um alto grau de organização, capacidade de mobilização e luta que lhes permitiu conquistar, a partir de 2000, a legalização, seja na cidade, seja em alguns municípios e regiões do estado.

As análises habituais tratam o fenômeno como decorrente do desemprego provocado pelas transformações econômicas dos anos 1990. Seguem o racio-

* Este artigo baseia-se num capítulo de Tese de Doutorado defendida no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ) em 2004.

¹ O termo transporte informal caracteriza aqui um serviço prestado pelos próprios proprietários com veículos pequenos ou velhos. Não são necessariamente clandestinos, mas distinguem-se claramente das grandes empresas de transporte coletivo, como trem, metrô e ônibus, pelas relações de trabalho e pela organização da empresa.

² Faiscadores, Lotações e Cabritinhos precederam o transporte informal atual. Faiscadores era o nome que recebiam os primeiros microônibus que nas décadas de 1920 e 1930 concorreram com a Light & Power detentora do monopólio do transporte na cidade do Rio de Janeiro. Lotações era o nome dado aos pequenos veículos de transporte entre 1940 e 1960. Cabritinhos eram os veículos que nas décadas de 1970 e 1980 serviam áreas de difícil acesso.

cínio de que, num contexto de carência de transporte, os desempregados encontraram, na prestação desse serviço, uma fonte de renda. De igual modo, as abordagens mais eruditas³ tratam-no como efeito da reestruturação produtiva no mercado de trabalho que culmina na produção do desemprego e da “informalização”⁴.

Essas interpretações não se sustentam em fatos. Se assim o fosse, a expansão teria acontecido nos anos 1980 e não nos 1990⁵. Tampouco encontram sustentação teórica. Relacionar diretamente desemprego e expansão da economia informal é um retrocesso teórico⁶. Seria retomar, sob nova roupagem, o dualismo criticado desde os anos 1970 no Brasil e na América Latina. Considera-se aqui que a contribuição desses críticos⁷ para o estudo dos fenômenos e processos agrupados sob a expressão “setor informal” não deve ser abandonada, sob risco de desperdício de experiência e de potencial analítico das categorias então produzidas.

Esses estudos afirmam que há relação estreita entre modernização econômica

e crescimento da economia informal e entre esta e urbanização, recusando modelos dicotômicos que opunham moderno e tradicional, desenvolvimento e atraso como oposições reais. Denunciam, em suma, que o dualismo era um efeito da teoria, ocultando as relações que produzem a pobreza e a “marginalidade”. A crítica e as pesquisas, a partir dos anos 1970, contribuíram para determinar práticas sociais e padrões de urbanização típicos do “Terceiro Mundo” ou, em termos atuais, da “Periferia”, por meio dos quais as dimensões opostas relacionam-se.

É desnecessário alongar-se na descrição dessa problemática. Cabe apenas registrar que aqui é retomada a tentativa de compreender como emerge e se consolida uma atividade econômica não institucionalizada, responsável pela produção e pela reprodução da metrópole. Considera-se que a expansão do transporte no Rio de Janeiro dos anos 1990 constitui um caso de formação daquilo que Milton Santos (1979, 1990a) denominou circuito superior marginal da economia urbana e regional e se insere num processo de involução metropolitana.

³ Associação Nacional de Transportes Públicos (2000a, 2000b); Blassiano e Mariliti (1999); Blassiano (1999); Vasconcellos (2000).

⁴ Processo pelo qual a reorganização dos processos de trabalho e a regulamentação estatal estimulam relações de trabalho não-assalariado, tais como a subcontratação, as cooperativas, típicas da economia informal.

⁵ A taxa de desemprego nos anos 1980 foi bem mais elevada que a da década de 1990. Por exemplo, em 1984 a taxa de desemprego anual era de 6,67%, enquanto a mais alta da década de 1990 ocorreu em 1993, quando atingiu 4,10%. Ver Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (1996, 2001).

⁶ Mesmo reconhecendo que o processo de expulsão do mundo do trabalho e a dualização do mercado de trabalho não são fenômenos exclusivos de países periféricos. Ver Castel (1995) e Wacquant (2001).

⁷ Ver Oliveira (1976, 1982), Silva, L. (1971), Santos (1979), entre outros.

Neste artigo, pretende-se demonstrar a validade dessa tese. Para tanto, apresenta-se primeiro a Teoria dos Circuitos e da Involução Metropolitana, para aplicá-la depois ao transporte, ajustando conceitos e relacionando-os a dados. As informações utilizadas originam-se de

um banco de dados construído a partir de notícias publicadas nos jornais *O Globo*, *Jornal do Brasil* e *O Dia* entre 1992 e 2003, de pesquisa documental e de entrevistas com operadores do transporte informal realizadas entre 2000 e 2003.

Fundamentação teórica

Modernização e diferenciação metropolitana: a teoria dos circuitos

A contribuição de Milton Santos à problemática da economia informal deu-se desde uma perspectiva geográfica. O autor enfoca, assim, o processo de urbanização, e não o mercado de trabalho ou o desenvolvimento econômico nacional, como o fazem outros intelectuais contemporâneos⁸. O problema, para ele, consiste em que a teoria da urbanização, ao aplicar conceitos forjados na experiência de países centrais para explicar a experiência do Terceiro Mundo, produz um conhecimento inadequado, expresso na adjetivação do conceito de urbanização. Assim, a concentração populacional nas cidades sem o correspondente crescimento da indústria levaria ao “inchaço urbano”, ou à urbanização sem industrialização⁹. Santos (1979) afirmou, ao contrário, que a diferenciação e a segmentação da economia urbana eram efeitos de sua integração à rede econômica mundial e das sucessivas

modernizações. Isto é, a urbanização nos países periféricos associa-se à industrialização, não somente nacional mas também mundial, seja pela modernização do campo, pela revolução do consumo, pela incorporação à rede urbana ou pela reformulação do papel da cidade nesse processo, seja pela formação de Estados modernos e suas instituições.

Ao reformular organização e técnica, a indústria afeta a urbanização além das fronteiras nacionais, já que as metrópoles são centros de dinamização, interconexão e fator de diversificação e adensamento das relações econômicas. Não se trata de um desenvolvimento homogêneo nem contínuo. Nas metrópoles de países subdesenvolvidos, o processo é heterogêneo e ambíguo, na medida em que, simultaneamente à modernização de atividades, ocorre a expansão da pobreza por adoção de modelos de crescimento que são a causa de “uma distribuição de renda cada vez mais injusta que impede a expansão do emprego, assim como o desenvolvimento de um

⁸ Como fizeram respectivamente Silva, L. (1971) e Oliveira (1976).

⁹ Oliveira (1982) critica essa noção mostrando que o inchaço se deveu justamente à industrialização e não à sua ausência.

mercado interno para produtos modernos” (ibid., p. 147).

A coexistência de uma economia “moderna” e outra “não-moderna” nas cidades do Terceiro Mundo permitiu a Santos caracterizá-las, nos anos 1970, como tendo uma economia bipolar, mas não dual. A noção de espaço dividido refere-se à capacidade de cidades e regiões sustentarem atividades econômicas aparentemente opostas. A diferenciação e a segmentação da metrópole oferecem recursos econômicos e sociais diferenciados que permitem a proliferação de atividades econômicas com níveis de capital, formas de trabalho, organização e tecnologias menores e mais precárias que as do “setor moderno”. Tais atividades são formas de suprir empregos e serviços “que a economia monopolista não consegue atender” (Santos, 1990a, p. 33).

A continuidade e a complexificação desse fenômeno nos anos 1990 levaram Santos a caracterizá-lo como involução metropolitana. Processo no qual o crescimento econômico das metrópoles é paralelo à diminuição do rendimento médio e à expansão do número de empregos mal-remunerados. Nesse caso, as metrópoles, em vez de tornarem-se, simples e diretamente, lugar de coexistência de uma minoria de ricos e uma massa homogênea de superpobres, desenvolvem uma vasta classe média, pela “diversificação da produção de bens e serviços a partir das mais diversas condições técnicas ou financeiras que ocupam uma região específica e, muitas vezes, ocor-

re dentro de certas áreas da mesma metrópole” (ibid.). Assim, quanto mais populosa e extensa é uma cidade, “mais flexível quanto à criação de atividades econômicas”¹⁰ (ibid., p. 38).

Circuitos superior, inferior e superior marginal

O conceito de involução metropolitana expressa a complexificação geográfica e socioeconômica do fenômeno caracterizado nos anos 1970 como circuitos da economia urbana e regional. O termo “circuito” denomina a economia que se forma a partir da segmentação e da diferenciação socioeconômica da cidade. Descreve uma rede de cooperação econômica de extensão e localização variáveis, que relaciona produção, financiamento, distribuição e comercialização. Cada circuito é definido tanto pelo “conjunto das atividades realizadas” quanto pelo “setor da população que se liga a ele, essencialmente pela atividade e pelo consumo” (Santos, 1979, p. 33). Assim, a inserção dos consumidores varia segundo seu poder de compra e tipo de necessidade, bem como segundo sua qualificação, no caso dos trabalhadores. A localização dos empresários e das empresas nos circuitos ocorre de acordo com o tamanho e as características técnicas e organizacionais, com os modos de financiamento e as relações de trabalho e produção, conforme se aproximem ou se distanciem das relações monopolistas.

Com base nesses critérios, Santos distingue dois circuitos – o superior e o infe-

¹⁰ A isto denominou, mais tarde, flexibilidade tropical.

rior – formalmente opostos (Quadro 1), sem caracterizar “economias estanques” ou setores. São, antes, tipos ideais.

O circuito superior relaciona grandes empresas monopólicas que atuam tanto no país quanto no exterior, que utilizam amplamente tecnologia, que adotam a organização racional do trabalho e que se servem de trabalho assalariado. O conceito descreve uma organização econômica “fordista¹¹”, constituída por bancos, comércio, indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos,

atacadistas e transportadores, que atendem ao consumo de elite e de classe média, oferecendo bens e serviços em lugares apropriados. Já o circuito inferior é composto por formas de fabricação “não-capital-intensiva”, pelos serviços “não-modernos”, fornecidos a varejo pelo comércio de pequena dimensão. São atividades de interesse das populações pobres, localizadas em certas áreas da metrópole. Surgem das necessidades dos habitantes conforme sua renda e distribuição no espaço urbano.

Quadro 1: Características dos circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos

| | <i>Circuito superior</i> | <i>Circuito inferior</i> |
|--|---|---|
| Tecnologia | Capital intensivo | Trabalho intensivo |
| Organização | Burocrática | Primitiva |
| Capitais | Importantes | Reduzidos |
| Emprego | Reduzido | Volumoso |
| Assalariado | Dominante | Não obrigatório |
| Estoques | Grande quantidade e /ou alta qualidade | Pequena quantidade, qualidade inferior |
| Preços | Fixos (em geral) | Submetidos à discussão entre comprador e vendedor |
| Crédito | Bancário institucional | Pessoal não institucional |
| Margem de lucro | Reduzida por unidade, mas importante pelo volume de negócios (com exceção dos produtos de luxo) | Elevada por unidade, mas pequena em relação ao volume de negócios |
| Relações com clientela | Impessoais e/ou com papéis | Direta e personalizada |
| Custos fixos | Importantes | Desprezíveis |
| Publicidade | Necessária | Nula |
| Reutilização dos bens | Nula | Freqüente |
| <i>Overhead</i> de capital ¹² | Indispensável | Dispensável |
| Ajuda governamental | Importante | Nula ou quase nula |
| Dependência direta do exterior | Grande atividade voltada para o exterior | Reduzida ou nula |

Fonte: Santos (1979, p. 34).

¹¹ Ver Aglietta (1986).

¹² Diz-se das despesas operacionais de um negócio que não concernem ao trabalho e aos materiais.

A descrição tópica dos aspectos que distinguem os circuitos é completada por Santos com a descrição das relações hierárquicas e de complementaridade simples e recíprocas que os relacionam. No nível mais elevado, a relação do circuito superior com a economia regional ou metropolitana ocorre por meio dos bancos, que financiam indústrias urbanas, do comércio e dos serviços. Já no nível regional, a conexão entre circuitos ocorre por meio do transporte, do comércio atacadista e dos serviços. Os dois primeiros atuam, ainda, como relés, ou seja, como reguladores dos circuitos.

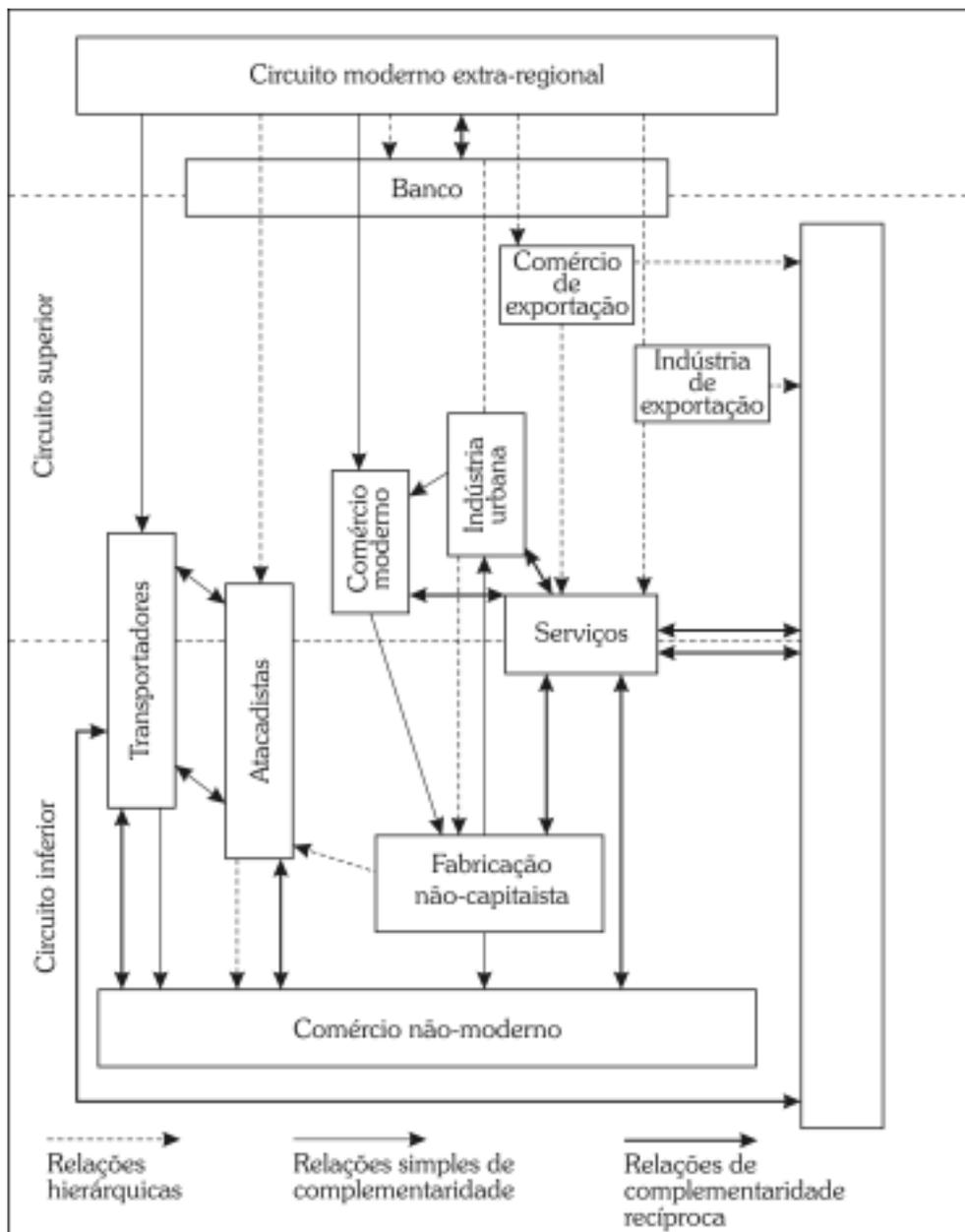
O circuito inferior contribui para o crescimento econômico regional mesmo que suas atividades pareçam opostas às atividades modernas da economia urbana (ver Gráfico 1).

Em países com processos de industrialização substitutiva, poderia existir, ainda, um circuito intermediário que Santos denomina circuito superior marginal (Santos, 1990b, p. 35-36), originado da sobrevivência de formas técnicas e organizacionais menos modernas ou como resposta da economia regional a uma demanda não satisfeita – inspirada nos padrões mais atuais de consumo. Suas atividades podem destinar-se a atender a necessidades do circuito superior ou do circuito inferior. A ambivalência pode fazê-lo complementar o circuito superior ou rivalizar com ele, conforme a conjuntura e a área de atuação. Por possuir características mistas ou intermediárias, opera junto ao circuito superior.

Ambos “utilizam a cidade como mercado unificador da mão-de-obra, economias externas, de capital e um lugar de consumo” (id., 1979, p. 246). E “pretendem inserir-se na chamada economia urbana moderna” (id., 1990b, p. 35). Entretanto, distingue-se – por responder a necessidades de consumo locais já existentes – do circuito superior, que, em razão de sua estrutura econômica e financeira, cria consumo. Seus preços são mais elevados e balizam os praticados no circuito superior, aumentando seus lucros. Mas também pode atuar de modo a impedir a formação de oligopólios (ibid., p. 35-36).

Finalizando a descrição da teoria dos circuitos, há que frisar que, em todos os casos, a metrópole unifica e articula processos econômicos diversos e formalmente contraditórios, favorecidos e potencializados pela sua extensão, diferenciação e segmentação. Nela, a modernização técnica e organizacional – estimulada verticalmente pelos monopólios – é precedida pela formação de necessidades, expectativas de consumo e estilos de vida. A prosperidade é concomitante à proliferação da pobreza. Das atividades econômicas surgidas para atender às necessidades dos pobres emerge uma vasta classe média, que estimula o crescimento e a diversificação econômica numa disposição vertical. Portanto, a modernização em metrópoles extensas e diversificadas multiplica-se em efeitos locais diferenciados e amiúde contraditórios.

Gráfico 1: Elementos dos dois circuitos



Fonte: Santos (1979, p. 31).

Transporte e circuitos

Aplicar a teoria dos circuitos aos transportes apresenta alguma dificuldade, que começa no momento de tipificar o transporte informal realizado por vans. Como caracterizá-lo? Pode ser pensado como a formação de um circuito superior marginal nos transportes urbanos, se considerarmos o sistema convencional (ônibus, barcas, metrô e trem) pertencente ao circuito superior. Nesse caso, o transporte por kombis seria caracterizado como circuito inferior. Esse raciocínio, contudo, vai de encontro à explicação de Santos (1979, p. 158), para quem o transporte urbano por ônibus corresponde ao circuito inferior. É preciso buscar outra solução.

Se abordado pela perspectiva da necessidade satisfeita, o transporte oferece mobilidade metropolitana – que não é monopólio das empresas de transporte coletivo. Em grande medida essa mobilidade é condicionada pela indústria automobilística. É essa indústria, e não as empresas de transporte coletivo, que corresponde ao circuito superior.

É preciso destacar que a mobilidade urbana, ao contrário de outros bens e serviços, tem como ideal o transporte individual, o automóvel. A hegemonia do transporte individual torna inferior o

transporte coletivo, falta-lhe velocidade, flexibilidade, adequação às necessidades pessoais e distinção social. Nesse sentido, o transporte coletivo tende a servir pobres¹³.

Pensar os transportes em termos de circuitos econômicos requer ultrapassar as necessidades de mobilidade para pensar sua forma de produção e consumo. Desse modo, o circuito superior se envolve na produção dos meios de mobilidade, não na prestação direta do serviço. Corresponde à indústria automobilística, que opera fora das metrópoles, sendo monopólica e internacional.

Os tipos de consumo de mobilidade podem ser relacionados aos veículos. Ninguém ignora que automóveis, táxis, ônibus, vans, kombis e motos são diferenciados¹⁴ em qualidade, preço e tipo de usuários. Já em relação à produção do serviço e às formas de consumo, podem ser concebidos tantos circuitos quantos tipos de veículos existirem.

A ação da indústria automobilística confirma ainda outro aspecto arrolado por Santos como típico do circuito superior: as sucessivas modernizações determinam novas práticas econômicas e tipos de consumo. Estabelece uma nova

¹³ Ver Silva, O. (2000) e Vasconcellos (2000).

¹⁴ Em termos nativos, os tipos de serviços diferenciam-se pelo veículo e pelo modo de operação e seu grau de legalidade: assim, pirata identifica ônibus e táxis. Kombis e vans realizam lotadas (tipo de serviço), e as vans podem ser usadas como fretamento. Eventualmente, carros de passeio operam como transporte coletivo; nesse caso, o modo de operação é denominado lotada.

relação entre circuitos, estimulando os circuitos superior, superior marginal e inferior pelas atividades que desloca.

Utilizar a teoria dos circuitos para tentar compreender a expansão do transporte informal e suas singularidades exige que se considere a ação da indústria automobilística no Brasil ao longo dos anos 1990, já que travou uma disputa estratégica nos mercados nacional e sul-americano e por eles. Ampliou o parque industrial e diversificou sua produção, atraindo investimentos. Esse processo foi simultâneo à reestruturação das relações industriais (geográficas, técnicas e organizacionais). Assim, a modernização originada na concorrência entre montadoras no mercado mundial promove a formação de circuitos, tanto no extremo moderno, quanto no “informal”, como se verá.

Indústria automobilística e transporte: conjuntura de uma modernização

Os anos 1990 foram um período de modernização marcado pela abertura de importações. Coincide com a “reestruturação” da indústria automobilística mundial, que disputou novos mercados, barateou os custos¹⁵ e implementou uma política na qual o Brasil desempenhou um papel importante. O potencial exportador do País, assim como o redu-

zido número de veículos por habitante, num contexto de estabilidade monetária, tornou-o extremamente atrativo e disputado. De modo que, durante os anos 1990, a oferta de veículos e o número de marcas comercializadas no Brasil aumentaram consideravelmente, por meio da importação e, principalmente, da entrada de novas montadoras¹⁶.

Nessa conjuntura, o mercado de utilitários – em especial dos modelos que atuam no transporte informal – foi o mais concorrido. Até então as kombis fabricadas pela Volkswagen eram os veículos mais utilizados nas metrópoles brasileiras. A partir de meados da década de 1990, o número cresceu expressivamente. Assim, em 2002, onze novos modelos eram utilizados no transporte informal da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (ver Quadro 2).

As montadoras asiáticas – Hyundai, ASIA Motors e KIA – importaram, na primeira metade da década, modelos que consomem menos combustível, ofertando-os a preços e condições de crédito muito favoráveis, facilitados pela abertura das importações e pela valorização da moeda.

O aumento da produção desses veículos no Brasil ocorre a partir de 1998¹⁷. Segundo dados da Associação Nacional de Veículos Automotores (Anfavea), em 2003, onze montadoras atuavam na

¹⁵ Trata-se do corolário da crise da indústria automobilística norte-americana, afetada pela concorrência japonesa e européia e pela saturação dos mercados iniciada no final dos anos 1970. Ver Abreu (1998).

¹⁶ O mesmo pode ser dito para cada um dos tipos de veículos comercializados.

¹⁷ Quando a importação de veículos é dificultada a empresas que não produzam no País.

produção de “camionetas de uso misto” – expressão que classifica os veículos aqui estudados. Trata-se do maior

número de montadoras operando na produção e comercialização de um mesmo tipo de veículo¹⁸ (ver Quadro 3).

Quadro 2: Veículos usados para o transporte de passageiros na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2002 (por modelo, montadora e país de origem)

| <i>Montadora</i> | <i>Veículo</i> | <i>Origem</i> |
|------------------|----------------|-------------------|
| Asia | Topic | Coréia |
| Asia | Towner | Coréia |
| KIA | Besta | Coréia |
| Hyundai | L300 | Coréia |
| Mercedes Benz | Sprinter | Argentina |
| Renault | Minibus | Argentina |
| Iveco | Daily | Sem identificação |
| Fiat | Ducato | Brasil |
| Peugeot | Boxer | Sem identificação |
| Citroën | Jumper | Sem identificação |
| Volkswagen | Kombi | Brasil |

Fonte: Pesquisa de Tese.

Quadro 3: Participação das montadoras por tipo de veículo na produção nacional – Brasil (2003)

| <i>Tipo de veículo</i> | <i>Montadoras</i> | | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------------------------|------|----|---------|----------|--------|---------|-----------------|---------|----|
| <i>Passageiros e uso misto</i> | | | | | | | | | | |
| Passageiros | Fiat | Ford | GM | Honda | Renault | Toyota | VW | | | |
| Uso misto (comerciais leves) | Fiat | Ford | GM | Renault | VW | | | | | |
| Camionetas de uso misto | Fiat | Ford | GM | Honda | Chrysler | MMC | Nisan | Peugeot-Citroën | Renault | VW |
| Camionetas especiais | Fiat | VW | | | | | | | | |
| Camionetas de carga | Fiat | Ford | GM | Iveco | MMC | Nisan | Peugeot | Renault | VW | |
| Utilitários | Land Rover | | | | | | | | | |

Continua

¹⁸ Pode parecer contraditório que anteriormente se tenha falado de onze montadoras. Cabe esclarecer que no primeiro caso utilizaram-se veículos novos e usados; no segundo, todas as montadoras operantes. Cabe lembrar que alguns veículos fabricados na Argentina entram ao Brasil como se fossem nacionais.

Quadro 3: Continuação

| Tipo de veículo | Montadoras | | | | | | | | | |
|---|-------------------|----------|----------|--------|---------------------|----|--|--|--|--|
| <i>Comerciais pesados Caminhões</i> | | | | | | | | | | |
| Semileves | Agrale | Fiat | Ford | Iveco | Peugeot -Citroën | | | | | |
| Leves | Agrale | Ford | Chrysler | VW | | | | | | |
| Médios | Ford | Chrysler | VW | | | | | | | |
| Semipesados | Ford | Chrysler | Scania | VW | | | | | | |
| Pesados | Ford | Chrysler | Scania | Volvo | VW | | | | | |
| <i>Ônibus</i> | | | | | | | | | | |
| Chassis | Agrale | Iveco | Chrysler | Scania | Volvo | VW | | | | |
| Plataforma | Chrysler | | | | | | | | | |

Fonte: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (2004).

O crescimento – provocado pela indústria automobilística ao disputar mercados e integrar sua produção mundialmente – foi facilitado pela política de importação brasileira. Confirma-se, assim, a validade da variável postulada pela Teoria dos Circuitos de Santos, desconsiderada pelos analistas do transporte informal. Nas grandes metrópoles brasileiras, a modernização estimula a economia informal.

O transporte urbano como circuito superior marginal

O fato de Santos tratar do transporte urbano de passageiros como se correspondesse ao circuito inferior não deve obstar ao reconhecimento da hierarquia existente entre tipos de transporte, verificada não somente entre ônibus e vans, mas também entre as empresas de ôni-

bus atuantes no centro e na periferia, entre as atuantes na capital e no interior ou ainda entre ônibus e transporte informal. No que tange à diferença entre ônibus, vans e kombis, as empresas de ônibus apresentam claramente uma organização empresarial com organização burocrática do trabalho e uso de mão-de-obra assalariada (ver Quadro 4). Isso, aliado aos altos custos de manutenção das instalações e veículos, requer o investimento de um grande volume de capital fixo e investimentos capazes de fazer frente aos custos de renovação de frota. Já as vans e kombis são modalidades de transporte surgidas por iniciativa de proprietários individuais: não requerem, em princípio, grande volume de capital, se comparados às empresas de ônibus, embora individualmente seja necessário o uso de poupanças pessoais, familiares, e/ou da capacidade de crédito pessoal (bancário ou de outro tipo).

Contudo, a associação em cooperativas e a legalização, mesmo que parcial, induzem à prestação de serviços e à consolidação de organizações que buscam

alcançar padrões de eficiência empresariais, a partir de relações de trabalho heterogêneas, como ilustra o Quadro 4.

Quadro 4: Características dos dois circuitos do transporte urbano por tipo de veículo

| <i>Aspectos</i> | <i>Ônibus</i> | <i>Vans</i> | <i>Kombi</i> |
|--|---|--|--|
| Tecnologia | Trabalho intensivo | Trabalho intensivo | Trabalho intensivo |
| Organização | Burocrática | Mista ¹⁹ | Mista |
| Capitais | Importantes | Relativamente reduzidos | Relativamente reduzidos |
| Emprego | Volumoso | Volumoso | Volumoso |
| Trabalho assalariado | Dominante | Não obrigatório | Não obrigatório |
| Estoques | Sem | Sem | Sem |
| Preços | Fixo | Fixo (em geral) | Fixo (em geral) |
| Crédito | Bancário institucional | Pessoal não-institucional | Pessoal e variável |
| Margem de lucro | Reduzida por unidade mas importante pelo volume de negócios | Elevada por unidade mas pequena em relação ao volume de negócios | Elevada por unidade mas pequena em relação ao volume de negócios |
| Relações com clientela | Impessoais ²⁰ | Diretas e personalizadas | Diretas e personalizadas |
| Custos fixos | Importantes | Importantes | Importantes |
| Publicidade | Nula | Nula | Nula |
| Reutilização dos bens | Freqüente | Freqüente | Freqüente |
| <i>Overhead</i> de capital ²¹ | Baixo | Baixo | Baixo |
| Ajuda governamental | Importante | Nula | Nula |
| Dependência direta do exterior | Nenhuma | Nenhuma | Nenhuma |

Fonte: Pesquisa de Tese (inspirada em Santos, 1979).

¹⁹ Combinação de gestão pessoal da operação direta com tentativas mais ou menos heterogêneas de constituir as cooperativas como organização “burocrática”.

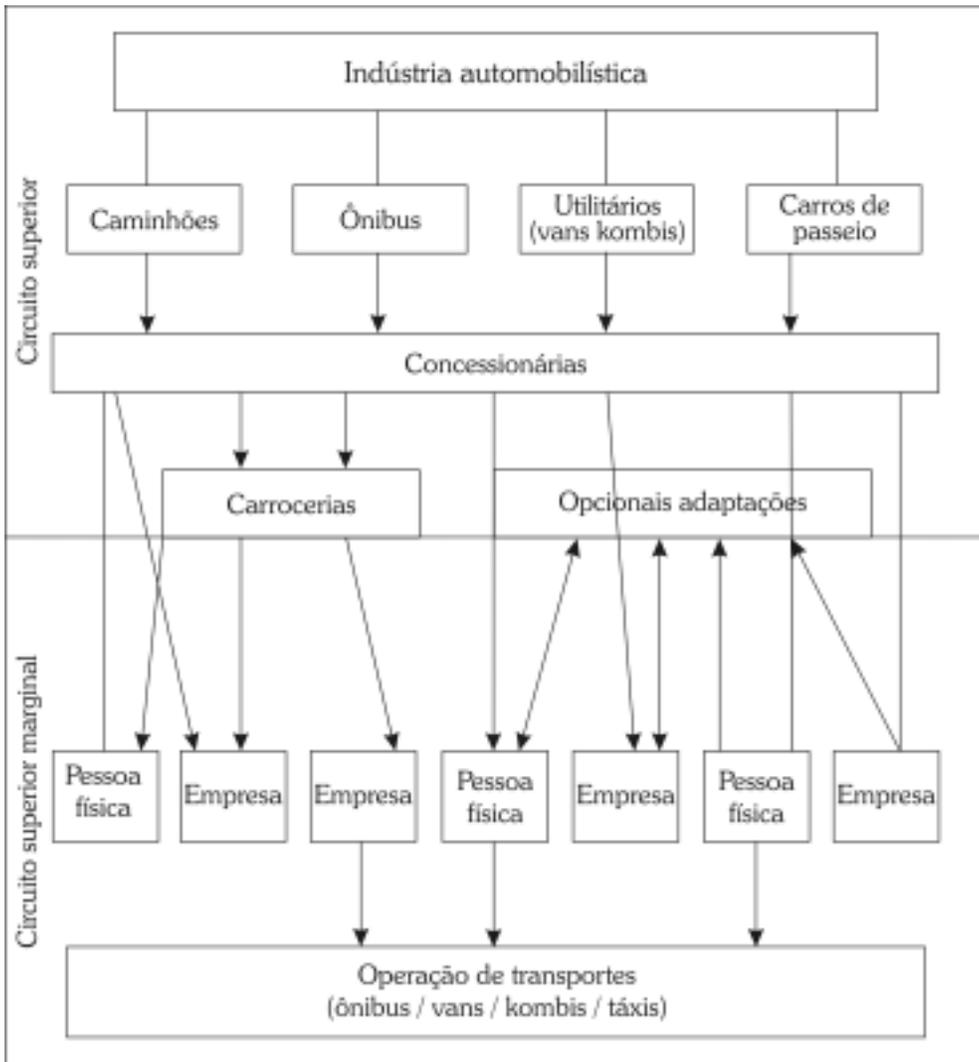
²⁰ Impessoais sob o ponto de vista da organização do trabalho.

²¹ Diz-se das despesas operacionais de um negócio que não concernem ao trabalho e aos materiais.

É importante notar que as três modalidades de transporte relacionam-se de forma bastante direta ao circuito superior: são clientes do sistema de revenda das montadoras (concessionárias), entretanto

a relação pode ser diferenciada de acordo com o tipo de veículo e com o tipo do cliente – empresa ou pessoa física –, como ilustra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Transportes e circuitos da economia urbana



Fonte: Pesquisa de Tese.

Os ônibus podem ser totalmente produzidos pela montadora (Volkswagen) ou parcialmente, na forma de chassis, recebendo carrocerias produzidas por outras empresas (Marcopolo e Ciferal, por exemplo). Nesse sentido, ônibus e caminhões possuem um esquema de compra semelhante. Para adquiri-los, é preciso acionar as concessionárias ou encomendar os veículos diretamente da indústria automobilística. No caso dos ônibus, atuam apenas empresas, não atuam pessoas físicas; já no dos caminhões, pessoas físicas também podem adquiri-los. Com vans e kombis ocorre algo semelhante: a diferença é que os veículos destinados ao transporte informal não são comprados por empresas²². Por outro lado, chegam prontos para o transporte ou podem ser adaptados. Assim, no caso das kombis, é possível instalar equipamentos que permitam o uso de gás natural como combustível, bem como dispositivos para abertura automática ou mecânica das portas etc.

A analogia entre transporte e indústria automobilística continua nas vendas sucessivas, que relacionam o circuito superior ao inferior. Aqui, a oposição entre empresa e pessoa física é ainda analiticamente valiosa. Mas é preciso frisar que as concessionárias ocupam um lugar de destaque no processo, ilustrado no Gráfico 3.

A concessionária opera, nesse caso, como os atacadistas na proposta teórico-analítica de Santos. Isto é, promove e interconecta os circuitos pela “administração do crédito”, e assim os regula. O crédito pode estimular ou desestimular tanto o pequeno quanto o grande investidor. Também, nesse caso, a clivagem empresas *versus* pessoas físicas explica as diferenças. Empresas e serviços de transporte legais podem ter acesso ao crédito em condições mais favoráveis, enquanto os ilegais pagam mais caro e se arriscam mais²³.

A revenda estimula a formação de uma frota de veículos adquirida a preços menores que opera na periferia das grandes metrópoles e em municípios do interior. Mas, mesmo assim, persistem as diferenças entre ônibus, vans e kombis. As empresas de ônibus possuem suas próprias revendedoras, ofertando seus veículos usados a outras empresas, bem como a particulares, que podem utilizá-los como “ônibus piratas”²⁴. No que respeita às vans e kombis, a concessionária pode intervir quando se trata de compra de veículos novos, mas a compra direta (Operador no Gráfico 3) e sem crédito bancário tende a ampliar-se quanto mais antigo o veículo for²⁵. Nos pontos mais extremos do circuito inferior e geograficamente mais periféricos, a

²² O mesmo ocorre com os táxis. Sendo legais, contudo, possuem outras condições de crédito.

²³ O crédito para empresas ou para permissionários de transporte tem prazo e juros menores, além de linhas exclusivas dos bancos públicos.

²⁴ Ao longo do texto tenho abstraído a diferença entre ônibus. Mas é preciso esclarecer que a revenda de ônibus urbanos convencionais alimenta o transporte coletivo de outros municípios e o transporte escolar. O ônibus pirata tem origem na revenda de ônibus especiais ou de média distância.

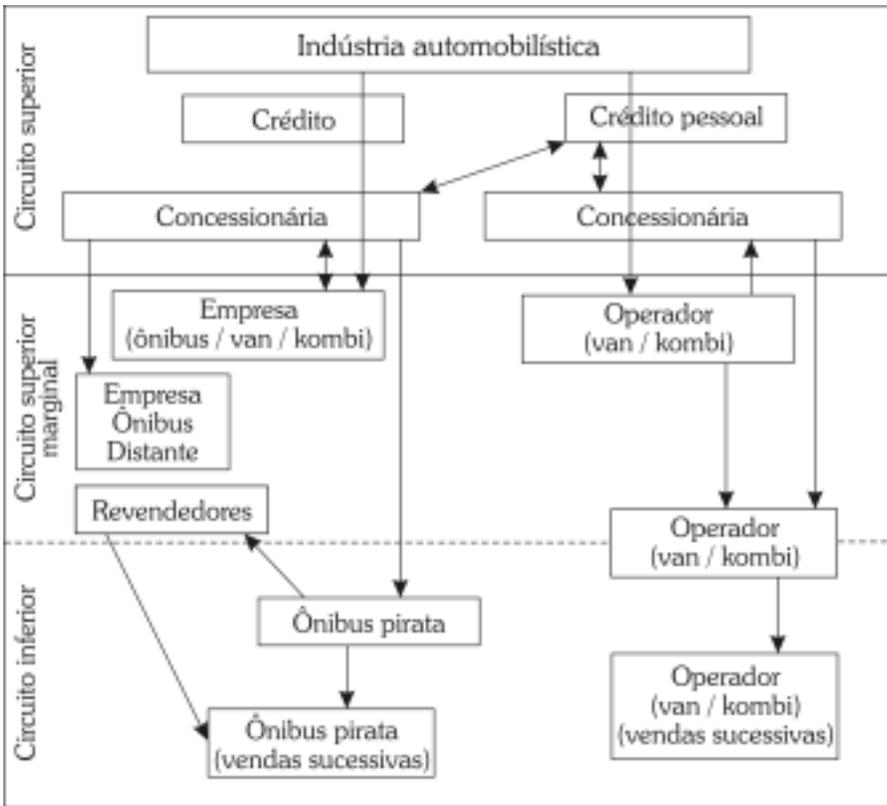
²⁵ Existe uma extensa rede geográfica de compra e venda de veículos utilitários usados.

revenda ocorre diretamente entre proprietários tantas vezes quanto o estado do veículo permitir²⁶.

Em suma, se o antigo sistema de “transporte informal” – “ônibus piratas”, kombis e carros usados – já configurava

um circuito inferior, a entrada de veículos novos, facilitada pelo aumento da concorrência entre montadoras e pelo crédito fácil, formou um circuito superior marginal. A revenda desses veículos renovou a frota, estimulando a diversificação e a expansão geográfica do transporte informal.

Gráfico 3: Elementos dos circuitos do transporte com ênfase na revenda e no circuito inferior



Fonte: Pesquisa de Tese.

²⁶ Assim, por exemplo, uma kombi nova custava, em 2003, R\$ 25.921,00, enquanto uma usada do mesmo ano custava R\$ 22.900,00; de 2002, custava R\$ 19.200,00. O preço das fabricadas em 1994 caía para R\$ 7.500, 00. Entre as importadas, por exemplo, a “Boxer 15 passageiros” da Peugeot nova custava R\$ 57.367,00 em 2003, ao passo que o modelo de 2000 valia R\$ 34.500 (*O Globo e Folha de S.Paulo*, nov. 2003).

Conclusão

A expansão do transporte informal na segunda metade da década de 1990 não foi um fenômeno exclusivo da metrópole do Rio de Janeiro, mas se estendeu a boa parte das regiões metropolitanas brasileiras. Argumentou-se aqui que essa expansão não teve como única causa o desemprego e a carência de transporte. Constitui, antes, a formação de um novo circuito no transporte estimulado pela modernização da indústria automobilística. Essa modernização de veículos e processos produtivos deu-se num contexto de intensa concorrência mundial. Assim, o aumento da mobilidade não foi propiciado apenas no transporte coletivo, mas também, e principalmente, no individual, favorecido pelo aumento da oferta, pela estabilidade econômica e pelas políticas públicas e privadas. No início do processo, as vans ofereceram serviços diferenciados mais flexíveis, a preços ligeiramente superiores aos dos ônibus convencionais. Mais tarde, essa diferença ficou restrita a um pequeno grupo legalizado de vans, enquanto o restante caiu na ilegalidade e não parou de crescer.

Se o antigo sistema de transporte informal – ônibus piratas e kombis – já con-

figurava um circuito inferior, cria-se um circuito superior marginal por meio da entrada de veículos novos e das condições de financiamento. A renovação daquela frota e a revenda sucessiva dos veículos usados estimularam a proliferação de práticas típicas do circuito inferior no transporte num extenso território. O fenômeno aparece como a sucessão indefinida de circuitos descendentes e o constante ressurgimento de transportes informais nas cidades. Essa proliferação cessa apenas com a destruição física dos veículos. No entanto, a frota é constantemente ampliada pela revenda de “novos” veículos usados.

Finalizando, o esquema bipolar de Santos é eficaz e valioso na compreensão da expansão da economia informal. Fornece instrumentos que permitem delinear as relações verticais e horizontais que a caracterizam, bem como sua dinâmica. Contudo, encontra seus limites ao tentar estabelecer quais seriam as práticas, os grupos e as atitudes que conformam os circuitos inferior e marginal superior.

Referências

ABREU, A. et al. *Reestruturação produtiva, trabalho e educação: os efeitos sociais do processo de “terceirização” em três regiões do país*. Campinas: Cedes/Finep/CNPq-PCDT, 1998. (Relatório de Pesquisa). Mimeografado.

AGLIETA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI, 1998.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, 1996.

_____. Rio de Janeiro: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (Brasil). *Transporte clandestino no Brasil*: documento setorial. São Paulo: ANTP, n. 1, jul. 2000a.

_____. *O transporte na cidade do século 21*. São Paulo: ANTP, 2000b.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (Brasil). *Tabelas 2003*. Disponível em: < <http://www.anfavea.com.br/tabelas.html> > . Acesso em: 20 jan. 2004.

BALASSIANO, R. *Transporte alternativo na ligação Baixada Fluminense e Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

_____; MARARILITI, G. G. *Buses & vans: assessing public transport competition*. Nairobi, Kenya, 1999. Mimeografado.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.

MAMANI, Hernán Armando. *Transporte informal e vida metropolitana: estudo do Rio de Janeiro nos anos 90*. 2004. 431 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

OLIVEIRA, F A economia brasileira: crítica à razão dualista. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976. (Seleções Cebrap 1).

_____. O estado e o urbano no Brasil. *Espaço & debates*, n. 6, jun./set. 1982.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: F Alves, 1979.

_____. Involução metropolitana e economia segmentada: o caso de São Paulo. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro (Org.). *Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990a.

_____. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990b.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalização*. 1971. 142 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1971.

SILVA, Luiz Antônio Machado da; CHINELLI, F Velhas e novas questões sobre a informalização do trabalho no Brasil atual. In: _____. (Org.). *Qualificação e informalidade*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Cultura e da Educação, 1997.

SILVA, O. C. *O carro diante dos bois e a imprensa a reboque: o automóvel como vetor de expansão urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2000. 118 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

VASCONCELLOS, Eduardo A. A cidade e os transportes. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. *Transporte clandestino no Brasil*. São Paulo: ANTP, 2000.

WACQUANT, L. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

Resumo

O presente artigo busca explicar o crescimento do transporte informal a partir dos anos 1990. Partindo da experiência da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sustenta-se que o fenômeno não pode ser atribuído apenas ao desemprego e à carência de transporte. Na verdade, trata-se de um caso de formação de um circuito superior marginal da economia urbana e regional, inserido num processo de involução metropolitana, de acordo com a teoria de Milton Santos. Nessa perspectiva, a indústria automobilística e a política industrial brasileira assumem uma posição de destaque. A abertura das importações e a concorrência pelo mercado nacional estimularam o crescimento da oferta de furgões para transporte de passageiros e, ato contínuo, a revenda progressiva de veículos usados a preços menores em lugares mais afastados, e criaram condições para a expansão do transporte informal.

Palavras-chave: transporte urbano, economia informal, indústria automobilística.

Abstract

This article explains the growth of the informal transport in the nineties. Leaving of the experience of Rio de Janeiro's Metropolitan Area, we sustained that the phenomenon cannot be attributed, only, to the unemployment and the lack of transport. In fact, it is a case of a Marginal Superior Circuit of the urban and regional economy, inserted in a process of metropolitan involution, of agreement to Milton Santos theory. In this perspective the automobile industry and the Brazilian industrial politics assume a prominent position. The opening of the imports and the competition for the national market stimulated the growth of the used vans' offer to people's transport. The progressive and continuous resale of vehicles used at smaller prices in remote places created conditions for the expansion of the informal transport.

Keywords: urban transport, informal economy, automobile industry.

Recebido em setembro de 2007. Aprovado para publicação em abril de 2008

Hernán Armando Mamani é Graduado em Ciências Sociais (1990), Mestre em Sociologia (1996) pelo IFCS/UFRJ, Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ (2004) e Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense. Tem experiência na área da sociologia do trabalho, da sociologia urbana e do planejamento urbano e regional, dedicando-se aos seguintes temas: trabalho e economia informal, desenvolvimento e circulação urbana.

Instruções aos colaboradores dos **CADERNOS IPPUR**

1. As contribuições enviadas sob a forma de artigo devem ser apresentadas em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas, incluindo figuras, notas de rodapé, referências e anexos. As figuras deverão ser em P&B, ter extensão JPG ou TIF e 300 dpi.
 2. O texto deve ser digitado com fonte 12 e espaçamento de 1,5. As citações de mais de três linhas, notas de rodapé, paginação e legendas de ilustrações e tabelas devem ser digitadas com fonte tamanho 10 e espaçamento simples.
 3. As referências devem ser redigidas de acordo com a NBR 6023/2002 da ABNT:
 - a) *Livro* – último sobrenome em caixa-alta, seguido de prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). Título em destaque (itálico): subtítulo. Número de edição, a partir da segunda. Local de publicação: editora, ano de publicação. Número total de páginas do livro. Quando houver mais de um volume, citar somente o número de volumes (Coleção ou Série).
Exemplos:
MOOG, Vianna. *Bandeirantes e pioneiros*: paralelo entre duas culturas. 19. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2000. 351 p.
MAMANI, Hernán Armando. *Transporte informal e vida metropolitana*: estudo do Rio de Janeiro nos anos 90. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 2 v.
 - b) *Artigo* – último sobrenome em caixa-alta, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; título do periódico em destaque (itálico), local de publicação, nº do volume, nº do fascículo, da página inicial e final do artigo, mês e ano de publicação.
Exemplo:
HABERMAS, Jürgen. O falso no mais próximo: sobre a correspondência Benjamin/Adorno. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 69, p.35-40, jul. 2004.
 - c) *Capítulo de livro*
Exemplo:
OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Mudanças no espaço metropolitano: novas centralidades e dinâmicas espaciais na metrópole fluminense. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A Editora; FAPERJ, 2006. p. 79-97.
 - d) *Dissertações e Teses*
Exemplo:
MARQUES, Ana Flávia. *Novos parâmetros na regionalização dos territórios*: estudo do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) na Amazônia legal e das bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul. 2006. 189f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.
 - e) *Artigo e/ou matéria de revista em meio eletrônico*
Exemplo:
WACQUANT, Loïc. *Elias no gueto*. Rev. de Sociologia e Política, Curitiba, n. 10, jun. 1998. Disponível em: < <http://www.humanas.ufpr.br/publica/revsocpol> >.
4. Deve ser enviado um resumo em português (ou espanhol) e inglês, e uma relação de no máximo 5 (cinco) palavras-chaves (em português e inglês) para efeito de indexação.
 5. O autor deve enviar informações relativas à sua trajetória profissional e vínculos institucionais (no máximo 5 linhas).
 6. O autor de artigo publicado em *Cadernos IPPUR* receberá três exemplares do respectivo fascículo da revista.
 7. Os artigos devem ser enviados à Comissão Editorial dos *Cadernos IPPUR* através do endereço eletrônico cadernos@ippur.ufjf.br.
 8. Em caso de aprovação, o autor deverá enviar pelo correio o formulário (disponível na homepage) de autorização devidamente preenchido e assinado para disponibilização em texto completo nas bases de dados às quais os *Cadernos IPPUR* estejam indexados, incluindo a Base Minerva da UFRJ.
 9. Para as resenhas críticas de publicações, recomenda-se o máximo de 4 páginas.

IPPUR/UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
Rio de Janeiro (RJ) CEP 21.941-590
Tel: (21)2598-1676
Fax: (21)2598-1923

Para assinatura ou número avulso, consultar: <http://www.ippur.ufjf.br>