

ISSN 0103 8117

# BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 19 n. 3 p. 635-886 out./dez. 2009



**Governo do Estado da Bahia**  
Jaques Wagner

**Secretaria do Planejamento – Seplan**  
Walter Pinheiro

**Superintendência de Estudos Econômicos  
e Sociais da Bahia – SEI**  
José Geraldo dos Reis Santos

**Diretoria de Pesquisas – Dipeq**  
Thaiz Silveira Braga

**Diretoria de Estudos – Direst**  
Edgard Porto

**Coordenação de Pesquisas Sociais – Copes/Dipeq**  
Laumar Neves de Souza

**Coordenação de Estudos Especiais – Coesp/Direst**  
Thiago Reis Góes

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

#### **Conselho Editorial**

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosépio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

#### **Conselho Temático**

Ana Clara Torres Ribeiro (IPPUR/UFRJ), Ana Fernandes (UFBA), Heloisa Soares de Moura Costa (UFMG), Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (IPPUR/UFRJ), Pedro de Almeida Vasconcelos (UCSal/UFBA), Rosa Moura (Ipardes)

#### **Editor**

Francisco Baqueiro Vidal

#### **Coordenação Editorial**

Patricia Chame Dias, Ilce Carvalho

#### **Revisão de Linguagem**

Calixto Sabatini (port.), Christiane Eide June (ing.)

#### **Coordenação de Biblioteca e Documentação – Cobi**

Ana Paula Sampaio

#### **Normalização**

Raimundo Pereira Santos, Eliana Marta Gomes da Silva Souza

#### **Coordenação de Disseminação de Informações – Codin**

Márcia Santos

#### **Padronização e Estilo/Editoria de Arte**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto, Aline Santana (estag.)

#### **Produção Executiva**

Anna Luiza Sapucaia

#### **Capa**

Julio Vilela

#### **Editoração**

Agapê Design

---

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e  
Sociais da Bahia, 2009.  
v.19  
n.3  
Trimestral  
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

---

Impressão: EGBA  
Tiragem: 1.200 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB  
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia  
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781  
[sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)



# SUMÁRIO

Apresentação	639	Intervenções urbanas e unidades existenciais: o Projeto Rio Cidade como um estudo de caso <i>Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós</i>	759
<b>GESTÃO E INSTRUMENTOS</b>	641		
Cidades, tecnologias de informação e comunicações e planejamento urbano <i>Othon Jambeiro</i>	643	Centralidade na cidade contemporânea, novos sujeitos e projetos: o caso das universidades na área central do Rio de Janeiro <i>Rachel Torrez</i>	777
Plano diretor no Estatuto da Cidade e perspectivas atuais do planejamento urbano <i>Glória Cecília dos Santos Figueiredo</i>	655		
O Estatuto da Cidade e a ZEIS: estudo da regulamentação e aplicabilidade do instrumento urbanístico no Brasil <i>Aparecida Netto Teixeira</i>	667	As ruas da cidade tradicional: a morfologia do centro de uma cidade média - Campina Grande, Paraíba, Brasil <i>Doralice Sátyro Maia</i>	791
A participação do Estado nas mais-valias urbanas: perspectivas para Salvador <i>Lesdli Carneiro de Jesus</i>	679	Autoconstrução em Salvador: a moradia possível <i>Maria Raquel Mattoso Mattedi</i>	805
Discutindo parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal <i>Nathan Belcavello de Oliveira</i>	693	Os edifícios São Vito e Mercúrio: uma história que não se conta <i>Clara Passaro</i>	817
Operações urbanas – a produção e o controle do espaço público em diferentes escalas <i>Ludmila Dias Fernandes</i>	707	<b>QUESTÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE</b>	833
<b>EXPRESSÕES DA REALIDADE URBANA</b>	717	Cultura e direito à cidade: espaços públicos de comunicação popular em Salvador, na Bahia <i>Angelo Serpa</i>	835
O retorno da questão habitacional nas políticas do Estado brasileiro: elementos para uma reflexão sociológica <i>Brasilmar Ferreira Nunes</i> <i>João Maurício Martins de Abreu</i>	719	Considerações sobre algumas dinâmicas socioespaciais encontradas em festas populares do candomblé: A participação nos espaços públicos <i>Thais de Bhanthumchinda Portela</i>	849
Os condomínios residenciais fechados na Região Metropolitana de Salvador <i>Rafael de Aguiar Arantes</i> <i>Inaiá M. M. de Carvalho</i>	735	Cidades inacessíveis: uma violação ao direito à experimentação dos centros urbanos pelas pessoas com deficiência <i>Paulo Roberto Neves Santos</i> <i>José Bezerra Viana Neto</i>	863
Segregação residencial no oeste baiano: o planejamento urbano no município <i>Luís Eduardo Magalhães</i> <i>Antonio Muniz dos Santos Filho</i> <i>Jorge Ney Valois Rios Filho</i>	747	Circuladôs urbano-educacionais: a cidade como metapedagogia <i>Climério Manoel Macêdo Moraes</i>	877







# APRESENTAÇÃO

**A**s cidades desempenham um papel essencial na elaboração e difusão dos modos de vida, produção e consumo da sociedade. Comportam, atualmente, mais da metade da população mundial e são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural. Desse modo, são também locais caracterizados por revelar elevados níveis de concentração de renda e poder, e por possuírem elementos que contribuem para perpetuar, e mesmo agravar, os processos que produzem as desigualdades sociais e espaciais e que geram a degradação ambiental.

Nos países subdesenvolvidos, nos quais a urbanização ocorreu de forma acelerada e desordenada, as cidades rapidamente cresceram e se modificaram, assumindo um aspecto resultante da combinação da imagem da prosperidade – dada pela ampliação da complexidade econômica e social e sofisticação das estruturas e serviços – com aquela do chamado caos urbano – resultante da exacerbação da concentração de riqueza e pobreza, da carência de serviços e equipamentos públicos de qualidade, do desemprego e subemprego, da violência etc. Assim, os centros de comando do território passaram, também, a ser o palco principal das demandas da sociedade.

Nas últimas décadas, independente do país e da amplitude do seu desenvolvimento econômico e tecnológico, o movimento global do capitalismo incidiu fortemente nas estruturas e processos das cidades, o que pode ser observado na tendência à reprodução de padrões e formas, promovendo a homogeneização dos lugares. Assim, ainda que se propague a ideia da necessidade da valorização das especificidades locais, seja no planejamento, na organização ou na gestão do espaço, essa dinâmica pressiona, e por vezes suplanta, a história e cultura dos lugares. Em verdade, ao preparar a cidade para a expansão do capital, e não necessariamente para a melhoria das condições de vida dos seus habitantes, alteram-se as práticas cotidianas, a percepção, a valorização e a relação das pessoas com o seu lugar.

As distintas análises e abordagens apresentadas têm o propósito de alimentar o debate acerca dos processos, gestões e dinâmicas ocorridos, sobretudo, no espaço intra-urbano. Com isso, a Bahia Análise & Dados espera fornecer elementos que possam subsidiar a pauta de discussões do planejamento urbano. A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia agradece aos autores por sua colaboração e aos integrantes do conselho editorial temático que muito contribuíram para a qualidade desta Revista.







# Gestão e instrumentos

Foto: Alexandre Calman/Stock-XCHNG





# Cidades, tecnologias de informação e comunicações e planejamento urbano

Othon Jambeiro<sup>A</sup>

## Resumo

Este trabalho argui que a análise do desenvolvimento da chamada sociedade da informação torna necessário examinar os recortes desse fenômeno, no nível das cidades, particularmente quanto aos serviços de informação e comunicações. Isto é, necessita-se compreender se e como as municipalidades munem-se ou não de políticas e proposições objetivas no que se refere à regulação e exploração desses serviços. Em termos conceituais, o trabalho opera na perspectiva teórica da relação entre cidades, cidadania, desenvolvimento e tecnologias de informação e comunicações. As instituições políticas e sociais do município são focadas como *loci* primários de prática democrática e, como tais, formadoras de cidadãos. Informação e comunicações são consideradas fatores-chave para o desenvolvimento socioeconômico, o exercício da cidadania, a ampliação e o aprofundamento da democracia.

**Palavras-chave:** Cidades. Tecnologias de Informação e Comunicações. Planejamento Urbano.

## INTRODUÇÃO

A cidade contemporânea é, por natureza, objeto de estudos complexos, e, em consequência, multidisciplinares. A eles têm-se dedicado, tradicionalmente, sobretudo urbanistas, economistas, sociólogos e geógrafos. Mais recentemente, contudo, a cidade passou a ser analisada também por outros grupos de estudiosos, entre os quais os que se dedicam às infraestruturas, processos e produtos comunicacionais e informacionais. Geradora e receptora histórica de fluxos de informação e comunicação, a cidade é o espaço físico onde se concentram os aparatos humanos e tecnológicos de codificação, decodificação e recodificação

<sup>A</sup> PhD em Communication Studies pela University of Westminster, em Londres; mestre em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP); professor titular do Instituto de Ciência da Informação (ICI) da Universidade Federal da Bahia (UFBA); pesquisador 1-B do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). othon@ufba.br

## Abstract

*This work argues that in order to analyze the development of the Information Technology society it is necessary to investigate this phenomenon locally, at the level of the city, specifically regarding information and communication services. That is, it is necessary to understand whether and how municipalities provide themselves with policies and objective propositions in terms of the regulation and exploitation of these services. In conceptual terms, the work comes from the theoretic perspective of the relationship between cities, citizenship, development and information and communication technologies. It focuses on the municipality's political and social institutions as the primary loci of democratic practices and, therefore, as the constructors of citizens. Information and communication are taken as key factors in socio-economic development, the exercise of citizenship and the broadening and deepening of democracy.*

**Keywords:** Cities. Information and communication technologies. Urban planning.

desses fluxos. Graças ao intenso e continuado desenvolvimento científico e tecnológico das telecomunicações, da informática e da indústria eletroeletrônica, esses aparatos vêm permitindo e estimulando a virtualização de vários aspectos da vida humana, inclusive da vida urbana.

Esse fenômeno da emergente virtualização de várias de suas atividades – como o trabalho *online*, o comércio eletrônico, a educação à distância e jogos em rede –, ao invés de enfraquecer, fortaleceu as cidades. Na verdade, além de continuarem a ser constituir em polos de desenvolvimento econômico, social e cultural, e centros de poder, com aspirações de crescente autonomia, transformaram-se também em sede dos nós das diversas redes que transmitem informação ou propiciam comunicações.

O acompanhamento e análise do vertiginoso e convergente desenvolvimento tecnológico das

áreas de telecomunicações e informática passaram a ser, portanto, importantes focos de interesse dos formuladores de políticas urbanas na contemporaneidade. E não poderia ser outra a postura, dado que as mudanças nesta área têm tido consequências altamente significativas nos conceitualmente abrangentes serviços de informação e comunicações. A integração dessas tecnologias está mudando a maneira pela qual se produzem, distribuem e consomem produtos e serviços de toda natureza, sejam virtuais ou materiais. Essas transformações levantam importantes questões no campo das políticas públicas e das estratégias empresariais, sobre demandas de infraestruturas e serviços de comunicações, sua distribuição e acesso, e impactos sobre as várias camadas da população.

Tradicionalmente localizadas nos governos centrais, as questões relativas a essas infraestruturas e serviços vêm sendo objeto, crescentemente, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, de estudos sistemáticos sobre suas relações com as municipalidades (GRAHAM; MARVIN, 1996; CARLSON, 1999; WHEELER; AOYAMA; WARF, 2000; GRANT; BERQUIST, 2000; GILLET, 2004; FORD, 2004; entre muitos outros). As razões são, prioritariamente, de ordem econômico-financeira (particularmente recolhimento de impostos e o famoso dueto emprego e renda), mas têm também levado em conta o fato de as instituições políticas e sociais das cidades constituírem os *loci* primários de formulação de projetos e propostas de desenvolvimento e de prática democrática e, como tais, propulsoras de progresso e formadoras de cidadãos. No contexto da chamada sociedade da informação as ações vinculadas a esses projetos e propostas dependem fortemente de infraestruturas e serviços de informação e comunicações, que são, na contemporaneidade, fatores-chave para o desenvolvimento, aumento da arrecadação de impostos, emprego e renda, exercício da cidadania e, conseqüentemente, ampliação e aprofundamento da democracia.

**Necessita-se compreender se e como as cidades podem munir-se de políticas que lhes permitam beneficiar-se, com autonomia, do desenvolvimento científico e tecnológico**

Embora possam existir outros, somente esses aspectos são suficientes para tornar necessário examinar os recortes locais dos papéis e ações do poder público e das empresas concessionárias desses serviços. Isto é, necessita-se compreender se e como as cidades podem munir-se de políticas que lhes permitam beneficiar-se, com autonomia, do desenvolvimento científico e tecnológico. É necessário, em consequência: (I) conhecer conceitos e disposições legais, políticas e econômicas que atribuem, retiram, condicionam ou limitam os poderes da cidade para lidar com infraestruturas e serviços de informação e comunicações; e (II) formular proposições objetivas, consistentes com o cenário real de suas relações econômicas, políticas e culturais com as estruturas de poder nacionais e subnacionais, no novo contexto internacional.

Isso é essencial para que a identidade cultural e os modos de agir, ver, sentir, expressar das diversas regiões possam beneficiar-se da aceleração, globalização e acirramento do cruzamento de culturas, propiciado pelas novas tecnologias. É também crucial para que a compreensão dos cidadãos reflita, a um só tempo, a contemporaneidade de seu pensamento e a realidade objetiva local, onde vivem, na qual se refletem as relações entre os grupos de interesse nacionais e internacionais, governos e pessoas.

As bases contextuais e conceituais a seguir postas buscam estabelecer balizas que ajudem a criar condições para a objetividade das formulações e a acuidade de seus resultados.

O trabalho está dividido em três partes. A primeira aborda a cidade como organização política, econômica, social e cultural, nas suas relações de poder e de governo. Na segunda, as municipalidades são analisadas dentro do contexto das tecnologias avançadas de informação e comunicações. Na terceira, são expostas algumas linhas de ação julgadas adequadas ao planejamento das cidades. E, finalmente, na conclusão, se retoma a questão do poder da cidade sobre seu próprio destino.



## AS CIDADES NA CONTEMPORANEIDADE

Formadas a partir da concentração espacial das atividades de governo (as cortes, a nobreza, as forças armadas), do comércio, de cultura (teatros, arenas etc.) e de religião (templos, espaços sagrados etc.), as cidades consolidaram-se e expandiram-se concomitantemente com o aparecimento e crescimento da chamada burguesia urbana, responsável pelo comércio intra e interaglomerados urbanos e zonas rurais. Como afirma Graziano (2006):

A velha ordem fisiocrata, dominada pela nobreza sobre o campesinato, começou a se dismantelar com o florescimento das antigas cidades medievais. O nascente comércio originou a burguesia urbana. No século 18, a vitória da urbe sobre o campo se consagrou com a industrialização capitalista.

Sola Pool entende que o mundo de lugares conectados, que decorre da urbanização, somente provocou alterações substanciais na vida das cidades com a chegada do telégrafo e do telefone. Nas fábricas, por exemplo, o escritório separou-se da área de produção, indo para o centro da cidade. Isto porque o telefone permitia o contato, à distância, entre os gerentes e o proprietário que, estabelecido na cidade, negociava pessoalmente com fornecedores, bancos e clientes (SOLA POOL, 1990, p. 68-69). A consequência foi a transformação dos centros das cidades em locais para instalação de escritórios de negócios, ficando as fábricas nas periferias urbanas.

As cidades são hoje caracterizadas por enorme disparidade de dimensão, número de habitantes e desenvolvimento socioeconômico, entre outros fatores. São díspares em tal magnitude que o termo cidade deixou de ter unidade conceitual. Pelo contrário, adquire significado muito particular quando aplicado a cada aglomerado urbano que a ele faz jus. Há cidades com milhões de habitantes e com menos de uma dezena de milhares; há cidades tão vastas que englobaram outras cidades, formando metrópoles ou regiões metropolitanas; há cida-

des pobres, ricas, situadas em zonas de atividade econômica predominantemente rural; outras marcadamente industriais e outras ainda nitidamente comerciais e de serviços.

Há cidades que ultrapassaram as demais, em termos de população, aglutinação de serviços, volume de negócios, e consolidaram uma cultura própria, da qual emergem cidadãos cujo comportamento e modo de vida adquirem caracterís-

ticas singulares. São urbanos em plenitude, no sentido de que se nutrem social, cultural e economicamente de valores em cuja constituição predominam as relações urbanas, citadinas. São chamadas de metrópoles, destacando-se entre elas cidades como Londres, Paris, Berlim, Madri, Frankfurt, Roma, Milão, Tóquio, Beijing, Nova Iorque, Los Angeles, México, São Paulo, Rio de Janeiro. Elas hospedam atividades econômicas centrais no mundo dos negócios, além de concentrar importantes instituições governamentais, organizações culturais e políticas e estabelecimentos educacionais (WHEELER, 2000, p. 5).

Os governos das cidades têm sido tradicionalmente provedores de serviços infraestruturais, como coleta de lixo, pavimentação de ruas, iluminação pública e estradas vicinais. No que se refere a infraestruturas e serviços de informação e comunicações, contudo, o poder público municipal atua exclusivamente no licenciamento de obras e de enterramento de cabos. Mesmo no que se refere ao posteamento, o poder público municipal é solicitado apenas quando se trata de fixação de novos postes, porque quando já existem, geralmente para eletricidade, é a empresa que os fixou originalmente – e não a prefeitura – que autoriza seu uso para outros fins. Quem delinea toda a infraestrutura e o padrão de serviços de comunicações a serem prestados no município são as operadoras desses serviços, em conjunto com o governo central.

É uma situação contraditória, vez que as comunicações passaram a ser um importante fator para as economias urbanas. Um município que dispõe de um eficiente sistema de comunicações, para

uso tanto da gestão pública quanto da iniciativa privada, pode ter vantagem na competição por investimentos, na identificação e busca de recursos públicos e mesmo no fomento de atividades econômicas, culturais e sociais entre os seus munícipes. Isto tem sido demonstrado em várias investigações sobre a vida econômica das cidades (MOSS; TOWNSEND, 2000).

Apesar dessa contradição sabe-se pouco sobre como vereadores, prefeitos e seus executivos avaliam o fato de não terem nenhum controle sobre este potencial fator de desenvolvimento. Isto é, sobre não terem voz nas decisões que conformam a infraestrutura e os serviços de comunicações nos municípios que governam. Que papel os governos municipais procuram ter na discussão e planejamento do desenvolvimento local das comunicações? Tentam intermediar ou liderar as partes interessadas, situadas em seus territórios (organizações de cidadãos, operadoras, homens de negócio, empresas cujas atividades dependem fortemente de comunicações, como bancos), no planejamento de infraestruturas e serviços? Como as TIC aparecem em seus projetos de desenvolvimento?

É notório que cabe aos poderes públicos municipais buscar o desenvolvimento econômico e social de seus munícipes, por meio do fortalecimento dos sistemas educacional e de saúde, do aperfeiçoamento dos serviços de transporte, moradia, água, esgoto, coleta de lixo, entre outros. Muitos têm também se mostrado interessados na revitalização das culturas locais, inclusive na criação de bibliotecas públicas municipais, na modernização da gestão administrativa e mesmo no incremento do fluxo de informações para os cidadãos.

Ocorre que tudo isto depende, hoje – e cada dia mais –, de tecnologias de informação e comunicações. Não só os processos de gestão das próprias prefeituras. Também os que decorrem de compromissos, convênios e acordos com a União e os estados, todos necessitam crescentemente de basear-se naquelas tecnologias. A pergunta,

**Muitos têm também se mostrado interessados na revitalização das culturas locais, inclusive na criação de bibliotecas públicas municipais**

central e recorrente, pois, é como podem e o que estão fazendo os municípios para desempenhar seus papéis, num novo contexto que inclui, não apenas inovações tecnológicas, avançados fluxos e redes de informação e comunicações, mas, sobretudo, forte competição por recursos públicos e investimentos privados.

Mitchell argui que os limites e outras definições das cidades são contestados de duas formas: de um lado, os fluxos globais de informação estão reduzindo a importância dos antigos limites políticos e diminuindo a efetividade do espaço físico público para produzir e representar a integração social da cidade. De outro, a privacidade eletrônica e as tecnologias de gestão de interação estão criando a possibilidade de novos cismas e subdivisões nos ambientes urbanos (MITCHELL, 2000, p. 96). Por isso, argumenta ele, é preciso criar novas fontes de vitalidade econômica para as cidades. Para um crescimento seguro e vigoroso, elas sempre tiveram necessidade de combinar recursos naturais e transportes com disponibilidade de terra, trabalho e capital. Agora, diz ele, com o surgimento da revolução digital, tudo isso está mudando (MITCHELL, 2000, p. 110).

Na mesma direção, Egler afirma que não se pode mais considerar o que chama de redes logísticas (energia, transportes, comunicações) como redes separadas. A atração de investimentos de capitais globais para qualquer região depende da consolidação e operação dessas redes, que devem ser tratadas como “[...] uma estrutura integrada, multimodal e interdependente, que é fundamental para garantir o controle sobre porções selecionadas do território, que constituem os novos domínios, de onde se projetam ramos ou linhas de expansão que abrem fronteiras em novas zonas de influência no mercado mundial” (EGLER, 2006, p. 25). O problema está em que, além de as redes virtuais de informação e comunicações estarem se transformando em importantes vias de negócios e serviços públicos, elas apresentam significativa distinção das redes tradicionais. Diferentemente das rodovias, rios

e mares, com suas estações e portos, que são geograficamente localizados, as infovias virtuais fazem a conexão entre pessoas e máquinas sem qualquer submissão a critérios geográficos (GRANT; BERQUIST, 2000, p. 100).

É preciso, contudo, desvendar como as cidades se manterão, inclusive em termos econômicos, culturais e políticos, num mundo de permanentes fluxos virtuais de informação. Mitchell (2000, p. 14) acredita que investimentos, empregos e poder econômico deverão migrar para os lugares que rapidamente criarem as infraestruturas digitais necessárias e efetivamente passarem a explorá-las. Isto é, avançarão aquelas cidades que compreenderem o fenômeno mais significativo da contemporaneidade: o surgimento das máquinas de guardar, transmitir, conectar e processar informação, associadas com os *softwares* e as interfaces necessários para fazê-las operar. Ele adverte que a informação tornou-se desmaterializada e desincorporada, circulando pelo mundo em enormes quantidades, por meio de redes de computadores (MITCHELL, 2000, p. 13). Afirma também que, em consequência dessa desincorporação, a vida social, econômica e cultural baseia-se, agora, não só em movimentos e reuniões, mas também na produção, reprodução, guarda, distribuição e uso de informação (MITCHELL, 2000, p. 131).

Schmandt (1990) lembra que, por causa do efeito que as mudanças nesse cenário podem ter na infraestrutura e nos serviços de comunicações, em termos locais, o poder público municipal deve acompanhar os debates regulatórios bem de perto, buscando assegurar a qualidade dos serviços, inclusive em períodos de transição tecnológica ou organizacional. Um dos meios para se colocar como agente facilitador de negociação de interesses distintos é a promoção de fóruns sobre planejamento de comunicações, reunindo operadoras e os vários grupos de interesse do município. Além de propiciar ambiente para negociações, tais eventos servem para melhorar a qualificação dos funcionários e técnicos municipais no que se refere às comunicações. Além disso, como entende Southern (2000, p. 250), “[...] *the local govern-*

*ance of ICTs is an attempt to impose a local logic to the space of flows, and this in effect is its political salience*”<sup>1</sup>.

Em suma, as cidades são concentrações de conhecimento, lugares privilegiados do desenvolvimento da chamada economia da informação, que caracteriza o mundo dos negócios contemporâneos. São também centros avançados de inovação e os principais espaços humanos em que as informações são interpretadas (BERG; WINDEN, 2002, p. 264), como, aliás, destaca Epstein (2002, p. 28), quando analisa a indústria editorial: “Os livros são escritos em todos os lugares, mas sempre precisaram das culturas complexas das grandes cidades nas quais pudessem reverberar”. Na verdade, a era das comunicações terminou se caracterizando não apenas por criar um sistema de informação independente de distâncias, mas também por concentrar em um limitado número de cidades as fontes básicas de informação e conhecimento avançado (WHEELER; AOYAMA; WARF, 2000, p. 6).

## TECNÓPOLES E VIDA URBANA

Graham e Marvin chamam a atenção para o fato de que os avanços em comunicações são um fenômeno dirigido predominantemente pelo dinamismo econômico das cidades, particularmente as metrópoles. Elas têm interesses envolvidos na economia internacional, que é baseada cada vez mais em fluxos de informação, serviços e produtos simbólicos como mídia, publicidade, entretenimento eletrônico, serviços culturais, assim como movimento de pessoas, bens e mercadorias (GRAHAM; MARVIN, 2000, p. 76). Tendo interesses na economia internacional, devem estar cientes das necessidades de comunicações de potenciais negócios e oportunidades nesse nível. Usualmente, são menos dependentes das economias locais e regionais porque conseguem colocar-se bem no mercado internacional – assim

<sup>1</sup> “A governança local de TIC é uma tentativa de impor uma lógica local ao espaço de fluxos e esta é, de fato, sua importância política” (tradução livre, de responsabilidade do autor).



como no nacional – em função de terem capacidade de oferecer avançados serviços de comunicações, isto é, de propiciar aos negócios nelas situados a participação nos fluxos virtuais de informação.

Uma das grandes transformações trazidas pelas comunicações para as cidades contemporâneas foi o aumento da possibilidade de as pessoas melhor controlarem suas relações pessoais. Mitchell realça que nos primórdios da urbanização, quando uma pessoa queria encontrar outra, ia para a praça, a rua principal, o bar, a loja, onde, contudo, podia encontrar também quem não desejava. Com o aparecimento dos meios eletrônicos de comunicação, um encontro dessa natureza pode ser marcado por telefone ou por e-mail, no tempo e no lugar precisos, onde quem marcou o encontro encontrará apenas a quem quer encontrar. Da mesma forma, as tecnologias avançadas de comunicações podem reformular interdependências entre cidades e regiões. Estar na faixa horária correta, falar a língua apropriada, ter adequado *software* e ser competitivo no mercado global de mão de obra podem ser mais importantes do que estar na mesma área metropolitana dos seus concorrentes. Basta que se tenha conexões de voz e vídeo de boa qualidade e baixo custo para poder prestar certos tipos de serviços a grandes distâncias:

*Thus telephone and video call centers in Sydney can serve customers who want to make airline reservations in Hong Kong. Similarly, stenographers in Hyderabad can transcribe dictation from doctors in Chicago (exploiting the time zone difference to provide overnight service), draftsmen in Manila can produce CAD documents for London architectural and engineering firms, and very-low wage workers in Africa can watch video monitors connected to security cameras in New York*<sup>2</sup> (MITCHELL, 2000, p. 20, 94).

<sup>2</sup> "Deste modo, o telefone e os *call centers* com vídeo em Sydney podem atender os clientes que querem fazer reservas de passagens aéreas em Hong Kong. Igualmente, estenógrafos em Hyderabad podem copiar ditados de médicos em Chicago (explorando a diferença de fuso horário para fornecer serviço durante a noite), desenhistas em Manila podem produzir documentos em CAD para empresas de arquitetura e engenharia em Londres e trabalhadores com salários muito baixos na África conseguem assistir monitores de vídeos conectados a câmeras em Nova Iorque."

Na verdade, segundo Mosco, com a integração de computadores para processar informação, de satélites e cabos de fibra ótica para intensiva distribuição e de monitores de alta definição, o mundo dos negócios dá mais um passo para a realização do que foi previsto por Marx:

*Capitalism by its nature drives beyond every spatial barrier. Thus the creation of the physical conditions of exchange – of the means of communication and transport – the annihilation of space by time, becomes an extraordinary necessity for it*<sup>3</sup> (MARX, 1973, p. 524 apud MOSCO, 1993, p. 136).

As cidades têm sua dinâmica alterada pela rede mundial digital em muitos aspectos. Berg e Winden realçam que os sistemas de informação sobre o tráfego urbano contribuem para a redução de congestionamentos, assim como o chamado *home working* reduz o uso de transportes. A internet reduz o isolamento e oferece oportunidades de relacionamento, inclusive para pessoas impedidas, por doença, idade ou outra razão, de locomover-se para espaços de sociabilidade. Ela pode também melhorar a qualidade de vida na cidade por meio de serviços como o teleconsulta, para quem necessita de atendimento médico, ou divulgando eventos culturais e permitindo reservas *online*. Além disso, o uso de tecnologias de informação e comunicações tem ajudado o poder público municipal a governar pelo chamado e-governo, por intermédio do qual os cidadãos podem ter acesso a serviços oferecidos pela prefeitura, assim como podem elevar seus níveis de participação social e política (BERG; WINDEN, 2002, p. 265-267).

Graham e Marvin vem positivamente as tecnologias de informação e comunicações porque, segundo arguem, interações virtuais são intrinsecamente ligadas à vida metropolitana contemporânea, e também porque são baseadas numa compreensão mais sofisticada das complexas relações entre as novas mídias e a vida urbana. Além disso, as articulações entre os espaços

<sup>3</sup> "O capitalismo por sua natureza conduz além de toda barreira espacial. Portanto, a criação das condições físicas da troca – dos meios de comunicação e transporte – a aniquilação do espaço pelo tempo, torna-se uma extraordinária necessidade para ele."

urbanos e as novas tecnologias criam oportunidade para intervenções inovadoras, planejadas e locais, mais propensas a trazer benefícios do que as forças do mercado e as distantes hierarquias do governo central (GRAHAM; MARVIN, 2000, p. 90).

Os municípios têm de estar atentos também ao que se refere aos meios de comunicação de massa locais. A lógica da globalização está a cada dia mais presente em praticamente todas as atividades do ser humano. Mas ela se estabeleceu mais velozmente naquelas diretamente ligadas às tecnologias de informação e comunicações. No caso das cidades, isso se dá tanto com mais velocidade quanto com mais intensidade e amplitude. A mídia, evidentemente, expressa muito fortemente esta situação, tanto do ponto de vista de seu conteúdo quanto de sua forma de organização. Mas os jornais e rádios comunitários ressentem-se duramente da concorrência que lhes faz a chamada grande mídia. Graham e Marvin advertem que as necessidades sociais, as particularidades, a liberdade de expressão e a diversidade cultural local das cidades só poderão sobreviver com ativa e progressiva resistência à globalização e colonização dos espaços locais pela mídia global. E isto tem de ser feito por meio de estratégias criativas de caráter local, baseadas nas tecnologias de informação e comunicações (GRAHAM; MARVIN, 2000, p. 93).

Chambers, por exemplo, diz que o grupo que controla um jornal, uma rádio, uma TV comunitária representa uma voz independente no que chama “mercado local de idéias”. Ele aponta para o fato de que críticos das políticas de desregulamentação têm arguido que o localismo vem sendo sacrificado em favor de competição entre grandes corporações com pouca ou nenhuma ligação com as comunidades (CHAMBERS, 2003, p. 45). Com isso reduz-se a competição entre provedores de informação, limitando-se as possibilidades de expressão de muitas vozes da comunidade.

A questão da mídia local é também realçada quando se toma os estudos de Smythe sobre a relação entre a mídia e a população, em termos de agendamento dos assuntos que entram em discussão na sociedade. Ele afirma que

*For most people, much of the time, they are instructed in the meaning of the daily agenda through their contacts with work, religious, police, school, etc. organizations. But for virtually all of the people, all of the time, the agenda which directs their attention is that which, perhaps mostly in their so-called leisure time, comes to them from the mass media segment of the conscious industry. Priorities in their agenda tend to be set by the priorities assigned to topics or themes in the mass media. The informal daily education of the population is conducted by the mass media, which tend to select some topics and ignore others, give precedence to some and not others, and frame contexts and select content all according to standards which perhaps owe more to custom than to malevolent design, and more to unconscious synchronization of decisions than to conspiracy<sup>4</sup> (SMYTHE, 1994, p. 248).*

Santos (2004, p. 53) com base no estudo que realizou sobre uma emissora de rádio municipal, na Bahia, afirma que “[...] a radiodifusão comunitária local aponta para a possibilidade de que as comunidades possam olhar mais para seus problemas e necessidades, sem deixarem de estar conectadas com as questões que afetam os demais cidadãos em nível nacional ou mesmo fora das fronteiras de seu país”. Na verdade, pode-se ir adiante de Santos e afirmar que a rádio comunitária se constitui num filtro – que se soma aos demais, com eles competindo – para acessar também informações não-locais.

## ALGUMAS LINHAS DE AÇÃO

Apesar da importância dessas tecnologias para quase todas as suas atividades, as municipalidades brasileiras praticamente não interferem nos processos decisórios relativos à infraestrutura e aos serviços de informações e comunicações estabelecidos em seu território.

<sup>4</sup> “A maioria das pessoas, na maior parte do tempo, é instruída na sua aceção do cotidiano pelos contatos religiosos, legal, escola, trabalho, organizações, etc. Porém, para praticamente todas as pessoas, o tempo inteiro, a agenda que direciona sua atenção é aquela que, talvez principalmente na maior parte de seu chamado tempo de lazer, vem até elas do segmento da mídia de massa da indústria consciente. As prioridades em suas agendas tendem a ser estabelecidas pelas prioridades ditadas por tópicos ou temas da mídia de massa. A educação informal cotidiana da população é conduzida pela mídia de massa que tende a selecionar alguns tópicos e ignorar outros, dar primazia para alguns e outros não, e moldar contextos e selecionar conteúdos todos de acordo com padrões que talvez se devam mais à prática do que a um esquema malevolente, e mais a uma sincronização inconsciente do que a uma conspiração.”

Excluídas desses processos, não se preparam para neles atuar nem mesmo para negociar com os provedores de tais infraestrutura e serviços. Schmandt (1990, p. 299) aponta, com razão, entre outros, um motivo forte para que esses temas não estejam incluídos com frequência nas estratégias de desenvolvimento econômico de longo prazo das cidades: os técnicos em planejamento dos municípios não estão acostumados a tratar com infraestrutura de informação e comunicações e, quando muito, apenas o fazem com relação às necessidades da própria administração municipal. Uma situação que difere da de outros serviços públicos: excluindo-se os casos em que são provedoras exclusivas (caso de educação básica e coleta de lixo), seus técnicos e executivos estão normalmente preparados para interferir, reivindicar e negociar em nome de seus munícipes, no que se refere, por exemplo, aos serviços de saúde, fornecimento de água e energia elétrica.

Considerando esse contexto, no qual as comunicações passaram a ser um importante fator para a vida em geral e, particularmente, para as economias urbanas, pelo menos duas grandes questões podem ser formuladas.

A primeira diz respeito ao papel que devem ter as tecnologias de informação e comunicações nas estratégias de desenvolvimento das cidades, a curto, médio e longo prazos, considerada a forte competição por recursos públicos e investimentos privados, suas vinculações com o setor de serviços, particularmente turismo, e as crescentes exigências de eficiência administrativa e transparência de gestão.

A segunda relaciona-se com o papel que deve ter a prefeitura nos processos decisórios (projetos, regulamentos e execução) relativos à infraestrutura e aos serviços de informação e comunicações.

É possível construir linhas de ação em resposta a essas questões. Para isso, o ponto inicial é compreender que infraestruturas e serviços de informação e comunicações são essenciais às interações virtuais, que, por sua vez, são intrinsecamente ligadas à vida urbana contemporânea. Além

disso, as articulações entre os espaços urbanos e as novas tecnologias criam oportunidade para intervenções inovadoras, planejadas e locais, mais propensas a trazer benefícios do que as forças do mercado e as distantes hierarquias do estado central. Daí segue-se que:

Quanto à primeira questão:

A – Parece óbvio que não se pode mais considerar as chamadas redes logísticas (energia, transportes, comunicações) como

redes separadas. A atração de investimentos de capitais nacionais e multinacionais depende da consolidação e operação dessas redes, que devem ser tratadas como uma estrutura integrada, multimodal e interdependente. Esta é uma condição *sine qua non* para integrar-se aos fluxos globais que estruturam e fomentam o capitalismo avançado.

B – Parece também evidente que os sistemas de informação sobre o tráfego urbano contribuem para a redução de congestionamentos, assim como o chamado *home working* reduz o uso de transportes. A internet reduz o isolamento e oferece oportunidades de relacionamento, direto e instantâneo, do poder público com os cidadãos. Num estágio mais avançado, esse relacionamento virtual pode ajudar o poder público municipal a governar, por meio do incremento da oferta de serviços públicos, assim como pode elevar o nível de participação social e política, e estimular eficiência, eficácia e transparência da gestão.

C – As tecnologias avançadas de comunicações podem também reformular interdependências entre cidades e regiões. Basta que haja conexões de voz e vídeo de boa qualidade e baixo custo para poder prestar certos tipos de serviços a grandes distâncias. Exemplo disso são os chamados *call centers*, que podem estar situados em uma cidade e servir a clientes de todo um país. Ou designers residentes numa cidade desenhando plantas e projetos arquitetônicos para arquitetos e engenheiros trabalhando milhares de quilômetros distantes. Ou mesmo situações como a que ocorre em Nova Iorque, onde câmeras de segurança, controladas via *web*, são monitoradas por funcionários sediados

**A internet reduz o isolamento e oferece oportunidades de relacionamento, direto e instantâneo, do poder público com os cidadãos**

na África, onde a mão de obra é muito mais barata (MITCHELL, 2000, p. 20).

D – Na verdade, embora algumas estruturas de produção ainda necessitem de se localizar perto de suas fontes de matéria-prima, muitas outras dependem basicamente do uso coordenado de comunicações e redes de transportes que as liguem a sistemas de distribuição, de suprimento e fornecedores. E, nesses casos, para estabelecer as ligações entre essas redes, *softwares* compatíveis são muito mais importantes do que proximidade. Com a integração de computadores para processar informação, de satélites, cabos de fibra ótica e monitores de alta definição, o paradigma do mundo dos negócios deixa cada dia mais de ser o espaço e passa a ser o tempo.

Quanto à segunda questão:

A – A prefeitura deve atuar como catalisadora dos distintos grupos sociais, econômicos e culturais, no sentido de agir e entrar no debate sobre os processos decisórios relativos à infraestrutura e aos serviços de comunicações. Para tanto, deve ampliar e aprofundar sua compreensão sobre esses fatores essenciais ao desenvolvimento do município e seu entorno socioeconômico, e aprender a formular proposições objetivas sobre o local dentro do global, no contexto da chamada sociedade da informação.

B – Seu principal objetivo deve ser assegurar a qualidade e a ampliação dos serviços, inclusive em períodos de transição tecnológica ou organizacional (TV digital, banda larga, *wi-max*). Um dos meios para se colocar como agente facilitador de negociação de interesses distintos é a promoção de fóruns sobre planejamento de comunicações, reunindo operadoras e os vários grupos de interesse do município. Ações dessa natureza, além de propiciar ambiente para negociações, contribuirão para: (1) melhorar a qualificação de funcionários, técnicos e executivos municipais neste campo de conhecimento; (2) começar a impor uma lógica local nos processos decisórios relativos às infraestruturas e serviços de informação e comunicações.

### **As cidades devem se preparar para se desenvolver num mundo de permanentes fluxos virtuais de informação e comunicações**

C – Cidades turísticas e de economia baseada em serviços têm interesses envolvidos na economia internacional, que é baseada cada vez mais em fluxos de informação, produtos simbólicos como mídia, publicidade, entretenimento eletrônico, serviços culturais, assim como movimento de pessoas, bens e mercadorias. Seu desenvolvimento depende, portanto, em relativamente alto grau, de: (1) formação de mão de obra de base tecnológica; (2) organização

espacial do território, de forma que seja possível implantar infraestruturas integradas, multimodais e interdependentes (energia, transporte e comunicações), diferenciadas entre áreas residenciais, industriais e serviços de informação e comunicações. Isto é essencial para poder competir numa economia crescentemente globalizada.

D – Isto se torna tão mais crucial quanto se sabe que se encerra rapidamente o ciclo de desenvolvimento baseado exclusivamente na combinação de recursos naturais e transportes com disponibilidade de terra, trabalho e capital. Com o surgimento da revolução digital, as cidades devem se preparar para se desenvolver num mundo de permanentes fluxos virtuais de informação e comunicações. Investimentos, empregos e poder econômico deverão migrar para os lugares que rapidamente criarem as infraestruturas digitais necessárias e efetivamente passarem a explorá-las.

### **CONCLUSÃO**

Muitas cidades, reconhecendo o valor do desenvolvimento científico e tecnológico na área de informação e comunicações, vêm se propondo a agir e a entrar no debate sobre os processos decisórios deste setor. Elas começaram a despertar para o fato de que a conglomeração de empresas, nos níveis nacional e internacional, impede que haja oferta significativa de serviços diversificados no nível local. Isto é, que o controle total da infraestrutura e de parcela significativa dos serviços, por parte daqueles conglomerados, deixa pouca margem para a criação e desenvolvimento de ser-



viços e produtos, fora do eixo formado por empresas nacionais e multinacionais.

É fato conhecido que as leis e regulamentos que expressam as políticas públicas brasileiras para o setor não estabelecem mecanismos de proteção nem de estímulo à produção local e regional de informação por meios eletrônicos, em qualquer de suas formas. Mesmo a disposição constitucional, de regionalização da produção dos programas de rádio e TV, não foi ainda regulamentada, 20 anos depois de promulgada a Constituição Federal, cujo Artigo 221 determina expressamente a “[...] regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. Além do mais, a globalização do controle da infraestrutura e dos serviços do setor impõe padrões de produção e gestão baseados na economia de mercado global, que demandam o uso de tecnologia de ponta e grande volume de recursos financeiros. Assim, serviços e produtos de informação, criados no nível local, são obrigados a seguir um alto padrão operacional e de geração e comercialização de seus produtos, sob pena de serem levados à extinção. A questão é de natureza política e tem relação direta com a cultura, a identidade, a autonomia e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, como coloca Schiller (1993, p. 205):

*[...] how much power do we wish to cede to private corporations in the determination of our economic, political, and overall cultural life? Information is, as we know, a generic term covering everything from bank checking data to television shows and from government data bases to education, to plant and animal genes. Over what stretch of this giant range do we want the corporate economy to reign? Over what span should private judgments about resource allocation and use be permitted to become dominant?*<sup>5</sup>

As limitações ao exercício do poder municipal, no que diz respeito à infraestrutura e aos serviços

<sup>5</sup> [...] quanto poder nós desejamos ceder às corporações privadas na determinação de toda nossa vida econômica, política e cultural? A informação é, como sabemos, um termo genérico cobrindo tudo desde a checagem de dados bancários até shows de televisão, de bases de dados do governo à educação, genes de animais e de plantas. Que trecho desse segmento gigante queremos que a economia corporativa administre? Por quanto tempo os julgamentos privados sobre alocação de recursos e usos deveriam ter permissão para ser tornar dominantes?

de informação e comunicações, são muitas. A disposição de vencê-las depende apenas em parte das manifestações documentais de propósitos. É necessário – e, na verdade, crucial – que às expressões de documentos analíticos e propositivos se sigam atos e movimentações que levem à ocupação de espaços institucionais. Só assim será possível às cidades manterem perto de si e sob seu controle – ainda que parcial – processos decisórios sobre esta questão.

Abandonando a crença de grande parte dos administradores municipais de que a regulação e a exploração de infra-estruturas e serviços de informação e comunicações são inalcançáveis por políticas municipais, as prefeituras terão de buscar competência não só para traçar políticas consistentes, como para negociar com detentores dessas infra-estruturas e provedores desses serviços. Sem isso, e sem o conhecimento pleno de seus poderes e limitações, dificilmente reunirão condições objetivas para realizar estratégias de desenvolvimento compatíveis com o mundo contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

- BERG, Leo van den; WINDEN, Willem van. Should Cities Help Their Citizens to Adopt ICTs? On *ICT-Adoption Policies in European Cities*. Environment and Planning C: Government and Policy, v. 20, p. 263-279, 2002.
- CARLSON, Steven C. *A Historical, Economic, and Legal Analysis of Municipal Ownership of the Information Highway*, 25 Rutgers Computer and Tech. L. J. 1, 24. 1999.
- CHAMBERS, Todd. Structural Changes in Small Media Markets. *The Journal of Media Economics*, v. 16, n. 1, p. 41-59, 2003.
- EGLER, Cláudio A. G. Mercosul: um território em construção? *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 58, n. 1, p. 24-28, jan./mar. 2006.
- EPSTEIN, Jason. *O negócio do livro*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- FORD, George S. Does Municipal Supply of Communications Crowd-Out Private Communications Investment? An Empirical Study, Applied Economic Studies, Inc., Working Paper. 2004.
- GILLET, Sharon E. Municipal Trends, Broadband Properties, September 2004. Disponível em: <[http://www.broadbandproperties.com/2004%20issues/sept04issues/Gillett\\_Municipal\\_trends.pdf](http://www.broadbandproperties.com/2004%20issues/sept04issues/Gillett_Municipal_trends.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2008.
- GRAHAM, Stephen; MARVIN, Simon. Urban planning and the technological future of cities. In: WHEELER, James

- O.; AOYAMA, Yuko; WARF, Barney (Eds.). *Cities in the Telecommunications Age – The Fracturing of Geographies*. New York: Routledge, 2000. p. 71-96.
- GRAHAM, Stephen.; MARVIN, Simon. *Splintering Urbanism*. London: Routledge, 1996.
- GRANT, August E.; BERQUIST, Lon. Telecommunications infrastructure and the city: adapting to the convergence of technology and policy. In: WHEELER, James O.; AOYAMA, Yuko; WARF, Barney (Eds.). *Cities in the telecommunications age – the fracturing of geographies*. New York: Routledge, 2000. p. 97-111.
- GRAZIANO, Xico. Cidades rurais. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 4 jul. 2006. Espaço Aberto, p. A2.
- MELODY, William. On the political economy of communication in the information society. In: WASKO, Janet; MOSCO, Vincent; PENDAKUR, Manjunath (Eds.). *Illuminating the Blind Spots*. New Jersey: Ablex Publishing Corporation Norwood, 1993.
- MITCHELL, William J. *e-topia*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.
- MOSCO, Vincent. Transforming telecommunications. In: WASKO, Janet; MOSCO, Vincent; PENDAKUR, Manjunath (Eds.). *Illuminating the Blind Spots*. New Jersey: Ablex Publishing Corporation Norwood, 1993.
- MOSS, M. L.; TOWNSEND, A. M. How telecommunications systems are transforming urban spaces. In: WHEELER, James O.; AOYAMA, Yuko; WARF, Barney (Eds.). *Cities in the Telecommunications Age – The Fracturing of Geographies*. New York: Routledge, 2000. p. 31-41
- SANTOS, Adriane Lorenzon dos. *O poder local no ar: a municipalização das rádios comunitárias e o fortalecimento de esferas públicas locais no Brasil*. 2004. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Comunicação, UnB, 2004.
- SCHILLER, Dan. Telecommunications and the European Single Market: a View from the United States. In: WASKO, Janet; MOSCO, Vincent; PENDAKUR, Manjunath. *Illuminating the Blindspots*. New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1993.
- SCHMANDT, Jurgen et al. (Ed.). *The New Urban Infrastructure – Cities and Telecommunications*. Austin: The University of Texas at Austin, 1990.
- SMYTHE, Dallas (Edited by Thomas Guback). *Counterclockwise*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1994.
- SOLA POOL, Ithiel. *Tecnologies Without Boundaries: on Telecommunications in a Global Age*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- SOUTHERN, Alan. The Political Salience of the Space of Flows – Information and communication technologies and the restructuring city. In: WHEELER, James O.; AOYAMA, Yuko; WARF, Barney (Eds.). *Cities in the Telecommunications Age – The Fracturing of Geographies*. New York: Routledge, 2000. p. 249-266.
- WHEELER, James O.; AOYAMA, Yuko; WARF, Barney (Eds.). *Cities in the Telecommunications Age – The Fracturing of Geographies*. New York: Routledge, 2000.



# Plano diretor no Estatuto da Cidade e perspectivas atuais do planejamento urbano

Glória Cecília dos Santos Figueiredo<sup>A</sup>

## Resumo

O presente artigo busca compreender a concepção diferenciada de plano diretor, consagrada com a aprovação do Estatuto da Cidade, considerando que o plano diretor, nas suas variadas formas históricas, permanece como elemento central das diversas abordagens do planejamento urbano brasileiro. Sendo assim, busca-se identificar as linhas de continuidade e/ou ruptura com essas formas precedentes e as novas perspectivas no âmbito do planejamento urbano que se colocam atualmente a partir dessa concepção.

**Palavras-chave:** Plano diretor. Planejamento urbano. Estatuto da Cidade. Reforma urbana. Políticas Urbanas.

## Abstract

*This article seeks to understand the different conceptions of the urban master plan that was set up by approval of the City Statute, and considers that this plan, in its diverse historical forms, remains a central element in the varied approaches to Brazilian urban planning. As such, the article seeks to identify lines of continuity and/or discontinuity with preceding forms of planning and new perspectives in the planning environment that are currently influenced by this conception.*

**Keywords:** Urban master plan. Urban planning. City Statute. Urban reform. Urban policies.

## PLANO DIRETOR NA HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

É inegável que se tem constituído no Brasil, no período recente, uma nova ambiência legal, normativa e institucional na área do planejamento urbano, do urbanismo e das políticas urbanas<sup>1</sup>, cuja emergência remonta às experimentações municipais, na década de 1990, de utilização dos dispositivos constitucionais contidos no capítulo da política urbana<sup>2</sup>. Esse processo se intensifica com a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>3</sup> no ano de 2001; a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades (principal instância de

controle social das políticas urbanas) em 2003; a realização de conferências das cidades, a partir de 2003 – com definição participativa da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano –; a aprovação da lei federal de iniciativa popular que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu respectivo conselho gestor em 2005<sup>4</sup>; e a aprovação do marco regulatório do saneamento básico<sup>5</sup>.

No contexto apresentado acima, atualiza-se a concepção de planejamento urbano, em descrédito, já que a matriz vigente no período anterior dava evidências de crise, conforme afirma Ermínia Maricato:

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista (e mais tarde funcionalista), que orientou o crescimento

<sup>A</sup> Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb).  
gtconflitosfundarios@gmail.com

<sup>1</sup> Utilizamos aqui como referência a conceituação de Villaça (2004, p. 173-180), que distingue planejamento urbano como ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano; o urbanismo enquanto mero discurso, conjunto de ciências e supostas ciências (ideologia); e as políticas urbanas como referentes às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano.

<sup>2</sup> Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2008a).

<sup>3</sup> Lei Federal Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 (BRASIL, 2001).

<sup>4</sup> Lei Federal Nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (BRASIL, 2005a).

<sup>5</sup> Lei Federal Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007).



das cidades dos países centrais do mundo capitalista, passou a ser desmontada pelas propostas neoliberais que acompanham a reestruturação produtiva no final do século XX. Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente (MARICATO, 2007, p. 123).

Considerando que o plano diretor, nas suas diversas formas históricas, permanece como elemento central das diversas abordagens do planejamento urbano brasileiro, que se inicia por volta da década de 1940 com os planos de embelezamento, interessa aqui compreender o que especifica a nova concepção de plano diretor consagrada no Estatuto da Cidade, sem deixar de identificar as linhas de continuidade e/ou ruptura com essas formas precedentes.

Com a perspectiva colocada acima, adota-se a compreensão de Villaça de que o planejamento *urbano stricto sensu* é a corrente que teve como eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais planos diretores, diferenciando-se do zoneamento, do planejamento de cidades novas e do "urbanismo sanitário" (VILLAÇA, 2004, p. 175). Segundo esse autor:

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano

(ou local) integrado. A consciência da necessidade de integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida; muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso, exceção feita ao zoneamento, que aqui é considerado outra corrente.[...] A partir da palavra plano foi escolhida a expressão planejamento urbano para designar essa forma específica de ação ou de discurso – do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto (VILLAÇA, 2004, p. 177- 181).

Do planejamento de origem renascentista, cuja expressão foi o embelezamento urbano e sua ênfase na estética monumental usada para impor o Estado e a classe dirigente capitalista, frequente até a década de 1940 (VILLAÇA, 2004, p. 192), passando pelo período do plano intelectual<sup>6</sup> (1930-1990) de base científica e que não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade, o planejamento urbano centrado no plano diretor representa um instrumento de dominação ideológica das elites econômicas, usado com o sentido de renovação e manutenção da sua hegemonia nos termos abaixo:

[...] somente entendida, enquanto ideologia, é possível compreender a produção e principalmente a reprodução no Brasil, nos últimos 50 anos, do planejamento urbano, cristalizado na figura do plano diretor. Sustenta-se também que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratégias dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação (VILLAÇA, 2004, p. 182).

<sup>6</sup> O período de 1930-1990 pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), precursores do Planejamento Integrado, o dos Superplanos (1965-1971) e o do "Plano sem Mapa" (1971-1992) (VILLAÇA, 2004, p. 199-221).

Contraditoriamente e a despeito da não aplicação majoritária dos planos diretores gestados entre 1940 e 1990, a ideia de plano diretor obteve uma incrível credibilidade e autonomia (VILLAÇA, 2004, p. 224-230), que só veio a perder importância no processo de reestruturação produtiva ocorrida sob a égide da desregulamentação estatal que vigorou na década de 1990 com a implementação do neoliberalismo na América Latina. De acordo com Bassul (2005, p. 77):

Essa perda de importância do planejamento regulatório deu ensejo à sua gradativa substituição por propostas, ora comprometidas com processos ditos “democráticos e participativos”, ora por formatos mais vinculados a conceitos empresariais privados. Em ambos os casos, em contraponto ao enfraquecimento da ideia de planejamento, ganhou relevância o termo “gestão”. Num dos pólos, para designar modelos fundados na ideia de participação direta da população urbana na definição dos problemas, na propositura de soluções e nas próprias ações administrativas. Noutra, para dar vazão a propostas de “empresariamento” das cidades no âmbito da competitividade da economia globalizada.

Para Villaça, esse momento corresponde ao “[...] fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares [...]”, quando emergem os conflitos antes dissimulados (VILLAÇA, 2004, p. 235-236).

Sendo assim, por um lado, a práxis do planejamento e gestão urbanos no Brasil contemporâneo está impregnada do tipo de urbanismo operado em decorrência da grande difusão do planejamento estratégico nas metrópoles desindustrializadas após 1970, com a mobilização de valores e elementos culturais que conferem uma identidade local, combustível da estratégia de inserção competitiva na economia globalizada (ARANTES, 2007). Por outro lado, constitui-se um campo de força diferenciado, derivado de um intenso processo de mobilização política e popular, substanciado no Movimento Nacional de Reforma

Urbana (MNRU)<sup>7</sup>, reconhecido pela proposição da emenda popular da reforma urbana, que deu origem ao capítulo da política urbana na Constituição de 1988. No processo constituinte, a emenda rejeitou o plano diretor e seu caráter ideológico, apresentando, em contraponto, propostas estruturantes, sobretudo no campo da gestão, para aplicação direta. Essas propostas foram fundamentadas na democratização do acesso à terra urbanizada e no cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos abaixo:

**Essas propostas foram fundamentadas na democratização do acesso à terra urbanizada e no cumprimento da função social**

do, em contraponto, propostas estruturantes, sobretudo no campo da gestão, para aplicação direta. Essas propostas foram fundamentadas na democratização do acesso

Mais do que planos diretores as entidades sociais (profissionais e de movimentos populares) que elaboraram a iniciativa de Reforma Urbana deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da propriedade. Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social. A rejeição ao plano significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a “gestão democrática das cidades”, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos (MARICATO, 2007, p. 175).

Não obstante a isso, a correlação de forças desfavorável no legislativo federal, de maioria conservadora, não só ressuscitou o plano diretor, remetendo para ele o cumprimento da função social da propriedade urbana, como postergou ao máximo a efetividade das propostas oriundas da emenda da reforma urbana. Fez isso exigindo, pelo texto constitucional, uma lei regulamentadora que só viria a ser aprovada 13 anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988. Sendo assim:

<sup>7</sup> O MNRU surgiu na década de 1980 articulando um conjunto significativo de organizações do movimento popular e entidades técnicas e profissionais ligadas à luta pela Reforma Urbana, tendo como pano de fundo as lutas pela democratização do país em reação ao derradeiro regime da ditadura militar. Foi responsável pela proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana (Nº 63/1987), que obteve o maior número de assinaturas no processo da Assembléia Constituinte 131 (cento e trinta e um) mil, quando o mínimo exigido foi de 30 (trinta) mil.

Parcialmente derrotado pela vinculação da função social da propriedade urbana ao plano diretor e à aprovação de uma lei federal da política urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) passa a dirigir seus esforços para a elaboração da norma federal exigida pela Constituição e das leis orgânicas municipais (já que os municípios passaram a ser considerados entes federativos autônomos), assim como, muito especialmente, para a formulação dos novos planos diretores. Os princípios da democracia participativa e da gestão democrática, incorporados ao texto constitucional, e, principalmente, a estratégia de superar a cultura patrimonialista sedimentada nas elites brasileiras – que havia tisonado o capítulo constitucional sobre a política urbana – ganharam novos foros institucionais. O campo principal da luta deslocou-se do Congresso Nacional para as prefeituras e câmaras de vereadores (BASSUL, 2005, p. 83).

### **PLANO DIRETOR NO ESTATUTO DA CIDADE: UMA NOVA CONCEPÇÃO**

O plano diretor ressurgiu então na Constituição Federal de 1988, que o define como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. A partir daí, a propriedade urbana passa a cumprir sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano, sendo sua elaboração e aprovação obrigatórias para os municípios com população com mais de 20 mil habitantes (artigos 182 e 183). Como se constata, o cumprimento do princípio da função social da propriedade urbana fica condicionado à existência e implementação do plano diretor.

Na regulamentação da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, têm-se as seguintes disposições acerca do plano diretor, sintetizadas pelo Instituto Polis (2001, p. 223):

### **O plano diretor ressurgiu então na Constituição Federal de 1988, que o define como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana**

- Obrigatoriedade de definir o aproveitamento mínimo do imóvel urbano: artigo 5º, parágrafo 1º, inciso I;
- delimitação das áreas de incidência do direito de preempção: artigo 25, parágrafo 1º;
- faculdade de fixar áreas de exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado: artigo 28, caput;
- faculdade de fixar o coeficiente de aproveitamento básico único: artigo 28, parágrafo 2º;
- definição dos limites básicos do coeficiente de aproveitamento: artigo 28, parágrafo 3º;
- faculdade de fixação das áreas de permissão de alteração do uso de solo: artigo 29;
- delimitação de áreas para aplicação de operações consorciadas: artigo 32, caput;
- possibilidade de autorização de exercício do direito de construir em outro local: artigo 35, caput;
- exigências fundamentais de ordenação da cidade: artigo 39;
- conceito: artigo 40;
- obrigatoriedade de incorporar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual: artigo 40, parágrafo 1º;
- dever de englobar o território do Município como um todo: artigo 40, parágrafo 2º;
- prazo para revisão: artigo 40, parágrafo 3º;
- garantias no processo de elaboração: artigo 40, parágrafo 4º, incisos I, II e III;
- obrigatoriedade: artigo 41, incisos I, II, III, IV e V;
- mínimo que deve conter: artigo 42, incisos I, II, III;
- prazo para aprovação: artigo 50;
- improbidade administrativa em caso de não aprovação no prazo previsto: artigo 52, VII.

Cabendo destacar que o Estatuto da Cidade define em relação ao plano diretor:

- a) Que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, respeitando-se as diretrizes previstas no Art. 2º desta lei (Art. 39), quais sejam:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
  - III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
  - IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
  - V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
  - VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar [...]
  - VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
  - VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
  - IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
  - X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
  - XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
  - XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
  - XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
  - XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
  - XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
  - XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- b) Que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 anos (Art. 40, § 3º).
- c) Que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Art. 40, § 4º, incisos I a III).
- d) A obrigatoriedade do plano para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (Art. 41, incisos I a V).
- e) O conteúdo mínimo do plano diretor, qual seja: a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; as disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta lei; sistema de acompanhamento e controle (Art. 42, incisos I a III). As disposições requeridas pelos artigos listados no Inciso II do Artigo 42, que integram o conteúdo mínimo do plano diretor referem-se respectivamente: ao direito de preempção; áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento



básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; delimitação de área para aplicação de operações consorciadas; transferência do direito de construir.

Como se pode inferir pelo exposto anteriormente, a concepção do plano diretor definida pelo Estatuto da Cidade vincula-se aos princípios da reforma urbana de garantia do direito à cidade, gestão democrática, recuperação da mais-valia urbana e distribuição equitativa de recursos no espaço das cidades. Outro aspecto importante é que o Estatuto da Cidade define a obrigatoriedade de incorporação de suas diretrizes e prioridades pelos instrumentos orçamentários, estabelecendo, assim, as condições para a sua exequibilidade. Além disso, a referida lei federal exige que se estabeleçam, no plano, os limites básicos do coeficiente de aproveitamento, o que implica a explicitação da definição dos totais de área construída passíveis de utilização pelos diversos usos, permitindo precisar as implicações dos parâmetros urbanísticos estabelecidos na produção e acesso do espaço construído.

É importante destacar que, apresentando uma perspectiva de consolidação institucional da concepção do plano diretor definida no Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional das Cidades<sup>8</sup> (Concidades) aprovou duas resoluções. Uma que emite orientações e recomendações sobre o processo de elaboração, implementação e execução do plano diretor, conforme expresso abaixo:

RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005

[...]

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§ 1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

<sup>8</sup> Principal instância nacional de controle social das políticas urbanas, sendo formado majoritariamente por representantes da sociedade civil.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CON-CIDADES, a coordenação de que trata o § 1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

- I - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;
- II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;
- III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art. 5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

- I - realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;
- II - garantia da alternância dos locais de discussão.

[...]

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

- I - ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II - ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III - serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV - garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V - serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município (BRASIL, 2005b).

E outra que trata sobre o conteúdo mínimo do plano diretor, nos termos abaixo:

RESOLUÇÃO Nº 34, DE 01 DE JULHO 2005

[...]

Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo:

I - as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;

II - as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;

III - os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;

IV - os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor;

Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência [...]

Art. 3º Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:

I - determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados;

II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança;

III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;

IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade;

V - delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município;

[...]

Art. 5º A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá:

I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social;

II - demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos;

III - demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;

IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;

V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;

VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas;

VII - demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

[...]

Art. 7º O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação [...] (BRASIL, 2005c).

Como se pode constatar, as resoluções tratadas acima dão ênfase aos mecanismos considerados necessários para viabilizar uma participação efetiva no processo de elaboração do plano diretor, bem como às definições que garantam a efetividade do princípio da função social da propriedade e a utilização dos instrumentos de promoção do acesso à terra urbanizada.

## PERSPECTIVAS ATUAIS DO PLANEJAMENTO URBANO A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

Em relação às perspectivas atuais do planejamento urbano que se colocam a partir do Estatuto da Cidade e da ambiência institucional pautada nos princípios da reforma urbana – sobretudo considerando-se a concepção diferenciada de plano diretor que surge com a nova regulamentação da política urbana –, podemos afirmar que se viabilizam condições para uma reciprocidade entre as definições no âmbito do planejamento urbano, especificado pelo Estatuto da Cidade no nível municipal, e a implementação das políticas urbanas. Esta tendência verifica-se, dentre outras coisas:

a) Na estruturação, pelo Ministério das Cidades, da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, marcada pelo caráter participativo de sua elaboração<sup>9</sup> e pela integração das

<sup>9</sup> A primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, aprovou em suas resoluções os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004).

políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento. Também pela retomada dos investimentos no denominado “desenvolvimento urbano”, emblemática na destinação permanente de recursos para habitação de interesse social, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>10</sup>, nos vultosos investimentos do Plano de Aceleração do Crescimento<sup>11</sup> e, mais recentemente, pela instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida, que se destina à implementação do Plano Nacional de Habitação, com a construção de um milhão de novas moradias<sup>12</sup>. Destaque-se que, para acesso a esses recursos, são priorizados os municípios ou estados que proponham intervenções articuladas à utilização de diversos dos instrumentos de planejamento, urbanísticos ou de gestão previstos no Estatuto da Cidade<sup>13</sup> (plano diretor, ZEIS, regularização fundiária, conselhos das cidades etc). E, por fim, pela realização de uma campanha de sensibilização para elaboração e implementação pelos municípios de planos diretores participativos que incorporem os dispositivos diferenciados do Estatuto da Cidade.

b) Pela elaboração de novos planos diretores para a maior parte dos municípios obrigados a fazê-lo, nos quais se coloca a previsão de instrumentos do Estatuto da Cidade, conforme pode-se depreender da leitura dos resultados da Pesquisa Plano Diretor Participativo, elaborada por um convênio entre o Ministério das Cidades e o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (2007). A pesquisa apresentou as seguintes estimativas para o universo analisado de 1.552 municípios dos 1.682 com obrigatoriedade de elaborar esses planos:

- 92,58% tiveram iniciativa de elaboração.
- 62,97% encontravam-se com a elaboração ou revisão do plano diretor aprovada ou em tramitação na Câmara.

Quanto à previsão de instrumentos do Estatuto da Cidade no plano diretor<sup>14</sup>, em lei específica, ou no plano diretor e em lei específica, tem-se:

- ZEIS em 72,7%.
- Parcelamento, edificação compulsório em 62,4%.
- IPTU progressivo no tempo em 68,4%.
- Contribuição de Melhoria em 54,7%.
- Direito de Superfície em 54,8%.
- Direito de Preempção em 60,6%.
- Transferência do Direito de Construir em 57,9%.
- Operações Urbanas Consorciadas em 53,4%.
- Outorga Onerosa do Direito de Construir em 54,0%.
- Critérios para aplicação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em 62,2%.

Além da previsão ou menção aos instrumentos listados acima, foram apresentados os seguintes conteúdos no plano diretor, em lei específica, ou no plano diretor e em lei específica dos municípios em questão:

- Macrozoneamento em 76,4%.
- Diretriz para investimentos prioritários em 54,1%.
- Estrutura relativa ao Sistema de Planejamento e Gestão em 66,8%.

Contudo, as perspectivas, apontadas até aqui, de reciprocidade entre as definições no âmbito do planejamento urbano e a implementação das políticas urbanas, não podem subestimar o fato de que suas possibilidades de realização dependem de correlações de forças sociais e políticas favoráveis. Com este alerta, é necessário ponderar sobre quais as implicações da recente crise econômica, de ordem global, em relação à tendência verificada acima, sobretudo no que se refere aos níveis de reciprocidade que se conformarão concretamente neste cenário.

<sup>10</sup> O FNHIS disponibilizou subsídios da ordem de R\$ 2 bilhões para os exercícios de 2007 e 2008 (BRASIL, 2008b).

<sup>11</sup> O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), vigente no período de 2007 a 2010, baseado na desoneração tributária como atrativo de novos investimentos, prevê recursos da ordem de R\$ 503,9 bilhões para intervenções de infraestrutura e urbanização de favelas (BRASIL, 2008b).

<sup>12</sup> Novo programa federal de financiamento habitacional, que prioriza o acesso de famílias de baixa renda e a geração de emprego e renda por meio do aumento da construção civil, com a disponibilização de R\$ 34 bilhões, entre recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS (BRASIL, 2009).

<sup>13</sup> A esse respeito, consultar manuais dos programas do FNHIS (BRASIL, 2008a) e normativos do Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2009).

<sup>14</sup> A pesquisa não informa se os instrumentos previstos encontram-se regulamentados na lei do plano diretor ou na lei específica em que são definidos, não havendo como confirmar se existem condições para a sua aplicabilidade.

Também é preciso considerar que, não obstante o fato de a maior parte dos planos diretores elaborados sob a égide do Estatuto da Cidade fazer referência aos instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada, de cumprimento da função social da propriedade urbana, de recuperação da mais-valia urbana e de gestão democrática – conforme se observou nas estimativas da Pesquisa Plano Diretor Participativo (BRASIL; CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA, 2007) – tratadas anteriormente –, não há uma correspondência de tal previsão com a existência de condições para a aplicabilidade desses instrumentos. Isso a julgar pelos baixos indicadores relativos ao peso das questões correlatas de enfrentamento prioritário no plano diretor, que apontam para um quadro majoritário de não regulamentação desses dispositivos. Basta observar os dados em relação ao total dos municípios pesquisados:

- Oferta de terras para novas moradias em 13,7%.
- Ação sobre os vazios urbanos em 14,9%.
- Regularização fundiária em 21,8%.
- Definição de prioridades para o orçamento municipal em 13,1%.
- Captura de valorização imobiliária em 3,4%.
- Participação do cidadão no acompanhamento do plano diretor em 21,0%.

Levando-se em conta tais aspectos, tem-se a constituição de processos diferenciados de apropriação dos conteúdos do Estatuto da Cidade pelo planejamento e gestão urbanos, como relata Bassul (2005, p. 83):

[...] Se, de um lado, experiências como a instituição de Zonas (ou Áreas) Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS) em Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Santos (SP), Diadema (SP) e outras cidades lograram, por diferentes caminhos, reduzir os preços da terra urbana bem localizada e, assim, ampliaram as possibilidades de regularização fundiária e de acesso

à moradia para a população de baixa renda, outros instrumentos, como as operações interligadas e operações urbanas em São Paulo (SP) e no Rio de Janeiro (RJ), por exemplo, mais serviram para que o capital imobiliário fosse beneficiado [...] do que para que delas fosse retirado proveito público.

**A Política Municipal de Habitação de Interesse Social, é comemorada pelas representações dos segmentos populares com atuação da cidade**

No caso recente de Salvador, a intensificação das rendas diferenciais primárias e secundárias, realizada em estreita consonância com os potenciais construtivos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano<sup>15</sup> (PDDU) – por meio do aumento dos limites dos coeficientes de aproveitamento e dos gabaritos nas edificações da orla marítima de Salvador –, voltou-se à reprodução de níveis máximos de fluidez da circulação do capital nesses seletos espaços de racionalidade. O resultado é a disparada dos preços de imóveis nas localidades da Paralela, Imbuí, Iguatemi, Caminho das Árvores, Pituba, Av. Anita Garibaldi, Via Portuária, Patamares, Pituçu, Costa Azul, Jaguaribe, Rio Vermelho e Comércio, para citar algumas, coincidindo com os maiores valores de coeficientes de aproveitamento ou do gabarito de altura das edificações da borda marítima definidos no PDDU<sup>16</sup>. Isso ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, definida nesse plano diretor, é comemorada pelas representações dos segmentos populares com atuação da cidade. Mesmo com tal política não sendo regulamentada e tendo sua aplicabilidade postergada.

Diante dessas constatações e na forma que presume Bassul (2005, p. 91), a respeito da nova ordem jurídico-urbanística suscitada pelo Estatuto da Cidade:

[...] conquanto seja amplo e vário o arsenal de normas que já compõem essa nova ordem jurídico-urbanística, as condições políticas e sociais que colocam em risco a sua efetividade remanescem. Seja valendo-se de possíveis incoerências entre o Estatuto da Cidade e o novo Código Civil, em vigor desde janeiro

[...] conquanto seja amplo e vário o arsenal de normas que já compõem essa nova ordem jurídico-urbanística, as condições políticas e sociais que colocam em risco a sua efetividade remanescem. Seja valendo-se de possíveis incoerências entre o Estatuto da Cidade e o novo Código Civil, em vigor desde janeiro

<sup>15</sup> Lei Municipal Nº 7.400/2008. (SALVADOR, 2008a).

<sup>16</sup> Consultar o Mapa 02 – Zoneamento e o Mapa 08 – Gabaritos de Altura das Edificações da Borda Marítima, constantes da Lei Municipal Nº 7.400/2008 (SALVADOR, 2008b).

de 2003, seja por meio da exploração interessada de dispositivos da legislação ambiental para impedir a regularização fundiária das favelas, mesmo em áreas há tempos consolidadas, são muitos ainda os artefatos que a reação ideológica, o dogmatismo patrimonialista e o legalismo conservador tendem a opor aos princípios constitucionais da política urbana.

**Identifica-se, a partir deste debate, uma tensão entre a implementação da pauta da reforma urbana e a renovação da dominação ideológica e econômica das elites**

O risco acima referido não invalida a existência concomitante de possibilidades de realizações no sentido de inversão da vigente ordem urbanística excludente. Essas realizações podem ser impulsionadas pela influência do ideário da reforma urbana na implementação de “formas-conteúdos” diferenciadas de planejamento urbano, que resultem em transformações substanciais das cidades brasileiras. No sentido proposto por Milton Santos, cada espaço comporta, no processo de totalização que o especifica no todo social, a condição de realização de sua história, de um novo tempo, por meio de novas ações que se materializam em transformações da estrutura da divisão social e territorial do trabalho, e, por consequência, no acontecer local (SANTOS, 2004). Com essa perspectiva:

A construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas, talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática (MARICATO, 2007, p. 169).

Reafirmando a necessidade do planejamento urbano, apesar da sua história de descrédito, para assegurar justiça social e a reposição de pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano, conforme Maricato (2007, p. 178-188), colocam-se em discussão as condições para que esse planejamento assuma um caráter

diferenciado. É necessário impedir a consolidação de uma matriz que, sob “[...] forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades”. Assim, propõe-se a criação de espaços de debate democrático com participação ativa dos excluídos e reconhecimento dos conflitos; plano de ação em vez de plano diretor; implementação de infraestrutura de informação sobre as cidades e formação de quadros para a gestão urbana.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Identifica-se, a partir deste debate, uma tensão entre a implementação da pauta da reforma urbana e a renovação da dominação ideológica e econômica das elites. Passados oito anos da aprovação do Estatuto da Cidade, a maior parte dos planos diretores elaborados sob a vigência dessa lei não regulamenta os instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada. Há um bloqueio da exequibilidade de tais instrumentos, mesmo que se tenha a difusão de um discurso pró-direito à cidade na atual ordem jurídica e na ambiência institucional da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Essa ambiguidade possibilita planos diretores que são apenas parcialmente implementados, já que, em muitas das leis municipais que os instituem, a autoaplicabilidade de suas definições restringe-se aos parâmetros urbanísticos intensificadores da formação de preços de antecipação, de renda de monopólio de segregação e de rendas diferenciais primárias e secundárias (JARAMILLO, 2003). Enquanto isso, dispositivos de regularização fundiária e de captação da mais-valia urbana, fundamentais para a reversão dos processos hegemônicos de concentração fundiária e de riquezas, encontram-se no plano da abstração, existindo apenas na condição de princípios e diretrizes, ou como intenções (?) a serem regulamentadas. Vide exemplo do plano diretor de Salvador (SALVADOR, 2008b).

Nesses casos, o planejamento urbano tende a alimentar um baixo nível de acesso em relação ao espaço construído formal, cuja dinamização de sua produção tem sido viabilizada pelo processo de retomada de investimentos no denominado “desenvolvimento urbano”, sobretudo a partir do ano de 2005, em setores como habitação e saneamento<sup>17</sup>. Esse aquecimento da produção imobiliária, apesar de destinar-se – nos termos das representações da atuação estatal onde se insere – a suprir os déficits de habitação, serviços, equipamentos e infraestruturas públicas, reflete com muito mais vigor o discurso espacial ortodoxo que busca legitimar a supremacia de um mercado walsariano, na sua explicação econômica dos fenômenos de alocação espacial urbana (ABRAMO, 2001, p. 204-205). Não sem revelar ideologias e interesses capitalistas hegemônicos contidos nessa representação científica.

As possibilidades de operar os dispositivos de popularização do acesso à terra urbanizada, de recuperação de mais-valia urbana e de gestão democrática – reclamados pelo ideário da reforma urbana –, dando efetividade a um caráter diferenciado de planejamento urbano que assegure justiça social, requerem ações reais de contraposição ao direito de propriedade. Essas ações devem, necessariamente, ter desdobramentos territoriais que materializem formas de distribuição espacial equitativas. Esse entendimento atualiza a necessidade de uma estratégia urbana, nos termos suscitados por Lefebvre (1999), a partir da crítica da vida cotidiana, e que se desdobra em estratégia do conhecimento e estratégia política, considerando a indissociabilidade dessas duas.

<sup>17</sup> Essa retomada de investimentos tem sido possível com a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), que articula dois movimentos principais: regulação do mercado privado para ampliação do atendimento da classe média, com disponibilização de recursos financeiros do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (BRASIL, 2008); e priorização da destinação dos recursos públicos federais para atendimento da população com rendimentos mensais de até cinco salários mínimos (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Plano de Aceleração do Crescimento, Programa Minha Casa, Minha Vida) (BRASIL, 2008a e 2009).

Nesse sentido, os movimentos sociais urbanos e sua lógica de contestação da ordem urbanística excludente assumem relevância estratégica. Por exemplo, por meio de ocupações organizadas em imóveis abandonados inseridos em locais bem infraestruturados e de grande interesse do mercado imobiliário, coloca-se uma afirmação contundente do direito à cidade, entendido como “[...] direito à vida urbana, transformada, renovada [...] ‘o urbano’

lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível [...]” (LEFEBVRE, 2008, p. 118). Estabelecem-se, assim, possibilidades para a emergência de “contrarracionalidades” capazes engendrar apropriações diferenciadas do espaço, marcadas pela solidariedade e por usos coletivos, iluminando lugares antes invisíveis à sociedade (SANTOS, 2004).

Não menos importante é a necessidade de uma atuação estatal efetivamente comprometida com um programa político no qual a promoção do direito à cidade seja central, sobretudo no nível municipal, que no Brasil tem competência federativa sobre o controle do uso e da ocupação do solo urbano. Assumir verdadeiramente essa perspectiva implica fazer embates políticos pela superação das assimetrias do pacto federativo, como condição inequívoca para aprofundar a pauta da reforma urbana contida no Estatuto da Cidade. Além de definitivamente combater a cooptação dos grupos partidários de esquerda (?) pelo falido empreendedorismo na governança urbana (HARVEY, 2005, p. 165-190). Devem-se colocar alternativas de gestão municipal calcadas na prevalência dos direitos sociais em detrimento do direito de propriedade, especificando, assim, o cumprimento da função social da propriedade pela emergência de dispositivos de apropriações espaciais coletivas e públicas.



## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. 224 p.
- ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 11-74.
- BASSUL, J. *Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2005. 260 p.
- BRASIL. Ministério das Cidades; CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA. *Pesquisa Plano Diretor Participativo*. Ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/>>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de Junho de 2005a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005b Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/ResolucaoN25De18DeMarcoDe2005.pdf/view>>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 34, de 01 de julho 2005c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004. 85 p.
- \_\_\_\_\_. *Manuais do FNHIS*. [Brasília], [2008?]a Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/sistemática-2007/sistemática-2008\\_1/manuais-da-secretaria-nacional-de-habitacao](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/sistemática-2007/sistemática-2008_1/manuais-da-secretaria-nacional-de-habitacao)>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- BRASIL. *Normativos e legislação do Programa Minha Casa, Minha Vida*. [Brasília], [2009?]. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoess/mcmv/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 1 maio 2009.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Plano Diretor Participativo*. Agosto de 2007b. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/>>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Presidência. Plano de Aceleração do Crescimento. [Brasília], [2008?]b Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra\\_estrutura/](http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra_estrutura/)>. Acesso em: 1 jul. 2008.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.
- INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2001. 220 p.
- JARAMILLO, Samuel. Los Fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”. Lincoln Institute of Land Policy, 2003. 61 p. Artigo disponibilizado no Curso de Educação à Distância Mercados do Solo Urbano na América Latina, promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy em 2008.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFGM, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2008. 144 p.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 121-188.
- SALVADOR, Prefeitura Municipal. Lei municipal nº 7.4000/2008. Disponível em: <[http://www.sedham.salvador.ba.gov.br/lei7400\\_pddu/conteudo/anexos/anexo\\_3\\_mapas/A0/mapa02.pdf](http://www.sedham.salvador.ba.gov.br/lei7400_pddu/conteudo/anexos/anexo_3_mapas/A0/mapa02.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2008a.
- SALVADOR, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador. 2008. Disponível em: <[http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/lei7400\\_pddu](http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/lei7400_pddu)>. Acesso em: 1 jul. 2008b.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 384 p.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 346 p.

# O Estatuto da Cidade e a ZEIS: estudo da regulamentação e aplicabilidade do instrumento urbanístico no Brasil

Aparecida Netto Teixeira<sup>A</sup>

## Resumo

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), tem início uma nova fase referente à política urbana e habitacional no Brasil, com a institucionalização de novos instrumentos urbanísticos, dentre os quais destaca-se a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O artigo trata do estágio atual da pesquisa de pós-doutorado que vem sendo realizada pela autora no Laboratório de Habitação (LabHabit) da FAUFBA, a qual tem como objetivo investigar o recente processo de regulamentação, bem como os aspectos relativos à aplicabilidade desse instrumento, com ênfase na regularização urbanística de assentamentos de baixa renda.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Política urbana. Política habitacional. Zona Especial de Interesse Social. Habitação de interesse social.

## Abstract

When the City Statute (2001) was approved, a new phase of urban and housing policy began in Brazil, with the institutionalization of new urban instruments, such as the Zone of Special Social Interest (ZEIS). This article deals with the current stage of post-doctorate research being carried out by the author in the Housing Laboratory (LabHabit) at the Federal University of Bahia. The research aims to examine the recent regulation process and aspects related to the applicability of ZEIS, focusing on the urban regularization of low income settlements.

**Keywords:** Public policies. Urban policy. Housing policy. Zone of Special Social Interest. Social interest housing.

## O INSTRUMENTO DE ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIAS

O instrumento de ZEIS surgiu no Brasil, a partir da década de 1980, como parte do processo de construção de uma nova política urbana, baseada nos preceitos delineados pela reforma urbana, quais sejam: valorização da função social da propriedade; prioridade do direito de moradia sobre o direito de propriedade; combate à especulação imobiliária; respeito às características socioespaciais locais de cada comunidade e incentivo à participação comunitária.

As ZEIS são zonas urbanas específicas – compreendendo áreas públicas ou particulares já

habitadas ou a serem habitadas por população de baixa renda –, prioritariamente destinadas à habitação de interesse social, onde haja interesse público em promover a regularização urbanística e/ou jurídica da posse da terra (ALFONSIN, 2002). Com esse instrumento, foram reconhecidas, sob o aspecto legal, a diversidade e a legitimidade das formas de ocupação de baixa renda já consolidadas nas cidades brasileiras, possibilitando a inclusão socioespacial desses assentamentos e estendendo, conseqüentemente, o direito de cidadania à população moradora.

A iniciativa precursora de institucionalização de ZEIS no Brasil se deu em âmbito municipal, a partir da experiência de Recife-PE, podendo-se citar também outras iniciativas importantes, a exemplo de Salvador-BA, Santo André-SP, Rio de Janeiro-RJ e Diadema-SP. A seguir, serão abordados sucintamente os avanços, bem como os desafios

<sup>A</sup> Pós-doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo (USP); especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). cida.netto@hotmail.com

que vêm sendo enfrentados por esses municípios para a efetiva implementação desse instrumento.

A experiência de Recife resultou na implantação do Plano de Regularização de ZEIS (Prezeis), mediante a promulgação da Lei Municipal nº 14.947/87 (reformulada pela Lei nº 16.113/95). Conforme exposto por Botler e Marinho (1997) e Moraes (2002), esse foi um dos precursores e mais inovadores programas habitacionais voltados para o tratamento dos assentamentos informais de baixa renda no Brasil.

Entretanto, a despeito dos significativos avanços relativamente aos mecanismos de participação popular previstos, no que tange às ações efetivamente implementadas e as demandas habitacionais acumuladas, constatou-se que o Prezeis não chegou a resultar em melhorias significativas nos padrões de habitabilidade da população de baixa renda. Além disso, até 2001, somente haviam sido concluídas as obras de urbanização para três áreas, tendo sido elaborados 12 planos urbanísticos globais e seis planos de localidades. Isso revelou que, apesar de sua importância, esse programa não se tornou prioritário na disputa com outros no contexto do orçamento municipal (MIRANDA, 2002; MARINHO, 1998).

Ainda na década de 1980, destaca-se a experiência do município do Salvador, que instituiu, em 1984, o instrumento das Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE), contidas na Lei Municipal de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUSOS) (Lei nº. 3.377/84), posteriormente incorporadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Plandurb) (Lei Municipal nº 3.525/85). Tratava-se de assentamentos consolidados de baixa renda, localizados em áreas centrais da cidade, que, valorizados pelo processo de transformação urbana, ficaram suscetíveis à pressão do mercado imobiliário, induzindo ao processo de expulsão da população. Posteriormente, as APSE foram institucionalizadas pela Lei Municipal nº 3.592/85, tendo como objetivo garantir a permanência da população residente com melhoria da qualidade de vida. No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

(PDDU) de 2004, esse instrumento passou a ser denominado de Área Especial de Interesse Social (AEIS) e, mais recentemente, no PDDU de 2008 (Lei nº 7.400/2008), recebeu a denominação de ZEIS.

**Constatou-se que o Prezeis não chegou a resultar em melhorias significativas nos padrões de habitabilidade da população de baixa renda**

Segundo Teixeira, Espírito Santo e Gordilho-Souza (2007), o município ainda não efetivou a regulamentação individual de ZEIS, colocando-se essa como a principal lacuna a ser preenchida ao longo dos próximos anos. Paralelamente, desde 1985, quando foi promulgada a lei das APSE, as ocupações informais de baixa renda não apenas se mantiveram, mas sofreram ampliação (adensamento populacional, acréscimo de área, verticalização), podendo se registrar, em alguns casos, o agravamento das condições de habitabilidade.

Em Santo André, as AEIS foram aprovadas pela Lei Municipal nº 6.864/91 (posteriormente modificada pela Lei nº 8.300/2001). Segundo Denaldi (2002), tratava-se de viabilizar a urbanização e a regularização de favelas, para ampliar o acesso à moradia pelo incentivo à produção de habitações populares, redução de preço de terrenos e ampliação de sua oferta.

O município do Rio de Janeiro previu o instrumento de AEIS no Plano Diretor Decenal (Lei Complementar nº 16/92). Em 1996, mediante Lei Municipal nº 2.499/96, foram declaradas como AEIS as 17 favelas da primeira fase do Programa Favela-Bairro, instituído pelo Decreto nº 14.332/95. Esse programa tinha como ênfase a urbanização das favelas cariocas, principalmente a partir da implantação e complementação de infraestrutura básica, visando oferecer condições ambientais para a "leitura" da favela como bairro. Segundo Cardoso (2004), o programa se desenvolveu em duas gestões municipais, destinando-se, na primeira gestão (1993/1996), à atuação em favelas de porte médio, com recursos próprios. Na segunda gestão (1997/2000), a escala de intervenção do programa foi ampliada, com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desdobrando-se nos programas Bairro e Grandes Favelas, com atuação em 73 áreas.

Registra-se que, das 17 favelas da primeira fase do Programa Favela-Bairro, apenas cinco tiveram regularização urbanística, com a edição de normas de uso e ocupação do solo, e destas, quatro foram objeto de titulação. Além disso, das 20 leis aprovadas declarando favelas como AEIS (1997-2000), somente uma chegou à regularização dos lotes (CARDOSO, 2007).

Em Diadema, conforme tratado por Hereda e outros (1997), Baltrusis e Mourad (1999), Tsukumo (2002), as Áreas Especiais de Interesse Social, previstas no plano diretor de 1993, foram propostas como um instrumento de regularização e urbanização de favelas. Avançaram também na demarcação de áreas vazias particulares para implantação de projetos de habitação de interesse social, com resultados importantes quanto ao número de unidades habitacionais produzidas nessas áreas. Além disso, segundo Cymbalista (2006), a aplicação do instrumento, articulado a uma política habitacional inclusiva, teve um impacto positivo também sobre as áreas de proteção aos mananciais do município, em decorrência da menor demanda por essas áreas pela população de baixa renda.

Já quanto à efetivação da regulamentação de parâmetros urbanísticos nas ZEIS de Diadema, ainda não se conseguiu resolver a baixa qualidade arquitetônica dos empreendimentos habitacionais implantados, registrando-se o surgimento de bairros com tipologia construtiva semelhante aos assentamentos informais e loteamentos autoconstruídos (TSUKUMO, 2002).

Dessa forma, as análises preliminares relativas a algumas experiências de implementação do instrumento de ZEIS no Brasil indicam que, apesar dos avanços, os resultados efetivos ainda são bastante incipientes. Entretanto, deve-se reiterar a importância da realização dessas práticas, as quais vêm se constituindo em verdadeiros “exercícios de experimentação” (CYMBALISTA, 2006).

Em consonância a essas iniciativas municipais, o instrumento de ZEIS foi incorporado, em âmbito federal, à nova política urbana e habitacional implementada no Brasil a partir da Lei nº 10.257/2001

(Estatuto da Cidade), como um dos instrumentos urbanísticos previstos (Alínea f, Inciso V, Artigo 4). Tem-se, a partir daí, o fortalecimento político-institucional da figura urbanística de ZEIS, o que pode ser constatado mediante a adoção de leis, programas ou procedimentos do governo federal que direta ou indiretamente estão associados a esse instrumento.

Inicialmente, pode-se destacar a Lei Federal 11.124/2005 e o Decreto nº 5.796/2006, respectivamente relativos à regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu conselho gestor, no âmbito da Política Nacional de Habitação.

Destacam-se também o Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Interesse Social e o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ambos do Ministério das Cidades. O primeiro está voltado para o atendimento dos assentamentos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, cujos moradores tenham os direitos reais legalmente constituídos, nos termos do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/2001 (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia), ou quando se tratar de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). O segundo tem como uma das diretrizes para a implementação da ação a “[...] priorização de assentamentos inseridos em ZEIS, prevista em legislação municipal”.

Pode-se citar ainda a Instrução Normativa nº 4 de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual promoveu alterações recentes nos procedimentos para a celebração de convênios entre a administração pública federal e os municípios, estados ou entidades proponentes. Até então, a celebração do convênio tinha como pré-requisito à comprovação da propriedade plena do imóvel pelo morador. Com essa normativa, admite-se, como uma das hipóteses alternativas, que o imóvel ocupado, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em área de ZEIS, facilitando, desse modo, o aporte de recursos da União para intervenções em assentamentos precários.

**O instrumento de ZEIS foi incorporado, em âmbito federal, à nova política urbana e habitacional implementada no Brasil a partir da Lei nº 10.257/2001**

Em face, pois, dos importantes avanços político-institucionais em âmbito federal relativamente à ZEIS, bem como das experiências em âmbito municipal, faz-se necessária uma análise mais apurada acerca dos seus desdobramentos na disseminação e/ou aprimoramento dos mecanismos de regulamentação e de gestão desse instrumento no país. Além disso, deve-se investigar a eficácia da aplicação da ZEIS para a regularização urbanística das ocupações de baixa renda, associada à melhoria das condições de sua habitabilidade.

Com esse propósito, vem sendo desenvolvida, pela autora, a pesquisa de pós-doutorado intitulada Estudo da Regulamentação e Aplicabilidade do Instrumento de ZEIS no Brasil Pós-Estatuto da Cidade, com bolsa da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), no Laboratório de Habitação (LabHabitat) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUF-BA), cujos resultados parciais serão apresentados a seguir.

### **ESTUDO DA REGULAMENTAÇÃO E APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO DE ZEIS NO BRASIL: RECORTE ESPACIAL DA PESQUISA**

O estudo ora em curso tem como objetivo a investigação acerca dos aspectos relativos à regulamentação e aplicabilidade do instrumento urbanístico de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Brasil, pós-Estatuto da Cidade, particularmente no que se refere ao processo de regularização urbanística de ocupações informais de baixa renda, compreendendo os planos de intervenção de melhorias físico-ambientais e as normas de uso e ocupação do solo.

O recorte espacial compreende, no total dos municípios brasileiros, aqueles que mais avançaram na regularização urbanística de ZEIS ocupadas, atendendo aos seguintes critérios: ter mais de 20 mil habitantes; ter plano diretor/revisão aprovado; dispor do instrumento urbanístico de ZEIS; e dispor de plano de urbanização e/ou legislação específica.

Para a seleção preliminar dos municípios que integrarão a amostra, foram utilizados os dados relativos aos seguintes estudos/pesquisas disponibilizados

pelo Ministério das Cidades: Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (BRASIL, 2007a); Pesquisa do Plano Diretor Participativo (BRASIL 2007b); e Pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (2008). A síntese desses estudos será apresentada a seguir.

- a. Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (BRASIL 2007a)<sup>1</sup> – Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole (CEM)/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). O referido estudo teve como objetivo fornecer subsídios para o planejamento da Política Nacional de Habitação no Brasil, compreendendo uma análise detalhada acerca das capacidades dos municípios brasileiros para o enfrentamento de suas carências habitacionais, a partir da relação entre as respectivas capacidades administrativas e a efetividade da política habitacional, tomando como um dos parâmetros de análise os programas habitacionais implementados. Como fonte de informações foram utilizadas cinco edições da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros/Gestão Pública, do IBGE (1999, 2001, 2002, 2004 e 2005).

A partir de técnicas de análise estatística (multivariada e de cluster), foi desenvolvida uma tipologia, tendo como universo todos os municípios brasileiros, identificando-se grupos homogêneos referentes aos programas habitacionais (período 2001/2004) e à capacidade administrativa instalada para produzir os respectivos programas (anos de 1999 e 2004), conforme exposto a seguir. No primeiro caso, os grupos abrangem desde os municípios que não implementaram nenhum programa habitacional até aqueles que implantaram os tipos mais complexos (regularização fundiária e urbanização de assentamentos). No segundo caso, os grupos abrangem desde os municípios sem nenhuma capacidade administrativa até aqueles que dispõem de elevada capacidade administrativa (cadastro, consórcio e conselho de habitação com fundo).

<sup>1</sup> Os dados foram discriminados por estado e municípios, disponíveis no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>>.[arquivo:listagem\_por\_uf.xls].

b. Pesquisa do Plano Diretor Participativo (BRASIL, 2007b)<sup>2</sup> – Ministério das Cidades/Confea. Essa pesquisa teve como objetivo fornecer um panorama inicial do processo de elaboração e dos conteúdos dos planos diretores participativos no Brasil, no período compreendido entre outubro de 2006 a março de 2007, abrangendo o universo de 1.552 municípios. As informações obtidas foram autodeclaradas pelos entrevistados referentes às seguintes questões: situação dos planos diretores; terceirizações e consultorias; estudos específicos; instrumentos e conteúdos e questões prioritárias dos PDP.

c. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2008) – Ministério das Cidades/IPPUR. A pesquisa, iniciada no final do ano de 2008, refere-se à etapa atual de avaliação dos planos diretores participativos, a partir de uma nova metodologia de trabalho. Diferentemente da utilização de questionários encaminhados às administrações municipais (pesquisa 2007), foi elaborado um roteiro de pesquisa, cujo preenchimento ficou a cargo de pesquisadores locais – sob as respectivas coordenações estaduais –, que procederam a uma análise crítica acerca dos conteúdos da lei dos planos diretores, resultando em um importante conjunto de informações. A pesquisa abrangeu 526 relatórios municipais, estando previstos ainda 26 relatórios de estudos de caso e 27 relatórios estaduais.<sup>3</sup> O roteiro abrangeu as seguintes questões-chave: informações

gerais do município; acesso à terra urbanizada; acesso aos serviços e equipamentos urbanos; e sistema de gestão e participação democrática.

A partir dos dados disponibilizados nas fontes de dados supracitadas, procedeu-se à reavaliação e revisão dos critérios previamente estabelecidos para a seleção preliminar dos municípios, conforme discriminado abaixo:

**O porte populacional do município está diretamente associado à sua capacidade de implementar programas habitacionais de maior complexidade**

a. Critério 1: O município deve dispor de contingente populacional superior a 20 mil habitantes<sup>4</sup>. Esse critério foi mantido e está diretamente relacionado à obrigatoriedade do Estatuto da Cidade (2001), pelo qual os municípios com mais de 20 mil habitantes ficaram obrigados a elaborar seus planos diretores a partir das prerrogativas da nova lei.

Deve-se ressaltar que, apesar de o Estatuto da Cidade haver estendido essa obrigatoriedade aos municípios situados em regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas (que não tivessem plano diretor ou que tivessem planos aprovados há mais de 10 anos), incluindo também os municípios com menos de 20 mil habitantes, optou-se por manter o recorte populacional, já que, conforme ficou comprovado no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), o porte populacional do município está diretamente associado à sua capacidade de implementar programas habitacionais de maior complexidade, como aqueles relacionados às intervenções urbanísticas.

b. Critério 2: O município deve dispor de plano diretor/revisão aprovado. Esse critério de seleção foi mantido, tendo as informações relativas a ele sido obtidas a partir da base de dados da Pesquisa do Plano Diretor (2007), no que se refere à Questão 3 – Situação dos Planos Diretores, com os se-

<sup>2</sup> Os dados foram discriminados por município, estado, região, faixa populacional e região metropolitana/região integrada de desenvolvimento, disponíveis no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>>.

<sup>3</sup> Os relatórios municipais e estaduais vêm sendo disponibilizados gradativamente no endereço eletrônico do Observatório das Metrópoles: <<http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores>>.

<sup>4</sup> Para este critério foram utilizados os dados de população da pesquisa Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), com a discriminação do número de habitantes para todos os municípios brasileiros (Contagem Populacional 2006), disponível no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>>. [arquivo "listagem\_por\_uf.xls"].



guintes níveis de informação: PD até 10/10/1996 sem revisão; PD/Revisão aprovados (para PD com data após 10/10/1996. Os municípios que informaram “plano aprovado”, mas não indicaram data da lei, foram computados como anteriores a 10/10/1996); PD/Revisão em aprovação; PD/Revisão em desenvolvimento; Não está fazendo PD – para PD aprovados anteriormente a 10 de outubro de 1996; Sem informação.

- c. Critério 3: O município deve dispor de plano de urbanização e/ou legislação urbanística específica para a ZEIS. A dificuldade na obtenção das informações acerca dos municípios que implementaram planos de urbanização, bem como a necessidade de otimizar e agilizar a pesquisa, resultou na revisão desse critério previsto inicialmente. Dessa forma, optou-se por utilizar de imediato os dados disponíveis no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), referentes aos grupos de programas habitacionais (para o período 2001/2004 e para o ano de 2005), bem como aos grupos de capacidade administrativa (2004), conforme discriminado abaixo.

Grupos – Programas habitacionais implementados – 2001-2004	
1	Nenhum programa habitacional implementado
2	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção
3	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
4	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
5	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + urbanização de assentamentos e/ou construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
6	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes
Grupos – Programas habitacionais implementados – 2005	
1	Nenhum programa habitacional implementado
2	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção
3	Só construção de unidades ou construção de unidades + oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
4	Só regularização fundiária ou regularização fundiária + construção de unidades e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes
5	Regularização fundiária, construção de unidades, oferta de material de construção e oferta de lotes

Obs: Para o ano de 2005 não constou na pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros a questão relativa à urbanização de assentamentos, reduzindo a tipologia para cinco grupos.

Grupos – Capacidade administrativa – 2004	
1	Nenhuma capacidade administrativa
2	Apenas cadastro
3	Apenas órgão
4	Órgão e cadastro
5	Predominância de conselho sem fundo
6	Predominância de conselho com fundo
7	Predominância de consórcio
8	Predominância de cadastro, consórcio e conselho sem fundo
9	Predominância de cadastro, consórcio e conselho com fundo

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades. *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília, 2007.

Utilizando-se a tipologia dos programas habitacionais, definiu-se como novo critério o pertencimento do município aos grupos 4, 5 ou 6, considerando-se que são nesses grupos que se concentram os municípios que implementaram, no período, programas de urbanização de assentamentos e/ou programas de regularização fundiária. Partiu-se do pressuposto de que os programas habitacionais implementados pelos municípios estejam relacionados com as áreas de ZEIS, o que deverá ser checado em etapa subsequente da pesquisa.

Esses grupos são caracterizados por municípios de maior porte populacional, comprovando a “[...] relação entre o tamanho da população e a diversidade e complexidade das intervenções urbanas” (BRASIL, 2007, p. 102). Dessa forma, quanto mais complexa é a oferta de programas habitacionais, maior é a presença relativa dos municípios de maior porte populacional.

Quanto à capacidade administrativa, o estudo supracitado detectou que a existência de órgão de política habitacional (presente nos grupos igual ou superior a 3) é o elemento de gestão mais importante para a implementação de programas de intervenção urbana, como urbanização de assentamentos e regularização fundiária. Além deste, a existência de fundo específico voltado à política habitacional, quando administrado por um conselho municipal (presente para os grupos igual ou superior a 6), resulta em ampliação da oferta de programas habitacionais, sejam eles voltados à oferta de bens individuais (construção de unidades habitacionais, oferta de material de construção e de

lotes) ou envolvendo intervenção urbana (urbanização de assentamentos e regularização fundiária).

Tal constatação nos levaria a adotar como critério o pertencimento dos municípios aos grupos de capacidade administrativa igual ou superior a 3. Entretanto, optou-se por incluir o Grupo 2 (associado a municípios de pequeno porte populacional), haja vista que o estudo registrou para esse grupo a ocorrência de 20% dos municípios do grupo que realizaram programas de intervenção urbanística, muito provavelmente com recursos estaduais ou federais. Em suma, quanto à tipologia de capacidade administrativa, foram excluídos apenas os municípios pertencentes ao Grupo 1.

d. Critério 4: O município deve dispor do instrumento urbanístico da ZEIS. Este critério foi mantido. Entretanto, as informações referentes à previsão pelos municípios do instrumento de ZEIS foram apenas parcialmente obtidas na pesquisa do Plano Diretor Participativo (2007)<sup>5</sup>, já que os dados não constam para todos os municípios brasileiros. De acordo com as informações prestadas pelo geógrafo Nathan Belcavello de Oliveira, do Ministério das Cidades, como a pesquisa de 2007 foi feita a partir de questionário enviado às prefeituras, ficou a cargo delas a disponibilização das informações. Dessa forma, nem todas as questões foram respondidas de forma plena. Além disso, conforme constante na nota metodológica da tabela, o universo de pesquisa não abrangeu os municípios de São Paulo, onde o questionário aplicado não continha esta questão.

## DEFINIÇÃO DO CONJUNTO AMOSTRAL DE MUNICÍPIOS

Neste item, serão expostos os resultados obtidos, a partir da aplicação dos critérios revistos/ajus-

tados, relativos ao conjunto amostral de municípios a serem objeto do referido estudo.

a. Municípios com mais de 20 mil habitantes (Recorte 1).

A partir dos dados constantes no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007), com a discriminação da população total para todos os municípios brasileiros (Contagem Populacional 2006), procedeu-se ao primeiro recorte referente aos municípios com população superior a 20 mil habitantes, obtendo-se o total de 1.611 municípios, correspondente a 29% do total de municípios brasileiros (Tabela 1).

b. Municípios com plano diretor/revisão aprovado (2006/2007) (Recorte 2)

Com base nos dados disponíveis na pesquisa do Plano Diretor Participativo (2007), procedeu-se ao segundo recorte, a partir do grupo de 1.611 municípios com mais de 20 mil habitantes, resultando naqueles que dispunham, em 2006/07, de plano diretor/revisão aprovados. Obteve-se, a partir daí, o conjunto de 503 municípios, correspondendo a 30% do total de municípios com mais de 20 mil habitantes (Tabela 1).

Quanto aos 503 municípios com PD/Revisão aprovados, a exceção ficou por conta das capitais. Optou-se por incluir todas as cidades, considerando-se que, do total de 27, apenas 10 encontravam-se com o plano diretor/revisão aprovado à época da Pesquisa do Plano Diretor (2007). Além disso, a opção deveu-se à constatação de que, para muitos estados, as capitais acabaram sendo o único município passível de ser selecionado. Foram as seguintes as situações dos planos diretores detectadas para as 17 capitais na Pesquisa do Plano Diretor (2007): Em aprovação: Goiânia-GO; Belém-PA; Recife-PE; Rio de Janeiro-RJ; Porto Alegre-RS; Aracaju-SE e Palmas-TO; Em desenvolvimento: Salvador-BA; Fortaleza-CE; Cuiabá-MT; João Pessoa-PB; Teresina-PI; Florianópolis-SC e Porto Velho-RO; Sem informação: Rio Branco-AC; Maceió-AL; Natal-RN.

Deve-se ressaltar que a listagem dos municípios pré-selecionados deverá ser checada, haja

<sup>5</sup> Os dados referem-se aos instrumentos urbanísticos existentes, discriminados por estado, região e por município, disponíveis no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br>>. [arquivo: Conteúdos e Instrumentos do EC- Q11.xls].

O ESTATUTO DA CIDADE E A ZEIS: ESTUDO DA REGULAMENTAÇÃO E APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO NO BRASIL

**Tabela 1**  
Total de municípios, por estado, com mais de 20 mil hab. e PD/Revisão aprovado

Estado	Municípios com mais de 20.000 hab. / 2006 (1)	PD/Revisão aprovados 2006/2007 (2)
Acre	6	2
Alagoas	38	18
Amapá	3	2
Amazonas	33	12
Bahia	162	54
Ceará	93	29
Distrito Federal	1	1
Espírito Santo	35	11
Goiás	48	11
Maranhão	82	40
Mato Grosso	25	7
Mato Grosso do Sul	23	9
Minas Gerais	180	64
Pará	94	42
Paraíba	29	14
Paraná	88	29
Pernambuco	96	27
Piauí	22	4
Rio de Janeiro	63	34
Rio Grande do Norte	26	3
Rio Grande do Sul	103	38
Rondônia	17	5
Roraima	3	1
Santa Catarina	57	12
São Paulo	248	26
Sergipe	25	6
Tocantins	11	2
<b>TOTAL</b>	<b>1.611</b>	<b>503</b>

Fonte: (1) Tabulação a partir dos dados disponíveis no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 12 de novembro de 2008. [arquivo: "listagem\_por\_uf.xls"].

(2) Tabulação a partir dos dados disponíveis na pesquisa Plano Diretor Participativo, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 20 de outubro de 2008. [arquivo: *Situação dos Planos Diretores-Q3.xls*].

vista que, conforme exposto anteriormente, a classificação referente ao PD/Revisão aprovados foi adotada para todos os municípios cujas leis foram aprovadas após 10 de outubro de 1996. Dessa forma, deverão ser mantidos no conjunto amostral apenas os municípios cujas leis tenham sido aprovadas posteriormente ao ano de 2001.

- c. Municípios com programas habitacionais de intervenção urbanística no período 2001/2004 e para o ano de 2005 (Recorte 3).

O terceiro recorte abrangeu os municípios que

apresentaram, concomitantemente, os seguintes atributos:

- Atributo 1: quanto à tipologia de programas habitacionais – 2001/2004 e 2005 –, foram selecionados os municípios classificados nos grupos de 4 a 6 para o período 2001/2004, simultaneamente classificados nos grupos 4 ou 5 para o ano 2005.
- Atributo 2: quanto à capacidade administrativa (2004), foram selecionados os municípios classificados nos grupos 2 a 9. Optou-se, portanto, pela inclusão dos municípios que,

**Tabela 2**  
**Total de municípios pré-selecionados por UF e faixa populacional – 2006**

UF	20.000 a 50.000 nº	50.000 a 100.000 nº	100.000 a 500.000 nº	Acima de 500.000 nº	Total	% (UF/TOTAL)
AC	0	0	1	0	1	1,1%
AL	1	0	0	1	2	2,1%
AM	0	0	0	1	1	1,1%
AP	0	0	1	0	1	1,1%
BA	1	0	2	1	4	4,3%
CE	0	0	1	1	2	2,1%
DF	0	0	0	1	1	1,1%
ES	0	0	2	0	2	2,1%
GO	0	2	0	1	3	3,2%
MA	0	2	1	1	4	4,3%
MG	1	2	5	2	10	10,6%
MS	1	0	0	1	2	2,1%
MT	0	0	0	1	1	1,1%
PA	0	0	1	1	2	2,1%
PB	1	0	0	1	2	2,1%
PE	2	0	2	1	5	5,3%
PI	0	0	0	1	1	1,1%
PR	1	2	3	1	7	7,4%
RJ	2	1	3	1	7	7,4%
RN	0	0	0	1	1	1,1%
RO	1	0	1	0	2	2,1%
RR	0	0	1	0	1	1,1%
RS	3	2	8	1	14	14,9%
SC	1	0	1	0	2	2,1%
SE	0	0	0	1	1	1,1%
SP	1	0	11	1	13	13,8%
TO	1	0	0	1	2	2,1%
Brasil	17	11	44	22	94	100,0%

Fonte: Tabulação a partir dos dados disponíveis no estudo Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 12 de novembro de 2008. [arquivo: "listagem\_por\_uf.xls"]. Dados tabulados pela autora.

mesmo dispondo de capacidade administrativa reduzida, empreenderam programas habitacionais relativos à intervenção urbana.

A partir da aplicação dos atributos 2 e 3 para o conjunto dos 503 municípios obtidos anteriormente, obteve-se o total de 94 municípios pré-selecionados. A Tabela 2 apresenta o número total de municípios, discriminados por faixa populacional. Destaca-se a participação dos estados do Rio Grande Sul (15%), São Paulo (14%) e Minas Gerais (11%).

d. Municípios que dispõem do instrumento urbano de ZEIS (plano diretor) – (Recorte 4)

Quanto ao Recorte 4, encontra-se em processo de elaboração, já que, conforme exposto anteriormente, as informações referentes à previsão do instrumento de ZEIS não foram disponibilizadas para todos os municípios na Pesquisa do Plano Diretor Participativo (2007). Tem-se que, para o total dos 94 municípios obtidos anteriormente, apenas para sete foram obtidas essas informações.

Para a identificação dos municípios que dispõem de ZEIS, vêm sendo utilizadas as informações disponibilizadas na pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação

dos Planos Diretores Participativos (2008). A checagem entre os 94 municípios pré-selecionados até então e aqueles que foram objeto de avaliação pela pesquisa da Rede 2008 revelou a existência de 58 municípios identificados em comum, o que equivale a 61% do total da amostra. Considerando-se, pois, a quantidade significativa de municípios pré-selecionados para os quais deverá ser feita a checagem da previsão do instrumento urbanístico de ZEIS, considerou-se oportuno acompanhar a disponibilização gradativa, em meio eletrônico, dos relatórios da pesquisa PD 2008, ao tempo em que se dá prosseguimento à coleta de dados para os demais municípios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação do instrumento de ZEIS à Lei Federal nº 10.257/2001, aliada ao empenho do Ministério das Cidades para a implementação dos planos diretores participativos, representa um importante avanço no contexto da política urbana e habitacional no Brasil, em prol de cidades mais democráticas.

Diante das experiências brasileiras desencadeadas a partir da década de 1980, bem como das transformações institucionais e regulatórias recentes relativamente a esse instrumento urbanístico, constatou-se a necessidade de agregar novos conhecimentos acerca das conquistas efetivamente obtidas, tendo resultado no estudo, em fase de desenvolvimento, relativo à regulamentação e aplicabilidade do instrumento de ZEIS no Brasil, pós-Estatuto da Cidade, com ênfase na regularização urbanística.

A metodologia proposta prevê a execução do trabalho em dois estágios. O primeiro, abordado neste artigo, consiste na montagem de um conjunto amostral composto pelos municípios brasileiros selecionados. Para a seleção, foram utilizadas as bases de dados referentes aos estudos contratados pelo Ministério das Cidades – relativos aos

planos diretores participativos e à Política Nacional de Habitação – tratando-se, dessa forma, de fontes confiáveis, o que resultou em uma amostra consistente. Com base nesses dados, foram pré-selecionados 94 municípios, dispondo dos seguintes atributos: contingente populacional superior a 20 mil habitantes; plano diretor/revisão aprovados (Pesquisa do Plano Diretor Participativo – 2007); e pertencimento, de modo concomitante, aos grupos de Programas Habitacionais 4, 5 ou 6, (relativos aos programas de intervenção urbanística) e aos grupos de

Capacidade Administrativa de 2 a 9 (Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional – 2007).

Nesse conjunto amostral, destacam-se os estados de Minas Gerais, com dez municípios (Belo Horizonte, Betim, Ipatinga, João Monlevade, Juiz de Fora, Sabará, Sacramento, Timóteo, Uberaba e Varginha), Rio Grande Sul, com 14 municípios (Alegrete, Alvorada, Canoas, Erechim, Farroupilha, Gravataí, Osório, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, Sapucaia do Sul, Triunfo e Viamão) e São Paulo, com 13 municípios (Cândido Mota, Diadema, Guarujá, Jacareí, Praia Grande, Ribeirão Pires, Santana do Parnaíba, Santo André, Santos, São Carlos, São Paulo, São Vicente e Taboão da Serra).

O segundo estágio refere-se à síntese e análise comparativa, para o conjunto dos municípios selecionados, das disposições relativas às ZEIS, com base em três eixos (a serem desenvolvidos de forma complementar e interdependente), abrangendo, desse modo, a totalidade dos aspectos relativos à regulamentação de ZEIS, particularmente no tocante à regularização urbanística. São eles: Eixo 1: Mecanismos legais de regulamentação; Eixo 2: Modelos de gestão; Eixo 3: Parâmetros urbanísticos para ZEIS ocupadas.

A formulação e implementação do instrumento urbanístico de ZEIS está diretamente relacionada ao aparato político-institucional do município em questão, compreendendo a lei do plano diretor e,

ainda, quando couber, as prerrogativas relativas à política habitacional de interesse social. Desse modo, o Eixo 1 – Mecanismos legais de regulamentação deverá contemplar a sistematização e análise comparativa dos mecanismos de regulamentação de ZEIS, compreendendo os dispositivos legais, bem como os aspectos conceituais, quantitativos e qualitativos relativos às ZEIS.

A adequada operacionalização do instrumento de ZEIS está associada, também, à perspectiva de gestão compartilhada entre poder público e moradores, mediante a participação direta da população em todas as fases do processo. Nesse sentido, o Eixo 2 – Modelos de gestão tratará da investigação acerca dos formatos previstos, com ênfase nos mecanismos de participação popular. Na análise preliminar até então elaborada referente aos eixos 1 e 2, para as cidades capitais, constatou-se a previsão generalizada do instrumento para todas as capitais, com poucas definições, entretanto, relativamente aos mecanismos de gestão para as ZEIS ocupadas.

O Eixo 3 – Parâmetros urbanísticos para ZEIS ocupadas tratará especialmente da regularização urbanística de assentamentos consolidados, a qual constitui-se em um dos principais objetivos da aplicação do instrumento de ZEIS. A definição de regulamento próprio, associado a projetos de urbanização, traz a perspectiva concreta de melhoria das condições de habitabilidade dos respectivos assentamentos e benefícios a longo prazo, tanto de interesse da coletividade, como da cidade como um todo. Entretanto, a experiência brasileira em urbanização de favelas tem demonstrado que se têm priorizado as obras de urbanização, em detrimento da elaboração de normativas específicas para os assentamentos. Vale investigar, portanto, se a partir da disseminação do instrumento de ZEIS nos planos diretores participativos esta postura vem sendo modificada.

Esse eixo contemplará, pois, a investigação acerca da elaboração e/ou implementação de legislação específica, com conteúdo adequado à localidade em questão, devidamente pactuada entre os próprios moradores e entre eles e o poder público. Compreende também a análise dos parâmetros urbanísticos definidos nos respectivos

planos de urbanização e/ou legislação específica, abrangendo, principalmente, os referenciais de uso e ocupação do solo (com ênfase nas áreas de proteção ambiental e espaços públicos) e as diretrizes de monitoramento do crescimento da localidade. Prevê-se, ainda, a análise da metodologia utilizada, com foco nas instâncias de participação popular previstas. Para tanto, deverão ser aplicados questionários nas administrações municipais, para a checagem referente à existência e à implementação de planos/projetos de urbanização e/ou da legislação específica das ZEIS pesquisadas, bem como do processo de elaboração e discussão da referida legislação.

Em suma, a investigação acerca dos aspectos referentes à regulamentação e gestão das ZEIS, e, em especial, aqueles relacionados aos parâmetros urbanísticos adotados e à habitabilidade dos assentamentos, deverá agregar novos conhecimentos sobre o impacto desse instrumento na regularização urbanística dos assentamentos de baixa renda no Brasil. Dessa forma, o presente artigo procurou contribuir com elementos para o aprofundamento dessa discussão, sobretudo no que se refere às experiências pós-Estatuto da Cidade, bem como para a reflexão crítica acerca das políticas e ações públicas empreendidas pelos municípios brasileiros voltadas para a inclusão socioespacial da população de baixa renda.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B. M. et al. (Coord.). *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. Estudo de caso: Diadema. *Revista Polis: regulação urbanística e exclusão territorial*, São Paulo, n. 32, 1999.
- BOTLER, M.; MARINHO, G. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. *Revista Pólis: instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial*, São Paulo, n. 29, 1997.
- BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Habitação*. Política Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades, 4).
- \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.



O ESTATUTO DA CIDADE E A ZEIS: ESTUDO DA REGULAMENTAÇÃO E  
APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO NO BRASIL

- BRASIL. Ministério das Cidades. *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa do Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2008.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Regularização Fundiária. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº. 4 de 17 de maio de 2007c. Altera dispositivos, que especifica, da Instrução Normativa nº1 de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira.
- CARDOSO, A. L. O Programa Favela Bairro: uma avaliação. In: FERNANDES, Ana; GORDILHO-SOUZA, Angela (Orgs.). *Habitação no Brasil: reflexões, avaliações e propostas*. Salvador: FAUFBA/PPGAU, 2004.
- \_\_\_\_\_. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém, 2007
- CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos observar. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.111, p.29-45, jul./dez. 2006.
- DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2002. Tese (Doutorado) - FAU-USP, São Paulo, 2002.
- GORDILHO-SOUZA, A. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.
- HEREDA, J. F. et al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. *Revista Polis: instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*, São Paulo, n. 29, 1997.
- MARINHO, G. *10 Anos de PREZEIS: perspectivas e desafios*. Recife: FASE/ETAPAS, 1998.
- MIRANDA, L. *O Prezeis do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no Município. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal*. Recife: FINEP, 2002.
- MORAES, D. A. *Por uma política habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis*. São Paulo: IPT, 2002.
- MOURAD, L. N. Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, E.; ALFONSO, B. (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Ministério das Cidades/ IPPUR, 2008. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores>>. Acesso em: 17 nov. 2008.
- TEIXEIRA, A. N.; ESPÍRITO SANTO, M. T.; GORDILHO-SOUZA, A. O desafio da regulamentação de ZEIS em Salvador. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém, 2007.
- TSUKOMO, I. T. L. *Produção de habitações em áreas especiais de interesse social (AEIS): o caso do município de Diadema (SP)*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, USP, São Paulo, 2002.

# A participação do Estado nas mais-valias urbanas: perspectivas para Salvador

Lesdli Carneiro de Jesus<sup>4</sup>

## Resumo

No processo de reprodução capitalista, a terra urbana é disputada para inúmeros fins, e diversos fatores contribuem para a sua valorização, a exemplo dos decorrentes das ações do poder público, como disponibilização de serviços públicos e infraestrutura urbana, alterações no zoneamento e uso do solo. Observa-se, contudo, que essas ações vêm gerando uma valorização privada por meio de recursos públicos. Nessa situação, somente parte da população é beneficiada, em prejuízo de muitos que não dispõem sequer, de infraestrutura urbana. É nesse contexto que se pretende analisar os mecanismos disponíveis na legislação brasileira que permitem recuperar as mais-valias urbanas e redistribuí-las à sociedade, destacando-se como objeto de estudo a cidade de Salvador-BA.

**Palavras-chave:** Mercado imobiliário. Recuperação de mais-valias urbanas. Terra urbana. Valorização imobiliária.

## Abstract

*In the process of capitalist reproduction, urban land is contested for innumerable reasons, and a variety of factors contribute to its increased value, for example those resulting from government activities, such as making public services and urban infrastructure available, zoning changes and land use. However we can see that these activities have created increased private value through the use of public resources. Only one section of the population benefits under these circumstances, to the detriment of many who do not even utilize the urban infrastructure. It is in this context that we intend to analyse the mechanisms available in Brazilian legislation which allow for the recovery of urban surplus value for its redistribution to society. The city of Salvador, BA features as the focus of the study.*

**Keywords:** Property market. Recovery of urban surplus value. Urban land. Property values.

## A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NAS MAIS-VALIAS URBANAS

Tudo o que é público, deve pertencer a todos, pois é direito de todos. Esse entendimento pode ser obtido a partir da definição de república, forma de governo que, do latim *res publica*, significa “coisa pública”. A classificação mais antiga das formas de governo é a apresentada por Aristóteles: monarquia, aristocracia e república. Para ele, a monarquia é o governo de apenas uma pessoa, enquanto a aristocracia é o governo de alguns (os melhores), e a república é o governo de todos, “[...] exercido pela própria multidão no interesse geral [...]”, expressão da democracia, na qual a

liberdade e a igualdade devem ser sempre respeitadas (DALLARI, 2005). Resta claro o significado da *res publica*, ou simplesmente a “coisa pública” ou “público”, como aquilo que pertence a todos, que não tem um dono em particular, como bem explica Silva (2003): é designativo de uma coletividade política, coisa do povo e para o povo.

Sendo a coisa pública pertencente a todos, entende-se que tudo o que dela deriva também é público. Assim, considerando-se que os recursos públicos, pertencentes à coletividade, devem ser aplicados de maneira a beneficiar toda a população, levando-se em consideração o que a Constituição diz em seu artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei”. Ou seja, os iguais devem ser tratados igualmente, e os desiguais, desigualmente.

<sup>4</sup> Mestranda em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). lesdli\_carneiro@hotmail.com

Nesse ínterim é que se resgata como o processo de urbanização no Brasil contribuiu para o aumento da concentração de renda, refletida na diversidade espacial da estrutura urbana dentro de uma mesma cidade e marcada, principalmente, pelas desigualdades sociais.

De acordo com Santos (2005), as cidades brasileiras apresentam os mesmos problemas, com grau e intensidades diferentes. A habitação é carente dos seus requisitos básicos para dispor do mínimo de qualidade, falta saneamento, água tratada e até ruas e transporte para os moradores. Quanto maior a cidade, mais acentuada se torna essa questão, consequência do crescimento desordenado para atender às grandes indústrias a partir da década de 1940. A expansão capitalista vivida pelo país estava além dos recursos de que dispunha o Estado. Todo lucro das empresas era convertido em mais máquinas, mais trabalhadores e pouca infraestrutura.

O déficit na construção das metrópoles gerou crescente especulação no mercado imobiliário. Os agentes desse setor passaram a oferecer imóveis de alto luxo em condomínios fechados e promessa de grandes obras em áreas não construídas da cidade. Como consequência da supervalorização dos centros urbanos, os trabalhadores de baixa renda foram progressivamente povoando o subúrbio e gastando parte do salário para pagar transporte e alimentação. Esse fator auxiliou no empobrecimento das classes menos favorecidas, que gastavam uma parcela do que ganhavam apenas para se manter no trabalho, diminuindo o poder de compra e a perspectiva de melhorar de vida. Além disso, a ausência do Estado em oferecer os requisitos mínimos, como saneamento básico, energia elétrica e água potável, contribuiu na consolidação da miséria na periferia das grandes cidades.

Buscando minimizar as desigualdades nas cidades no que se refere aos investimentos públicos, o Estatuto da Cidade traz, em seu Artigo 2º, que trata sobre as diretrizes gerais para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, os seguintes incisos:

Artigo 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Com o intuito de corrigir as desigualdades e os desequilíbrios gerados pelo processo de urbanização brasileira, essas diretrizes pretendem compensar as perdas e/ou os ganhos excessivos provenientes das ações públicas de desenvolvimento da cidade, através da recuperação para a coletividade de parte das valorizações imobiliárias geradas a partir de seus investimentos. Com esse respaldo jurídico-legal, torna-se possível empreender a recuperação das mais-valias urbanas pelo poder público local, atestando-se a necessidade de, frente à escassez de recursos públicos para obras de estruturação, o Estado participar desses ganhos.

Mas o que significa, na prática, a recuperação de mais-valias urbanas? Segundo Maldonado (apud SMOLKA; MULLAHY, 2007, p.198):

La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos de la comunidad” más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos “incrementos inmerecidos” puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad.

Sendo o Estado responsável por organizar o espaço urbano, destaca-se a sua responsabilidade em estruturar as cidades. Essas estruturas passam diversos setores do meio urbano: de um lado, os físicos/materiais/construídos, como sistema viário, iluminação pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário, disponibilização de equipamentos públicos de educação, saúde, segu-

rança, lazer etc.; de outro, os normativos/imateriais/não-construídos, como o estabelecimento de leis, normas e regulamentos, aos quais estão vinculados o zoneamento urbano, a densidade urbana, o coeficiente de aproveitamento, dentre outros.

A participação do Estado deve ocorrer quando a aplicação dos investimentos públicos em obras de infraestrutura urbana ou criação/modificação na legislação municipal acarretam valori-

zação da terra urbana de alguns particulares. Essa ação está pautada em tudo o que foi dito até aqui, mas, principalmente, no que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade apresentam: “[...] todos são iguais perante a lei [...] em direitos e obrigações [...]”. Por isso, deve-se buscar uma “[...] justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.

Não é pretensão deste trabalho discutir conceitualmente a mais-valia urbana no processo de produção do espaço urbano. Contudo, deixa-se claro o seu entendimento: a parcela do incremento do valor da terra urbana, da renda que ela oferece e que não foi exclusivamente produzida pelo seu proprietário (da terra), mas principalmente pelo esforço contínuo de toda a sociedade. Essa renda, conforme explica Jaramillo (1994), denominada Renda Diferencial, advém das particularidades de cada parcela da terra urbana, das condições que oferecem para produzir o espaço construído, como as características geomorfológicas, o uso do solo, a localização, a disponibilidade de infraestrutura urbana e a proximidade de amenidades sociais e ambientais. Assim, quanto mais favorecidas em termos de estruturação, mais beneficiadas serão essas parcelas. Consequentemente, gerarão uma maior renda ao seu proprietário, que, nesse caso, pouco dependeu para valorizá-las. Ele apenas aproveita as benfeitorias sociais do entorno, aumentando assim os seus ganhos e, por conseguinte, a sua mais-valia.

Diversos são os fatores que contribuem para a valorização da terra urbana, agrupados a partir de três possibilidades:

### **Diversos são os fatores que contribuem para a valorização da terra urbana, agrupados a partir de três possibilidades**

1ª – Pela ação do proprietário da terra. Essa é uma possibilidade que raramente é identificada. Contudo, podem-se destacar exemplos de ações, tais como terraplenagem num terreno muito acidentado, arborização em terreno baldio, drenagem ou aterro de um terreno alagadiço.

2ª – Pela ação de terceiros. Essa possibilidade já é mais incidente que a anterior e refere-se à valorização decorrente da ação de outros

proprietários, que realizaram investimentos numa ação ou obra, cuja valorização decorrente tem uma amplitude que excede as suas propriedades. Pode-se citar, como exemplo, o melhoramento da fachada da edificação vizinha ou a implantação de um jardim aberto em edificação próxima ou a instalação de empreendimentos terciários nas proximidades. Há ainda o incremento no valor gerado pela localização privilegiada por amenidades naturais e culturais, que nada mais é que o resultado de ações coletivas e públicas acumuladas na terra urbana ao longo dos anos, a exemplo da preservação ambiental e cultural.

3ª – Pela ação pública. Sem dúvida, essa é a possibilidade que mais gera incrementos no valor da terra e é a de maior ocorrência no processo de valorização. Na medida em que o Estado realiza obras de infraestrutura urbana – como intervenções no sistema viário, construções de equipamentos públicos (educação, saúde, segurança, lazer) e disponibilização de serviços públicos (iluminação, abastecimento de água, esgotamento sanitário) – e faz modificações na legislação urbanística – como as alterações no uso do solo (zoneamento, densidade, classificação do solo, ocupação) –, ele gera valorização nos imóveis da área que muitas vezes é calculada antes mesmo das ações serem efetivadas. Essa possibilidade é o objeto de estudo desta pesquisa e, por isso, será a mais discutida.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade são pautadas nos princípios constitucionais de justiça social e de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, referindo-se à justa distribuição dos benefícios e ônus provenientes

do processo de urbanização e à recuperação dos investimentos do poder público que resultaram na valorização de imóveis urbanos. Levando-se em consideração essas diretrizes e a escassez de recursos públicos para o desenvolvimento urbano, compreende-se a necessidade de o Estado cobrar uma parcela do valor dos imóveis incrementados pelas suas ações, pois geraram um custo para a coletividade, devendo esta ser ressarcida. Há, entretanto, três questões que devem ser explicitadas: Quais as mais-valias que devem ser recuperadas? Como elas serão recuperadas? Qual o destino dos valores recuperados?

No que se refere à primeira questão, deve ficar claro que o que se considera como mais-valia é o excedente do valor proporcionado por uma mercadoria (a terra), subtraindo-se os custos para produzi-la (de aquisição do terreno ou da construção da edificação, dos investimentos próprios realizados para melhoramento etc.). Ou seja, a mais-valia é o valor total do imóvel, subtraindo-se os custos de sua produção, seja com a compra do terreno, com construção ou com reforma. É o incremento decorrente de uma ação externa, que não foi realizada pelo proprietário, e que, segundo o recorte dessa pesquisa, foi feita pelo poder público. Portanto, as mais-valias que devem ser recuperadas são os incrementos nos valores que decorreram da ação pública, seja ela de qualquer uma das três esferas.

A segunda questão pode ser respondida facilmente, hoje, após a promulgação do Estatuto da Cidade, que veio somar instrumentos legais para a efetivação da recuperação das mais-valias urbanas. Antes da vigência dessa lei, no Brasil, somente existiam a Contribuição de Melhoria e o Imposto Predial e Territorial Urbano como instrumentos que possibilitavam a recuperação de mais-valias. Após ter entrado em vigor, o Estatuto da Cidade apresentou novos instrumentos que podem ser associados a essa ação, como a Outorga Onerosa, a Transferência do Direito de Construir, a Operação Urbana Consorciada e a Operação

Interligada. Esses instrumentos serão analisados posteriormente.

O destino dos valores que serão recuperados é uma questão delicada e complexa. Primeiramente, há de se ter cuidado na interpretação do propósito da recuperação de mais-valias urbanas. O seu objetivo não deve ser tido como o de tributar e arrecadar valores. É preciso incorporar o entendimento de que os valores recuperados pertencem à coletividade e, portanto, devem ser redistribuídos de forma igualitária e justa entre aqueles que não foram beneficiados. Ou seja, excluem-se os que já foram beneficiados (FURTADO, 1999). Explica-se que a utilização do termo “exclusão” é justificada pelo fato de esses particulares já terem sido beneficiados com a valorização, visto que irão “devolver” apenas parte do incremento de valor obtido com a ação pública.

Sabe-se, contudo, que a parcela da população que mais necessita de estruturação urbana, e que seria beneficiada por um maior incremento no valor da terra – e, por consequência, deveria repassar para o poder público maiores índices de mais-valia –, é justamente a que tem menos, ou não tem, rendimentos. Portanto, não teria nenhuma condição de “devolver” parte dos incrementos nos valores de seus bens imóveis. Acredita-se que uma excelente alternativa para resolver esse problema é o que Furtado (2000, p. 6) propõe:

Sabe-se, contudo, que a parcela da população que mais necessita de estruturação urbana, e que seria beneficiada por um maior incremento no valor da terra – e, por consequência, deveria repassar para o poder público maiores índices de mais-valia –, é justamente a que tem menos, ou não tem, rendimentos. Portanto, não teria nenhuma condição de “devolver” parte dos incrementos nos valores de seus bens imóveis. Acredita-se que uma excelente alternativa para resolver esse problema é o que Furtado (2000, p. 6) propõe:

*Los instrumentos de captura de plusvalía se justifican como herramientas distributivas para devolver a la comunidad los beneficios especiales resultantes de una acción pública que sólo algunos individuos reciben. Pero esta justificación, a su vez, plantea la necesidad de separar claramente los beneficios especiales de las necesidades básicas. Si consideramos el acceso a la infraestructura urbana como una necesidad básica, la sociedad debe decidir sobre el nivel mínimo de acceso para el grupo inferior. Es necesario dar prioridad a las acciones que conduzcan a esos niveles mínimos antes de que el grupo superior acumule otros beneficios.*

Em outros termos, primeiramente, pode-se estabelecer, por meio de uma gestão democrática, quais deverão ser os parâmetros ou o índice mínimo de estrutura urbana a ser do direito de todos. Até esse limite, a recuperação de mais-valias urbanas não deverá ser aplicada. Pelo contrário, os valores de mais-valias recuperadas em outros momentos deverão ser investidos no desenvolvimento urbano dessas áreas que ainda não alcançaram o índice mínimo de estruturação urbana. Essa ação permitirá um maior acesso à terra urbanizada para as populações desprovidas de infraestrutura urbana e serviços públicos, além de fazer jus ao direito à cidade estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

## **A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E OS INSTRUMENTOS EXISTENTES**

Para recuperar a mais-valia decorrente da valorização da terra urbana proveniente da implantação de infraestrutura, da disponibilização de serviços e equipamentos públicos e da mudança ou alterações no uso e na classificação do solo por parte do poder público, dispõe-se legalmente de instrumentos tributários e urbanísticos. Atualmente, na legislação brasileira federal, encontram-se as seguintes normas jurídicas de amplitude nacional que podem ser associadas à recuperação de mais-valias urbanas: a Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional e o Estatuto da Cidade.

### **Constituição Federal de 1988**

Na década de 1980, muitos grupos da sociedade, incluindo movimentos populares e acadêmicos, passaram a reivindicar uma reforma urbana no Brasil. Ela deveria priorizar a distribuição igual da urbanização para todos os cidadãos, para que todos tivessem o mesmo direito e acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, ou seja, todos tivessem o “direito à cidade”. Durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, após muito esforço do movimento, foram inseridos os Artigos 182 e 183 na Constituição, que tratam

justamente da política urbana, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das cidades (BRASIL, 2005). Nesses artigos, a Constituição delega ao poder público municipal a responsabilidade de executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2000, p. 164).

Dessa forma, tornou-se obrigatória a elaboração do plano diretor nas cidades com mais de 20 mil habitantes, devendo, portanto, ser este o principal instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Além disso, a Constituição determinou que a propriedade urbana deve, obrigatoriamente, exercer a sua função social, determinada pelo plano diretor. O Estatuto da Cidade recepcionou essa diretriz incluindo os municípios que têm população abaixo de 20 mil habitantes, como os que fazem parte de regiões metropolitanas, que sejam integrantes de área de especial interesse turístico, dentre outros.

Há, ainda, outro instrumento previsto na Constituição, talvez o mais específico, que permite a recuperação de mais-valias urbanas: a Contribuição de Melhoria decorrente de obras públicas. No Artigo 145, Inciso III, do Capítulo do Sistema Tributário Nacional, está autorizado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a instituição, dentre outros tributos, da Contribuição de Melhoria, cabendo a lei complementar, conforme o Artigo 146, determinar as competências de cada esfera – referentes à tributação – e a formulação de mecanismos para aplicação dos tributos. Além da Contribuição de Melhoria, também está prevista no Artigo 156 a cobrança, por parte dos municípios, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), complementado pelo Código Tributário Nacional, porém necessitando, da mesma forma que a Contribuição de Melhoria, de legislação complementar.

### **Código Tributário Nacional**

O Código Tributário Nacional (CTN), Lei Federal Nº 5.173 de 25 de outubro de 1966, regula o



Sistema Tributário Nacional e determina as normas gerais do direito tributário aplicáveis à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sem prejuízo das suas leis complementares. Direcionando esta lei ao assunto estudado, pode-se indicar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)<sup>1</sup> e a Contribuição de Melhoria.

O IPTU, regido pelo Artigo 156 da Constituição e pelos Artigos 32, 33 e 34 do Código Tributário Nacional, é de competência dos municípios e tem como fato gerador a propriedade, ou até mesmo a posse, de bens imóveis que estejam situados na zona urbana do município e como base de cálculo o valor venal do imóvel. Os imóveis que estão além do perímetro reservado à zona urbana serão tributados pela União, nesse caso, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR). Ressalte-se que o IPTU é um tributo responsável por uma parte significativa da arrecadação municipal.

A Contribuição de Melhoria é uma espécie de tributo cuja presença legal data da Constituição de 1934, sendo inserida no Código Tributário Nacional em 1966 e regulamentada pelo Decreto-Lei nº 195/1967, até hoje vigente. O referido tributo foi recepcionado pela Constituição de 1988, em seu Artigo 145, e pelo atual Código Tributário, nos Artigos 81 e 82. O fato gerador da Contribuição de Melhoria é a valorização imobiliária decorrente de obras públicas. De acordo com o CTN, a Contribuição de Melhoria só deve ser cobrada após a realização da obra, e a cobrança não pode ser mais alta que o valor incrementado nos imóveis (limite individual) e nem ser maior que o custo total da obra (limite total).

Apesar de estar prevista em legislação há mais de 70 anos, a aplicação da Contribuição de Melhoria se constitui em grande desafio. Segundo Souza (2006), as principais dificuldades são cadastro e plantas genéricas de valores atualizados e confiáveis; definição de critérios claros e operacionais para determinar as áreas de influência da contribuição; procedimentos coerentes de avalia-

ção imobiliária e critérios razoáveis e aceitáveis de rateio dos valores entre os sujeitos passivos.

### **Estatuto da Cidade**

Apesar de buscar garantir o direito à cidade e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, somente a inclusão dos Artigos 182 e 183 na Constituição Federal não

foi suficiente para implementar a política urbana. Necessitava-se de uma lei complementar com um maior detalhamento, definindo normas e regulação específicas para prever os mecanismos de efetivação da referida política no Brasil.

Dessa forma é que, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se uma nova luta em busca da elaboração de uma legislação que complementasse e regulasse o capítulo da política urbana. Em busca dessa regulamentação, foi criado, em 1990, o Projeto de Lei nº 5.788/90, que complementaria os Artigos 182 e 183. Esse projeto só foi aprovado 10 anos mais tarde, depois de mais lutas, negociações e reformulações. Ele ficou conhecido como o Estatuto da Cidade, tornando-se a Lei Federal, de nº 10.257/01, vigente desde o dia 10/10/2001. O Estatuto da Cidade tornou-se, desde então, um “guia” para executar a política urbana da Constituição, estabelecendo normas de regulação do “uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001, art. 1º, parágrafo único)”.

O seu papel é estabelecer diretrizes gerais que devem ser seguidas por todos os entes federativos, a fim de se conquistar o objetivo maior, que é a democratização das cidades. Dentre as diretrizes gerais, destacam-se, no que tange à recuperação de mais-valias urbanas, os incisos IX e XI, apresentados anteriormente, que determinam a justa distribuição dos benefícios e ônus e a recuperação dos investimentos públicos que geram valorização imobiliária.

Em seu Capítulo II, referente aos instrumentos da política urbana, o Estatuto da Cidade subdivide

<sup>1</sup> No que tange a sua progressividade como forma de sanção ao não-cumprimento da função social da propriedade, explicitado posteriormente.

os instrumentos em grupos de planejamento urbano; institutos tributários e financeiros; institutos jurídico e políticos; e estudo prévio de impacto ambiental (EIA). De todos os instrumentos previstos, os que permitem ao poder público recuperar as mais-valias urbanas decorrentes de suas ações são o plano diretor; o Parcelamento e Edificação ou Utilização Compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a Desapropriação para fins de Reforma Urbana; o consórcio imobiliário; as operações urbanas consorciadas; a transferência do Direito de Construir; e a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

### **A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NAS MAIS-VALIAS URBANAS: PERSPECTIVAS PARA SALVADOR**

Para possibilitar a participação do Estado nas mais-valias urbanas decorrentes de suas ações, a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) dispõe, principalmente, do Código Tributário e de Rendas do Município (CTRM), Lei nº 7.186/2006, e do PDDU 2007, Lei nº 7.400/2008, além das legislações complementares. Para melhor efeito de análise, adotou-se como marco temporal a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001.

#### **Salvador antes do Estatuto da Cidade**

Antes da promulgação do Estatuto da Cidade, a legislação disponível em Salvador que permitia a participação da PMS nas mais-valias urbanas era o Código Tributário e de Rendas do Município (CTRM), Lei nº 4.279/1990, dispondo sobre a Contribuição de Melhoria; a Lei nº 3.805/1987 que criou a Transferência do Direito de Construir; a Lei Orgânica do Município de 1989; e a Lei nº 4.487/1992 que dispõe sobre o Solo Criado.

#### **Contribuição de Melhoria**

Na Bahia, a evidência mais antiga encontrada sobre a Contribuição de Melhoria é a Lei nº 220/1949, que, em seu Artigo 6º, autoriza a cobrança da Contribuição de Melhoria, nos termos da já revogada Lei Federal nº 354/1949. A referida

contribuição foi recepcionada, em Salvador, pelo CTRM de 1966, 1990 e 2006.

No atual CTRM, Lei nº 7.186/2006, é apontada, no Artigo 184, como fato gerador do tributo “[...] a execução, pelo município, de obra pública que resulte em benefício para o imóvel”, adota-se, assim, uma perspectiva mais abrangente que a do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/1966, pois não especifica o tipo de benefício, como faz o CTN ao indicar apenas os decorrentes de valorização imobiliária. O sujeito passivo da contribuição pode ser tanto o proprietário do imóvel quanto o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título. Ao que se sabe, a Contribuição de Melhoria foi muito pouco utilizada em Salvador, mas há registros de que foi aplicada no bairro da Pituba, no final dos anos 1960.

O cálculo da Contribuição de Melhoria leva em consideração o valor total da despesa com a obra, que deverá ser rateada entre os proprietários de forma proporcional ao valor venal de seus imóveis. O contribuinte, depois de notificado, terá um prazo de 30 dias para reclamar qualquer tipo de erro no crédito tributário lançado. O CTRM traz ainda hipóteses de isenção da cobrança do tributo: a União, o estado, o município e suas autarquias; e as unidades imobiliárias residenciais dos tipos taipa, popular e proletária.

#### **Transferência do Direito de Construir (Transcon)**

Apesar de figurar legalmente no cenário nacional a partir do Estatuto da Cidade, a Transferência do Direito de Construir (Transcon), em Salvador, foi criada pela Lei nº 3.805/1987. De acordo com a referida lei, a Transcon era utilizada para fins de preservação de áreas de interesse do patrimônio histórico, artístico, paisagístico e ecológico, para implantação de infraestrutura urbana, equipamentos urbanos ou comunitários, ou ainda, para utilização pelo próprio município para fins de regularização fundiária e formação de estoque de terrenos. O proprietário de imóvel que seja de interesse público poderia, segundo o Artigo 2º da Lei

3.805/1987, com autorização da prefeitura (que emitirá um certificado):

[...] exercer, em outro local, o equivalente ao direito de construir previsto na legislação do ordenamento do uso e Ocupação do Solo do Município, desde que seja doado ao Município, mediante escritura pública, o imóvel cujo direito de construir deverá ser transferido.

Após o Estatuto da Cidade, a PMS elaborou um novo Plano Diretor em 2004 (o último havia sido elaborado em 1985), que trouxe complementações ao instrumento Transcon, seguindo as diretrizes estabelecidas no Estatuto. Foi posteriormente revogado pela Lei nº 7.400/2008, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o PDDU, de 2007, que recepcionou as inovações descritas no PDDU 2004. A redação do atual plano diretor é muito parecida com a do Estatuto da Cidade, acrescentando à listagem de interesses descrita no Artigo 1º da Lei nº 3.805/1987 os seguintes fins: criação de espaços abertos de uso público; regularização de ZEIS; e implementação de Habitação de Interesse Social (HIS).

Dessa forma, o imóvel sobre o qual haja interesse público para os fins já descritos será desapropriado e transferido para o domínio do município. O proprietário poderá ser indenizado por meio da Transcon, pela Certidão de Potencial Construtivo, semelhante ao emitido no caso das Operações Urbanas Consorciadas, descritos mais à frente.

O PDDU 2007 acrescentou também que, no caso de edificações históricas ou culturais, o direito de construir a ser transferido corresponderá ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) permitido no local. Nos imóveis requeridos para fins de criação de espaços abertos de uso e gozo público, em áreas densas localizadas na Macroárea de Reestruturação Urbana, o direito de construir poderá alcançar até o dobro do Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB). Nesse novo plano diretor, fica estabelecido que a utilização do direito de construir deve compreender a proporcionalidade entre os valores imobiliários do terreno doador e os do terreno receptor, evitando assim, que o proprietário aproveite-se da permissão dada para obter rendas além das devidas. Essa proporcionalidade é estabelecida com base no Valor Unitá-

rio Padrão (VUP), utilizado como base de cálculo do IPTU, atualizado todos os anos pela Secretaria Municipal da Fazenda (Sefaz).

### **Lei Orgânica do Município de Salvador**

Na Lei Orgânica do Município de 1989, no tocante à participação do poder público nas mais-valias urbanas, encontram-se referências à Transcon no Artigo 83 e a uma contraprestação de uso permissivo nos artigos 85, 86 e 87, além de mencionar o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento e a Contribuição de Melhoria no Artigo 81. A novidade é a contraprestação de uso permissivo, que guarda similaridade com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, explicitada mais à frente.

### **Solo Criado**

A Lei nº 4.487/1992 dispõe sobre o Solo Criado – hoje conhecido como Outorga Onerosa do Direito de Construir –, permitindo o aumento de índices urbanísticos mediante o pagamento de contrapartida, nos seguintes casos:

- Nas ampliações – Utilização da laje de cobertura como unidade imobiliária, não podendo exceder a 50% da área do pavimento tipo, sendo que, nas áreas com limitação de gabarito, esse percentual cai para 25%;
- Nas edificações residenciais com área útil igual ou superior a 160 m<sup>2</sup>, cuja ampliação deve respeitar as densidades demográficas definidas em lei.

### **Salvador após o Estatuto da Cidade**

Em 1998, foi retomado o processo de planejamento urbano em Salvador, parado desde os estudos da década de 1970 que resultaram no plano diretor de 1985. Durante a retomada desse processo, não houve participação da população de Salvador. Com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, a participação popular tornou-se obrigatória, mas ainda assim essa diretriz não foi observada pela prefeitura. Assim, quando o plano diretor, com elaboração iniciada em 1998, foi aprovado em 2004 (Lei nº 6.586/04), a sociedade civil organizada, juntamente com políticos de oposição e com o aval do Ministério das Cidades, pressionou

a poder público municipal para que o PDDU fosse revisado. Com a vitória da população, a prefeitura foi obrigada a reelaborar o plano diretor, dessa vez respeitando todas as diretrizes do Estatuto da Cidade. O processo foi iniciado em 2005 e, no início de 2008, o novo plano diretor, Lei nº 7.400/2008, foi aprovado.

O PDDU 2007 apresenta, no Artigo 9º, Capítulo III do Título I, os instrumentos de política urbana, disciplinados no Capítulo VI do Título VIII, dos quais se pode destacar como facilitadores da participação do Estado nas mais-valias o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; o Consórcio Imobiliário; a Outorga Onerosa do Direito de Construir; a Transferência do Direito de Construir (Transcon) e a Operação Urbana Consorciada.

Para dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o PDDU 2007, em seu Artigo 320, criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Fundurbs), que deverá ser administrado por um conselho gestor com membros do Conselho Municipal de Salvador. Dentre as fontes de recursos que constituirão o Fundurbs, encontram-se as decorrentes da aplicação dos instrumentos da política urbana: Contribuição de Melhoria, IPTU progressivo no tempo, Direito de Superfície Onerosa, Outorga Onerosa do Direito de Construir e o uso do solo. O Fundurbs ainda está em fase de regulamentação (as comissões de elaboração de instrumentos de efetivação foram criadas em abril de 2009), e os seus recursos, que deveriam estar em uma conta corrente própria, mantida pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (Sedham), encontram-se atualmente sob responsabilidade da Secretaria Municipal da Fazenda (Sefaz), até que o fundo seja devidamente regulamentado.

### **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios**

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios são tratados no PDDU 2007 como

uma exigência aos proprietários cujos imóveis estejam subutilizados, não utilizados ou não edificados, pois, deixam de cumprir a função social da cidade e da propriedade. Caso o proprietário descumpra as obrigações estabelecidas em lei,

será sancionado com a cobrança de IPTU com alíquotas progressivas no tempo, majoradas anualmente, pelo prazo de cinco anos consecutivos, até que o proprietário parcele, edifique ou utilize

o imóvel. Se decorrer esse prazo e o proprietário ainda não tiver cumprido as determinações, o seu imóvel será desapropriado, e a indenização será paga com títulos da dívida pública, resgatados em parcelas anuais, iguais e sucessivas, por um prazo de até 10 anos.

Segundo o Artigo 248, §3º, o imóvel está subutilizado quando a área construída for inferior a 20% do potencial construtivo, ou quando contém obras inacabadas/paralisadas por mais de cinco anos, ou quando a edificação está em ruínas, ou ainda quando 80% das unidades imobiliárias estão desocupadas há mais de cinco anos.

Os imóveis desapropriados serão utilizados para a implantação de HIS e para instalação de equipamentos urbanos, sociais e comunitários. O aproveitamento desses imóveis será iniciado em até cinco anos, contados da data de sua incorporação ao patrimônio público.

Conforme determinação do PDDU 2007, o IPTU progressivo também está previsto no Código Tributário e de Rendas do Município (CTRM), Lei nº 7.186/2006, no parágrafo único do Artigo 73, acrescentando outra hipótese de incidência no Artigo 74:

Art. 73. O valor do imposto é encontrado aplicando-se à base de cálculo a alíquota correspondente constante da Tabela de Receita n. I, anexa, em razão do valor venal.

Parágrafo único. Quando se tratar de terreno que não esteja atendendo a função social, conforme definido no Plano Diretor, será aplicada a alíquota constante da Tabela de Receita n. I acrescida de um ponto per-

tual por ano, pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, enquanto não for promovida a edificação ou utilizada para um fim social, público ou privado.

Art. 74. A parte do terreno que exceder em 5 (cinco) vezes a área total construída, coberta e descoberta, será aplicada a alíquota prevista para terrenos sem construção.

Apesar de previstos no PDDU 2007 e no CTRM, esses instrumentos não poderão ser aplicados até que seja elaborada uma lei complementar (o que ainda não ocorreu). Uma das principais dificuldades em adotar esses instrumentos, além da inexistência de legislação complementar, é a ausência de um cadastro imobiliário georreferenciado atualizado, para que se possam obter informações individualizadas sobre cada imóvel da cidade.

### **Consórcio Imobiliário**

O Consórcio Imobiliário foi introduzido na legislação municipal a partir do PDDU 2007, que o define, em seu Artigo 253, como:

[...] forma de viabilização de planos de urbanização ou de edificação, por meio do qual o proprietário transfere ao Poder Público Municipal o seu imóvel e, após a realização das obras, recebe unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas como pagamento.

O PDDU 2007 indica que o instrumento só pode ser aplicado para o cumprimento de obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; em áreas não abrangidas pela exigência de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, mas que necessitam de intervenção urbanística; e para viabilização de HIS em ZEIS.

A aplicação do Consórcio Imobiliário depende da constituição de um organismo de controle social – conforme explicitado no §2º do Artigo 253 –, que ainda não foi criado, impossibilitando a aplicação do instrumento.

### **Outorga Onerosa do Direito de Construir**

A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi criada pelo PDDU 2004, Lei nº 6.586/2004 e, de

acordo com o seu Artigo 133, só poderia ser implementada após uma redução de 20% dos estoques de Transcon. O novo plano diretor, Lei nº 7.400/2008, entretanto, revogou o referido artigo, visto que a prefeitura não tinha um controle preciso das certidões emitidas, além de obstar a aplicação da Outorga Onerosa. De acordo com o Artigo 255 do PDDU 2007:

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal, mediante pagamento de contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, poderá autorizar a utilização de potencial adicional construtivo superior ao resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, CAB, até o limite correspondente à aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, estabelecido pelo Plano Diretor para a zona em que se localize o imóvel.

As áreas da cidade em que é permitida aplicação exclusiva da Outorga Onerosa situam-se na orla atlântica. Nas demais áreas, o instrumento pode ser aplicado num limite de 50% do potencial adicional construtivo permitido em cada zona, devendo, ao restante do potencial, ser aplicado a Transcon. Ressalte-se que os empreendimentos de HIS são isentos da contraprestação e poderão sempre utilizar o potencial construtivo máximo da zona onde se localizem, independentemente da área da cidade.

Assim como a Transcon, a Outorga Onerosa do Direito de Construir só é concedida se constatado que não oferece risco, real ou potencial ao patrimônio cultural, ambiental, paisagístico e à mobilidade na área. Devem ser respeitados os gabaritos de altura das edificações, os índices de ocupação e de permeabilidade e os recuos e afastamentos fixados pela Lei e Ordenamento Uso e Ocupação do Solo (Louos, Lei nº 3.377/1984), nas quais seja admitida a recepção de potencial construtivo adicional.

Cabe à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (Sedham) o monitoramento da utilização da Outorga Onerosa, devendo manter o registro de todas as aplicações e realizar um balanço anual dos impactos decorrentes. Esse balanço ainda não foi

devidamente implementado, mas essa secretaria vem fazendo estudos sobre os procedimentos que o viabilizarão. O PDDU 2007 apresenta ainda a Outorga Onerosa de Uso, “[...] como um instrumento pelo qual o Poder Público Municipal, mediante pagamento de contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, poderá autorizar usos ou o exercício de parâmetros urbanísticos mais permissivos”.

### **Operação Urbana Consorciada**

A Operação Urbana Consorciada foi criada pelo PDDU 2004 e recepcionada pelo PDDU 2007, que a define, em seu Artigo 281, como “[...] um instrumento urbanístico que excepciona as normas preexistentes de uso e ocupação do solo em uma determinada área do Município, com o objetivo de requalificação urbana”. Envolve também a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando a transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Nela podem ser previstas, por exemplo, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; alterações de normas edilícias; regularização de construções, reformas ou ampliações, dentre outras.

Cada Operação Urbana Consorciada deve ser criada por lei específica, baseada nas diretrizes do plano diretor e submetida à apreciação prévia do Conselho Municipal de Salvador.

De acordo com o descrito no Artigo 284, o pagamento das obras, desapropriações e aquisições de terrenos nas Operações Urbanas Consorciadas será feito mediante emissão de Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac), semelhante às certidões da Transcon, caracterizado como valor imobiliário de livre circulação no mercado, mas que só poderá ser utilizado no âmbito da operação. Os Cepac serão alienados em leilão, e os recursos provenientes da arrematação serão utilizados exclusivamente na área de abrangência da operação. A quantidade de Cepac emitida será determinada pela lei específica que aprovar

a Operação Urbana Consorciada. Vale ressaltar que, na área de aplicação desse instrumento, não será permitido o uso de Transcon cuja origem seja imóvel situado fora da abrangência da Operação.

O PDDU 2007 indica algumas áreas para efeito de aplicação da Operação Urbana Consorciada, sem prejuízo da indicação de outras. Em nenhuma das áreas indicadas foi aplicado o instrumento, mas, segundo o coordenador central de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo da Sedham, os estudos pertinentes à aplicação da operação estão em fase de desenvolvimento.

### **A busca pela compreensão dos meios pelos quais o poder público possa garantir o “direito à cidade” e a justiça social é de grande importância para a elaboração de políticas públicas**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As ações de proprietários privados contribuem para a valorização da terra urbana, mas numa escala muito inferior à da contribuição do poder público por meio de seus investimentos em infraestrutura urbana, regulação do solo e disponibilização de serviços públicos. É por isso que se torna socialmente desejável recuperar esse incremento de valor para compensar as perdas e/ou os ganhos excessivos provenientes dessas ações públicas, redistribuindo-os nas áreas carentes de estruturação urbana.

A busca pela compreensão dos meios pelos quais o poder público possa garantir o “direito à cidade” e a justiça social é de grande importância para a elaboração de políticas públicas que visem corrigir as desigualdades e os desequilíbrios gerados pelo processo de urbanização nas cidades brasileiras. Um grave problema enfrentado pelo poder público é a dificuldade para pôr em prática a regulação do uso do solo urbano, visto que a maior parte da população não tem condições de cumpri-la. Essa população é, cada vez mais, excluída das áreas infraestruturadas, de altos incrementos, contribuindo para o aumento da informalidade na ocupação do solo.

Esse é um problema que deve ser priorizado pelo poder público, pois tem efeito multiplicador: sempre que o solo é regularizado e dota-

do de infraestrutura, os loteadores especulam e aumentam o seu valor. Todavia, a população instalada no local não tem condições de ali permanecer, deslocando-se para áreas precárias, normalmente distantes do centro da cidade. Uma boa solução para evitar essa expulsão é a implantação das ZEIS, que impedem a construção de imóveis com padrão diferente do estabelecido, normalmente popular. A medida não barra o aumento do valor do solo, mas estabelece o teto limite.

A partir do exposto, verifica-se que a legislação existente permite que a Prefeitura Municipal de Salvador empreenda a recuperação das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações, principalmente devido à carência em infraestrutura e disponibilização de serviços públicos que a população soteropolitana enfrenta, aliada à escassez de recursos públicos para obras de estruturação urbana. Os instrumentos de política urbana são verdadeiras ferramentas para o seu desenvolvimento e para a redução das desigualdades socioespaciais, e a recuperação de mais-valias pode constituir-se numa verdadeira fonte de redistribuição dos recursos públicos, por meio do financiamento de novos investimentos nas áreas desprovidas de estrutura urbana. Mas para uma implementação eficaz, é necessário ter um planejamento coeso, articulando os mecanismos de recuperação com os objetivos do uso do solo. Dessa forma, é possível evitar a perda de oportunidades em recuperar os investimentos públicos ou recuperá-los inspidamente, ou ainda recuperá-los e não redistribuí-los adequadamente.

Além disso, deve haver uma contínua atualização cadastral dos imóveis e lotes da cidade, por meio de um cadastro multifinalitário e georreferenciado, viabilizando uma monitoração mais eficiente das alterações decorrentes do uso do solo. Para isso, é necessária a formação de uma equipe de técnicos capacitados para interpretar adequadamente os instrumentos de recuperação de mais-valias e para avaliar corretamente os incrementos no valor da terra, definindo os limites de sua influência. Fundamentalmente, é preciso vontade política para uma aplicação efetiva dos mecanismos que a legislação existente dispõe,

principalmente pela ampliação dos órgãos de fiscalização.

O Estatuto da Cidade trouxe a esperança de dias melhores para o meio urbano. Cabe apenas à sociedade civil organizada clamar para que aos governantes ponham-no em prática. Isso não é uma questão de populismo, mas sim de justiça social.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 220/1949. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2009.

BRASIL. *Lei Federal Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966* (Código Tributário Nacional). Brasília, 1966.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei Nº 195, de 24 de fevereiro de 1967* (Contribuição de Melhoria). Brasília, 1967.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. 3.ed. Brasília: Imprensa Nacional, Divisão de Editoração, 2000.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001* (Estatuto da Cidade). Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina. *Land Lines: Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, Cambridge, v. 12, n. 3, May 2000.

JARAMILLO, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Uniandes, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Lei nº 6.586/2004*. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Lei nº 7.400/2008*. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 06 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei do Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 3.377/1984*. Disponível em: <<http://www.sucom.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 04 maio 2008.

\_\_\_\_\_. *Solo Criado, Lei nº 4.487/1992*. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2008.

\_\_\_\_\_. *TRANSCON, Lei nº 3.805/1987*. Disponível em: <<http://www.seplam.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2008.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. *Código Tributário e de Rendas do Município, Lei nº 7.186/2006*. Disponível em: <<http://www.sedham.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 06 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. *Código Tributário e de Rendas do Município, Lei nº 4.279/1990*. Disponível em: <<http://www.sucom.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 04 maio 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica do Município de Salvador*. Disponível em <<http://www.sucom.salvador.ba.gov.br>>. Acesso em: 04 maio 2009.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura. *Perspectivas Urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.



# Discutindo parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal

Nathan Belcavello de Oliveira<sup>A</sup>

## Resumo

A Constituição Federal de 1988 engendrou um novo pacto federativo, introduzindo o distrito federal e os municípios como novos entes federados, além da União e dos estados, com atribuições exclusivas e concorrentes, coordenadas pela Carta Magna. Entre as atribuições exclusivas dos estados federados está a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios com parâmetros estabelecidos em lei estadual. Com efeito, houve no país pós-1988 a proliferação de municípios insustentáveis. Alterou-se, então, o texto constitucional, delegando à União o estabelecimento de parâmetros para a consecução da referida atribuição estadual com relação aos municípios. Destarte, o objetivo é discutir a importância de parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal. Os resultados preliminares apontam que a análise deve considerar alguns aspectos, tais como a população urbana, sua densidade e a relação, principalmente tributária, entre o poder municipal e a área urbana.

**Palavras-chave:** Estudo de Viabilidade Municipal. Parâmetros urbanos. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Pacto federativo.

## INTRODUÇÃO

A questão federativa no Brasil remonta às raízes de sua independência. Desde o período imperial, passando pela República Velha (instauradora do sistema federativo), a denominada “revolução de 1930”, o Estado Novo, o período democrático populista das décadas de 1940 e 1950, o denominado “regime militar”, até o período democrático contemporâneo, a questão entre uma estrutura de Estado federado ou centralizado segue entre avanços e retrocessos (ANDRADE; ANDRADE, 1999). O processo de redemocratização do Brasil, após anos

## Abstract

*The Federal Constitution of 1988 created a new federal pact, introducing the Federal District and Municipalities as new federal entities and the Union and the States as exclusive and concurrent powers, coordinated by the Constitutional Charter. Amongst the Federal States' exclusive powers is the creation, incorporation, amalgamation and dismantling of municipalities within parameters established in state law. As a result of this, a proliferation of unsustainable municipalities was seen across the country after 1988. The text of the constitution was therefore altered in order to delegate the establishment of parameters for the attainment of the aforementioned state power as related to Municipalities to the Union. The aim of the article, therefore, is to discuss the importance of urban parameters in the Municipal Feasibility Study. Preliminary results indicate that an analysis must take into consideration certain aspects, such as the urban population, its density and the, principally tax-related, connection between municipal government and the urban area.*

**Keywords:** *Municipal Feasibility Study. Urban parameters. The creation, incorporation, amalgamation and dismantling of municipalities. Federal pact.*

de um governo militar centralizador, foi marcado por anseios autonomistas. A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, catalisadora das expectativas emancipatórias e de maior participação advindas da sociedade brasileira, engendrou um pacto federativo *sui generis* entre outros estados que adotam o sistema federativo, permitindo a existência de entes federativos com níveis de poder distintos, como o distrito federal e os municípios, além da União e dos estados. Esses entes são dotados com atribuições exclusivas e concorrentes, coordenadas pela Carta Magna. Entre as atribuições exclusivas delegadas aos estados federados está a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, segundo Parágrafo 4º do Artigo 18 da Constituição Federal.

<sup>A</sup> Mestrando em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB); graduado em Geografia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); geógrafo do Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Departamento de Planejamento Urbano. nathan.oliveira@cidades.gov.br

Com efeito, o país assistiu, durante a década de 1990, a proliferação de municípios, baseados em legislações estaduais com parâmetros muitas vezes irrisórios, que permitiam a instalação de entes federativos insustentáveis em termo de receita orçamentária e das próprias estruturas administrativa e territorial. Até mesmo os parâmetros das legislações estaduais foram, muitas vezes, desconsiderados pelos legisladores, que criavam, nas assembleias legislativas, municípios até sem população urbana, por exemplo.

Essa proliferação de municípios sem condições de existência onerou demasiadamente a União, principal ente federado responsável por repasses orçamentários constitucionais, sobretudo por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para estancar esse processo, que se tornava cada vez mais crescente, o Congresso Nacional alterou a Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996 (EC nº 15/1996). A alteração ao texto constitucional passou a delegar à União o estabelecimento do período para tramitação dos projetos de lei nas assembleias legislativas e do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), com parâmetros mínimos a serem considerados pelos estados para consecução da referida atribuição com relação aos municípios. Conforme determina a emenda, o referido estudo será definido em lei federal, assim como o período que a lei estadual que proponha a criação, a incorporação, a fusão ou desmembramento de municípios deverá obedecer. Ou seja, ainda estão os estados delegados à atribuição de criar, incorporar, fundir ou desmembrar municípios, mas observando determinações da União.

Contudo, passados 15 anos da alteração da Carta Magna brasileira, tramitam nas duas casas do Congresso Nacional diversas propostas legislativas, entre projetos de lei e propostas de emenda constitucional, que versam sobre a regulamentação do período e do estudo supracitados, sobre o retorno à letra constitucional tal qual promulgada em 1988 e até sobre o reconhecimento dos municípios instalados após a promulgação da EC nº 15/1996.

### **O país assistiu, durante a década de 1990, a proliferação de municípios, baseados em legislações estaduais com parâmetros muitas vezes irrisórios**

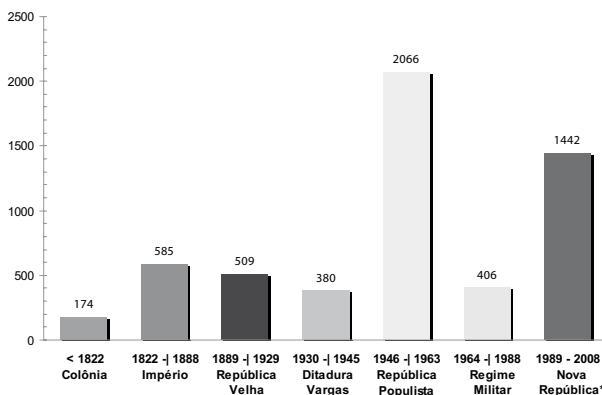
São muitos os pontos de vistas a respeito do tema, principalmente da criação ou desmembramento de municípios. Alguns estudos apontam tanto para aspectos positivos, sobretudo ligados ao “bem-estar” da população local, quanto negativos, atrelados à distribuição dos recursos orçamentários da União aos municípios. Todavia, alguns aspectos importantes ligados aos parâmetros urbanos são pouco analisados pelos que se atêm à temática emancipatória.

Destarte, o objetivo deste trabalho é discutir sobre os parâmetros urbanos para o Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), considerando o pacto federativo; os projetos de lei e de emenda constitucional que tramitam no Congresso Nacional acerca do tema; e o planejamento territorial. Para tal, divide-se este trabalho em quatro partes principais. A primeira tratará de uma breve análise sobre a criação de municípios no Brasil, concentrando-se principalmente na proliferação de novos municípios no país a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a redação dada pela EC nº 15/1996 ao Parágrafo 4º do Artigo 18 da Carta Magna, analisando dados dos municípios criados, além de apresentar alguns estudos e posicionamentos sobre as emancipações recentes. Em seguida, serão apresentadas as diversas proposições legislativas advindas do processo de debate sobre o tema no Congresso Nacional, seja a regulamentação do parágrafo, o reconhecimento de municípios instalados após a emenda, ou o retorno ao texto constitucional original. Como terceira parte, serão tratados os parâmetros urbanos para o EVM, buscando discuti-los à luz do planejamento territorial, do pacto federativo e de definições legais já consagradas no Brasil. Por fim, serão tecidas considerações finais sobre o tema discutido.

### **MUNICÍPIOS PÓS-1988: STATUS E PROLIFERAÇÃO DE EMANCIPAÇÕES**

A criação de municípios no Brasil como forma de promoção do poder local é histórica e está estritamente ligada à questão da centralização ou descen-

tralização do poder no nível nacional de governo. Considerando toda a história do Brasil – desde o Império até República –, mesmo não sendo o período histórico brasileiro em que mais foram criados e instalados<sup>1</sup> municípios (conforme pode se ver no Gráfico 1), a denominada Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988 – marco legal da redemocratização – instituiu um elemento até então nunca visto nas demais constituições brasileiras e também de outros países: o distrito federal e os municípios passam a figurar, juntamente com a União (governo federal) e os estados, como entes da Federação brasileira. Tal fato novo engendra uma peculiaridade até então sem importância no debate e na análise sobre a emancipação de municípios: eles se tornaram entes federados, autônomos, o que denota poder para legislar – inclusive estabelecendo sua própria lei orgânica<sup>2</sup> (a “constituição” do município) – e gerir seus recursos, dentro dos limites estabelecidos pelo pacto federativo, expressos na Carta Magna.



**Gráfico 1**  
Quantidade de municípios instalados por período histórico-político brasileiro

Fonte: Adaptado FJP, 2000 e IBGE, 2009.

Nota: Considera-se como marco temporal a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, sabe-se que, historicamente, a Nova República tem início em 1985 com a eleição de Tancredo Neves para presidente.

<sup>1</sup> Normalmente, há uma distinção entre a data de criação do município, referindo-se à data da promulgação da lei estadual que o cria, e a data de sua efetiva instalação, que coincide com a posse do primeiro prefeito e dos vereadores. Para as análises aqui desenvolvidas, considera-se, preferencialmente, a data de instalação do município quando os dados oficiais sobre o mesmo começam a ser processados.

<sup>2</sup> Até a Constituição de 1988, os municípios tinham como lei básica a Lei Orgânica dos Municípios, promulgada ou decretada pelos governos estaduais. Ou seja, mesmo sendo observada a autonomia dos municípios nas constituições republicanas brasileiras anteriores, eles estavam estritamente vinculados ao estado, sendo, somente, uma forma de organização interna dos estados, dotados de uma autonomia estrita, estipulada e condicionada pela legislação estadual.

Assim como a Constituição Federal determinou à União a atribuição para criação de estados, estabeleceu, em seu texto original, como atribuição dos estados, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, realizados por lei estadual, após consulta plebiscitária às populações envolvidas e observando requisitos estabelecidos em lei complementar estadual.<sup>3</sup> Destarte, a partir de 1989, iniciam-se em todo o país os processos de criação de municípios baseados nas leis complementares estaduais. Tem-se por esse processo o total de 1.442 municípios criados pelas assembleias legislativas. Em 1996, entra em vigor a EC n.º 15/1996, que altera o texto do Parágrafo 4º do Artigo 18, remetendo à lei federal a regulamentação do período de consecução legislativa nas assembleias legislativas e do EVM, com parâmetros mínimos a serem considerados pelos estados para consecução da referida atribuição com relação aos municípios.

Mesmo assim, conforme pode se ver no Cartograma 1, tem-se, após 1996, a instalação de vários novos municípios, oriundos de leis estaduais anteriores à sanção da referida emenda constitucional, mas também criados por leis posteriores à sua vigência. Como exemplo da última assertiva, tem-se Barrocas (Lei estadual n.º 7.620/2000), Luís Eduardo Magalhães (Lei estadual n.º 7.619/2000), ambos na Bahia, ou Aroeiras do Itaim (Lei estadual n.º 5.094/1999), no Piauí.

O mais novo município brasileiro, Nazária (Lei estadual n.º 4.810/1995), no Piauí, foi instalado em 2009, após as eleições municipais de 2008 e depois de mais de 10 anos de embates jurídicos no Tribunal de Justiça do Piauí e no Supremo Tribunal Federal (CRAIDE, 2007)<sup>4</sup>.

Muitos são os motivos apontados como justificativa para o processo de criação de municípios. Baracho (2000), citando Bremaeker (1993), sintetiza em quatro os principais motivos apontados para a emancipação municipal: a) falta de atendimento às necessidades da população do distrito a ser emancipado por parte da prefeitura do município de origem; b) existência de atividade econômica

<sup>3</sup> O texto original do § 4º do Artigo 18 da Constituição de 1988 diz: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (BRASIL, 2008).

<sup>4</sup> Por ter sido instalado em 2009, Nazária não está contemplado nas análises aqui desenvolvidas, bem como na totalização de 1.442 municípios criados a partir de 1989.

local em proporções consideráveis; c) grande extensão territorial do município de origem; e d) aumento da população. Contudo, mais que as necessidades ou aspirações das comunidades locais – em grande parte, desassistidas pelos governos dos municípios de origem, que, quase sempre, investem os recursos nas cidades, desconsiderando as vilas e demais áreas urbanas e rurais –, a proliferação de novos municípios atende, enormemente, a interesses político-eleitorais de grupos locais, refletidos na atuação dos deputados estaduais nas assembleias legislativas (SHIKIDA, 1999). Tal afirmativa se sustenta observando que, muitas vezes, os próprios requisitos (quase sempre mínimos e ineficazes em seus propósitos)

estabelecidos nas leis estaduais que regulamentaram o processo de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios foram desconsiderados, conforme análise realizada por Carvalho (2002, p. 550-551) sobre o caso mineiro.

Na realidade o que se observa com o passar dos anos é um aumento da liberalidade legal, com uma diminuição dos patamares dos requisitos legais, demonstrando uma prevalência dos critérios políticos sobre critérios técnicos [...]. Relembre-se que a avaliação técnica geralmente é feita por um órgão da administração estadual, sem poder de decisão, o que acaba acontecendo depois de trâmites políticos, realizados nas Assembleias Legislativas que, via de regra, contrariam os pareceres técnicos.



**Cartograma 1**  
**Distribuição espacial dos municípios instalados a partir de 1989 por período de instalação**

Fonte: Adaptado FJP, 2000 e IBGE, 2009..

Percebe-se que há uma fragilidade político-institucional considerável nos 1.442 mais novos entes federados brasileiros – que deveriam ser autônomos dos demais níveis de governo, conforme princípio constitucional – ao se considerar suas informações socioterritoriais e orçamentárias. Analisando-se as informações dispostas nas Tabelas 1 a 5, pode-se ter um breve arrazoado sobre a condição em que foram instalados e em que se encontram os novos municípios.

A partir da Tabela 1, apreende-se que 95,35% dos municípios analisados possuíam população total inferior a 20 mil habitantes no momento de sua instalação, segundo os censos e contagens da população mais próximos de seus anos de instalação. Ou seja, quase a totalidade dos novos municípios instalados a partir de 1989 possuía população que os caracterizava como pequenos. O período em que ocorre a criação do maior número de municípios com mais de 20 mil habitantes é de 1989 a 1991. Isso demonstra uma provável demanda retida no regime militar. Outra informação que se pode aferir a partir do primeiro conjunto de informações da Tabela 1 é que o período intercensitário (consi-

derando censos e contagens de população) com o maior número de municípios instalados é de 1997 a 2000 (perfazendo 36,96% do total analisado), apontando para aquilo que motivou a promulgação da EC nº. 15/1996. É plausível considerar que, se a referida emenda constitucional não fosse promulgada, a tendência seria o aumento substancial na instalação de novos municípios no período de 2001 a 2008. Também foi esse o período em que ocorreu o maior número de instalações de municípios com menos de 20 mil habitantes, totalizando 517 (97,00% do total do período).

Considerando as faixas de porcentagem de população urbana, verifica-se que a maioria absoluta (69,97% dos municípios) detinha população urbana inferior a 50% da total, o que demonstra que uma parcela considerável dos novos municípios era expressamente rural no momento da instalação. Distribuindo-se os municípios com população urbana igual ou superior a 50% da total pelas faixas de população total no momento da instalação dos municípios (último conjunto de informações dispostas na Tabela 1), verifica-se que a totalidade de municípios com mais de 50 mil habitantes instalados

**Tabela 1**  
Municípios instalados a partir de 1989, segundo períodos de instalação por faixas de população total e porcentagem de população urbana dos censos e contagens de população imediatamente posteriores ao ano de instalação

Faixa	Instalação	1989 - 1991		1992 - 1996		1997 - 2000		2001 - 2008		Total	
	Censo	1991		1996		2000		2007			
	Nº. De Municípios	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Pop. Total	1 -  20.000	339	91,87%	465	96,27%	517	97,00%	54	94,74%	1.375	95,35%
	20.000 -  50.000	26	7,05%	13	2,69%	10	1,88%	2	3,51%	51	3,54%
	50.000 -  100.000	3	0,81%	2	0,41%	5	0,94%	0	0,00%	10	0,69%
	100.000 ou mais	1	0,27%	3	0,62%	1	0,19%	1	1,75%	6	0,42%
	<b>Total</b>	369	100%	483	100%	533	100%	57	100%	1.442	100%
% Urbana	0% -  25%	127	34,42%	156	32,30%	162	30,39%	26	45,61%	471	32,66%
	25% -  50%	141	38,21%	163	33,75%	215	40,34%	19	33,33%	538	37,31%
	50% -  75%	73	19,78%	109	22,57%	97	18,20%	10	17,54%	289	20,04%
	75% - 100%	28	7,59%	55	11,39%	59	11,07%	2	3,51%	144	9,99%
	<b>Total</b>	369	100%	483	100%	533	100%	57	100%	1.442	100%
Pop. Total	1 -  20.000	85	25,07%	151	32,47%	144	27,85%	10	18,52%	390	28,36%
	20.000 -  50.000	12	46,15%	8	61,54%	6	60,00%	2	100%	28	54,90%
	50.000 -  100.000	3	100%	2	100%	5	100%	0	0,00%	10	100%
	100.000 ou mais	1	100%	3	100%	1	100%	0	0,00%	5	83,33%
	<b>Total</b>	101	27,37%	164	33,95%	156	29,27%	12	21,05%	433	30,03%

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e IPEA, 2009.



se enquadrava nesse critério. Também que uma porcentagem considerável da faixa imediatamente anterior (igual ou superior a 20 até menos de 50 mil habitantes) também dispunha de tal parâmetro, somando 54,90% do total analisado.

Por sua vez, considerando as Tabelas 2 e 3, percebem-se relações interessantes entre as taxas médias de crescimento demográfico anual das populações total e urbana entre o ano de instalação dos municípios e 2007. A Tabela 2 mostra que a quantidade de municípios com taxa média de crescimento anual da população total negativa (perda de população) é maior que a de população urbana, numa proporção de pouco mais de sete para um. Essas quantidades vão tender ao equilíbrio (quase um para um) somente na faixa de zero a cinco pontos percentuais. Acima disso, as proporções se invertem (mais de cinco para um na faixa igual ou superior a cinco até menos de dez pontos percentuais e de mais de nove para um na igual ou superior a dez). Vale destacar que a maior taxa média de crescimento anual da população total foi de Ananin-

deua, no Pará (com 30,63%), enquanto a referente à população urbana foi de 153,05%, obtida por Campo Magro, no Paraná. Ou seja, pode-se aferir que a parcela de população urbana cresce a uma taxa maior que a da total.

Na tentativa de clarificar essa informação, a Tabela 3 considera a relação entre as taxas de crescimento das populações total e urbana. Do universo analisado, extraem-se dois agrupamentos com quantidades mais expressivas de municípios. O primeiro é o que apresenta taxa média de crescimento anual da população total negativa e de população urbana positiva, somando 374 municípios (pouco menos de 26% do total), quase que completamente dispostos na faixa de menos de 20 mil habitantes. O segundo agrupamento é o que apresenta ambas as taxas com valores percentuais positivos (perfazendo quase 66% do total de municípios), também quase todos com menos de 20 mil habitantes. Depurando-se as informações desse segundo agrupamento, pode-se observar na Tabela 3 que, dos 951 municípios, 669 possuem a taxa

**Tabela 2**  
Municípios instalados a partir de 1989, segundo faixas das taxas médias de crescimento demográfico anual das populações total e urbana do ano de instalação a 2007 por faixas de população total da contagem da população de 2007

Faixa	Crescimento	< 0%		0% - 5%		5% - 10%		≥ 10%		N/A		Total	
		T	U	T	U	T	U	T	U	T	U	T	U
Pop. Total	1 -  20.000	410	58	790	634	61	364	17	221	54	55	1.332	1.332
	20.000 -  50.000	8	1	60	32	9	18	9	35	2	2	88	88
	50.000 -  100.000	0	0	7	5	3	3	2	4	0	0	12	12
	100.000 ou mais	0	0	6	4	2	3	1	2	1	1	10	10
	<b>Total</b>	418	59	863	675	75	388	29	262	57	58	1.442	1.442

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e IPEA, 2009.

\* Onde, T = total; U = urbana.

**Tabela 3**  
Municípios instalados a partir de 1989, segundo as relações entre as taxas de crescimento das populações total e urbana do ano de instalação a 2007 por faixas de população total da contagem da população de 2007

Faixa	População*	T	U	T	U	T	U	T	U	T	U	Total					Total
													T	U	T	U	
	Crescimento	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)	N/A		(+)<2x	(+)<2x	(+)>2x	(+)>2x		
Pop. Total	1 -  20.000	43	0	366	0	15	0	853	0	55	0	1.332	233		620	853	
	20.000 -  50.000	0	0	8	0	1	0	77	0	2	0	88	33		44	77	
	50.000 -  100.000	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	12	9		3	12	
	100.000 ou mais	0	0	0	0	0	0	9	0	1	0	10	7		2	9	
	<b>Total</b>	43		374		16		951		58		1.442	282		669	951	

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e IPEA, 2009.

\* Onde, T = total; U = urbana.

média de crescimento da população urbana maior duas vezes ou mais em relação à da população total. Ou seja, esses municípios tiveram crescimento das populações totais e urbanas, sendo que as últimas a uma taxa maior que as primeiras. Tal informação desbanca o aspecto positivo apontado por Noronha (1996) de que a criação de municípios diminuiria o êxodo rural. O que se abstrai é que uma parcela considerável dos novos municípios continua com um processo de esvaziamento do campo e de concentração urbana da população e que outra, além disso, ainda perde habitantes para outros municípios. Contudo, há de se sopesar as análises realizadas por Veiga (2003) acerca das fragilidades das estatísticas de população urbana no Brasil, o que pode revelar uma “dimensão rural” ainda maior para o universo aqui analisado. Isso não diminui a importância do fato de que a população tende a se concentrar no que é legalmente definido como urbano.

Levando-se em conta, por sua vez, as informações das receitas orçamentárias dos municípios analisados (vide Tabelas 4 e 5), pode-se notar a dependência que apresentam com relação, sobretudo, à União. Considerando a estrutura de arrecadação tributária nacional – ainda expressamente centralizada pela União – e a “posição” mais inferior em que os municípios se colocariam nessa estrutura, teoricamente se pode dizer que a arrecadação municipal deveria representar, pelo menos, um terço de suas receitas orçamentárias, pois o restante estaria a cargo das transferências dos demais níveis federativos superiores (União e Estado). Mas, verificando-se a Tabela 4 (que trata da porcentagem de participação média das transferências correntes líquidas – já desconsiderando os débitos – nas receitas correntes de 2005, 2006 e 2007), observa-se que somente uma parcela ínfima dos municípios (42 ou 0,03% do total de municípios com informação – que é

**Tabela 4**  
Municípios instalados a partir de 1989, segundo faixas de média da porcentagem de participação das transferências correntes líquidas sobre as receitas orçamentárias de 2005 a 2007 por faixas de população total da contagem da população de 2007

Faixa de população total	Faixa de Média % TCL* (2005 a 2007)						Sem Informação		Total	
	0% -  35%		35% -  70%		70% -  100%		Abs.	%	Abs.	%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%				
1 -  20.000	2	66,67%	31	79,49%	1.153	93,36%	146	88,48%	1.332	92,37%
20.000 -  50.000	1	33,33%	4	10,26%	67	5,43%	16	9,70%	88	6,10%
50.000 -  100.000	0	0,00%	2	5,13%	8	0,65%	2	1,21%	12	0,83%
100.000 ou mais	0	0,00%	2	5,13%	7	0,57%	1	0,61%	10	0,69%
<b>Total</b>	3	100,00%	39	100,00%	1.235	100,00%	165	100,00%	1.442	100,00%

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e BRASIL, 2009b.

\* Onde, TCL = Transferências Correntes Líquidas (TC menos Débitos Correntes).

**Tabela 5**  
Municípios instalados a partir de 1989, segundo faixas de média da porcentagem de participação do Fundo de Participação dos Municípios sobre as receitas orçamentárias de 2005 a 2007 por faixa de população total da contagem da população de 2007

Faixa de população total	Faixa de Média % FPML* (2005 a 2007)						Sem Informação		Total	
	0% -  35%		35% -  70%		70% -  80%		Abs.	%	Abs.	%
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%				
1 -  20.000	303	78,91%	875	98,87%	8	100,00%	146	88,48%	1.332	92,37%
20.000 -  50.000	64	16,67%	8	0,90%	0	0,00%	16	9,70%	88	6,10%
50.000 -  100.000	10	2,60%	0	0,00%	0	0,00%	2	1,21%	12	0,83%
100.000 ou mais	7	1,82%	2	0,23%	0	0,00%	1	0,61%	10	0,69%
<b>Total</b>	384	100,00%	885	100,00%	8	100,00%	165	100,00%	1.442	100,00%

Fonte: Adaptado de IBGE, 2009 e BRASIL, 2009b.

\* Onde, FPML = Fundo de Participação dos Municípios Líquido (FPM menos Débito do Fundeb).

de 1.277) garantia que as transferências federativas fossem próximas ou inferiores a dois terços de suas receitas orçamentárias. Ou seja, detinham, minimamente, uma autonomia orçamentária com relação aos demais entes federativos. A maioria absoluta, conseqüentemente, apresentou participação superior a 70,00% (mais de dois terços) das transferências correntes líquidas em suas receitas orçamentárias, sendo que a mediana (valor com maior frequência) do universo analisado é calculada em 88,00%. Quer dizer, há uma dependência visível desses municípios com relação à União e aos estados. E tal dependência é, em grande medida, vinculada às transferências da União. Tal conclusão pode ser aferida a partir das informações oferecidas pela Tabela 5, que trata da participação das receitas líquidas (já desconsiderando os débitos relativos à formação do Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb) oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nota-se que 903 municípios (70,71% do total com informação) tinham o FPM como principal componente de suas receitas orçamentárias, sendo igual ou superior a 35,00% (mais que um terço). A mediana calculada para esse quesito foi de 41,62% (mais de dois quintos), demonstrando a dependência real da grande maioria desses municípios para com a União e, especialmente, com relação ao FPM. Só essa última análise já bastaria para justificar a promulgação da EC nº 15/1996, mesmo sem ponderar que, quanto maior a quantidade de municípios, menor a cota de receita individual de FPM para cada um, diminuindo drasticamente as receitas orçamentárias daqueles municípios que têm o FPM como seu principal componente.

Não obstante, já completados quase 13 anos da promulgação da EC nº. 15/1996, suas determinações legais continuam inconclusas. Haja vista que não há legislação federal que regulamente o Estudo de Viabilidade Municipal, nem o período para tramitação legislativa nas assembleias das propostas de criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios, mesmo havendo

inúmeros projetos de lei e propostas de emenda constitucional tramitando no Congresso Nacional, os quais serão analisados a seguir.

## **ANÁLISE SOBRE OS PROJETOS LEGISLATIVOS QUE TRAMITAM NO CONGRESSO**

Após levantamento realizado por meio das ferramentas de pesquisa disponíveis nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi possível localizar, até 20 de maio de 2009, um total de 37 projetos legislativos para regulamentação ou alteração da redação dada pela EC nº 15/1996 ao Parágrafo 4º do Artigo 18 da Constituição Federal de 1988.

Como visualizado na Tabela 6, esses projetos legislativos podem ser sintetizados em três grandes grupos. O primeiro diz respeito, praticamente, às propostas de emenda à Constituição (PEC) que buscam alterar a redação dada ao referido parágrafo, retornando aos estados a regulamentação do EVM e do período. Entre os autores dessas propostas, observa-se que, pelo menos três são parlamentares de estados que tiveram aumento relativo considerável na quantidade de municípios a partir de 1989, sendo Rio Grande do Sul (com 50,81% de municípios a mais), Rondônia (com 65,38% de aumento) e Tocantins (com 95,68%). Exceção seja feita às PEC apresentadas por parlamentares de Pernambuco, que cresceu em municípios somente 9,24%, o que demonstra, talvez, o interesse desses políticos em fomentar o processo de criação de novos municípios neste estado.

Excetua-se somente a PEC nº. 101/2007, que propõe a alteração do texto constitucional para a inclusão na Constituição do estabelecimento do período de tramitação legislativa nas assembleias e a determinação de que o EVM seja regulamentado por lei federal ordinária<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A interpretação da redação da EC nº. 15/1996 sobre a regulamentação do período de tramitação legislativa e do EVM, se será o primeiro regulamentado em lei federal complementar e o segundo em lei federal ordinária, ou se ambos estarão numa mesma lei federal complementar, é uma discussão recorrente nas justificativas de propostas legislativas e nos votos dos relatores. Isso demonstra que não há um consenso sobre a questão.

**Tabela 6**  
**Projetos legislativos que tramitam no Congresso Nacional acerca da criação, da incorporação, da fusão e do desmembramento de municípios**

Projeto Legislativo*	Autor	Partido / UF	Temas							
			A	B	C	D	E	F	G	H
PEC 013/2003	Sen. Sérgio Zambiasi	PTB / RS		•		•	•			
PEC 052/2003	Dep. Ribamar Alves	PSB / MA				•	•	•		
PEC 056/2007	Dep. Vicentinho Alves	PR / TO				•	•			
PEC 057/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 070/2007a	Dep. Anselmo de Jesus	PT / RO		•			•			•
PEC 084/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 093/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE		•		•	•			
PEC 100/2007	Dep. Raul Henry	PMDB / PE								•
PEC 101/2007b	Dep. Raul Henry	PMDB / PE		•			•			
PEC 495/2006c	Sen. Luiz Otávio	PMDB / PA								•
PL 1121/2007	Dep. Marcelo Melo	PMDB / GO	•		•					
PL 1846/2007	Dep. Gonzaga Patriota	PSB / PE								•
PL 3911/2000	Dep. Iris Simões	PTB / PR	•		•					
PLP 006/2003	Dep. Wilson Santos	PSDB / MT	•		•					
PLP 021/1999d	Dep. Pompeo de Mattos	PDT / RS	•	•						
PLP 039/1999e	Dep. Pompeo de Mattos	PDT / RS								•
PLP 041/2003f	Sen. Chico Sartori	PSDB / RO		•						
PLP 042/2007e	Dep. Marcelo Melo	PMDB / GO		•						
PLP 078/2003e	Dep. Rogério Silva	PPS/MT	•	•	•					•
PLP 080/2007e	Dep. Laurez Moreira	PSB / TO		•						•
PLP 087/1999e	Dep. Waldemar da C. Neto	PL / SP		•						
PLP 117/2007	Dep. Maurício Rands	PT / PE				•				•
PLP 130/1996	Dep. Edinho Araújo	PMDB / SP	•	•	•					•
PLP 138/1996e	Dep. Coriolano Sales	PDT / BA	•	•	•					
PLP 151/1997e	Dep. Nicias Ribeiro	PSDB / PA	•		•					•
PLP 170/2000	Dep. Iris Simões	PTB / PR		•						
PLP 227/2001e	Dep. Jovair Arantes	PSDB / GO		•						
PLP 248/2007e	Dep. Homero Pereira	PR / MT		•						•
PLP 273/2001	Dep. Wilson Santos	PSDB / MT	•		•					
PLP 285/2008e	Dep. Carlos Brandão	PSDB / MA		•						•
PLP 286/2005e	Dep. Eduardo Valverde	PT / RO	•	•	•					
PLP 293/2008e	Dep. Vital do Rêgo Filho	PMDB / PB	•	•	•					•
PLP 405/2008e	Dep. Lelo Coimbra	PMDB / ES		•						•
PLP 416/2008g	Sen. Mozarildo Cavalcanti	PFL / RR	•	•	•					
PLS 060/2008	Sen. Flexa Ribeiro	PSDB / PA			•					
PLS 096/2008	Sen. Sibá Machado	PT / AC	•		•					
PLS 503/2003h	Sen. Sibá Machado	PT / AC								

**Legenda dos temas:**

**A** – Regulamenta o EVM;

**B** – Regulamenta o período de tramitação;

**C** – Estabelece critérios mínimos para novos municípios;

**D** – Remete regulamentação a lei estadual;

**E** – Altera o §4º do Artigo 18;

**F** – Retorna ao texto original do § 4º do Artigo 18;

**G** – Confirma municípios criados e/ou instalados após 1996;

**H** – Outras deliberações.

\* Onde, PEC = Proposta de Emenda à Constituição; PL = Projeto de Lei Ordinária; PLP = Projeto de Lei Complementar; e PLS = Projeto de Lei do Senado.

<sup>a</sup> Apensada à PEC 56/2007;

<sup>b</sup> Apensada à PEC 70/2007;

<sup>c</sup> Oriunda da PEC 12/2004;

<sup>d</sup> Apensado ao PLP 151/1997;

<sup>e</sup> Apensado ao PLP 130/1996;

<sup>f</sup> Oriundo do PLS 184/2002;

<sup>g</sup> Oriundo do PLS 98/2002;

<sup>h</sup> Não se teve acesso ao conteúdo da proposta.

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009c.

Percebe-se que boa parte desses projetos encontra-se apensado ao PLP nº. 130/1996, que propõe regulamentar o período de tramitação e o EVM. As demais PEC podem ser agrupadas com alguns projetos de lei complementar que procuram salvaguardar os municípios criados e/ou instalados após a promulgação da EC nº. 15/1996.

O terceiro grande grupo seria o dos projetos de lei complementar e de lei ordinária que regulamentam o período e o EVM, segundo a redação da EC nº. 15/1996. Entre os projetos de lei complementar ou ordinária que propõem a regulamentação do EVM, existem alguns que distinguem esse estudo de critérios mínimos para novos municípios. Todavia, mesmo esses, quando tratam de critérios mínimos para a criação de municípios, propõem, de maneira geral, parâmetros vinculados à população total, à urbana, ao número de eleitores, à arrecadação tributária e a aspectos concretos relacionados ao “núcleo urbano” a ser sede, tais como prestação de serviços de educação e saúde mínimos à população, número de edificações e a previsão de imóveis para instalação da prefeitura e da Câmara de Vereadores. Dos 12 projetos que estabelecem algum tipo de critério mínimo para criação de município, sete criam parâmetros regionalizados para população total e número de edificações, prédios, casas, residências ou habitações. Contudo, essa regionalização sempre propõe quantidades crescentes partindo das regiões Norte, Centro-Oeste e seguindo para Nordeste, Sul e Sudeste. Os valores de população total vão de três mil a cinco mil habitantes para novos municípios no Norte e de 10 mil a 15 mil para o Sudeste. No caso de número de edificações, prédios, casas, residências ou habitações (que devem ser interpretadas com suas distinções básicas), os valores vão de 100 prédios a 250 edificações para o Norte e de 500 a 750 edificações para o Sudeste. Somente o PLP nº. 138/1996 faz uma regionalização para população urbana, propondo mil habitantes para o Norte e três mil para o Sul e Sudeste.

**Faz-se necessário um debate que procure aprofundar a importância dos parâmetros mínimos a serem considerados pelo EVM**

Contudo, cabe uma indagação: será que um município com população total de cinco mil habitantes, 250 edificações na cidade e com mil habitantes urbanos na região Norte possui realmente condições para existir enquanto ente federativo?

Um município com essa população total e número de edificações no Sudeste provavelmente apresente condições mais favoráveis para sua manutenção, mesmo assim com sérias restrições.

Para se evitar essas distorções, faz-se necessário um debate que procure aprofundar a importância dos parâmetros mínimos a serem considerados pelo EVM para consecução dos procedimentos, principalmente, de criação de municípios. Dentro desses parâmetros, destacam-se os relacionados à área urbana, sobretudo a que se propõe para sede municipal, ou cidade, conforme será analisado a seguir.

**ELEMENTOS PARA O DEBATE ACERCA DOS PARÂMETROS URBANOS PARA O ESTUDO DE VIABILIDADE MUNICIPAL**

Antes de se iniciar o debate sobre parâmetros urbanos no EVM para criação de municípios, algumas considerações devem ser realizadas.

A primeira diz respeito à receita tributária municipal. Como se pode identificar na Constituição Federal de 1988, os impostos sob competência municipal são sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); sobre transmissão inter vivos (ITBI) e sobre serviços de qualquer natureza (ISS ou ISQN). Esses impostos têm relação quase total com a área urbana. Sobre o IPTU, que tem sua arrecadação limitada pelas fronteiras urbanas. Isso faz com que as áreas urbanas ganhem importância para a manutenção mínima da autonomia do município enquanto ente federativo.

Também há de se sopesar que, historicamente, o poder local no Brasil está vinculado à área urbana, principalmente, à cidade. A Constituição do Império de 1824 estabelece claramente que as câmaras tinham como local de atuação as

idades e vilas estabelecidas na época<sup>6</sup>. O Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938 (BRASIL, 1938), que “[...] dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências [...]”, em vigor até a atualidade (servindo inclusive como parâmetro para o IBGE, por exemplo), consagrou a cidade como sede do poder municipal, ao estabelecer essa categoria para a área urbana do distrito sede do município<sup>7</sup>. Destarte, ao se debaterem parâmetros urbanos no EVM para criação de municípios, tem-se, em verdade, um debate sobre os parâmetros mínimos a serem considerados para uma cidade.

Ressalte-se a distinção estabelecida por Rodrigues (2007), que propõe o termo cidade como definição, algo delimitável e mensurável, esfera da ação política; e urbano enquanto conceito, referindo-se “[...] ao processo de industrialização/urbanização, um modo de vida que atinge praticamente toda a sociedade” (Ibid., p. 79). O dicionário Michaelis (2009) determina assim o termo definição: “[...] Proposição que expõe com clareza e exatidão os caracteres genéricos e diferenciais de uma coisa [...]”. Como conceito coloca: “[...] Aquilo que o espírito concebe ou entende; idéia; noção [...]”. Assim, pondera-se que a definição de cidade em vigor no Brasil é adequada, sendo, mesmo estabelecida em 1938, mais atual do que nunca, pois delimita de maneira clara e incontestada sua utilização. No entanto, Veiga (2003) tece duras críticas sobre a definição legal vigente no país, sendo denominada pelo autor como “entulho getulista” e aberração. Mas, como se percebe, uma definição é acompanhada de parâmetros (caracteres genéricos e diferenciais) que a definem e mensuram. Daí, em vez de se criticar uma definição sedimentada na legislação brasileira, o que deve ser debatido são, exatamente, os parâmetros mínimos no Estudo de Viabilidade Municipal para que se analise a concentração de urbano necessária para determinar uma área urbana como

**A legislação brasileira oferece algumas possibilidades. O próprio DL nº. 311/1938, em seu Artigo 12, determinou que nenhuma cidade existiria com menos de 200 moradias**

cidade. Ou seja, como sede do poder público de um município a ser criado.

A legislação brasileira oferece algumas possibilidades. O próprio DL nº. 311/1938, em seu Artigo 12, determinou que nenhuma cidade existiria com menos de 200 moradias. Esse parâmetro acabou sendo utilizado na Lei Complementar nº. 01, de 9 de novembro de 1967 (BRASIL, 1967), que estabelecia os requisitos mínimos para criação de municípios no período de vigor da Constituição Federal de 1967.

Art. 2º. Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º. Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei. [...] (grifo nosso).

Além dos critérios mínimos supracitados, outra exigência que a LC nº. 01/1967 estabelecia era o plebiscito à população da área a se emancipar. Como se verifica, a referida lei mencionava um “centro urbano já constituído”, estabelecendo somente o número mínimo de casas do DL nº. 311/1938, não reconhecendo, ainda, a importância dos parâmetros urbanos para a criação de municípios. Mas há de se sublinhar que, à época, os municípios não eram considerados entes federativos, estando vinculados aos estados, inclusive sendo, em alguns casos, de sua intervenção direta, como

<sup>6</sup> “Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem haverá Camaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas” (BRASIL, 2008).

<sup>7</sup> “Art. 3º. A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome. Art. 4º O distrito se designará pelo nome da respectiva sede, a qual, enquanto não for erigida em cidade, terá a categoria de vila. Parágrafo único. No mesmo distrito não haverá mais de uma vila” (BRASIL, 1938).

na nomeação por parte do governador, conforme disposto nas alíneas do Parágrafo 1º do Artigo 16 da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 2008):

Art. 16. [...]

§ 1º. Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

A Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966), sobre o Sistema Tributário Nacional, estabelece alguns requisitos mínimos da existência de melhoramentos para que uma determinada área seja definida como urbana para efeitos de cobrança do IPTU. São os seguintes requisitos:

Art. 32. [...]

§ 1º. Para efeitos deste imposto [IPTU], entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

Dois desses elementos devem existir para a determinação de um imóvel em área urbana, sendo cabível a cobrança de IPTU. Quer dizer, esses requisitos são os mínimos previsíveis para os limites de uma área urbana. Necessariamente, esses requisitos existem numa área urbana que pretende ser uma cidade, sendo muito limitados para somente tê-los como parâmetros mínimos, sem a adição de outros. Contudo, são elementos que podem auxiliar no debate de parâmetros urbanos para o EVM.

José Eli da Veiga (2003) menciona a classificação de regiões utilizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), baseada na densidade populacional da unidade local rural, quando inferior a 150 habitantes por quilômetro quadrado<sup>8</sup> – classificando as regiões como:

- Essencialmente urbanas (EU), se a porcentagem de população das unidades rurais for inferior à 15%
- Intermediária (IN), se a porcentagem da população das unidades locais rurais for entre 15% e 50%
- Essencialmente rurais (ER), se a porcentagem da população das unidades locais rurais for superior a 50% (OCDE, 2009, p. 3 – tradução nossa)<sup>9</sup>.

Para suplementar o critério proposto pela classificação da OCDE, ainda considera o tamanho do centro urbano, elevando para IN as regiões ER com centros urbanos com população superior a 200 mil habitantes; e para EU as regiões IN com centros urbanos com população superior a 500 mil habitantes. Para ambos os casos, os centros urbanos devem representar 25% da população regional.

Contudo, a densidade demográfica, por si só, não é um parâmetro consistente o bastante para delimitar-se uma área como urbana, quanto mais para defini-la como cidade, sede do poder municipal. Mesmo porque a legislação brasileira determina que é uma lei municipal que estabelece os limites das áreas urbanas municipais, o que pode influir na densidade demográfica, que nada mais é que uma relação entre o número de habitantes e um determinado território.

Dessa maneira, pode-se ponderar que, para a determinação de parâmetros urbanos, elementos diversos devem ser levantados, associados e relativizados para que o EVM possa refletir realmente o estabelecimento, minimamente, de uma área urbana definida como cidade, sede do poder de um ente federativo.

<sup>8</sup> Excetuando-se Japão e Coreia do Sul que, nacionalmente, já possuem esta densidade demográfica. Para ambos os países é considerada a densidade de 300 hab/km<sup>2</sup> (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009).

<sup>9</sup> "Essentiellement urbaines (EU), si le pourcentage de la population des unités locales rurales est inférieur à 15% ; Intermédiaire (IN), si le pourcentage de la population des unités locales rurales est entre 15% et 50% ; Essentiellement rurales (ER), si le pourcentage de la population des unités locales rurales est supérieur à 50%" (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009, p. 3).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar como os parâmetros (ou sua falta, ou o seu desrespeito) utilizados no país para a criação de municípios, principalmente a partir de 1989, quando passam a ser entes federativos, deram origem, na verdade, a administrações que dependem, necessariamente, das demais esferas de poder (sobretudo a União) para continuar existindo. E como a existência de um município está umbilicalmente ligada à área urbana, em especial ao espaço urbano definido como cidade, *locus* da existência do poder municipal, mesmo que não limitado por suas fronteiras, uma vez que o município também contempla a área rural.

Assim, considera-se, mesmo que preliminarmente, que os parâmetros urbanos para o EVM devem ter em conta aspectos relacionados à população urbana e sua relação percentual com a população total do município a ser criado; à densidade demográfica urbana; aos elementos físicos constitutivos do espaço intraurbano; e aos serviços e equipamentos urbanos de uso coletivo oferecidos. Esses aspectos devem, necessariamente, ser ponderados conjuntamente para a determinação da viabilidade da área urbana que se constituirá como cidade do município a ser criado. Isso principalmente devido à importância tributária que o espaço intraurbano tem sobre as receitas auferidas pelo poder municipal. Todavia, ainda é necessário o aprofundamento analítico para que se possa propor com detalhe os parâmetros urbanos para o EVM, sendo temerária e precoce qualquer proposta a ser feita aqui. Enfatiza-se que a pretensão desse artigo era a apresentação de elementos analíticos para que o debate acerca da temática possa auxiliar esse autor e os leitores na propositura de parâmetros urbanos que determinem com segurança a criação de municípios que atendam ao princípio constitucional de autonomia entre os entes federados.

Por fim, colocam-se algumas questões a mais sobre a temática. Será possível manter como ente federado municípios que não possuem condições efetivas (que passam, obrigatoriamente, pela cida-

de) de existir? Será possível continuar propondo projetos legislativos que considerem 200 casas no “núcleo urbano” ou população total de cinco mil habitantes na região Norte como parâmetros mínimos aceitáveis para um novo município? Está se discutindo a criação de municípios como entes federados, ou se querendo solucionar um problema local, repassando-o para a União? Por que não se pensar numa legislação que obrigue as administrações

municipais a investirem em todo território municipal e não somente nas cidades? E o caso das regiões metropolitanas? Não estaria lançado o desafio de entendê-las enquanto ente federativo, não devendo existir mais os municípios que a compõem?

Espera-se que os elementos analíticos aqui dispostos e as indagações sirvam para um debate profícuo desse tema e que ele seja tratado com a seriedade que merece.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A Federação Brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo: Contexto, 1999.
- BARACHO, Maria Amarante Pastor. Impactos da emancipação no ICMS dos municípios. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, n. 28, abr./set. 2000. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/RevistaLegis/Revista28/impactos.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Projetos de Lei e outras proposições*. 2009. [Brasília], 2009a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- BRASIL. Decreto-Lei nº. 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. [Brasília]: Senado, [1938?]. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=32235>>. Acesso em: 2 set. 2008.
- BRASIL. Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [Brasília], [1966?]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 2 set. 2008.
- BRASIL. Lei complementar nº. 1, de 9 de novembro de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. [Brasília], [1967?]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp01.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp01.htm)>. Acesso em: 2 set. 2008.

- BRASIL. *Ministério da Fazenda*. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil: dados contábeis dos Municípios. [Brasília], 2009b. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 5 maio 2009.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituições*. 2008. [Brasília], 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)>. Acesso em: 2 set. 2008.
- BRASIL. Senado Federal. SINCON. [Brasília], 2009c. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- CARVALHO, Ailton Mota de. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. *Economia, Sociedad y Territorio*. Toluca, México, v. 3, n. 12, p. 539-556, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/111/11112304.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2008.
- CRAIDE, Sabrina. Emancipação de Nazária demorou mais de dez anos para virar realidade. *Agência Brasil*, Brasília, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/16/materia.2007-11-16.6441420233/view>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- IBGE. *Servidor de arquivos*: download de estatística. [Rio de Janeiro], 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/servidor\\_arquivos\\_est/](http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/)>. Acesso em: 5 maio 2009.
- IPEA. Ipeadata. 2009. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?802671296>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- MICHAELIS: *moderno dicionário da língua portuguesa*. [s.l.]: Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 20 maio 2009.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 110-117, abr./dez. 1996.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Direção de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial. *Typologie régionale de l'OCDE*. 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/41/42740381.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2009.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e definição de cidades. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2007. p. 77-100.
- SHIKIDA, Cláudio Djissey. A Economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Prêmio Nacional de Monografias do STN*. Brasília: STN, 1999, v. 1, [s.p.]. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/iiipremio/financas/2lugar\\_topicos\\_III\\_PTN/SHIKIDA\\_Claudio\\_Djissey.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/iiipremio/financas/2lugar_topicos_III_PTN/SHIKIDA_Claudio_Djissey.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2008.
- VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

# Operações urbanas – a produção e o controle do espaço público em diferentes escalas

Ludmila Dias Fernandes<sup>4</sup>

## Resumo

O estudo intenciona explorar um tema que vem sendo atualmente bastante discutido: a aplicação do instrumento de transformação da cidade, a Operação Urbana Consorciada e os resultados urbanísticos, sociais e financeiros alcançados pela parceria entre o poder público, a sociedade civil e o investimento privado. O instrumento que viabiliza intervenções no espaço público também promove a valorização da área atingida, criando uma contrapartida para o investimento do setor privado. Assim, o instrumento se insere no contexto dos projetos urbanos. Desse modo, com a prerrogativa de obter recursos com a iniciativa privada, podem ocorrer processos de elitização ou gentrificação nas áreas atingidas, além de se permitir que segmentos da sociedade civil assumam o protagonismo da produção e o controle do espaço público, aumentando a desigualdade de setores e a segregação espacial na cidade.

**Palavras-chave:** Operação urbana. Projeto urbano. Espaço público.

## Abstract

*The study aims to explore a topic that is currently much discussed: the application of the Operação Urbana Consorciada, an instrument for city transformation, and the urban planning, social and financial results achieved through partnership between government, civil society and private investment. The instrument, which makes interventions in the public space viable, also increases the value of the affected area, creating a corollary for private sector investment. The instrument is thus applied in the context of the urban project. With the prerogative of obtaining resources through private initiatives, elitization or gentrification processes may take place in the affected areas and sections of civil society are also afforded a central role in the production and control of public spaces, thereby increasing inequality in these sectors and spatial segregation within the city.*

**Keywords:** Urban operation. Urban project. Public space.

## PREMISSAS

O tema “operações urbanas” tem sido objeto de discussão entre profissionais, gestores, legisladores, políticos e pesquisadores. A polêmica resulta, principalmente, dos resultados urbanísticos, sociais e financeiros logrados com o emprego das operações urbanas e das lógicas inerentes às experiências de aplicação desse instrumento.

A Operação Urbana Consorciada pode ser compreendida como um instrumento voltado para a transformação estrutural de uma porção da cidade, promovida por meio da parceria

entre o poder público, a sociedade civil e o investimento privado. Esse instrumento legal de intervenção urbana viabiliza melhorias de caráter arquitetônico e urbanístico de associação do poder público com o setor privado. Para aplicação das melhorias, identifica-se um perímetro dentro da cidade dotado de infraestrutura, mas que conta com considerável capacidade ociosa e onde a vocação sofre rápidas alterações. Nesse perímetro, os índices urbanísticos podem ser alterados (coeficiente de aproveitamento, taxas de ocupação, usos) e a valorização decorrente é a contrapartida entre o poder público e o setor privado.

O ensejo de obtenção de recursos com a iniciativa privada, em função das contrapartidas pagas

<sup>4</sup> Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB); graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Goiás (UEG); integrante do grupo de pesquisa Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização (Dimpu). dias\_ludmila@hotmail.com.

pela concessão de benefícios na legislação urbana, talvez tenha sido o motivo de interesse por esse instrumento dos gestores e políticos, com a prerrogativa dos recursos serem destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano. De qualquer maneira, o instrumento está inserido no contexto da gestão de planos e projetos urbanos e do controle do uso do solo.

Muitos estudos apontam para o fracasso do modelo adotado (MONTANDON, 2009) e questionam a matriz conceitual e operativa. Apontam para especulação imobiliária como a maior beneficiada pelos possíveis ganhos advindos das maiores possibilidades de edificação, resultantes dos benefícios concedidos pelo poder público por meio da legislação urbana e dos investimentos públicos programados na área atingida pelas melhorias. Tais investimentos, públicos e privados, proporcionam a valorização da terra – tendo como consequência, por exemplo, na operação urbana Faria Lima, em São Paulo, a substituição de um padrão urbanístico oriundo da população de classe média, para um padrão voltado à alta renda. Alguns autores reconhecem essa modificação de padrão social e urbanístico nas áreas valorizadas como processos de elitização (MONTANDON, 2007) ou de gentrificação (BIDERMAN; SANDRONI, 2005 apud MONTANDON, 2009).

Uma prática atual bastante recorrente nas administrações municipais de cidades grandes, médias e pequenas, advinda desse instrumento urbanístico ou de seus “fragmentos onerosos”, é utilizar modalidades de operação urbana em pequena escala – intervenções no espaço público advindas dessa parceria público-privada, como terceirizações urbanas ou concessões urbanísticas. Essa prática também deve ser considerada e se tornar objeto de estudo e avaliações, pois permite que segmentos da sociedade civil assumam o protagonismo da produção e o controle do espaço público, aumentando a desigualdade de setores e a segregação espacial na cidade.

**Evidencia-se também uma transição, com profundas mudanças no que concerne à gestão pública**

**O instrumento: o surgimento e a formulação do conceito de Operação Urbana Consorciada no Brasil**

Nas últimas três décadas do século XX, o mundo passou por uma fase de reestruturação social e do modo capitalista de produção, fato que se deu em resposta à crise econômica e fiscal ocorrida nesse período – o que se reflete em um reordenamento espacial das atividades econômicas, sociais e políticas do globo. Nesse período, evidenciase também uma transição, com profundas mudanças no que concerne à gestão pública. De acordo com Harvey (2005), trata-se de uma “[...] mudança do administrativismo para o empreendedorismo urbano [...]”, cuja característica principal é o incentivo à parceria entre setor público e privado, com o intuito de atrair investimentos, gerando desenvolvimento econômico local. Dessa forma,

[...] o governo e administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais [...] Numa região metropolitana, devemos considerar a formação da política de coalizão, a formação da aliança de classes, como base para algum tipo de empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005).

É nesse contexto que aparecem as primeiras operações urbanas, inicialmente nos Estados Unidos e Europa, evidenciando a parceria público-privada. Segundo Maricato (2002), em face “[...] às transformações paradigmáticas geradas pela reestruturação produtiva e o esgotamento do modelo fordista-taylorista [...]”, tal parceria visava “[...] uma corresponsabilização da gestão das cidades por todos os agentes participantes da produção do espaço urbano”. Assim, a operação consorciada tinha por objetivo:

[...] enfrentar um duplo desafio – de reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização

direta de capital privado para lograr estas transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público (SANTORO; CYMBALISTA, 2001, p. 70).

Ao que parece, nesses países, esse instrumento se dá como uma resposta urbana à crise do modelo de desenvolvimento fordista e a consequente quebra do Estado de Bem-Estar Social, proporcionada pela transição para um regime de acumulação mais maleável e flexibilizando também as relações políticas nas cidades. Porém, vale ressaltar que, mesmo tendo suas raízes em experiências norte-americanas e europeias, sua implantação no Brasil – que ocorre em São Paulo na década de 1980 – se dá de maneira particular, pois o país apresenta características sociais, econômicas e políticas distintas das nações da Europa e dos Estados Unidos, onde, “[...] o Estado manteve um controle significativo sobre a gestão do território” (MARICATO, 2002).

No Brasil, o conceito de Operação Urbana aparece na década de 1980, formulado em 1985, no projeto de plano diretor do município de São Paulo, definido da seguinte forma:

Entende-se por operações urbanas, conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do Poder Público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor [...] As operações urbanas se caracterizam por propiciarem uma articulação especial de agentes públicos e privados que aceleram a obtenção de resultados pretendidos e minimizam o emprego de recursos públicos (SEMPA, 1985a, p.2, apud MONTANDON, 2009, p. 26).

De acordo com Montandon (2009), a introdução desse conceito no plano diretor de São Paulo visava “[...] acelerar transformações urbanas pretendidas pelo plano diretor, envolvendo investimentos públicos e privados neste processo”.

### **Na década de 1990, as operações urbanas passam a ter outro conceito, incorporando e mesclando-se ao conceito de solo criado**

Na década de 1980, o conceito que prevalecia sobre operação urbana, conforme Montandon (2009), era o de atuação urbanística englobando ações públicas e privadas, coordenadas pelo poder público, desenvolvidas em âmbito territorial delimitado, atreladas ao projeto urbano e submetidas às diretrizes do plano diretor.

Na década de 1990, as operações urbanas passam a ter outro conceito, incorporando e mesclando-se ao conceito de solo criado. As operações urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro – em São Paulo – passam a explorar as possibilidades de modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, notadamente a concessão de potencial adicional de construção.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, inaugurou um momento de revisão do conceito de Operação Urbana, ao mesmo tempo em que consagrou, novamente, as possibilidades de combinação do Solo Criado às ditas Operações. Regulamentou-se o Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac) como alternativa a ser adotada na obtenção das contrapartidas oriundas do potencial adicional de construção – não avançando no estabelecimento de outros instrumentos e mecanismos para recuperação da valorização imobiliária (mais-valia) gerada por investimentos públicos. Tampouco evoluiu na obrigatoriedade dessa valorização imobiliária a ser mobilizada, recuperada e distribuída para a coletividade. No Estatuto das Cidades, consta como operação urbana consorciada:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Art. 32 da Lei nº 10.257/01).

Na década de 2000, o conceito de Operação Urbana evoluiu e foi revisto em São Paulo, por meio de algumas iniciativas praticadas pelo poder público municipal, pela Secretaria Municipal de

Planejamento (Sempla). Os relatórios produzidos após essa revisão de conceito orientam a formulação de novas operações urbanas consorciadas, aconselhando (SEMPLA, 2001a, 2001b e 2001c, apud MONTANDON, 2009):

1. Necessidade de estabelecer um plano urbanístico com regras claras e criteriosas quanto aos investimentos públicos a serem promovidos, os benefícios a serem concedidos, as contrapartidas a serem exigidas e as formas de controle às quais os empreendimentos deverão ser submetidos.
2. Avançar na melhor definição técnica dos projetos públicos.
3. Dotar a gestão da operação urbana de critérios objetivos e transparentes na concessão de benefícios e correspondente cobrança de contrapartidas.
4. Explorar o emprego de outros instrumentos urbanísticos para a viabilização de intervenções urbanas.
5. Definir projetos urbanos que conjuguem a melhoria dos espaços públicos com a melhor configuração do espaço privado.

O momento favorável para a revisão do conceito de operações urbanas em 2001 possibilitou o delineamento de uma nova estratégia para a formulação dos planos dessas operações. Assim, explorou-se o conceito de “plano-referência”, denominado Priou. Segundo Montandon (2009), o Priou ainda procura aprimorar o conceito de articulação e integração de intervenções urbanas frente às condicionantes e desafios de intervenção na cidade contemporânea. Isso ocorre quando considera as demandas e oportunidades, quando reconhece as potencialidades e limitações à transformação urbana, quando conjuga incentivos e condicionantes, quando equilibra benefícios, demandas e contrapartidas e faz prevalecer o interesse público sobre o particular.

Contudo, a viabilização financeira desses novos planos urbanísticos ainda parece ser um elemento deficiente, posto que, se o interesse imobiliário for reduzido ou não recorrer aos benefícios concedidos na legislação urbana, o fundo da operação urbana dependerá de recursos públicos ou de novas estratégias de mediação da participação privada

para ser viabilizado – o que fica evidente quando o Priou se limita à adoção do Solo Criado como principal mecanismo para mediar a participação privada.

### **A prática: algumas experiências e muitas advertências**

São Paulo foi o primeiro município brasileiro a dispor do instrumento das operações urbanas, em plano diretor aprovado em 1988. Desde a década de 1990, foi onde se levou essa experiência mais longe, ao alimentar lucros do capital imobiliário de ponta e ignorar, reproduzindo e agravando problemas sociais. Assim, as experiências paulistanas são objeto da maioria dos estudos sobre as operações urbanas.

Maricato e Ferreira (2002) destacam que a aplicação social do instrumento depende da formulação e implementação no nível municipal. É, antes de tudo, uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e que permita o controle social efetivo do Estado na sua aplicação.

Outra crítica recorrente é em relação à emissão de Cepac, os certificados de potencial adicional de construção, pelos municípios, que possibilita a antecipação da arrecadação dos recursos oriundos da venda de benefícios. Conforme Ferreira e Fix (2001 apud MARICATO; FERREIRA, 2002), alguns dos problemas da adoção desses certificados como fonte de recursos são a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote e a exacerbação da lógica da iniciativa privada. Isso porque o Cepac só funciona como título em áreas onde a valorização justifica a compra do potencial construtivo adicional. Dessa forma, sua utilização não é interessante em operações urbanas incluídas, já que, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social, maior a valorização.

A restrição colocada no Estatuto da Cidade, pela qual os “[...] recursos auferidos com operações consorciadas [...]” devem ser aplicados na própria operação urbana, também gera advertências,

pois dificulta a possibilidade de transferência da arrecadação obtida em uma área sujeita à operação urbana para outras passíveis de adensamento habitacional. Uma das formas de evitar essas distorções, segundo Ferreira (2003), estaria na possibilidade de ampliar as áreas territoriais destinadas às operações urbanas para além do setor de interesse do mercado, incluindo áreas com habitações precárias. Assim, seria possível criar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) dentro da área da Operação Urbana e canalizar os recursos advindos da venda de solo criado para elas.

Maricato e Ferreira (2002) ainda apontam duas observações importantes antes da avaliação de qualquer instrumento legal: primeiro, a “flexibilidade” na aplicação da lei e sua interpretação conforme as circunstâncias, sendo o interesse dos donos do poder responsável pelo sucesso ou não da lei. Segundo, a tradição de importar ideias e modelos do exterior, discriminando uma parte da realidade urbana – ilegal, oculta, ignorada –, que não é objeto de teorias, leis, planos e gestão, enquanto a outra parte – a cidade do mercado hegemônico, a cidade oficial, formal, legal – mimetiza o debate internacional. Esse problema estrutural faz com que as políticas públicas que se associam à iniciativa privada visando a uma dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana, fatalmente, atinjam somente parte da sociedade.

Nas operações urbanas realizadas em São Paulo, a ideia principal era a de parcerias público-privadas que permitissem o pagamento de contrapartidas importantes, do ponto de vista financeiro, capazes de assegurar o custeio de aberturas de avenidas que interessavam sobremaneira ao setor imobiliário. Não se pensou em um plano urbanístico mais amplo elaborado pelo poder público e baseado nas demandas da sociedade civil. A justificativa política para essas operações é que elas permitiam que “[...] importantes obras viárias [...]” fossem feitas “[...] sem custos [...]” para o poder público (FIX, 2001, apud MARICATO; FERREIRA, 2002). O exemplo paradigmático do tipo de operação urbana

que se torna um fim em si é sem dúvida a Faria Lima. Essas operações são apenas elemento de alavancagem de uma megaoperação imobiliária, perdendo-se o caráter urbanístico-social do instrumento.

Enquanto em São Paulo o instrumento vem sendo aplicado em áreas extensas – onde são definidas novas regras de uso e ocupação do solo promovendo transformações/renovações de grandes setores da cidade –, em Belo Horizonte, as intervenções pelas operações

urbanas foram mais localizadas em pontos (ruas, lotes, quarteirões) específicos na cidade e em menor escala (LAGE, 2009).

A partir de 1993, novas experiências de gestão participativa vêm sendo implementadas no município de Belo Horizonte. Desde que foram instituídas no plano diretor, 10 leis de operações urbanas foram aprovadas. Diferentemente de São Paulo, os investimentos privados não foram estimulados por uma aplicação “âncora”, na esperança de que a própria lei já se constituísse em um estímulo. Mas muitas das operações foram inviabilizadas porque a região atingida não se apresentava interessante para o setor imobiliário. Duas delas proporcionaram a regularização de imóveis – as operações urbanas Vila Silveira e Capitão Eduardo – revelando-se outra possibilidade do instrumento: a regularização de loteamentos e edificações em situação ilegal, o que, segundo Lage (2009), pode ser muito útil na legitimação e recuperação de vilas/favelas e bairros de periferia.

No entanto, assim como em São Paulo, as operações urbanas viabilizadas até o momento se deram em áreas onde já existia interesse prévio da iniciativa privada e, desta forma, promoveram intervenções e melhorias em áreas já valorizadas e estruturadas da cidade.

## **AS OPERAÇÕES URBANAS, A CONSTRUÇÃO E O CONTROLE DO ESPAÇO PÚBLICO**

Fix (2000) sugere uma forma generalizada de definir a operação urbana: trata-se do vasto e crescente campo das ações urbanísticas complexas que transitam entre os tradicionais mecanismos



legislação-licenciamento e desapropriação-obra pública. Para ela, o espaço de aplicação da operação urbana não é o privado nem o público, mas o *continuum* público-privado, a indissolúvel unidade ambiental dos bens públicos e privados, tangíveis e intangíveis, que conformam a cidade. Por envolver a apropriação e negociação de insumos, produtos e externalidades públicos e privados de todo tipo, elas constituem modalidades de intervenção urbana potencialmente capazes de romper os limites da mera justaposição de espaços privados regulados e espaços públicos requalificados. Dessa forma, operações urbanas e o espaço público estão intimamente ligados – da operação urbana derivam outras modalidades de pequenas intervenções urbanas advindas da parceria público-privada no espaço público.

#### **A parceria do poder público e da iniciativa privada: um consenso entre as administrações municipais**

A aceitação e o consenso em torno das operações urbanas se devem à ideia de efetivação das parcerias entre o poder público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade como forma de superação das dificuldades que o Estado enfrenta e a “salvação” para as prefeituras. A maioria das nossas grandes cidades está imobilizada do ponto de vista financeiro e, além disso, acompanhamos a falência do paradigma de planejamento modernista/funcionalista e o crescimento da força ideológica dos argumentos neoliberais. As operações urbanas são assim justificadas, por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia.

Pequenas operações resultantes de acordos formais entre o poder público e a iniciativa privada, materializados em contratos, têm sido experimentadas no Rio de Janeiro, gerando recursos diretos e indiretos. A Secretaria Municipal de Urbanismo implementa pequenas operações que podem ser divididas em quatro categorias: a) obrigações relativas a grupamentos de edificações residenciais cujo objetivo é obter edifícios,

terrenos ou recursos para a construção de equipamentos municipais, b) obrigações de urbanização cujo objetivo é a complementação ou extensão da infraestrutura, c) operações interligadas, que são os únicos contratos feitos nos quais a contrapartida financeira é mensurada e d) obrigações relativas à gestão de recuos decorrentes das normas de alinhamento (CASTANHEIRA; PALHA, 2000 apud MARICATO; FERREIRA, 2002).

Essas pequenas operações ou obrigações dos particulares defendidas direta ou indiretamente na legislação urbanística requerem acordos formais entre o poder público e o setor privado, materializados em contratos – são “exigências” nos processos de licenciamento geridas por meio de uma arcaica estrutura cartorial de “termos de obrigação” e “certidões”. Fix (2000) registra também que essa categoria de urbanismo operativo não decorre da vigência de nenhum dos modernos instrumentos urbanísticos onerosos, mas de “fragmentos onerosos” existentes (explícitos ou implícitos) na legislação comum. Essa “carteira” de contrapartidas urbanísticas exigidas nas licenças de construção constitui, no Rio de Janeiro e podemos dizer que em várias outras médias e pequenas cidades, uma razoável massa de recursos diretos e indiretos para a municipalidade. No entanto, a autora adverte que não existe, na maioria dos casos, nenhuma avaliação de como é seu processo operativo, nem de sua verdadeira importância e do montante de operações que representam.

A Fundação de Parques e Jardins da Prefeitura do Rio de Janeiro também tem buscado, assim como acontece em muitas cidades, parcerias com a iniciativa privada ou associações para a manutenção de praças, jardins, canteiros, rotatórias, mobiliário (projetos Adote uma Praça ou uma Área Verde), para a ampliação dos recursos utilizados na manutenção desse patrimônio. Essas parcerias público-privadas são utilizadas de tal forma a possibilitar intervenções de menor porte na cidade, visando a melhorias urbanísticas com a participação não só obrigatoriamente do setor privado, mas também da sociedade civil organizada. Elas têm, na maioria das vezes, escopo publicitário para a empresa que

#### **Operações urbanas e o espaço público estão intimamente ligados**

investe no espaço público como forma de demonstrar alguma responsabilidade social.

Contudo, esses programas de adoção de praças, canteiros centrais, ruas ou até esculturas ou áreas verdes, a construção de vias ou alças de acesso, são apontados por Fix (2002) como algumas formas possíveis de “terceirizações urbanas” – como foi recentemente chamada a adoção de espaços públicos e bairros ricos ou “deteriorados” por empresas, em troca da divulgação de suas marcas e de exercer um controle maior sobre o espaço público. Na realidade, mais do que adotar uma praça, a “sociedade civil” – composta, na verdade, por setores empresariais – assume o protagonismo da produção e o controle do espaço público, responsabilizando-se pelo ajardinamento, pela melhoria nos passeios, pelo enterramento da fiação elétrica, ou até pela vigilância desse espaço.

Essas associações legitimam-se ao oferecer melhorias nos seus bairros – mesmo quando o controle que exercem, do desenho urbano à segurança privada, objetiva e leva à exclusão e à segregação. Segundo Fix (2002), “[...] essas ações se diferem da filantropia, a partir do momento em que todas as taxas recolhidas de seus associados são investidas na sua região e assim, a elite vai configurando para si mesma uma cidade própria, numa ação análoga às iniciativas separatistas de bairros ou estados, que drenam exclusivamente para si recursos produzidos coletivamente”.

Fix (2002) aponta a necessidade de que seja visto quem, na realidade, está pagando pelas melhorias. As pequenas iniciativas, quando acompanhadas de uma boa propaganda, criam a impressão de que as empresas assumem os custos, escamoteando o fato de que essas ações estão quase sempre associadas a grandes investimentos do Estado em infraestrutura, destaca a autora. E não se deve esquecer dos custos públicos indiretos – tais como os incentivos fiscais, a concessão de áreas públicas, a utilização de recursos de empresas e órgãos públicos – e o aumento do custo de manutenção das regiões mais equipadas, por exemplo.

### **Esses investimentos privados direcionam os escassos recursos públicos e reforçam regiões já privilegiadas**

Ainda assim, esses investimentos privados direcionam os escassos recursos públicos e reforçam regiões já privilegiadas, em detrimento de outras, aumentando a disparidade entre elas e fortalecendo a segregação espacial dos diferentes setores.

Enquanto o Estado cede à lógica dessas terceirizações, ou concessões urbanísticas – uma formulação mais recente destacada também por Fix (2002) –, os mais desfavorecidos procuram formar associações para reivindicar suas necessidades, da moradia à infraestrutura básica, enquanto os bairros ricos se organizam para induzir a realização de novas obras.

### **As operações-projeto e o tratamento do espaço público**

Uma consideração surge da observação do grande número de praças e outros espaços públicos abertos recém-construídos, que, embora concebidos de modo a funcionar como espaços relacionais e interacionais, nunca atingiram efetivamente esse papel. A esse respeito, podemos apontar uma possível falha generalizada – a desconsideração da configuração e das articulações (global e local) desses espaços públicos abertos com o tecido urbano ao propor as intervenções urbanas (FERNANDES, 2009). Os atributos de configuração têm um papel realmente necessário na utilização e vitalidade desse espaço. Assim, um espaço demasiadamente fragmentado, que tenha seu perímetro indefinido e seja muito longe ou segregado dos principais fluxos de circulação, na sua posição em relação ao sistema como um todo, que não é alimentado por outros espaços, tem menos contribuições para alcançar o sucesso com relação à sua utilização e ao desempenho como verdadeiro espaço de convívio e interação.

A abordagem da arquitetura que observa a realidade por meio de seu espaço físico, mas socialmente utilizado, compromete-se com certa ação transformadora, ou pelo menos preparatória de transformações efetivas: deve-se comprometer com o projeto. As operações urbanas, conforme Fix (2000), são operações-projeto que diferem radicalmente da obra pública tradicional em termos

da complexidade social da intervenção, do tempo de maturação do plano/projeto, do grau de incerteza quanto aos resultados, das fontes de recursos, dos prazos e métodos de execução, da organização gerencial, da metodologia de avaliação de resultados etc. No entanto, é essencial destacar também que as operações urbanas são operações-projeto por se comprometerem com essa ação preparatória de transformações efetivas, mais especificamente, por meio do desenho urbano a ser proposto e da necessidade de se considerar com mais acuidade a configuração morfológica proposta quando se trata de espaços públicos de convívio.

Em geral, as operações urbanas paulistas dão ênfase à questão viária e, quando mencionam “melhorias públicas”, referem-se quase sempre a projetos viários, pouco tratando dos espaços públicos de convívio que podem ser criados (BARONE, 1994 apud MARICATO; FERREIRA, 2002). Essa falta de atenção com relação aos aspectos configuracionais dos espaços públicos resulta na falta de qualidade do desenho urbano e num espaço muitas vezes sem vitalidade ou uso.

Normas edilícias específicas podem ser estabelecidas para alcançar melhor configuração do espaço público como espaço de encontro e convívio. A Operação Urbana Faria Lima chega a exigir a existência de marquises em toda a frente do lote e recuos significativos. Entretanto, a falta de uma regulamentação mais exigente fez com que o resultado compromettesse os caminhos dos pedestres e a paisagem resultante: grades, muros ou plantas espinhosas demarcando o lote privado junto à via pública, jardins elevados que dificultam o acesso, praças “de esquina” completamente cercadas e intransitáveis a não ser a partir de dentro do lote, calçadas estreitas e sem acessibilidade para deficientes ou espaço para bancas, pontos de ônibus, lixeiras e outros equipamentos, poucos ou nenhum edifício com espaços térreos públicos (FIX, 2002).

Muitas outras pequenas operações-projeto resultantes das parcerias público-privadas, como as anteriormente citadas – adoção de um espaço público, associações da sociedade civil com fins de melhoria em alguns bairros e várias outras in-

tervenções de menor porte na cidade, feitas pelo poder privado – acabam descompromissadas com o desenho urbano e com a configuração do espaço público, tão necessária à vitalidade desses espaços quanto o paisagismo ou o tratamento de piso ou a adição de mobiliário a que se limitam. Vê-se, portanto, que a simples menção na lei de algumas normas baliza, mas não garante que essas pequenas operações urbanas alcancem o objetivo de democratizar e estimular o uso e a apropriação do espaço público.

### **As operações urbanas paulistas dão ênfase à questão viária**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para resumir as considerações finais, utilizam-se as palavras de Montandon (2007):

O diferencial brasileiro, no entanto, reside na baixa capacidade do poder público em investir recursos em áreas de transformação urbana. [...]

A principal crítica que se faz às operações urbanas, principalmente de São Paulo, é a falta de Projeto global, com desenho urbano, transparência (superado pela existência de conselhos gestores) e efetiva redistributividade e impacto social positivo. [...]

Entendemos que os instrumentos do Estatuto da Cidade se bem utilizados e articulados nos PD e nas operações urbanas, poderão constituir avanços consideráveis, garantindo espaços democráticos, participativos e ecologicamente equilibrados nas cidades brasileiras. No entanto, de nada servem instrumentos técnicos, sem a mobilização da população e a construção coletiva de uma cidade mais justa. É importante garantir espaços que permitam esta ação coletiva.

Uma das questões que ficam diante de tudo o que foi discutido e apontado neste trabalho é: Eventuais benefícios a serem aplicados em áreas periféricas podem chamar o interesse da iniciativa privada? Pode-se afirmar que a adequação das contrapartidas exigidas ao perfil da iniciativa privada tem fator fundamental nas áreas de interesse do capital investidor ou na periferia. Essa contrapartida não deve necessariamente ser financeira, assim

como a concessão do direito adicional da construção não deve ser o único benefício possível, como indicam Maricato e Ferreira (2002).

Enfim, ressalta-se, mais uma vez, a importância das obrigações e contrapartidas geradoras de termos, bastante utilizadas hoje pelos governos municipais, serem também consideradas como pequenas operações urbanas correntes e, como tal, objeto de uma avaliação apurada. É necessário que os municípios tenham um controle mais efetivo de todas as obrigações geradas, com benefícios concretos para o planejamento urbano não só da cidade do mercado hegemônico, a cidade formal, oficial, legal, como também para a realidade urbana ilegal, oculta, ignorada.

Outra questão que permanece é: Os benefícios decorrentes das intervenções urbanas ou operações-projeto advindas da parceria público-privada têm promovido a utilização dos espaços de convívio das cidades por pessoas de todas as classes sociais ou têm, pelo menos, contribuído para a qualidade formal de tais espaços?

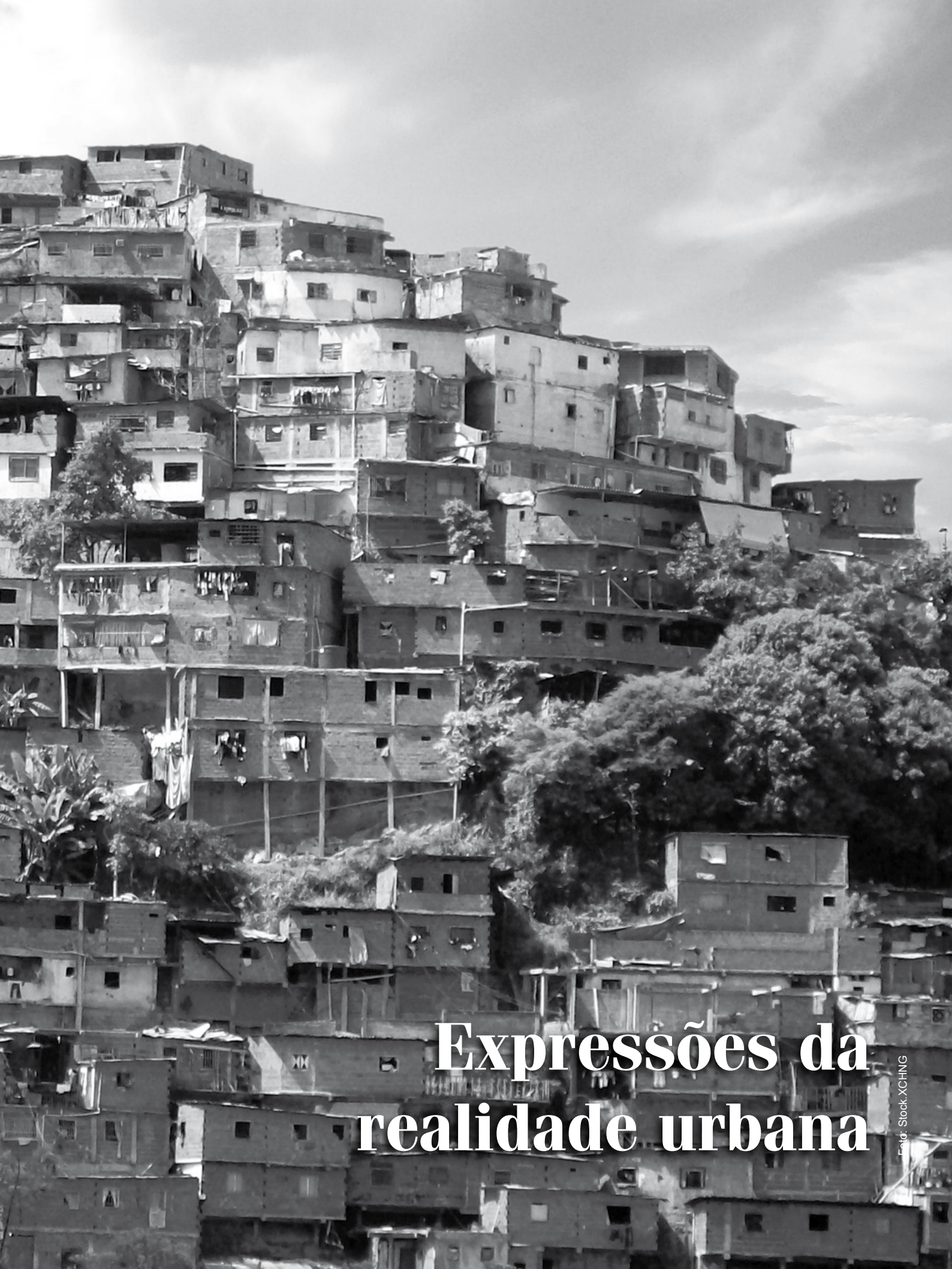
Enfatiza-se novamente, também, a necessidade do devido comprometimento das operações urbanas ou operações-projeto com a configuração dos espaços públicos e não só com seu tratamento estético/paisagístico ou o provimento de mobiliário, segurança, iluminação etc., medidas a que muitas intervenções comumente se limitam, sem nada acrescentar realmente de qualidade formal a esses espaços.

## REFERÊNCIAS

- FERNANDES, Ludmila Dias. O espaço público aberto: sua vitalidade e lógica espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis/SC: ANPUR, 2009.
- FIX, Mariana. Operações urbanas. In: RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Urbanismo. *Operações urbanas*. Rio de Janeiro, 2000. (Caderno, n. 3). Disponível em: <[http://www2.rio.rj.gov.br/iplan/web/smu/mostra\\_caderno.cfm?CodMateria=46&AnoCaderno=2000&NumCaderno=3](http://www2.rio.rj.gov.br/iplan/web/smu/mostra_caderno.cfm?CodMateria=46&AnoCaderno=2000&NumCaderno=3)>. Acesso em: 06 maio 2009.
- \_\_\_\_\_. Terceirizações urbanas. *Correio da Cidadania*, 2002. Disponível em: <<http://www2.correiodacidade.com.br/ed297/politica.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2009.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- LAGE, Selena D. L. Operações urbanas paulistanas e belo-horizontinas: análise das diferenças e semelhanças em perspectiva de uma aplicação democrática e incluyente do instrumento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13., 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis/SC: ANPUR, 2009.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. São Paulo: Vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre; São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 215-250.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. 2009. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. *Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. *Anais ...* Belém: ANPUR, 2007.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. São Paulo: Instituto Polis, 2001.







# Expressões da realidade urbana





# O retorno da questão habitacional nas políticas do Estado brasileiro: elementos para uma reflexão sociológica

Brasilmar Ferreira Nunes<sup>A</sup>  
João Maurício Martins de Abreu<sup>B</sup>

## Resumo

Dentre os inúmeros aspectos que caracterizam as nossas grandes cidades, a questão habitacional, em seus diferentes matizes, vem sendo uma das que mais mobilizam estudiosos urbanos. Dadas suas características, algumas peculiares, ela permite abordagens sob diferentes perspectivas. No caso brasileiro temos, por um lado, um cenário habitacional heterogêneo refletindo um país múltiplo e variado, fruto tanto de suas características físicas, de suas dinâmicas culturais, como também, efeito de uma estrutural e desigual distribuição da riqueza social. Por outro lado, se nos colocarmos sob o prisma do déficit habitacional que marca um dos recortes de tratamento da questão, a habitação nunca constituiu um problema para as elites nacionais; como problema, a questão é pertinente às camadas populares da sociedade, sobretudo as de mais baixa renda. A questão pode ser periodizada e tratada por vários critérios, sobretudo porque vem sendo parte da agenda das políticas públicas em diferentes períodos e governos. Com base nesses pressupostos, o objetivo do presente artigo é discutir algumas dimensões da questão habitacional urbana no Brasil hoje. Assim, a partir da atual política habitacional do governo federal, iremos refletir sobre o lugar ocupado pelas áreas de favelas em nossas metrópoles. Não iremos tecer críticas sobre o programa proposto, mesmo porque ele ainda começa agora a ser implantado. Nosso intuito é recuperar uma visão crítica de alguns dos elementos que podem e devem ser levados em conta quando se reflete sobre o problema de moradia das classes populares nas cidades do país.

**Palavras-chave:** Habitação. Metrópoles. Política habitacional. Brasil.

## Abstract

*Amongst the many aspects that characterise our big cities, the question of housing, in its different guises, has been one that most mobilizes urban studies. Its often specific characteristics mean that it can be addressed from a variety of perspectives. In the case of Brazil we have, on the one hand, a heterogeneous housing scenario that reflects a multiple and varied country, a product of its physical characteristics and cultural dynamics, as well as of the effects of a structural and unequal distribution of social wealth. On the other hand, if we consider the housing deficit, which defines one approach to this question, housing has never been a problem for the national elite; it is a problem that applies to the popular classes of society, above all to those with a low income. The question may be divided into periods and addressed using a variety of criteria, especially since it has been part of the public policy agenda during different eras and governments. Based on these assumptions, the aim of this article is to discuss certain dimensions of the urban housing question in Brazil today. Thus, from the federal government's current housing policy, we go on to reflect on the place occupied by the slum areas in our metropolises. We do not intend to criticize the proposed programme, particularly since it is still in the process of being established. Our aim is to restore a critical vision regarding certain elements that can and must be taken into account when considering the problem of housing for the country's popular classes.*

**Keywords:** Housing. Metropolises. Housing policy. Brazil.

## ALGUNS ELEMENTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL URBANA NO BRASIL

Apresentando um déficit de habitações que se arrasta por décadas, a questão no Brasil é, de forma recorrente, motivo de políticas públicas

<sup>A</sup> Pós-doutor em Sociologia pelo École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris); Doutor em Sociologia pela Université de Picardie (França); mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professor titular da Universidade Federal Fluminense (UFF); professor colaborador da Universidade de Brasília (UnB); pesquisador bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). bnunes.uff@gmail.com

<sup>B</sup> Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). joaomaucio@cvpa.adv.br

oriundas, sobretudo, da esfera federal de governo. São experiências que procuram responder a uma demanda com uma característica peculiar: a baixa capacidade de contrair empréstimos dada a extrema pobreza que predomina em largas parcelas da população. Em outras palavras, o mercado imobiliário formal se faz por meio de uma abordagem mercantil da habitação, o que impossibilita o acesso aos programas de financiamento de uma parcela significativa de famílias nas quais o nível médio de renda não as torna clientes potenciais do sistema bancário nem alvos prioritários das políticas públicas.

Obviamente, o desemprego, a precarização do trabalho e a concentração da renda não esgotam todas as dimensões da crise social brasileira contemporânea, inclusive a habitacional. Na média classe média, e mesmo em certos segmentos da alta, deve ser considerado também o peso crescente dos serviços pessoais e sociais privados no custo de vida. Em poucas palavras, o “padrão de vida de classe média” vai se tornando inacessível também para importantes parcelas dos setores intermediários. Isso considerando ainda que os estratos inferiores sejam violentamente impactados pela desestruturação social (violência, criminalidade etc.) e pela falência das instituições públicas que deveriam atendê-los, tornando-os ainda mais vulneráveis. Basta atentar rapidamente, tal como fez Quadros (2001), para o que se passa na Justiça, segurança, saúde, educação, previdência, na própria habitação etc. Chegamos, assim, numa situação paradoxal na qual a demanda e mesmo a dificuldade por acesso à habitação transcende grupos e famílias de baixa renda e termina sendo uma questão de grupos com distintos níveis econômicos. Esta é uma das mais evidentes manifestações da chamada crise social brasileira.

Vejamus mais de perto a situação nas áreas de favela<sup>1</sup> ou habitações precárias. No Brasil, as fa-

velas, e suas variações regionais, são as mais conhecidas formas de moradia dos grupos pobres ou desfavorecidos social e economicamente. A situação chegou a um ponto tal que já se naturalizou o modelo, havendo gerações familiares que nasceram, cresceram e vivem em favelas. Olhadas de seu exterior ou por aqueles que lá não residem, elas parecem completamente desorganizadas e sem critério nenhum que possa justificar o seu desenhado (barracos, ruas tortuosas

e estreitas, vielas, dificuldades de acesso a infraestrutura etc.). Entretanto, pesquisas em diferentes favelas do país apontam que a proximidade do trabalho, da escola, do comércio, do posto de saúde, do transporte e mesmo relações de vizinhança terminam por trazer vantagens substanciais aos seus moradores, mesmo que as condições habitacionais sejam precárias. Além disso, a própria característica física do lugar obriga a que se criem formas de organização e uso de espaços peculiares às condições do grupo que aí habita. Isso nos leva a considerar que a diferença entre os territórios urbanos das cidades convencionais e aqueles resultantes de ocupações “selvagens” dos terrenos pelas favelas está indicando uma das lógicas dentre as múltiplas faces de criação do território das cidades brasileiras. Originam-se, assim, comunidades urbanas com elevados graus de diferenciação não só econômica, mas social e cultural. O resultado é que o território de nossas cidades é caracterizado por uma elevada dose de heterogeneidade multidimensional.

Temos que considerar que, salvo raras exceções, as favelas e as demais áreas precarizadas em nossas cidades são sempre resultado dos mecanismos de distribuição da riqueza social entre famílias e do lugar secundário que parcela importante delas ocupa entre os grupos prioritários nas políticas públicas ao longo de nossa história. Entretanto, não se pode esconder o fato de que a existência de tais áreas aponta para a importância relativa da moradia, em face de inúmeras outras condições gerais de vida na aglomeração urbana. Ao mesmo tempo, ou porque se gera uma cultura típica oriunda de condições objetivas de existência, ou porque o coti-

**O desemprego, a precarização do trabalho e a concentração da renda não esgotam todas as dimensões da crise social brasileira contemporânea, inclusive a habitacional**

<sup>1</sup> Favela é termo usado para descrever regiões urbanas de baixa qualidade de vida e infraestrutura precária, cujos moradores possuem limitado poder aquisitivo — áreas com edificações inadequadas, muitas vezes apertadas aos muros, onde é difícil construir edifícios estáveis e com os materiais tradicionais. Originalmente, o conceito de “favela” era aplicado somente a locais sem qualquer apoio estatal, ou seja, sem energia elétrica, abastecimento de água, esgoto etc. Oficialmente, porém, define-se uma favela como qualquer região cujas construções tenham sido realizadas em terrenos invadidos e sem regularização fundiária. Sobre o tema, há uma vasta bibliografia e sugerimos o trabalho de Lícia Valadares, conforme consta nas referências

diano produz estratégias peculiares de sobrevivência, temos um segmento da cultura popular, festas e rituais que está vinculado diretamente às condições materiais de vida de suas populações. Lembremos do samba e do Carnaval – além de outras festas populares e religiosas –, ícones da nossa cultura popular que se desenvolveram e têm ligação direta com esses espaços. Acrescenta-se que não são raras experiências de remoção de favelas que redundaram em fracassos fenomenais, com a população retornando às áreas originárias das quais foram removidas, dadas as vantagens locais que apresentam. Tudo indica, portanto, que subjetiva e culturalmente as favelas em áreas urbanas têm um princípio de racionalidade inquestionável, sobretudo locacional<sup>2</sup>.

Por outro lado, não se pode negar que o poder público, apesar de ambíguo, tolera o crescimento de favelas porque não tem legitimidade para impedir a expansão, visto que não tem criado possibilidades de habitação para as classes de baixa renda, não oferecendo qualquer alternativa para as famílias que ocupam ilegalmente algumas áreas da cidade. A questão é complexa, pois se retornarmos ao período do Banco Nacional da Habitação (BNH), nos anos de 1970, e seus programas habitacionais, os dados apontam, por exemplo, que a Região Nordeste do país – área que tradicionalmente puxa os índices sociais do país para baixo – teve fortes estímulos financeiros para habitação, abaixo apenas da Sudeste<sup>3</sup>. Se esse fato não contribuiu para amenizar o déficit habitacional naquela região, a explicação poderia estar no destino dado a tais recursos: parte significativa foi alocada no financiamento de habitações para a classe média, aquela que tem condições de participar do sistema financeiro/bancário. Além disso, não se pode negar o fato de que a expansão demográfica nas metrópoles torna a terra um produto raro e a expansão de favelas, em geral, se faz pela ocupação de

áreas ainda não valorizadas no mercado imobiliário de terras urbanas. Há, assim, uma relação direta entre insuficiência ou mesmo ausência de políticas públicas habitacionais para os grupos de baixa renda e a expansão de áreas faveladas em nossas metrópoles.

**Há, uma relação direta entre insuficiência ou mesmo ausência de políticas públicas habitacionais para os grupos de baixa renda e a expansão de áreas faveladas em nossas metrópoles**

O fenômeno é complexo, e o que nos faltam são modelos conceituais e uma visão global mediante os quais possamos tornar compreensíveis no pensamento aquilo que vivemos diaria-

mente. Como explicar o fato de que, mesmo com a constante presença de programas governamentais, a produção de habitações em nossas cidades vem se dando em grande medida de forma espontânea, envolvendo milhares de famílias, em um ambiente complexo e variado? Em outras palavras, como explicar o fato de que parcelas importantes de nossas cidades se constituem em verdadeiras “cidades clandestinas”, onde o Estado ou é ausente ou age, sobretudo, como repressor? A questão é mais premente na medida em que a própria tecnologia de produção de habitações em áreas pobres vem se expandindo, inclusive com crescimento vertical, como ocorre em algumas favelas no Rio de Janeiro, atestando um dinamismo próprio<sup>4</sup>. Como já frisamos acima, a moradia é uma questão recorrente nas políticas públicas já há algumas décadas no país.

A partir de 2002, as políticas sociais implementadas pelo governo federal, assim como o crescimento econômico vivenciado pelo país, vêm reduzindo os níveis de pobreza, mas, paralelamente, vêm também aumentando o número de ricos no Brasil<sup>5</sup>. Segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no período recente, houve queda na população que ocupa a classe E, aqueles que ganham até R\$ 768. Essa parcela era de 42,82% em 2002; atualmente, é de 32,59%. Também houve redução

<sup>2</sup> Sobre a influência do espaço físico na formação de uma cultura urbana peculiar ao lugar, sugerimos o trabalho de Paola Berstein-Jacques (2003) cuja referência está no final desse artigo.

<sup>3</sup> Ver a esse respeito Fernandes (1993).

<sup>4</sup> O Instituto Municipal Pereira Passos (IPP) do Rio de Janeiro mostrou que o avanço das áreas faveladas do município ocorreu também na área ocupada: entre 1999 e 2008 a expansão foi de 7%, ou seja, um aumento de três milhões de metros quadrados, ou o equivalente ao bairro de Ipanema inteiro. No período foi constatado o aparecimento de 218 novas favelas, que agora totalizam 968, contra 780 registradas no último levantamento do IPP.

<sup>5</sup> São ainda conjunturais os dados que estão a refletir os impactos da atual crise do sistema econômico global sobre a sociedade brasileira. Estamos, portanto, nos abstendo de utilizá-los no presente texto, tratando no momento de períodos recentes, mas que foram caracterizados por elevado dinamismo econômico.

nas classes A e B – com rendimentos maiores que R\$ 4.590 –, que hoje são 15,52%, contra 19,99%, em 2002. A classe D, que recebe entre R\$ 768 e R\$ 1064, ficou estável no período. Com base nas pesquisas mensais de emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados do próprio Ministério do Trabalho, a FGV verificou ainda diminuição das desigualdades sociais e da miséria, que caiu 30% nos últimos seis anos<sup>6</sup>. As maiores quedas na miséria per capita se observaram nas capitais, especialmente Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Salvador, seguidas por Porto Alegre, Recife e São Paulo. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), além do crescimento econômico, contribuíram para a redução da pobreza os ganhos reais do salário mínimo e as transferências do governo (Programa Bolsa Família, por exemplo). Já os ricos, além do crescimento econômico, se beneficiaram dos ganhos de produtividade, que pouco são repassados para os salários, avaliaram os realizadores do levantamento<sup>7</sup>.

A partir de dados disponibilizados no site do Ipea, temos um levantamento do número de domicílios pobres no Brasil ao longo desses cinco últimos anos (2003-2007). São eles, potencialmente, a moradia das famílias que demandariam uma política habitacional específica, tendo em vista a pequena capacidade de endividamento que poderia ser deduzida daí. Conforme a Tabela 1<sup>8</sup>, verifica-se que os números são bastante elevados e guardam uma relação

direta com os níveis de desenvolvimento regional no país. Ao mesmo tempo, com exceção da Região Norte, onde há variações negativas e positivas mais evidentes, todas as demais macrorregiões do país diminuíram o número de domicílios pobres.

Mesmo que os dados apontem para melhoras no período no Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso à moradia digna. As necessidades habitacionais – quantitativas e qualitativas – concentram-se cada vez mais nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população e estão localizadas, principalmente, nas regiões metropolitanas. Em 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano do país correspondia a famílias com renda de até cinco salários mínimos. O déficit quantitativo tem-se ampliado nas faixas de renda de até dois salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões do país – principalmente nas metropolitanas – e que representa cerca de 4,2 milhões de moradias

A qualidade do estoque é outro problema a ser enfrentado. É expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária irregular, falta de acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outras deficiências. Isso revela a escassa articulação dos programas habitacionais com a política de desenvolvimento urbano, que abrange as questões fundiária, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental<sup>9</sup>.

**Tabela 1**  
**Brasil: número de domicílios pobres por macrorregião – 2003-2007**

Unidade: domicílios					
Número de domicílios pobres					
Regiões	2003	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	690.794,00	584.767,00	571.710,00	459.628,00	347.491,00
Norte	953.888,00	1.266.190,00	1.186.553,00	1.069.395,00	1.113.660,00
Nordeste	6.217.330,00	6.039.468,00	5.645.594,00	5.189.643,00	4.992.043,00
Sul	1.334.382,00	1.170.321,00	1.104.200,00	943.367,00	809.412,00
Sudeste	3.799.427,00	3.498.245,00	3.131.201,00	2.546.082,00	2.193.338,00

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008

<sup>6</sup> Em abril de 2008, foram computados pelo IBGE como miseráveis no Brasil 25,16% da população. Essa é a menor taxa desde 2002, mas representa 36 milhões de brasileiros que estão na classe E, segundo a pesquisa, e ganham no máximo R\$ 768 por família, por mês.

<sup>7</sup> O Ipea conceitua como pobre o indivíduo que tem renda mensal de até meio salário mínimo (R\$ 207,50) e como rico aquele pertencente a famílias cuja renda mensal é igual ou superior a 40 salários mínimos (R\$ 16.600).

<sup>8</sup> Os autores agradecem a André Luiz Santos e Silva, aluno de Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), por sua colaboração na elaboração da tabela e mapa que constam deste artigo.

<sup>9</sup> A ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema e envolve 10,2 milhões de moradias, ou seja, 32,1% do total de domicílios urbanos. No Brasil, estima-se, para efeito de formulação de políticas públicas, que quase a metade da população (83 milhões de pessoas) não é atendida por sistemas de esgotos e 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável. Nas áreas rurais, mais de 80% das moradias não são servidas por redes gerais de abastecimento de água, e quase 60% dos esgotos de todo o país são lançados, sem tratamento, diretamente nos mananciais de água. Esse conjunto de deficiências está presente nos bolsões de pobreza das grandes cidades, especialmente nas regiões Norte e Nordeste (dados disponíveis no site do Ministério das Cidades).

## ASPECTOS DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL<sup>10</sup>

O direito à moradia garantida pela ordem jurídica do país admite várias formas de acesso à propriedade. Isso ocorreu especialmente após a Constituição de 88 e o Estatuto da Cidade, que inscreveram o direito à moradia, especialmente para os setores de baixa renda, como um dos fundamentos da função social da cidade e da propriedade<sup>11</sup>.

No plano normativo, o direito à moradia foi primeiramente reconhecido por documentos internacionais<sup>12</sup> e apenas na década de 1990 incorporou-se expressamente ao direito interno. Seu marco inicial de positividade é a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), que, em seu Art. XXV (1), prevê que todo ser humano tem direito à “habitação”.

Posteriormente, em 1966, já agora no terreno do direito internacional convencional, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais passa a prescrever expressamente o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, incluindo aí o item “moradia” apropriada.

Foi esse último documento que, quando ratificado pelo Estado brasileiro no ano de 1992, pelo Decreto n.º 591, introduziu indubitavelmente o direito à moradia no plano normativo interno do direito brasileiro. Portanto, a partir dessa data, não se pode seriamente questionar sobre a existência e validade de norma jurídica interna que reconheça e proteja o dito direito à moradia.

A despeito disso, apenas no ano de 2000, 12 anos após a promulgação da Constituição Federal brasileira e oito anos depois da conclusão do processo de ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, a moradia passou a constar expressamente e autonomamente

do rol de direitos sociais, por meio da Emenda de n.º 26, que alterou a redação do Art. 6º para passar a enunciar o seguinte:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

### No plano da doutrina jurídica costuma-se dizer que o direito à moradia comporta um aspecto negativo e um aspecto positivo

Complementam o quadro protetivo básico do direito à moradia no Brasil, principalmente, as seguintes aparições no plano normativo: (a) a promulgação da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que institui uma série de instrumentos jurídicos de regularização fundiária ao regulamentar os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana<sup>13</sup>; (b) a edição da Medida Provisória n.º 2.220, também no ano de 2001, que estabelece os requisitos para a concessão de uso especial para fins de moradia aos possuidores de imóveis públicos até a data de 30 de junho de 2001; (c) a recente inclusão, no Código Civil, do Inciso XII ao Art. 1.225, para reconhecer, expressamente, como direito real o uso especial para fins de moradia, que passa a figurar ao lado do direito de propriedade, de superfície, de usufruto etc.

No plano da doutrina jurídica, que tem a função de interpretar as leis e propor soluções à sua aplicação concreta, costuma-se dizer que o direito à moradia comporta um aspecto negativo (direito de defesa) e um aspecto positivo (direito a prestações – saneamento básico, infraestrutura etc.)<sup>14</sup>.

Na sua perspectiva “positiva”, que não é aceita por todos os autores do campo jurídico<sup>15</sup>, o direito à moradia representa um direito subjetivo do cidadão de exigir uma prestação do Estado. Este, por sua vez, tem o “dever” de proporcionar o acesso

<sup>10</sup> Iremos nos basear aqui, sobretudo, em estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro, de Belo Horizonte (MG), que realizou um detalhado diagnóstico da situação habitacional brasileira, disponível no site do Ministério das Cidades.

<sup>11</sup> O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

<sup>12</sup> Para uma visão pormenorizada do direito à moradia no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que vai muito além dos dois documentos citados no texto, ver Saule Jr., 2004 (nas referências).

<sup>13</sup> Conforme, especialmente, para o fim de demonstrar o pleno reconhecimento, no plano normativo, de um direito à moradia autônomo, o que dispõe o Art. 2º, I: Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Sarlet (2004).

<sup>15</sup> Para Ferreira, em nítida postura conservadora e minoritária sobre a normatividade constitucional, o direito à moradia expresso na Constituição tem mera função de “representar importante diretriz a orientar o Poder Público para a implementação de políticas aptas a assegurar esse novo direito” (FERREIRA, apud SOUZA, 2008, p. 134).

à moradia digna a todos os cidadãos, que podem responsabilizá-lo, pelas vias legais e judiciais, em caso de omissão. É a essa perspectiva “positiva” do “acesso” à moradia que programas governamentais integrantes do PAC – que iremos tratar adiante – procuram atender.

Mas há, também, a perspectiva “negativa” do direito à moradia, consistente na existência de um “dever geral de abstenção e respeito”, dirigido contra o poder público e mesmo contra os particulares, em relação à moradia de cada cidadão. Trata-se da “defesa” da moradia contra violações ou ameaças a ela dirigidas: todos devem “respeitar” a moradia alheia, e esse respeito se demonstra por uma obrigação negativa, uma obrigação de não violar essa moradia.

Até os dias atuais, entretanto, essas diferentes modalidades de acesso ainda não foram totalmente incorporadas às práticas administrativas pelos diferentes níveis de governo (municipal, estadual e União) e no posicionamento do poder judiciário em processos de regularização. Tal situação é visível, sobretudo, em questões fundiárias, sendo um dos principais aspectos que interferem no processo de expansão e uso das cidades, particularmente sobre os chamados assentamentos precários. A terra urbana transforma-se, assim, em um aspecto importante no planejamento das cidades, pois a expansão das áreas intraurbanas está diretamente vinculada aos mecanismos legais e ilegais de acesso.

Nesse sentido, podemos considerar que, por trás da expansão de áreas com habitações precárias ou deterioradas em nossas cidades, há a ausência de uma política fundiária. Além do mais, ao longo dos anos, a dinâmica do processo de ocupação do solo urbano, em muitas cidades do país, implicou tanto a expansão horizontal da fronteira urbana quanto o esvaziamento de áreas centrais tradicionais, que perderam população e atividades. Essas são características de nossos territórios urbanos cuja dinâmica reflete a ausência de uma regularização fundiária adequada.

Desse fato resultam a fragmentação do espaço construído e a expansão contínua das periferias urbanas em nossas cidades. Tal fenômeno vem

acompanhado por um aprofundamento da segregação e exclusão socioterritorial, fenômeno esse intimamente articulado com a lógica do mercado imobiliário formal e informal. A ocupação de áreas não completamente integradas à dinâmica da malha urbana é resultado da falsa escassez de terras, onde aos enormes vazios com infraestrutura sucedem áreas superpovoadas sem as condições mínimas de habitabilidade.

O que chama a atenção é que não é raro o próprio poder público reproduzir esse padrão excludente de urbanização, aprofundando as desigualdades socioeconômicas. A existência de importante estoque de imóveis desocupados nos tradicionais centros de nossas metrópoles aponta para uma lógica perversa de uso e ocupação da cidade. Em geral, imóveis há tempos vazios ou ociosos, em pendência de impostos municipais (IPTU), ou propriedades de órgãos públicos, desocupados e em precário estado de conservação, são ocupados por famílias sem teto, generalizando um fenômeno cada vez mais corriqueiro de acesso a moradias por famílias de baixa renda. Assim, as situações de irregularidade fundiária são diversas e envolvem ocupações de terrenos ou imóveis públicos ou privados, loteamentos clandestinos e estão presentes em boa parte de nossas principais cidades, além da já tradicional ocupação de terras ociosas, públicas ou particulares.

Da mesma maneira, o grande desafio da política habitacional seria considerar a questão fundiária em uma política de uso do solo urbano, pois, caso contrário, acaba repercutindo na má localização, sobretudo dos conjuntos habitacionais populares, e até mesmo na lógica especulativa do mercado de terras nas áreas de expansão. De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em 2001, mais de 500 mil habitações situavam-se em áreas irregulares e mais de 2 milhões das casas e cômodos urbanos no Brasil encontravam-se em situação de inadequação fundiária. Isso representava 5,8% do total, percentual que se elevava para 6,7% no total das regiões metropolitanas<sup>16</sup>. Analis-

<sup>16</sup> É importante ressaltar que a forma de coleta dessa informação no Censo subestima a realidade e que os dados aqui expressam apenas uma parte desse universo.

tas apontam que o problema se deve, em parte, à excessiva burocratização exigida para a regularização fundiária, envolvendo diversas instituições (cartórios, Poder Judiciário, entes federativos), além, é claro, da intervenção de vários atores com interesses não coincidentes.<sup>16</sup>

Por outro lado, habitação como problema foi sempre considerada no Brasil uma questão de governo mais do que de Estado. Evidentemente que, em assim sendo, está sujeita às diferentes visões dos grupos que estão no poder e que se alteram periodicamente em função de eleições gerais para os cargos do Executivo e Legislativo. Além disso, por trás da preocupação governamental com a questão, há uma situação de pobreza de crescentes massas populacionais, e as propostas de políticas habitacionais terminam sendo uma vertente de tratamento da pobreza e dos pobres. Mais ainda, é cada vez mais presente o registro espacial da questão da pobreza. Daí a íntima relação das políticas sociais com as urbanas, particularmente a que se ocupa da moradia e de suas condições gerais. A luta contra a pobreza termina por se manifestar em palavras de ordem tanto vagas como metafóricas: promover o direito à cidade, erradicação de favelas, favela bairro, urbanização de favelas etc. O discurso ganha tonalidades variadas dependendo do momento histórico ou da conjuntura política, mas podemos considerar que a pobreza e os pobres são cada vez mais tratados pelos órgãos públicos como uma questão espacial/urbana.

Se pudermos sintetizar o tratamento da questão na esfera federal de governo, poderíamos rememorar a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, que implicou a instalação de uma crise no então Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que definia a Política Nacional de Habitação. Esse desmonte do BNH e do SFH teve consequências importantes sobre os rumos no tratamento da questão habitacional no Brasil<sup>17</sup>. Só recentemente pode-se considerar que há uma tentativa de remontar institucionalmente algo similar.

### **A luta contra a pobreza termina por se manifestar em palavras de ordem tanto vagas como metafóricas**

A partir daquele ano, 1986, o desenvolvimento urbano em geral e a habitação em particular vagaram por diferentes órgãos do governo federal, submetidos a jogos políticos e burocráticos que levaram a uma fragmentação das ações e, sobretudo, a uma descontinuidade crônica no seu tratamento pelo poder público federal. Seja pela redefinição institucional acentuadamente municipalista promovida pela nova Constituição de 1988,

seja pela iniciativa dos novos governos municipais eleitos na década de 80, ou, ainda, como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais, houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais a partir de meados dos anos 80. A gestão municipal teria a vantagem de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência. O fenômeno é complexo, indo desde a imbricação da questão social à questão urbana até certas análises econômicas que enxergam na mobilidade residencial o equivalente à mobilidade social.

Com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela política de desenvolvimento urbano, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, começa a programar mudanças nesse quadro. Iniciaram-se, então, estudos e pesquisas com vistas a uma política setorial de habitação, política essa que se inscreveu dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa: incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais. Busca-se garantir direito à cidade, dentro de um modelo participativo e democrático que reconhece a possibilidade de intervenção nas políticas públicas como direito dos cidadãos<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Estamos pensando, por exemplo, na desarticulação progressiva da instância federal, a fragmentação institucional, a perda de capacidade decisória e a redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.

<sup>18</sup> O Ministério das Cidades, em 2003, articulou a realização das conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que contou com a participação de amplos segmentos da população, em cerca de 3.400 municípios. Nessas conferências, foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando à elaboração das políticas a serem adotadas por esse ministério.

Para se ter uma ideia da presença da habitação nas ações do Ministério das Cidades, basta lembrar que, no primeiro governo Lula, as vultosas somas investidas no setor foram na produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional de cerca de 2 milhões de famílias em todo país. Além disso, 75% dessas famílias têm renda máxima de até cinco salários mínimos, consolidando o processo de priorização dos investimentos na população dessa faixa.

Ao término da primeira gestão, um balanço realizado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) apontou que os principais desafios para a implementação da política nacional de habitação eram a focalização na população moradora em favelas. Em especial, aquela residente nas regiões metropolitanas, que concentram 89% desse grupo, com a garantia da sustentabilidade e a harmonização dos subsídios por meio de uma política integrada e a consolidação do papel das companhias de habitação.

O impacto dos investimentos realizados na primeira gestão Lula pode ser comprovado por meio de um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, divulgado em janeiro de 2007, com números da mensuração do déficit habitacional brasileiro. Ainda que o déficit absoluto tenha aumentado de 7,2 para 7,9 milhões de domicílios, o relativo diminuiu em praticamente todas as regiões do país, com exceção da Sudeste. Esse estudo apontou uma importante tendência de decréscimo no déficit entre os anos 2000 e 2005 e revelou uma reversão na situação habitacional do país, pois a carência de moradias passou para 14,9% dos domicílios, enquanto, em 2000, significava 16,1%.

No início do segundo governo Lula (2007-2010), foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que estabeleceu um conjunto de regras, compromissos de ação e diretrizes de governo, objetivando um crescimento econômico de

5% ao ano no período 2007/10<sup>19</sup>. O PAC inaugurou uma nova fase na política econômica do governo Lula, retomando a temática do crescimento na agenda do país, praticamente ausente nas últimas décadas. A questão do déficit habitacional foi incluída no PAC e se transformou numa das ações de impacto. Mesmo com o acirramento da crise global do sistema que alcança o Brasil no quarto trimestre de 2008, obrigando a uma revisão dos projetos de médio e longo prazo, o problema habitacional, junto com outras políticas sociais já implementadas, não parece ter sido esquecido.

A nova política nacional de habitação foi elaborada pelo Ministério das Cidades e tem como principal objetivo a retomada do processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população<sup>20</sup>. Foram liberados, em março de 2009, R\$ 4 bilhões para serem gastos no ano e R\$ 8 bilhões para 2010, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Há nos pressupostos da política uma clara divisão por nível de renda das famílias para acessar os recursos. Assim, para famílias com renda de até três salários mínimos, serão priorizados dois aspectos do déficit habitacional: o quantitativo e o qualitativo. Em relação ao déficit quantitativo, a atuação ocorre no sentido de ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda. A intenção é reduzir a necessidade numérica de moradias decorrente da coabitação familiar, do ônus excessivo com aluguel e dos domicílios rústicos/improvisados para as faixas de mais baixa renda da população nas áreas urbana e rural. Com relação ao déficit qualitativo, os programas e ações atuam na melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos

### **A questão do déficit habitacional foi incluída no PAC e se transformou numa das ações de impacto**

<sup>19</sup> Evidentemente que a crise global que se instala em 2008 coloca em questão esses índices, porém são interessantes para situar o contexto de otimismo dentro do qual se pensou a nova política habitacional para o país.

<sup>20</sup> As características da nova política habitacional do governo estão acessíveis no site [www.minhacasaminhavid.gov.br](http://www.minhacasaminhavid.gov.br), no qual são explicitadas as prioridades do programa. Ao mesmo tempo, a Portaria Interministerial n.325 de 31/08/2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), detalha esses aspectos.



humanos precários. Buscam resolver a precariedade da moradia caracterizada por vários aspectos: irregularidade fundiária e/ou urbanística; deficiência da infraestrutura; ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho, associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde.

O PAC da habitação constituiu-se, assim, como resposta a um dos principais desafios apontados pelo balanço acima citado e como um passo inovador de grande impacto destinado a reverter o quadro de desigualdade social e territorial, de modo a tornar efetivo o direito à cidade dos habitantes desses assentamentos. O mapa a seguir ilustra os municípios elegíveis para atendimento do Programa Prioritário de Investimento (PPI) do PAC.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

### **A habitação volta a ser tratada como uma questão social, mas ligada como sempre à lógica econômico-financeira**

Essa breve síntese da evolução recente das políticas habitacionais do governo federal mostra a complexidade dos elementos que constituem a proposta e não deixa dúvidas de que se está dando atenção às camadas da baixa renda, sobretudo urbana, somando-se à série de medidas de políticas sociais em curso pelo atual governo. Em outras palavras, a habitação volta a ser tratada como uma questão social, mas ligada como sempre à lógica econômico-financeira, haja vista a montagem de todo um sistema para acesso aos benefícios da política. Vem daí a nossa ênfase na questão das favelas e das demandas oriundas dos grupos aí residentes.

Atualmente, um dos principais desafios na implementação da Política Nacional de Habitação está na efetivação da participação de estados e municípios no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com a criação dos conselhos e fundos e desenvolvimento dos planos diretores. Vem desta análise a imagem de um Estado promotor do progresso econômico e social, imagem essa relegada a plano secundário ao longo dos anos 1990, quando as teses do “Estado-mínimo” caracterizavam a sua presença nas políticas sociais. Volta-se no momento, portanto, ao Estado interventor, com ações racionalizadas e com base em um planejamento que dita os rumos de sua presença na esfera social. Aqui, a qualidade dos serviços oferecidos passa por respostas diferenciadas segundo as categorias do público alvo. Na política habitacional proposta, há uma opção em favor de grupos excluídos do acesso à habitação, numa clara perspectiva de garantir a coesão social<sup>21</sup>.

Há, portanto, algo que poderia se denominar de “adaptação das políticas públicas”, que se define segundo uma lógica de dupla velocidade: de um lado, as políticas que seguem normas de eficiência e de rentabilidade, destinadas ao conjunto da população e, de outro, aquelas específicas que visam

<sup>21</sup> Não é demais insistir no fato de que movimentos dos sem teto nas grandes cidades podem se ampliar ainda mais e colocar em risco uma estabilidade do setor caso passem a reivindicar o constante no Estatuto da Cidade, que garante o direito ao seu uso. Os jornais cotidianos trazem com rotina matérias sobre questões dessa natureza, apontando para o risco potencial. Ver, entre outras, matéria em O Globo de 10/02/2009 sobre invasões de prédios no centro do Rio de Janeiro.

garantir as funções sociais, priorizando, portanto, áreas e populações desfavorecidas. O programa de governo para cobrir o déficit habitacional do país se insere nessa lógica: considera os aspectos particulares tanto econômicos quanto sociais e culturais de populações de certas áreas da cidade, oferecendo-lhes serviços diferenciados (crédito subsidiado, prazos mais longos de financiamento, tecnologias adaptadas ao nível econômico etc.). Paralelamente, o sistema financeiro tradicional, com suas taxas de juros de mercado, permanece à disposição do público em geral.

A perspectiva adotada só poderá ser comprovada quanto à sua possibilidade de alcançar os objetivos expressos na política uma vez analisada a rotina da relação entre as populações alvo e as instâncias governamentais. Ou seja, qualquer avaliação só poderá ser concluída ex-post, passado algum tempo depois de iniciar a implantação das propostas. Por instante, há uma perspectiva de tratamento da questão habitacional que não se diferencia de uma perspectiva miserabilista das populações de baixa renda, moradores de áreas precarizadas em nossas cidades. Esta visão sustenta e legitima o tratamento dualista da questão habitacional, na medida em que em nenhum momento se questiona ou se adota a perspectiva de que se trata de um item da condição de reprodução do trabalhador e de sua família, ou melhor, de um direito previsto em lei, além de outras dimensões que tocam a questão. Evidentemente que, dada a secular desigualdade socioeconômica entre nós, não haveria como não diferenciar os mecanismos de enfrentamento da questão por faixas de renda. Entretanto, chamamos a atenção para esta questão, pois se corre o risco de se cair em atos que podem repetir as mesmas lógicas e, assim, as falências de políticas anteriores. Vejamos algumas dessas dimensões, especialmente o aspecto jurídico-legal da questão.

### UM “PEQUENO” EXEMPLO PARA UM GRANDE PROBLEMA

O panorama jurídico sobre o direito à moradia que resumimos anteriormente sugere, em tese, a

existência de um robusto sistema de promoção e, principalmente, de proteção e defesa do direito à moradia. No entanto, na prática, a defesa da moradia popular, especialmente nas grandes metrópoles, tem sido constantemente violada.

### **Se cair em atos que podem repetir as mesmas lógicas e, assim, as falências de políticas anteriores**

Com efeito, cada vez mais se verifica em cidades como Rio de Janeiro<sup>22</sup> e São Paulo a retomada da política de remoção de favelas e, o que parece pior, a tentativa de institucionalizar o desalojamento forçado e a demolição de habitações populares por meio de processos judiciais dos quais os moradores a serem “despejados” sequer participam.

Na prática, a defesa da moradia, especialmente popular, tem sido invariavelmente preterida quando em conflito com outros bens constitucionalmente tutelados, como a propriedade, o meio ambiente equilibrado, a ordem urbana etc. Às vezes, o tema “direito à moradia” nem é debatido processualmente, mesmo estando gravemente envolvido.

A fim de exemplificar esse tipo de situação, analisemos brevemente um caso concreto ocorrido no município de Belford Roxo/RJ, um dos mais pobres do estado do Rio de Janeiro, localizado na baixada fluminense<sup>23</sup>.

No meado da década de 1980, um grupo de pessoas ergueu suas residências sobre o leito de uma rua com pavimentação inconclusa no território do atual município de Belford Roxo/RJ (àquela altura, ainda não desmembrado do município de Nova Iguaçu/RJ). Alguns dos vizinhos da área, com título de propriedade regular, instauraram processos administrativos na prefeitura municipal (primeiramente de Nova Iguaçu/RJ e, posteriormente, de Belford Roxo/RJ) a fim de obter “as devidas providências” contra os moradores que ocuparam a rua e que, portanto, estavam em situação irregular, dificultando o livre trânsito de pessoas no local. Embora o número

<sup>22</sup> Sobre as principais ameaças ao direito à moradia digna no Rio de Janeiro, existe um importante relatório de casos que pode ser acessado na internet. A referência é o relatório elaborado a partir do Fórum Estadual de Luta Pela Reforma Urbana, ocorrido no Rio de Janeiro, em 2008 (FÓRUM ESTADUAL DE LUTA PELA REFORMA URBANA, 2008).

<sup>23</sup> O resumo feito a seguir refere-se à ação civil pública autuada originalmente sob o n° 1998.683.010033-9.

de ocupantes da rua fosse se avolumando com o tempo, nenhuma providência concreta foi tomada pelo poder público municipal.

Em 1998, já estavam assentadas no local 21 famílias, formando mais uma pequena favela na região. Ou seja, havia ali, indubitavelmente, uma questão habitacional a resolver, que não poderia ser desconsiderada.

Diante da omissão do poder público municipal, em 1998, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública<sup>24</sup>

com o objetivo de obter a desocupação da rua e a demolição das construções ali realizadas, com a chancela e a coação do Poder Judiciário. Até aí, nada de ilegítimo. O problema está, na verdade, (a) nos argumentos que dominaram todo o debate jurídico no processo instaurado e, principalmente, (b) nos agentes e participantes, exclusivos, desse debate processual.

Com efeito, embora objetivasse o “despejo” de moradores em situação irregular e a demolição de suas construções sobre o leito da dita via pública inconclusa, o Ministério Público dirigiu a ação judicial apenas contra o município de Belford Roxo/RJ. Não incluiu no polo passivo da demanda, a fim de que se defendessem e produzissem provas, os moradores que seriam “despejados” e que perderiam todo o investimento que fizeram em suas residências.

Em acréscimo a isso, durante toda a primeira instância processual, que durou nada menos do que oito anos, nem um único argumento do debate entre as partes (Ministério Público como autor; município de Belford Roxo/RJ como réu) tangenciou o direito à moradia e seu sistema interno e de proteção normativa. Todo o debate se circunscreveu, e se decidiu, em torno do fato de a rua ser um bem público; do fato de a legislação urbanística, inclusive municipal, vedar o licenciamento do assentamento; do fato de as construções sobre a via pública se amoldarem ao conceito de

poluição da Lei Federal 6.938/81, que traça as diretrizes da política nacional de meio ambiente<sup>25</sup>.

O juiz de primeira instância julgou procedente os pedidos feitos pelo Ministério Público e condenou o município de Belford Roxo/RJ a demolir as habitações irregulares no prazo de 90 dias. Somente após essa decisão judicial, prolatada no ano de 2006, na condição de terceiros interessados (ou seja, de pessoas que não são partes do processo, mas que podem ser prejudicadas por ele), 18 ocupantes da área,

sob a representação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, recorreram da decisão ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Somente nesse momento, repita-se, oito anos após a instauração do processo, foi inserida no debate processual a questão da proteção do direito à moradia que assistia aos ocupantes a serem “despejados”.

A decisão de primeira instância, ainda assim, não foi revertida e, tampouco, foi reconhecido pelo tribunal qualquer direito dos moradores em situação irregular a indenização pela perda da habitação construída sobre a via pública.

Não pretendemos, no entanto, dar ênfase ao conteúdo propriamente dito dos veredictos, seja em primeira, seja em segunda instância. O que parece grave, em termos democráticos e de respeito às leis, em lugar dos veredictos, é o fato de os moradores irregulares não terem sequer participado do processo judicial em primeira instância e de o debate processual, por oito anos, ter se circunscrito a questões que, embora pertinentes à ocupação de área pública, não são exaurientes. Esse debate sobre o “despejo”, a “remoção” e a “demolição” de habitações populares – como as existentes nas centenas de favelas fluminenses – não pode prescindir, no mínimo, de uma discussão séria sobre o sistema jurídico de proteção do direito à moradia, com a participação franqueada às pessoas a serem afetadas pelo processo.

<sup>24</sup> Ação civil pública é aquela que se destina, segundo a Lei 7.347/1985, à atribuição de responsabilidade e reparação de danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, à ordem econômica e à economia popular, à ordem urbanística, assim como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

<sup>25</sup> Art. 3º. Para os fins previstos nesta lei, entende-se por: [...] III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a – prejudiquem a saúde, segurança e o bem-estar da população; b – criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c – afetem desfavoravelmente a biota; d – afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e – lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

É importante notar que a situação acima exemplificada não parece representar um caso isolado. Notícias veiculadas em jornais do país informam formas semelhantes de institucionalizar violações ao direito à moradia das classes mais baixas da população. Além disso, nos próprios autos do processo de Belford Roxo/RJ, há referências a outros casos semelhantes, com decisões idênticas e sem a participação dos moradores afetados em primeira instância, como se a questão dissesse respeito unicamente ao Ministério Público e ao município – e não, diretamente, à população com a moradia ameaçada.

Portanto, tanto quanto no enorme déficit habitacional brasileiro propriamente dito, parece haver, nesse proceder judicial, um outro sério obstáculo à efetividade concreta do direito à moradia e uma importante questão habitacional a ser pensada e discutida: os discursos, em tese e na prática, sobre a defesa da moradia, principalmente popular, não se coadunam um com o outro.

## CONCLUINDO E LEVANTANDO NOVAS QUESTÕES

Vivemos ao longo das últimas décadas um intenso processo de transferência de populações de áreas rurais para urbanas ou mesmo de cidades pequenas para grandes. Esse movimento já foi lido sob diferentes prismas, porém um dos mais usuais focos de análise de nosso processo de urbanização é justamente o chamado déficit habitacional. Por meio dele é que se aponta o descompasso entre uma demanda por moradias, que cresce exponencialmente, face a uma oferta, que cresce aritmeticamente. Foi justamente essa situação de déficit e a de precariedade de moradias dos grupos populares que deu margem a que se criassem, em distintos momentos, formas diferenciadas de acesso a um teto, sem que, contudo, possamos afirmar que a questão está pelo menos equacionada.

Entretanto, contrariamente a uma visão que considera que a política habitacional vem

constantemente ignorando ou tratando como marginal a demanda das camadas populares, sabemos que ela foi sempre objeto de uma constante atenção com base em diferentes critérios que postulam certa “particularidade” quase natural destas populações por habitações dignas. Se o resultado é o que aparece frente aos nossos olhos, podemos também decodificar a política habitacional, para diferentes períodos, e ver uma relação ambígua entre o Estado e as classes populares no Brasil.

Instâncias governamentais em variados momentos ao longo da segunda metade do século XX, por exemplo, já diagnosticaram questões que dificultavam o alcance dos objetivos propostos por diferentes políticas e programas habitacionais para o país. Entre inúmeros aspectos de caráter econômico-financeiro, outros trabalhos destacam pontos que nos interessam mais de perto. Estamos nos referindo, por exemplo, à rigidez, inclusive jurídica, na estratégia para enfrentar o déficit habitacional, minimizando as possibilidades de formas alternativas de acesso à moradia e dos modos não convencionais de produção da habitação. Da mesma forma, destacamos ainda a ausência, nas políticas de desenvolvimento urbano, de instrumentos efetivos de controle do uso e ocupação do solo urbano, fragilizando as administrações locais<sup>26</sup>.

Por outro lado, é consenso que, ao longo do século XX e até os tempos atuais, o Brasil vivenciou intenso e generalizado processo de urbanização, que, com a globalização na sua segunda metade, expressou-se ainda por uma metropolização acelerada. Entre efeitos positivos e negativos, esse fenômeno implicou alterações nos valores culturais endógenos, dada a facilidade de circulação de informações de toda ordem, atingindo dimensões variadas, inclusive estéticas. Nos padrões habitacionais, por exemplo, chegamos ao ponto de inexistir hoje em nossas cidades um estilo de construção que possa ser a síntese de nossos valores culturais, se

<sup>26</sup> A esse respeito ver, por exemplo, o relatório do Grupo de Trabalho para a Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH), elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1986.

não bastasse o fato de nossas diferenças interregionais. Essa multiplicidade de padrões habitacionais não tem sido considerada nas políticas públicas, tampouco nas decisões judiciais que envolvem a questão em nossas cidades. Pelo contrario, há um senso comum que impera entre os que decidem sobre o que seria um padrão habitacional “decente”, e tudo que escapa dessa definição generalizante é tratado como fora de uma ordem, seja cultural, seja jurídica, seja simbólica.

O resultado é que habitação no Brasil é um tema sob impacto de múltiplas influências, mas certamente, e como já ressaltado acima, a secular e desigual distribuição da riqueza nacional é uma das principais causas do cenário se apresentar como tal. É ela que está sustentando cenários habitacionais, onde signos de riqueza como palacetes e mansões se apresentam ao lado de áreas onde as precárias condições de moradia saltam aos olhos de qualquer transeunte desavisado que circula em nossas cidades. Entre projetos arrojados, com influências marcantes do mais atual na arquitetura internacional, há as construções populares, com estilos peculiares às condições culturais e de renda de seus habitantes.

Cabe ainda destacar que a exposição de nossas desigualdades econômicas por meio das construções habitacionais “naturaliza” essa diferenciação extrema. Áreas com habitações precárias são olhadas como naturalmente sujas, perigosas, onde moram pessoas com baixo padrão educacional e renda, e assim por diante. O inverso também é verdadeiro: áreas onde, em geral, se situam boas residências são lidas como habitadas por pessoas civilizadas, educadas e de bom gosto. Ao mesmo tempo, enquanto certas áreas de nossas cidades são absolutamente adequadas no que se refere a serviços coletivos, inclusive habitacionais, há nas áreas mais pobres um cenário de “algo a terminar”, de inacabado. Em muitas delas, as casas estão ainda em construção, sem pintura, com paredes ainda não completamente levantadas, com infraestrutura precária, que dá esse ar de inacabado a importan-

tes espaços construídos em nossas metrópoles. Estão a mostrar que “morar, todos moram”, porém os padrões das moradias são indicadores fiéis da posição socioeconômica de seus ocupantes: identificam renda, padrões estéticos, culturais etc.

Podemos afirmar, assim, que o lugar da moradia das camadas de alta renda acaba se tornando um dos principais indicadores de um estilo de vida que se pretende hegemônico e se torna modelo a ser valorizado, símbolo de

distinção, de diferenciação. Em síntese, a moradia é um dos critérios do sistema de classificação social, talvez um dos mais poderosos. Se somarmos a essas características algumas outras ligadas à própria lógica de ordenamento do território urbano, que varia de cidade para cidade, a divisão entre bairros ricos e bairros pobres acaba sendo geral demais para lermos a lógica do espaço construído, especialmente a habitação. Ao mesmo tempo, o chamado déficit habitacional se associa, muitas vezes, à demanda de novos domicílios gerada pelo crescimento demográfico, servindo de bases às metas mirabolantes presentes em diferentes programas habitacionais em variados momentos de nossa história recente.

Podemos, inclusive, lembrar que sociedades de mercado, como a nossa, são caracterizadas, dentre outros aspectos, por uma forte hierarquia entre grupos sociais e seus sistemas classificatórios. Isso para argumentar que no Brasil, mais do que na Europa e mesmo na América do Norte, a habitação termina jogando um papel importante de classificação social e nas representações identitárias de grupos. Naquelas regiões, observamos que há também diferenças nos padrões habitacionais dos grupos sociais, se ordenadas por renda. Entretanto, sobretudo na Europa, nota-se certo pudor em escancarar a riqueza, inclusive por meio de imóveis ostentatórios<sup>27</sup>. No Brasil, ao contrario, a diferenciação social é evidenciada em todas as dimensões da vida, inclusive nas características dos padrões

<sup>27</sup> Evidentemente que estamos considerando em termos médios os cenários urbanos atuais nessas regiões. Há, sem dúvidas, áreas ricas que exibem palacetes e mansões, porém com visibilidade menos perceptível que em nosso país, onde há o culto da ostentação imobiliária por parte dos grupos de altas rendas.

habitacionais, de tal maneira que as diferentes faixas de renda fazem uso de variadas formas habitacionais, com estilos e estéticas também variados. Esquece-se, no entanto, que todos os grupos sociais desenvolvem sistemas classificatórios e para todos eles a habitação é um dos signos dessas classificações. A homogeneização dos padrões habitacionais das classes populares em programas governamentais demonstra o pouco cuidado que se dá a esta dimensão da vida social por grupos concernentes.

Nesse cenário, é para as condições da produção de moradias das classes populares que as reflexões sobre habitação se voltam, pois é nelas que a questão se apresenta crítica. Evidentemente que esta assertiva não deixa de trazer implícito algum juízo de valor, pois o apego ao espaço da casa não é de forma nenhuma um privilégio de grupos de renda satisfatórios, ou mesmo de nível cultural superior.

Ao mesmo tempo, como de forma sensível nos lembra Leitão (2007, p. 49) referindo-se à arquitetura, à casa:

“[...] mais do que oferecer proteção quanto ao que é externo e pode ser hostil – o mais primitivo dos atributos da arquitetura – entrar (na casa) aparece então como algo que permite desfrutar sensações, lembranças e desejos pessoais, isto é, como um ato que possibilitava a vivência de experiências marcadamente subjetivas”.

É justamente esse espaço interior, onde se entra e se vive, que vai simbolicamente definir a moradia como algo de elevado valor subjetivo, lugar de referência da memória, onde viveram ou vivem nossos heróis da vida privada (pais, familiares) e em cujo interior também nos construímos enquanto identidades.

Essa pode ser a base para que compreendamos a definição de arquitetura de Zevi (1977, p. 18): “[...] é o espaço interior onde os homens andam e vivem”, que nos permite, junto com Leitão (2007), compreender a arquitetura como um fato material, objetivo e, sobretudo, como uma experiência subjetiva.

**As moradias em áreas precarizadas de nossas cidades têm subjetivamente para seus ocupantes o mesmo valor que as mansões em bairros de elite**

Ora, essa subjetividade é atributo do ser humano, independentemente do lugar social que ocupa. Assim, as moradias em áreas precarizadas de nossas cidades têm subjetivamente para seus ocupantes o mesmo valor que as mansões em bairros de elite. Não se pode, ainda, desprezar o fato de que o desejo da casa própria se sustenta a partir do ponto de vista de que a propriedade da moradia é elemento fundamental de estabilidade social<sup>28</sup>. O que

está em questão não é apenas o valor econômico do imóvel, mas o seu significado simbólico para o seu ocupante, ou seja, esferas da vida onde o econômico não é quem dita as regras de valoração. A moradia, o endereço são, em qualquer situação, a condição mínima da estabilidade numa perspectiva mais ampla do fenômeno. Mesmo sendo um bem econômico, trata-se aqui de dimensões outras, não econômicas.

É nesse sentido que podemos afirmar que, para parcelas significativas da população urbana brasileira, não se luta por um espaço de moradia visando exclusivamente ao uso econômico; são outras aspirações que estão em jogo (NUNES, 2006). Em outros termos, temos que ultrapassar a tese de uma questão social travestida de questão habitacional e que vai enxergar na mobilidade residencial algo equivalente à mobilidade social<sup>29</sup>. Nesse sentido, podemos recuperar a noção de déficit qualitativo da habitação, que vai considerar as necessidades habitacionais no tocante à forma de ocupação, densidade, acomodação e condições socioambientais. Vistas dessa maneira, a definição e a quantificação de necessidades habitacionais apresentariam maior variação ao se caracterizarem as necessidades por faixa de renda familiar, composição da unidade familiar, localização, trajetórias familiares e outros fatores, articulando os níveis objetivos e subjetivos da questão<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> De fato, no Brasil, inexistente a hipótese de financiamento de habitações de aluguel, como ocorreu e ocorre em alguns países da Europa, por exemplo.

<sup>29</sup> É essa percepção que vai permitir analisar as aspirações de uma moradia pelas classes populares, tão ou mais presentes quanto mais fragilizadas se encontram na estrutura social, longe, portanto, de uma aspiração pretensamente “pequeno-burguesa”.

<sup>30</sup> Ver, por exemplo, Fernandes (1993).

Assim, abordar a questão habitacional em áreas urbanas pobres ou faveladas não significa, *a priori*, uma posição de crítica com vistas a trazê-las para o padrão de classes mais aquinhoadas. Ao contrário, significa chamar a atenção para a ausência de políticas urbanas específicas para estas áreas, as quais devem levar em conta, inclusive, as subjetividades que estão implicadas no espaço e nas moradias aí existentes<sup>31</sup>. Inúmeros estudos, em particular estatísticos e mesmo aqueles de maior difusão, sublinham o quanto a focalização sobre “guetos” é redutora, pois leva a pensar a situação de áreas mais segregadas independentemente de mecanismos gerais que envolvem populações mais pobres e mais ricas, mas também essa camada nebulosa e indefinida denominada por “classe média” (VALADARES, 2005; TISSOT; POUPEAU, 2005)<sup>32</sup>. Em outras palavras, não estamos pretendendo retraduzir a questão social em categorias territoriais/habitacionais, mesmo comungando do pressuposto de que hoje a cidade e o urbano é onde esse problema se manifesta com maior visibilidade.

## REFERÊNCIAS

- BID. *Política Nacional de Habitação*. Programa Habitar Brasil – BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional Brasil 2000*. Belo Horizonte: FJP, 2001.
- FERNANDES, Almir. As condições da questão habitacional. In: ALBUQUERQUE, R. C. (Org.). *O Brasil social: realidades, desafios, opções*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Série IPEA, 139).
- FÓRUM ESTADUAL DE LUTA PELA REFORMA URBANA (RJ). *Relatório de situações de violação do direito à moradia digna no estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://cedes.iuperj.br/PDF/06agosto/anexos/relatorio-direito-a-moradia.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (MG). *Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte: FJP, 2004.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Municipais*. Rio de Janeiro, 2001.
- JACQUES, Paola Berestein. *Estética da ginga: a arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003.
- LEITÃO, Lúcia. Entra na tua casa: anotações sobre arquitetura espaço e subjetividade. In: LEITÃO, Lúcia; AMORIM, Luiz (Orgs.). *A casa nossa de cada dia*. Recife: Universitária, 2007.
- NUNES, Brasilmar F. O sentido urbano de ocupações espontâneas do território: uma periferia de Brasília. In: NUNES, B. F. (Org.). *Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*. Brasília: Liber Livro, 2006.
- QUADROS, Waldir José de; ANTUNES, Davi José Nardy. Classes sociais e distribuição de renda no Brasil nos anos 90. *Cadernos do CESIT*, Campinas, n. 30, out. 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia. In: SAMPAIO, José Adércio. *Crise e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 415-466.
- SAULE JR., Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.
- SOUZA, Sérgio I. Nunes de. *Direito à moradia e de habitação*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.
- TISSOT, Sylvie; POUPEAU, Franck. La spatialisation des problèmes sociaux. *Revista “Actes de la Recherche en Sciences Sociales”*, Paris, n. 159, Sept. 2005.
- VALADARES, Lícia. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- ZEVI, Bruno. *Saber ver a arquitetura*. Lisboa: Minerva, 1977.

<sup>31</sup> O que estamos insistindo é que não se trata aqui de um debate sobre a legitimidade ou não de políticas de remoção de favelas, ou outras similares, que tratam certas áreas da cidade como “externas” à lógica da própria cidade. Ao contrário, enfatizamos a natureza urbana de tais espaços, mesmo se aparentemente não correspondam aos padrões hegemônicos de área urbana.

<sup>32</sup> Chama a atenção matéria publicada em 12/04/2009 pelo jornal O Globo, do Rio de Janeiro, apontando para o que teria acontecido com o bairro da Lagoa, na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, se não tivessem transferido (!) a população pobre que ali morava em décadas anteriores para áreas distantes do lugar que é hoje uma das áreas urbanas mais exclusivas e caras da cidade.





# Os condomínios residenciais fechados na Região Metropolitana de Salvador\*

Rafael de Aguiar Arantes<sup>A</sup>

Inaiá M. M. de Carvalho<sup>B</sup>

## Resumo

Entre as tendências dominantes na dinâmica atual das cidades do Brasil e da América Latina, está um aumento da auto-segregação das camadas de média e alta renda e a proliferação de condomínios residenciais fechados, fortificados e protegidos. Nesses locais, essas camadas vêm se refugiando em busca de segurança e qualidade de vida, afastando-se do que consideram como a poluição e os riscos da cidade. O trabalho proposto analisa esse fenômeno com base em uma pesquisa realizada na Região Metropolitana de Salvador, discutindo a origem e a expansão desse novo padrão habitacional, os padrões de sociabilidade por ele estimulados, as motivações dos seus moradores e suas relações com a cidade. O trabalho discute ainda como o referido padrão contribui para um progressivo esvaziamento do espaço público, com a negação da diversidade e das relações sociais tradicionalmente associadas ao próprio conceito de cidade.

**Palavras-chave:** Auto-segregação. Condomínios residenciais fechados. Espaço público. Região Metropolitana de Salvador.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho discute um dos aspectos das transformações recentes da estrutura urbana das grandes cidades: o crescimento da segregação residencial das camadas de média e alta renda pela proliferação de condomínios residenciais fechados, com base na realidade da Região Metropolitana de Salvador.<sup>1</sup>

\* Uma versão preliminar desse artigo foi encaminhada ao XIV Encontro de Ciências Sociais do Norte-Nordeste, realizado em Recife entre os dias 8 e 11 de setembro de 2009.

<sup>A</sup> Mestrando e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); pesquisador associado à equipe do observatório das Metrôpoles – Núcleo de Salvador. rafaelarantes13@gmail.com

<sup>B</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora titular da Universidade Católica do Salvador (Ucsal) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA; pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da UFBA; bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); coordenadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo de Salvador. inaiammc@ufba.br

<sup>1</sup> No projeto de pesquisa *Fugindo da Cidade: Os condomínios residenciais fechados e o esvaziamento do espaço público na Região Metropolitana de Salvador*, essa temática vem sendo objeto da dissertação de mestrado de Rafael Arantes, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Inaiá Carvalho.

## Abstract

*Among dominant trends in the current dynamics of cities in Brazil and Latin America is increased auto-segregation of the middle and upper-classes and proliferation of gated residential condominiums, which are strengthened and protected. These social classes have been taking refuge in these locations in a search for security and quality of life, distancing themselves from what they consider to be the pollution and risks of the city. This paper seeks to analyse this phenomenon based on research carried out in the Salvador Metropolitan Region, discussing the origin and expansion of this new housing standard, new sociability standards stimulated by it, residents' motivations and their relationship with the city. The work also discusses how this standard has contributed to a progressive emptying of public space, with the denial of diversity and social relations traditionally associated with the concept of the city.*

**Keywords:** Auto-segregation. Gated residential condominiums. Public space. Salvador Metropolitan Region.

Os impactos da globalização, da reestruturação produtiva e do neoliberalismo (com a redução das responsabilidades econômicas e sociais e do papel de regulação do Estado) têm contribuído para a emergência de uma nova configuração socioespacial nas referidas cidades, discutida por autores como Sassen (1991), Veltz (1996), Borja, Castels (1997), Marcuse e Kempen (2000), Preteceille (2003), Janoschka (2002) e Mattos (2004). Sem entrar nessa discussão, vale assinalar como nessa nova fase da modernização capitalista o modelo das cidades fordistas (industrializadas, regulamentadas com mais autonomia pelo Estado e caracterizadas por uma dispersão orientada a partir do centro tradicional) cede gradativamente espaço para um modelo de cidade mais flexível, caracterizada por fluxos financeiros ligados ao setor terciário, sujei-

ta a uma maior influência do mercado e cada vez menos orientada exclusivamente pela dinâmica do centro tradicional. Associado às novas tecnologias da informação e da comunicação, o processo de formação desse novo modelo é caracterizado por Mattos (2004) como uma “[...] metropolização expandida ou dilatada”.

Embora esse modelo venha se definindo a partir de um processo complexo de continuidade e mudanças em cada cidade, onde o preexistente condiciona a emergência do novo (que, em muitos casos, já se esboçava no passado) e onde as decisões, instituições e atores nacionais e locais têm um peso relevante, é possível constatar que alguns elementos comuns vêm alterando as feições das metrópoles latino-americanas e brasileiras. Destacam-se, entre eles, o decréscimo demográfico e o empobrecimento de antigas áreas centrais, com o deslocamento de áreas tradicionais de negócios e a constituição de novas centralidades, associadas à proliferação de novos artefatos de grande impacto na estruturação do espaço metropolitano, como complexos empresariais, grandes centros de comércio e serviços, *resorts*, hipermercados e centro de convenções; o abandono pelo Estado de grande parte de suas funções tradicionais de planejamento e gestão, com a sua transferência para atores privados e uma afirmação crescente da lógica do capital imobiliário na produção e reprodução metropolitanas; um crescimento da heterogeneidade das áreas populares e uma acentuação da sua tendência à ocupação das bordas metropolitanas, contribuindo para a pauperização e degradação das condições de sobrevivência dos moradores; a difusão de novos padrões habitacionais e investimentos imobiliários destinados às camadas médias e altas, com a multiplicação de condomínios horizontais fechados e protegidos, implantados, muitas vezes, em zonas antes populares, mas com uma segmentação agora mais acentuada, que se expressa por meio de dispositivos explícitos de separação física e simbólica, como cercas, muros e sofisticados aparatos de segurança.

A expansão desse novo padrão residencial e de outras formas do que Caldeira (2000) denomina

### **É possível constatar que alguns elementos comuns vêm alterando as feições das metrópoles latino-americanas e brasileiras**

como “enclaves fortificados” nas cidades do Brasil e da América Latina têm suscitado debates bastante fecundos no campo dos estudos urbanos nos últimos anos. Pois, enquanto as grandes cidades tendem a se fortalecer na nova fase de acumulação capitalista, concentrando a população, o aparato produtivo, a riqueza e o poder, grande parte dos seus moradores vive amedrontada, fugindo dos espaços públicos, abertos e plurais, considerados agora como perigosos, locais do desconhecido, dos diferentes e, portanto, dos indesejáveis. Preferem os espaços fechados, protegidos, monitorados, climatizados, com regras conhecidas e onde adentram somente pessoas “confiáveis” (ou seja, da sua mesma classe social), “dissolidarizando-se” do destino conjunto da cidade.

Com isso, as ruas e outros espaços públicos são transformados no que Mattos (1999) considera como uma espécie de “túneis”, nos quais as camadas de média e alta renda tendem a circular nos seus carros, transitando de um enclave para outro e conformando uma “rede socioespacial de segregação” (SVAMPA, 2001) ancorada nesses enclaves.

Ampliando as distâncias e as desigualdades sociais, esse fenômeno vai de encontro à pluralidade, à heterogeneidade e a outras condições tradicionalmente associadas ao próprio conceito de cidade por autores clássicos, como Weber, Simmel e Wirth (NUNES, 2000). Interfere nos padrões de sociabilidade, no espaço e na vida urbana de forma significativa, mas ainda é insuficientemente compreendido. Reconhecendo esse fato, o presente trabalho pretende contribuir para essa compreensão, apresentando, a seguir, algumas considerações sobre os enclaves residenciais fechados, com base em alguns trabalhos existentes, e, posteriormente, constatações iniciais da pesquisa que começou a ser desenvolvida na Região Metropolitana de Salvador.

### **OS ENCLAVES FORTIFICADOS**

Em trabalho pioneiro que já se tornou clássico sobre o novo padrão de segregação urbana no Bra-

sil, Caldeira (2000, p. 211) define o que denomina de enclaves fortificados como “[...] espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho [...]”, que vêm atraindo cada vez mais as camadas de média e alta renda. Os enclaves fortificados são flexíveis e, devido às novas tecnologias da comunicação, organização do trabalho e sistemas de segurança, conformam-se como espaços autônomos, que podem estar situados praticamente em qualquer lugar e, por isso, cumprem um papel importante no processo de metropolização expandida. Constituem uma das mais recentes (e extremadas) estratégias de segregação, na medida em que valorizam o que é privado e restrito. São demarcados e isolados fisicamente por muros e grades e controlados normalmente por guardas armados e avançados sistemas de segurança, que definem as regras de inclusão e exclusão. Embora possam se situar em qualquer lugar, impõem uma barreira física e simbólica de apartação em relação ao seu entorno. Por fim, in-centivam a homogeneidade social, valorizando a vivência entre iguais e pessoas seletas (CALDEIRA, 2000).

Dialogando com a ideia do “efeito túnel” e da rede socioespacial de segregação, os enclaves fortificados contribuem decisivamente para a constituição de grandes cidades difusas e policêntricas, assentadas em pequenos nós dessa ampla rede, que agrega condomínios residenciais fechados, conjuntos de escritórios, *shopping centers* e, cada vez mais, espaços adaptados para se conformarem a esse modelo, como escolas, hospitais e parques temáticos. Tais nós funcionam como ilhas de *status* e isolamento, fragmentos autossuficientes, fechados, que direcionam seus usuários a uma valorização do que é privado e seletivo, em detrimento do que é público e compartilhado. Quebram uma constituição cidadina marcada por uma ideia de *continuum* e de totalidade. Ainda que a segmentação estivesse intrinsecamente relacionada ao modelo de cidade fordista, permanecia a perspectiva de um todo, de uma unidade, mesmo na diversidade (SOUZA, 2008). Atualmente, os deslocamentos dentro do tecido metropolitano e o diálogo entre

suas partes tendem a se tornar cada vez mais restritos e a vivência da sua totalidade social, pluralidade, heterogeneidade, conflitos e problemas dá lugar aos espaços utópicos, artificialmente construídos em torno de um ideal de monitoramento estético e social.

**A ideia de um estilo de vida verde está relacionada à emergência de valores pós-materialistas**

Todas essas tendências, especialmente o processo de autosegregação das camadas de média e alta renda,

têm uma série de determinantes sociais, como assinala Svampa (2001). No que concerne às suas matrizes socioculturais, é possível observar pelo menos três motivações distintas, embora combináveis, na busca pelo modelo dos condomínios residenciais fechados. A partir de suas pesquisas na Argentina, a autora encontrou o que chamou de estilo de vida verde, estratégias de distinção e busca por segurança.

A ideia de um estilo de vida verde está relacionada à emergência de valores pós-materialistas, principalmente nas camadas mais escolarizadas e de maior poder aquisitivo, que passam a valorizar a qualidade de vida, o bem-estar e a tranquilidade, principalmente a partir de um contato mais próximo com a natureza. A família desempenha um papel central nesse sentido, na medida em que a qualidade de vida é desejada principalmente em prol das crianças, para que elas possam viver ao ar livre, com maior autonomia e liberdade, mantendo a sensação de estar sempre de férias. A visão bucólica dos condomínios residenciais fechados é contraposta a uma descrição da cidade como caótica, barulhenta, poluída e perigosa.

Já as estratégias de distinção estão relacionadas ao prestígio que a vivência em determinados espaços pode trazer para as relações sociais. Esse elemento é citado pela autora na medida em que, na Argentina, os condomínios residenciais fechados tiveram sua origem nos *country clubs*, espaços de lazer para onde a “aristocracia” de Buenos Aires costumava se dirigir nos finais de semana para encontros e práticas de esportes prestigiosos, como polo, tênis e equitação. Os *country clubs* são tão valorizados que, em alguns deles, a admissão de novos sócios ainda é controlada e realizada apenas a partir de indicação e da votação dos seus

membros, de forma semelhante ao que acontecia há até algum tempo em certos clubes das elites brasileiras. Essa motivação parece ser pouco significativa como explicação da proliferação do modelo dos condomínios residenciais fechados no Brasil.

Para a maioria dos autores, a motivação que melhor explica o fenômeno no Brasil é a busca por segurança. Também na Argentina esse elemento tem peso fundamental na escolha dessa forma

de moradia. A justificativa mais difundida para a autosegregação das camadas de média e alta renda tem sido o crescimento da violência. De fato, a nova fase de modernização capitalista teve impactos consideráveis sobre a vulnerabilidade social no Brasil urbano. O tráfico territorializado de drogas avança, criando localidades fora do controle do Estado. O aumento das desigualdades sociais e do desemprego configurou uma crise social de grande envergadura, que, por sua vez, contribuiu para a deteriorização das relações de sociabilidade e do padrão de interação entre as classes.

No entanto, segundo Amendola (2000), mais do que a violência, um dos principais elementos organizadores da cidade dita “pós-moderna” é o medo da violência. Para Souza (2008), embora, de fato, venha ocorrendo um aumento da criminalidade violenta no Brasil urbano, esta também se dá de forma segmentada no tecido metropolitano, constituindo uma “geografia do crime” específica. Segundo o autor, os crimes de homicídio, por exemplo, ainda ocorrem fundamentalmente nos bairros populares, enquanto os bairros mais elitizados lideram principalmente os índices de furtos e roubos. Contudo, o que mais interfere na organização do tecido socioespacial nas cidades brasileiras hoje é a “geografia do medo”, que não é exatamente igual à geografia do crime. O medo generalizado, por vezes descolado de experiências reais, estimulado pela abordagem sensacionalista e policialesca dos grandes meios de comunicação (certamente desejado pela recente indústria da segurança), passou a influenciar decisivamente a vida diária, os padrões de circulação no espaço, o *habitat* e as formas espaciais. Ainda segundo Souza, está em curso nas cidades brasileiras o que

chamou de “militarização do cotidiano” ou, mais precisamente, uma “militarização da questão urbana”, conformando o que denominou de “fobópole” (título do seu livro), a cidade do medo.

Para Caldeira (2000, p. 267), relacionar os enclaves fortificados apenas ao crime é ignorar todos os seus outros significados, na medida em que a “segurança total”, perseguida por meio de cercas e muros, guardas privados 24 horas por dia e

### **O que mais interfere na organização do tecido socioespacial nas cidades brasileiras hoje é a “geografia do medo”**

uma série de instalações e tecnologias de controle, assegura o “direito de não ser incomodado”. A proteção, portanto, não é apenas contra o crime, mas contra pessoas e grupos sociais indesejáveis.

Conforme se discutiu até agora, os enclaves fortificados são um fenômeno recente, na medida em que surgiram no Brasil entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980, expandindo-se da década de 1990 até o presente. Muito se questiona, entretanto, acerca da sua novidade histórica, em especial no caso dos condomínios residenciais fechados, principalmente em comparação com outras formas de moradia que já eram constituídas por múltiplas residências, possuíam portaria, grades e algum sistema de controle do acesso, além da existência de equipamentos, como quadras, piscinas e salão de jogos.

De acordo com Caldeira (2000), a emergência dos condomínios residenciais fechados está relacionada também à atual elaboração publicitária de um “novo conceito de moradia”, que os torna o tipo mais desejável de residência: “esse ‘novo conceito de moradia’ articula cinco elementos básicos: segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços” (CALDEIRA, 2000, p. 265). Os condomínios em apreço tornam mais extremos elementos antes esboçados, ocupando grandes terrenos com áreas verdes e ampliando a utilização de tecnologias de segurança, aumentando e profissionalizando o controle do acesso, incorporando uma gama muito maior de equipamentos para uso coletivo e estimulando a instalação de serviços, como *shopping centers*, escolas e hospitais, por exemplo, dentro do seu próprio espaço. Além disso, diversamente dos primeiros edifícios de

apartamentos, esse novo padrão residencial está associado a representações sociais em que “a imagem que confere maior *status* (e é mais sedutora) é a da residência enclausurada, fortificada e isolada, um ambiente seguro no qual alguém pode usar vários equipamentos e serviços e viver só com pessoas percebidas como iguais” (CALDEIRA, 2000, p. 265). O elemento crucial para a valorização dos condomínios residenciais fechados, portanto, é a busca de isolamento.

Além desses elementos que encerram a novidade histórica dos condomínios residenciais fechados, consideramos mais importante, ainda, a busca de um certo microcosmo social, objetivando a criação de um “espaço público” privado, que permite determinada experiência de rua e a construção (falaciosa ou não) de uma “comunidade”. A experiência desse microcosmo social tem por corolário a construção de categorias binárias de apreciação do mundo e do outro, tais como os polos “aqui dentro” e “lá fora”. Essas categorias criam uma fronteira, um fosso entre as pessoas conhecidas, consideradas confiáveis, iguais e desejáveis e as desconhecidas, tidas como não confiáveis, perigosas, diferentes e, portanto, indesejáveis. Por outro, o espaço categorizado como “aqui dentro” é comparado com a cidade (“lá fora”), a partir de uma contraposição entre, de um lado, segurança, tranquilidade, bem-estar, controle e organização e, do outro, insegurança, caos, barulho e poluição. Esse microcosmo social é tanto mais coeso quanto mais o condomínio se aproxime do que denominados de “a tempo completo” (os que têm uma ampla gama de equipamentos e serviços que, praticamente, tornam desnecessário o trânsito para além dos seus muros). Essa construção societal tem impactos significativos sobre a socialização de crianças e jovens, conforme Svampa (2001) analisa de forma bastante interessante para o caso da Argentina. O desenvolvimento de diversos e restritos microcosmos sociais, portanto, tende a minar gradativamente as bases da possibilidade de construção do imaginário de uma totalidade social cidadina ou metropolitana.

Conforme assinalado anteriormente, os enclaves fortificados e, mais especificamente, os con-

domínios residenciais fechados representam uma novidade marcada por uma grande complexidade. A partir do trabalho original de Tereza Caldeira, eles se tornaram um importante objeto de discussão nas áreas das Ciências Sociais, Arquitetura e Urbanismo e Publicidade, entre outras. Vários enquadramentos, portanto, podem ser dados ao seu estudo, como os seus padrões urbanísticos e as formas de criação de uma natureza artificializada (o mo-

nitidamente estético); seu *status* legal, ainda não muito bem estabelecido, na medida em que eles não se encaixam perfeitamente na lei dos condomínios nem na lei dos loteamentos; a interferência da publicidade na criação de um novo produto imobiliário sedutor; a leitura dos contextos de significados do seu espaço interno, a criação da “comunidade” e a socialização das crianças e jovens; a articulação entre público x privado e sua relação com a cidade e com a vida urbana pública, entre outras.

O projeto de pesquisa que deu origem ao presente texto objetiva compreender os impactos desse novo contexto de significado (passando pela leitura das suas relações internas e padrões de sociabilidade) sobre a totalidade social constituída pela cidade e seus espaços públicos de interação. Mais precisamente, interessa compreender como a vivência em condomínios residenciais fechados restringe os trajetos cotidianos e a vivência em determinados espaços abertos e plurais, que possibilitariam a coexistência de indivíduos socialmente diferentes de maneira menos hierárquica, assim como a construção de formas menos segmentadas de sociabilidade entre as classes.

Parte da literatura existente sobre as transformações metropolitanas da atualidade vem discutindo essas questões e levantando algumas hipóteses, como a do esvaziamento do espaço público. Caldeira (2000), por exemplo, considera que vem ocorrendo um esvaziamento da esfera pública tradicional da cidade modernista em favor de um novo modelo assentado na tensão, separação, discriminação e suspeição, no qual são reafirmados hierarquias e privilégios sociais. A experiência moderna de vida pública se fundamentou em alguns

**O elemento crucial para a  
valorização dos condomínios  
residenciais fechados, portanto,  
é a busca de isolamento**

elementos básicos, que têm sido subvertidos pelo referido modelo, tais como:

[...] a primazia e a abertura de ruas; a circulação livre; os encontros impessoais e anônimos de pedestres; o uso público e espontâneo de ruas e praças; e a presença de pessoas de diferentes grupos sociais passeando e observando os outros que passam, olhando vitrines, fazendo comprar, sentando nos cafés, participando de manifestações políticas, apropriando as ruas para seus festivais e comemorações, ou usando os espaços especialmente designados para o lazer das massas (parques, estádios, locais de exposições) (CALDEIRA, 2000, p. 303).

**A nova esfera pública tem sido marcada por uma “fragmentação do tecido sociopolítico-espacial”**

Por outro lado, a expansão dos enclaves fortificados está associada a uma valorização crescente do automóvel e da mobilidade por ele propiciada, assim como a uma tendência à transformação de maior parte das ruas em apenas áreas de passagem, ou no que Augé (2004) denomina como “não lugares”. Ou seja, em espaços não relacionais, ahistóricos e sem identidade, onde a suspeição e o medo do outro centralizam as experiências de interação social e a vivência da heterogeneidade, quando essas interações ainda se realizam.

A restrição das vivências na dimensão material dos espaços públicos (o espaço físico propriamente dito, que permite a copresença de indivíduos sem obstáculos à possibilidade de acesso e participação de qualquer tipo de pessoa), segundo a perspectiva habermasiana retomada por Gomes (2006), contribui para o esvaziamento da dimensão imaterial do espaço público, a esfera pública (palco da cena e do discurso político, do diálogo, da intersubjetividade e das contradições), que dá a fundamentação necessária para a construção de parâmetros mais democráticos de relacionamento entre as classes sociais.

As cidades sempre foram marcadas por desigualdades, pela segregação e por um padrão historicamente peculiar de relação entre heterogeneidade e segmentação (WIRTH apud NUNES, 2000), que fez com que seus espaços sempre te-

nham sido apropriados de maneira bastante diferente pelos diversos grupos, a depender da sua posição social e de poder (CALDEIRA, 2000). Na atualidade, porém, a nova esfera pública tem sido marcada por uma “fragmentação do tecido sociopolítico-espacial” (SOUZA, 2008), com a construção de um grande fosso entre os referidos grupos, inclusive em termos espaciais.

**OS CONDOMÍNIOS RESIDENCIAIS FECHADOS NA RMS**

Configurado principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970, com o avanço da industrialização, a realização de grandes empreendimentos públicos e privados (a exemplo da abertura das avenidas de vale e da construção do primeiro grande *shopping center* da cidade), a consolidação de um novo centro e um processo geral de modernização do tecido urbano, o padrão de expansão urbana e de apropriação social do espaço da Região Metropolitana de Salvador se caracteriza, em linhas gerais, por vetores bem diferenciados: a orla atlântica norte, o chamado “miolo” e o subúrbio ferroviário (GORDILHO-SOUZA, 2000; CARVALHO, PEREIRA, GORDILHO-SOUZA, 2004; CARVALHO, PEREIRA, 2006; 2008).

A orla atlântica norte constitui a “área nobre” de Salvador. Valorizada econômica e simbolicamente, é reduto das suas classes médias e altas, com exceção de alguns interstícios populares. É nesta área que se concentram as atividades econômicas mais dinâmicas, os investimentos e empreendimentos públicos e privados, os melhores serviços e equipamentos urbanos, bem como os enclaves fortificados e condomínios residenciais fechados. A ocupação da orla norte não se resume à cidade do Salvador, tendo continuidade em Lauro de Freitas, cidade a ela conurbada. O “miolo”, localizado no centro geográfico do município, começou a ser ocupado pela implantação de conjuntos habitacionais para a “classe média baixa”, na fase áurea da produção imobiliária por meio do Sistema Financeiro de Habitação, tendo a sua expansão continuada por loteamentos populares

e sucessivas invasões<sup>2</sup>. Finalmente, ocupado desde a década de 1940, com a implantação de uma ferrovia que ligava Salvador à região norte do estado da Bahia, o Subúrbio Ferroviário constituiu uma área de base eminentemente popular. Agregando diversos loteamentos irregulares e invasões, essa área vem sendo particularmente marcada pela pobreza dos seus moradores e, nos últimos anos, pelos seus altos índices de violência.

Alguns empreendimentos contribuem significativamente para a configuração desse padrão de apropriação social do espaço e para a expansão dos enclaves fortificados na região metropolitana de Salvador. Por um lado, o *Shopping Center* Iguatemi e os centros de negócios implantados no seu entorno foram decisivos para a conformação e consolidação do novo centro econômico-financeiro da capital baiana. O desenvolvimento desse centro passou a atrair novos e luxuosos *shoppings*, hipermercados, centros médicos, hospitais, complexos empresariais e residenciais, transformando a sua mais importante avenida (a Tancredo Neves) em uma espécie de versão mais modesta da Avenida Paulista.

Por outro lado, no final da década de 1970 e início de 1980, com a expansão e modernização da cidade, alguns empreendimentos residenciais consolidavam a ocupação da orla atlântica norte, principalmente nas áreas em torno das praias de Jaguaribe e Piatã, então situados nas bordas da cidade. Entre eles, figuravam alguns loteamentos de casas e conjuntos habitacionais do Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop), que vieram a dar origem, posteriormente, aos primeiros condomínios residenciais fechados da Região Metropolitana de Salvador.

Destinados às classes médias, esses conjuntos foram construídos dentro da lógica do Banco Nacional de Habitação (BNH), sob a responsabilidade do Inocoop, a quem cabia incentivar a formação e dar assessoria técnica, legal e social às cooperativas

habitacionais que reunissem trabalhadores de uma mesma categoria, como bancários, comerciários ou funcionários públicos.

Um dos primeiros empreendimentos foi o Conjunto Habitacional Jardim Plakaford, destinado à Cooperativa Grupo dos 75, formada por funcionários do BNH e do próprio Inocoop, que se transformou no Condomínio Jardim Plakaford. Outros conjuntos foram construídos posteriormente,

como o Jardim Piatã, para associados da Cooperativa de Funcionários da Embasa (Coembasa), e a Aldeia Jaguaribe, destinada a uma cooperativa que congregou principalmente profissionais liberais, professores universitários e outros funcionários públicos. Concomitante à construção desses conjuntos, percebendo a valorização crescente desse tipo de moradia, empreendedores privados passaram a implantar loteamentos para a construção de casas, atendendo às demandas das classes médias. Alguns desses loteamentos também se transformaram posteriormente em condomínios residenciais fechados, a exemplo do Loteamento Parque Costa Verde, surgido no final da década de 1970.

Necessitando de terrenos mais amplos e a preços compatíveis com a renda e aspirações de cooperativados das classes médias (como a moradia na orla marítima de Salvador), esses conjuntos e loteamentos terminaram se localizando entre as praias de Jaguaribe e Piatã, áreas relativamente distantes do centro da cidade, com uma disponibilidade precária de transportes e de serviços. Posteriormente, com o *boom* da incorporação de condomínios residenciais fechados na cidade de Salvador, iniciado nos anos 1990, a localização desses empreendimentos se diversifica nesses bairros e se estende para Itapuã e Stela Maris, assim como para o município vizinho de Lauro de Freitas.

Ainda na primeira metade dos anos 1980, em fazendas próximas ao centro urbano de Lauro de Freitas, surgiu o Loteamento Vilas do Atlântico. Com um grande porte, esse loteamento teve um papel importante na consolidação do vetor de crescimento da orla norte, atraindo diversos outros empreendimentos residenciais e comerciais que, por sua vez, levaram à conurbação dessa cidade ao polo metropolitano e a um intenso crescimento da população ali

### **A localização desses empreendimentos se diversifica nesses bairros e se estende para Itapuã e Stela Maris**

<sup>2</sup> Conforme salientam Carvalho e Pereira (2008), em Salvador, o uso da expressão "invasão" não assume um caráter pejorativo, na medida em que ela foi absorvida pelos moradores da cidade e ressignificada a partir do reconhecimento de que este tipo de ocupação ilegal da terra urbana responde a uma necessidade básica de quem não tem outra alternativa.





eles. Os moradores eram principalmente jovens casais com crianças pequenas, que pretendiam ver seus filhos sendo criados ao ar livre, gozando de maior liberdade e autonomia. Nesse período, os conjuntos habitacionais e os loteamentos, futuros condomínios, não representavam uma estratégia de distinção ou de autossegregação em função do medo da violência. No entanto, a perspectiva da busca de segurança foi se tornando gradativamente mais significativa, a ponto de uma grande parte dos condomínios ter implantado formas de controle do acesso desde a década de 1980, embora ainda fossem bastante incipientes, por vezes representadas apenas por uma guarita, com um porteiro e uma corda para controle da entrada de carros.

Na década de 1990, a área onde se localizaram os agora primeiros condomínios residenciais fechados da RMS se valorizou bastante. A malha urbana já a tinha integrado completamente e novas atividades de comércio e serviço se espalhavam no seu entorno. A violência havia aumentado em todo o país e os condomínios residenciais fechados se tornaram um empreendimento imobiliário bastante sedutor, transformando-se, conforme Caldeira (2000), nos preferidos pelos grupos de média e alta renda. Nessa década, houve um aumento significativo da incorporação de condomínios residenciais fechados, vendidos já com a marca do cercamento e a ênfase na segurança. Estouraram empreendimentos fechados de todos os tipos, desde aqueles compostos apenas por um corredor de casas, sem estrutura de equipamentos e serviços, aos melhor equipados, de padrão mais elevado. Eram todos, em geral, condomínios de casas.

Os antigos conjuntos, agora melhor estruturados, também atraíam novos residentes e entraram no jogo do mercado imobiliário. Diversos moradores originais, fundamentalmente de classe média assalariada, não conseguiram manter-se nesses empreendimentos devido ao aumento das taxas provenientes da aquisição de novos equipamentos, ou não resistiram às altas ofertas de novos interessados, muitas vezes de um poder aquisitivo muito

**Diversos moradores originais, fundamentalmente de classe média assalariada, não conseguiram manter-se nesses empreendimentos**

mais elevado<sup>4</sup>. Esses condomínios, não raro, começaram a exibir uma grande mistura entre camadas médias (professores universitários, funcionários públicos etc.) e camadas mais altas (grandes empregadores e dirigentes do setor público e privado), que, na maioria das vezes, ficava visível no próprio padrão arquitetônico das casas. Enquanto as casas originais ainda se caracterizavam por um padrão mais simples, próximo daquele construído

pelo Inocoop, as residências dos moradores recentes utilizavam os novos padrões arquitetônicos “pós-modernos”, como o uso exacerbado de vidros blindados, por exemplo.

A convivência entre moradores antigos e recentes nem sempre é simples e em diversos casos tem gerado conflitos, principalmente no que concerne às medidas administrativas e aos modos de uso do espaço comum. Segundo pesquisa exploratória, em geral, os novos moradores não têm participação ativa nas reuniões de condomínio, a não ser quando se trata da questão da segurança. Essa questão provoca uma participação mais ampliada, gerando, por vezes, uma série de demandas para o aumento do aparato de proteção, como a instalação de cercas elétricas, catracas eletrônicas, controle do acesso de funcionários, instalação de câmeras etc. É paradigmática a mudança que um dos condomínios estudados está fazendo no controle dos funcionários. Hoje, ele é realizado por cartões com códigos de barra. Para corrigir falhas eventuais desse sistema, será instalado um controle biométrico do acesso por meio de impressões digitais. Por outro lado, os moradores mais antigos (principalmente aqueles que fundaram o condomínio), embora também se preocupem com a segurança, têm uma ação mais engajada para tentar resgatar a antiga sociabilidade, manter o contato entre os vizinhos, garantir a tranquilidade, a qualidade de

<sup>4</sup> Um dos entrevistados contou que conseguiu comprar sua casa em um desses condomínios (inicialmente destinado para a categoria dos médicos) a partir de um financiamento pago com o salário de funcionário de um banco público. Recentemente, um corretor perguntou quanto queria pela casa e, apenas com brincadeira, ele declarou um valor que considerava extremamente alto. O corretor, incrédulo, disse que por aquele valor conseguiria um comprador no mesmo dia e que, em mais uma semana, conseguiria o quádruplo (cerca de R\$ 2 milhões de reais). Atualmente, circulam notícias de que muitos bicheiros cariocas estão se refugiando nesse condomínio.

vida e o bem-estar a partir do cuidado com os equipamentos internos e com as áreas verdes, ou seja, a manutenção de elementos que constituíam seus interesses originais.

Nesse novo contexto, portanto, alteram-se não apenas os modos como nascem os condomínios (pela ação do mercado imobiliário), como também a sua estrutura (com a incorporação de piscina, quadras esportivas e outros equipamentos de lazer e serviços, que tornam a saída desses enclaves cada vez menos necessária). Muda, especialmente, o tipo de morador em termos de estratificação de classe e de suas demandas. No presente, as motivações para residir em um condomínio residencial fechado têm como elemento central a “necessidade” de segurança. As camadas média-altas e altas, hoje, quando querem morar em casas, não procuram mais as mansões da Vitória e da Graça (que, aliás, praticamente não existem mais, pois foram substituídas por grandes condomínios verticais igualmente fechados e blindados), ou os bairros mais próximos ao novo centro, como a área do Caminho das Árvores, mas sim os condomínios fechados, onde podem gozar, pelo menos, da sensação de blindagem contra os males e riscos das grandes cidades.

Nos primeiros anos deste novo milênio, a expansão dos enclaves fortificados continua acelerada. Os empreendimentos ganham novas dimensões e maior heterogeneidade de formas e conteúdos, chegando a determinadas áreas da cidade (inclusive mais próximas do centro econômico-financeiro, principalmente ao longo da Avenida Paralela) que anteriormente estavam em “engorda” (BRANDÃO, 1981) ou eram protegidas pela legislação ambiental. Nesse aspecto em particular, o Ministério Público Federal, em parceria com a Promotoria de Justiça e Meio-Ambiente da Bahia, vem travando uma batalha contra as grandes construtoras que, com permissão da prefeitura, vêm desmatando os últimos vestígios de mata atlântica em Salvador para a construção de grandes condomínios e empreendimentos comerciais. A degradação ambiental é tamanha que o próprio prefeito de Salvador

**Os empreendimentos ganham novas dimensões e maior heterogeneidade de formas e conteúdos, chegando a determinadas áreas da cidade**

anunciou a saída de sua casa no condomínio Alphaville devido à invasão de barbeiros, escorpiões, ratos e muriçocas, fruto da destruição do seu habitat. Circulou durante algum tempo também a notícia de que o mesmo empreendimento aterrou uma área de preservação permanente (APP) para a sua construção. Atualmente, quem mais sofre com esses impactos é a população de bairros populares próximos, que, na impossibilidade de sair de suas casas, fica exposta às invasões e à temível doença de Chagas.

Enquanto nas décadas anteriores o modelo horizontal prevalecia, atualmente se associam a ele também grandes condomínios verticais. São compostos por inúmeros conjuntos de prédios e novíssimos empreendimentos, ainda em construção, que pretendem centralizar funções de moradia, trabalho, lazer e serviços, com o objetivo manifesto de se criar um novo bairro fechado e seletivo, uma “cidade” blindada dentro da cidade. Seus anúncios publicitários geralmente exaltam a busca da qualidade de vida e da felicidade baseada no lazer e no divertimento da “família”. Mas nem por isso deixam também de enfatizar a segurança, o controle do acesso e a importância de viver em um condomínio fechado. Na década de 2000, ocorreu também a chegada do conhecido condomínio paulista Alphaville, que já inaugurou duas unidades em Salvador e uma em Lauro de Freitas, na Estrada do Coco. A maioria dos recentes condomínios residenciais fechados tem se localizado entre esses dois municípios, onde agora se instalaram universidades, conjuntos empresariais e de serviços urbanos. Apenas um deles investe em uma área mais distante, no município de Simões Filho, a 30 km de Salvador, caracterizado como uma área popular e ainda agrícola, dando ênfase a elementos rurais e às delícias da vida na “fazenda”.

De acordo com essas observações, pode-se dizer que a expansão dos enclaves residenciais fechados na Região Metropolitana de Salvador evoluiu em dois modelos distintos em termos das motivações e perfil dos moradores e das relações que mantêm entre si e com o con-

junto da metrópole. O primeiro deles se reporta a uma busca de qualidade de vida, enquanto o segundo dá ênfase à moradia em fortificações, com as características apresentadas no Quadro 1.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas suas reflexões sobre o fenômeno urbano, autores clássicos, como Weber, Simmel e Wirth, destacaram a heterogeneidade social como um dos principais traços das cidades modernas. No entanto, essas mesmas cidades sempre foram vazadas por relações de poder. Nessa relação complexa entre vivência de diferentes relações de dominação, as cidades também sempre se caracterizaram por certos padrões de segmentação social e espacial. Os diversos períodos históricos foram marcados por diferentes arranjos, que dependiam não apenas da dinâmica urbana, mas de processos econômicos e culturais, nos quais as desigualdades sociais e a cultura política tinham peso relevante.

Em um momento no qual diversos mecanismos de interação entre as classes foram extintos ou estão em fase de decadência (como o modelo plural de escola pública e o mercado de trabalho, cada vez mais segmentado), o espaço urbano teria um importante papel de indutor de sociabilidade. No entanto, a dinâmica atual ao qual está submetido vem conformando um dos mais perversos modelos de segmentação socioespacial. Conforme visto ao longo desse artigo, o modelo dos enclaves fortificados tem consideráveis impactos sobre a vivência urbana, as interações sociais e a sociabilidade

entre as classes, principalmente no que concerne à solidariedade em torno dos destinos comuns da cidade. Esses impactos se ampliam quando se considera que o modelo de fechamento tem se tornado, cada vez mais, objeto de desejo de outros grupos sociais.

É bastante interessante a esse respeito a descrição do jornalista Gonçalo Júnior sobre a dinâmica urbana de Salvador, realizada *en passant* em um artigo editorial sobre o Carnaval. Embora aparentemente distante desta temática, considera-se que o autor iniciou seu texto sobre a discussão de novos rumos para o Carnaval de Salvador com esse preâmbulo com o objetivo de contrastar o atual modo de vida dos cidadãos soteropolitanos com a necessidade (defendida por ele) de se debater publicamente, de forma aberta e democrática, esse novo caminho. Dizia ele:

Assim que o comércio baixa suas portas na região central, a Salvador de 2007 mais parece que está sob toque de recolher. Importantes vias como a avenida Sete de Setembro e a rua Carlos Gomes são rapidamente esvaziadas, enquanto os gargalos próximos às áreas de concentração de *shoppings* na região da avenida Paralela ganham um fluxo intenso e transformam o trânsito num caos parecido com os congestionamentos de São Paulo. Todos parecem ter pressa para chegar em casa. Enquanto as obras do metrô são finalmente retomadas, seus moradores passam a impressão de que vivem inquietos, acuados e aflitos.

O maior motivo, aparentemente, é a violência do dia-a-dia, que encurrala moradores de

Modelo "Qualidade de Vida"	Modelo "Fortificações"
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condomínios antigos que surgiram como conjuntos habitacionais ou loteamentos residenciais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condomínios recentes que surgiram já como enclaves fortificados;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Típicos de classe média assalariada;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agregam camadas médias e, principalmente, altas;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem muitos equipamentos e serviços;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendência à incorporação de muitos equipamentos e serviços;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependentes da cidade para o trabalho, lazer e consumo, mantinham relações mais amplas com o seu entorno;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendência a ter menos dependência do restante da cidade e de manter relações restritas ou nulas com o seu entorno;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de laços de vizinhança e sociabilidade interna;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendência ao enclausuramento no espaço da própria residência;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivação predominante: busca de qualidade de vida, sociabilidade e liberdade para as crianças.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivação predominante: busca de segurança.</li> </ul>

**Quadro 1**  
**Evolução dos conjuntos para os condomínios residenciais fechados na Região Metropolitana de Salvador.**

Fonte: Levantamento de Campo, mar/jul de 2008.

todas as idades e classes em suas casas e limita sua diversão aos *shoppings* – que brotam como caça-níqueis por toda a cidade. No último sábado de maio, por exemplo, enquanto a orla estava semideserta por volta das 21 horas, no Shopping Iguatemi, o maior da cidade, era quase impossível comprar um ingresso para ver algum filme ou conseguir uma mesa vazia em suas dezenas de lanchonetes e restaurantes *fast-foods*. Há quem diga que a violência se tornou um problema de calamidade pública na cidade, embora os latrocínios sejam em número menores que em São Paulo e Rio de Janeiro. Não por acaso, a enquete de uma emissora de TV local, no mesmo dia, perguntava quantas vezes cada transeunte tinha sido assaltado (JÚNIOR, 2007, p. 1).

Nesse aspecto, a história dos condomínios residenciais fechados na Região Metropolitana de Salvador é bastante ilustrativa na medida em que permite comparar dois contextos históricos, suas diferentes características e significados. Ela permite contrapor, ao menos em termos hipotéticos, dois modelos diferentes de relação entre heterogeneidade e segmentação socioespacial, de um modo que é possível compreender de forma mais aprofundada a vivência nos condomínios residenciais fechados e seus impactos sobre o tecido urbano e social. Assim, esse debate se refere ao modo pelo qual as pessoas se relacionam nessa metrópole, como desenvolvem contextos de dominação e de solidariedade e, em última instância, como coletivamente estão construindo os encadeamentos futuros da Região Metropolitana de Salvador.

## REFERÊNCIAS

- AMENDOLA, Giandomenico. *La ciudad postmoderna: magia e miedo de la metrópolis contemporánea*. Madrid: Celeste Ediciones, 2000.
- AUGÉ, Marc. *Non-lugares*. Introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas: Papirus, 2004.
- BORJA, Jordi; CASTELS, Manuel. *Local y global: la gestión de las ciudades em la era de la informacion*. Madrid: Tauros, 1997.
- BRANDÃO, Maria D. A. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo. In: VALADARES, Lícia do P. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros*. São Paulo: Edusp, 2000.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; GORDILHO-SOUZA, Angela; PEREIRA, Gilberto Corso. Polarização e segregação socioespacial em uma metrópole periférica. *Caderno CRH: Revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador*, v. 17, n. 41, p. 281-297, maio/ago. 2004.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2006.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. (org.). *Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana*. 2.ed. Salvador: EDUFBA, 2008.
- GOMES, Paulo Cesar da Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- GORDILHO-SOUZA. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.
- JANOSCHKA, Michael. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, Santiago, v. 28, n. 85, 2002.
- JÚNIOR, Gonçalo. A ditadura da Alegria. Intelectuais defendem mudanças para salvar a festa mais tradicional da Bahia: o carnaval. *Pesquisa FAPESP*. Ed. 136. jun. 2007. Disponível em: <<http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=3265&bd=1&pg=1&lg.>>. Acesso em: 16 jun. 2009.
- MARCUSE, Peter; KEMPEN, Ronald. *Globalizing cities: a new spatial order?* London: Backwell, 2000.
- MATTOS, Carlos A. de. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existia sigue existiendo. *EURE*, Santiago, v. 25, n. 76, 1999.
- \_\_\_\_\_. Redes, nodos e cidades: transformação da *Metrópole Latino-Americana*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, e a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- NUNES, Brasilmar. F. Weber, Simmel e Wirth: a cidade e o cidadão na sociedade de mercado. In: COELHO, Maria F. P.; BANDEIRA, Lourdes; MENEZES, Marilde. L. de. (Org.). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília: Editora Um; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 269-295.
- PRETECEILLE, Edmond. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. *Caderno CRH: Revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador*, n. 36, p. 27-48, 2003.
- SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- SOUZA, Márcio Lopes. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- SVAMPA, Maristella. *Los que ganan: la vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos, 2001.
- VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires*. L'économie d'arquipel. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

# Segregação residencial no oeste baiano: o planejamento urbano no município Luís Eduardo Magalhães

Antonio Muniz dos Santos Filho<sup>A</sup>  
Jorge Ney Valois Rios Filho<sup>B</sup>

## Resumo

O Estatuto da Cidade é uma inovação institucional que reforça a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios brasileiros, aumentando o seu protagonismo político. Determina novas funções aos governos locais, que agora também terão a responsabilidade de garantir o desenvolvimento urbano, calcado no princípio de função social. Este artigo analisou o desempenho institucional das estratégias do governo local do município de Luís Eduardo Magalhães-BA, tendo como foco o fenômeno espacial da segregação residencial. Buscou-se perceber se as intervenções do governo local sobre o espaço urbano da cidade estavam em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Para tanto, utilizou-se como parâmetro metodológico o modelo de análise com base em Fonseca (2006) e a tipologia socioespacial com base em Ribeiro (2003).

**Palavras-chaves:** Espaço urbano. Segregação residencial. Tipologia socioespacial.

## Abstract

*The City Statute is an institutional innovation that reinforces the political, administrative and financial autonomy of Brazilian municipalities by increasing their political centrality. It defines new functions for local governments that now also have a responsibility to ensure urban development, based on the principle of social function. This article analyses the institutional performance of local government strategies in the municipality of Luís Eduardo Magalhães (BA), focusing on the spatial phenomenon of residential segregation. It seeks to understand whether local government interventions in the town's urban space were in accordance with the directives of the City Statute. To do this, it utilizes as a methodological parameter the model of analysis based on Fonseca (2006) and the socio-spatial typology of Ribeiro (2003).*

**Keywords:** Urban space. Residential segregation. Socio-spatial typology.

## INTRODUÇÃO

As inovações institucionais iniciadas no Brasil a partir da implementação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) concederam aos municípios brasileiros maior autonomia político-administrativa e financeira. O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001), surge neste contexto para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, responsabilizando os governos

locais pelo desenvolvimento urbano de suas cidades. O presente estudo é uma análise das estratégias de desenvolvimento urbano do governo local do município de Luís Eduardo Magalhães-BA, tendo como foco principal o fenômeno espacial da segregação residencial. Buscou-se perceber se as intervenções do governo local sobre o espaço urbano da cidade estavam em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade, no que concerne à garantia de sua função social.

A escolha de Luís Eduardo Magalhães como objeto de estudo justifica-se por se tratar de uma cidade com pouco mais que 44 mil habitantes e pelo seu destacado desempenho econômico (3º maior PIB per capita da Bahia e 36º do Brasil, com

<sup>A</sup> Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor assistente do Departamento de Ciências Exatas e da Terra da Universidade do Estado da Bahia (Uneb); pesquisador associado ao núcleo Territórios e ao Núcleo de Estudos de Cultura e Cidade (NECC-Uneb). muniz@uneb.br

<sup>B</sup> Graduado em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); pesquisador associado ao Núcleo de Estudos de Cultura e Cidade (NECC-Uneb); técnico administrativo da Uneb; professor de ensino médio. jorginhovalois@yahoo.com.br

R\$ 51.598,14 por habitante) (IBGE, 2007), sendo o centro comercial e industrial projetado para oferecer o suporte ao cultivo de grãos na região do oeste baiano. Esse sucesso econômico tem propiciado uma acelerada expansão urbana (cerca de 20% a.a.), com um mercado especulativo imobiliário em alta. Inclusive, a cidade demonstra em seu centro comercial uma considerável verticalização. Além disso, o município possui um intenso fluxo migratório, caracterizado por duas vertentes originárias diferentes: a primeira de sulistas, em sua maioria, empreendedores, e a segunda de nordestinos, emigrantes, principalmente, do semiárido baiano, uma das regiões mais pobres do país. Outro aspecto importante que influenciou na escolha desse município foi a sua recente emancipação (30 de março de 2000), pois nos permite analisar o quanto a presença ativa do governo local pode interferir na dinâmica interna de um território.

Utilizamos como parâmetro metodológico o modelo de análise local com base em Fonseca (2006), no qual avaliamos: 1) o contexto, pelo qual se buscou analisar o processo histórico de formação das áreas residenciais da cidade; 2) os recursos, sendo considerados: a) organizacionais, nos quais analisamos as normatizações e os instrumentos da gestão urbana (plano diretor e lei orgânica); b) técnicos, nos quais analisamos a prestação dos serviços públicos técnicos (infraestrutura) e sociais (saúde, educação, lazer, segurança), nas diferentes zonas urbanas; 3) e as ações institucionais, pelas quais foi analisado o grau de participação popular da comunidade local no processo de planejamento e gestão urbana. Além disso, utilizou-se como técnica de pesquisa a tipologia socioespacial com base em Ribeiro (2003)<sup>1</sup>, como forma de identificar o nível e as características da segregação residencial na cidade de Luís Eduardo Magalhães.

Concentramos nossa análise em duas áreas residenciais da cidade: o bairro popular Santa Cruz e o condomínio residencial Pedra dos Sonhos. A escolha dessas áreas justifica-se pela enorme dis-

paridade socioeconômica existente entre elas. O bairro Santa Cruz foi escolhido por ser caracterizado como moradia das classes mais pobres (inclusive, é apelidado pelos moradores das outras áreas como Iraque), e o Condomínio Pedra dos Sonhos por ser rotulado (inclusive pela mídia) como um dos mais luxuosos do Brasil.

### **A principal inovação do Estatuto da Cidade [...] é o direcionamento dado às estratégias de planejamento urbano**

### **O ESTATUTO DA CIDADE E A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS LOCAIS**

#### **EM GARANTIR O DESENVOLVIMENTO URBANO**

O Estatuto da Cidade foi criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Esta inovação institucional reforça a autonomia do município e aumenta o seu protagonismo político, uma vez que determina novas funções aos governos locais, que agora também terão a responsabilidade de garantir o desenvolvimento urbano, calcado no princípio de função social do solo urbano. Com o intuito de demonstrar a importância do Estatuto da Cidade para nosso estudo, analisamos algumas das inovações nele presentes. Não abordamos todos os aspectos defendidos pela lei, porém aqueles que consideramos indispensáveis para compreensão das estratégias do governo local para minimizar o problema da segregação residencial.

A principal inovação do Estatuto da Cidade, além de legitimar o governo local como principal agente responsável pela garantia do desenvolvimento urbano, é o direcionamento dado às estratégias de planejamento urbano, que deve ter como principal objetivo garantir a função social das cidades. Segundo Saule Júnior (2001, p. 47):

As funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esse preceito constitucional serve como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que geram situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Enquanto essa população não estiver acesso à moradia, trans-

<sup>1</sup> Tal metodologia será melhor explicitada ao longo do texto.



porte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à função social.

A garantia da função social do solo urbano contempla uma nova concepção de desenvolvimento urbano, não mais visto como sinônimo de desempenho econômico. Durante muito tempo, a prioridade do Estado tem sido projetar o espaço urbano de modo a atender à necessidade de circulação de capital, com estratégias voltadas simplesmente à criação de infraestrutura para a instalação de empresas, ou para atender ao mercado imobiliário especulativo. Essa concepção de desenvolvimento economicista caracteriza a cidade não como espaço que privilegia o bem-estar de seus habitantes, mas sim como o espaço capaz de atrair capital. Após sete anos da promulgação do Estatuto da Cidade, garantir a função social do espaço urbano promete ser o grande desafio para os municípios brasileiros.

Para assegurar o desenvolvimento urbano das cidades, o Estatuto da Cidade legitima o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para o município com mais de 20 mil habitantes. O plano diretor estabelece os princípios e regras de uso e ocupação do solo urbano que deverão ser seguidas por todos os agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Ele deve estar de acordo com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias do município, além de ser aprovado pela Câmara Municipal. Um importante aspecto dos atuais planos diretores é a garantia da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais em todo o seu processo de implantação, negociação, aprovação e revisão. Segundo Rolnik (2001, p. 42), “[...] o Plano passa a significar um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção do território”. Ao trazer tal afirmação, a autora faz uma crítica aos planos diretores tradicionais, que eram elaborados em gabinetes, sem levar em consideração as

necessidades e especificidades locais de cada área da cidade. Por isso, possuíam pouca eficácia.

Outra inovação institucional do Estatuto da Cidade é a garantia da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público. A população, incontestavelmente, é e sempre será um agente ativo na configuração territorial urbana, pois o território urbano é produzido a partir da materialização dos diversos tipos de relações sociais no espaço. No entanto, o preceito de gestão democrática é que faz da população ator político ativo, pois os indivíduos, além de elegerem o seu representante, têm o direito de participar na elaboração do planejamento urbano de sua cidade. A participação ativa dos cidadãos é que poderá garantir um planejamento urbano que vise à função social da cidade.

Souza (2001) define desenvolvimento urbano como a melhoria na qualidade de vida da população (garantia de acesso a serviços públicos técnicos e sociais) e maior justiça social (em que se deve levar em consideração o combate às desigualdades socioeconômicas na distribuição desses serviços). Além disso, esse conceito tem como parâmetro subordinador a autonomia, entendida como participação popular ativa na elaboração de estratégias de planejamento e gestão urbana. Quanto mais autônoma for a sociedade nas tomadas de decisões do poder público, maior será a possibilidade de eficácia nas estratégias de planejamento e gestão urbana.

### **SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL NA CIDADE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES: BAIRRO SANTA CRUZ VERSUS CONDOMÍNIO PEDRA DOS SONHOS**

A segregação residencial é um fenômeno espacial caracterizado como um problema social urbano. Muitos autores associam este fenômeno às grandes metrópoles, principalmente de países subdesenvolvidos. Em nosso estudo, defendemos a ideia de que a segregação residencial é resultado das relações socioeconômicas desiguais, caracterizadas por um acúmulo de capital por alguns



grupos sociais em detrimento de outros. Portanto, a segregação residencial, na nossa concepção, é a materialização dessas relações socioeconômicas desiguais no espaço, e tal fenômeno independe da dimensão espacial da cidade.

Segundo Corrêa (1989), a segregação residencial é um fenômeno que ocorre essencialmente na cidade e se caracteriza pela forte homogeneidade social interna e pela enorme disparidade social entre as diferentes áreas

residenciais da cidade. Partindo desse pressuposto, buscamos, pela tipologia socioespacial, tentar quantificar o grau de segregação residencial de duas áreas bastante distintas da cidade Luís Eduardo Magalhães: o bairro Santa Cruz e o Condomínio Pedras dos Sonhos. De acordo com Ribeiro (2003), a tipologia socioespacial é uma técnica de pesquisa eficiente quando se deseja fazer uma análise comparativa entre a difusão de um determinado fenômeno sobre o espaço. Consiste na análise isolada de variáveis em cada área e, depois, na comparação entre as variáveis das distintas áreas. Existem três aspectos fundamentais a serem considerados:

1. A escolha da unidade social de análise: optamos pela família, por envolver um número maior de pessoas e por fornecer elementos mais completos sobre as características socioeconômicas dos moradores de cada residência;

2. A escolha das variáveis pelas quais a distribuição das pessoas no espaço será descrita: esse aspecto é crucial para o bom desempenho da pesquisa, pois são os elementos das variáveis que serão analisados isoladamente e depois comparados. Em nossa pesquisa, escolhemos as seguintes variáveis: a) *status* social, constando os elementos profissão e escolaridade, com o intuito de analisar o perfil socioeconômico dos moradores; b) diferenciação quanto à origem. Neste caso, defendemos a hipótese de que, em Luís Eduardo Magalhães, a origem migratória dos indivíduos é uma característica da segregação residencial da cidade;

3. A escolha da unidade espacial de análise: neste caso, a unidade espacial escolhida por nós foram as residências das duas áreas.

**A tipologia socioespacial é uma técnica de pesquisa eficiente quando se deseja fazer uma análise comparativa entre a difusão de um determinado fenômeno sobre o espaço**

É importante ressaltar que a pesquisa foi realizada no ano de 2008 e utilizamos entrevistas semiestruturadas com moradores das áreas estudadas. Serão apresentados a seguir os resultados da análise referentes às três dimensões estabelecidas a partir de cada variável. 1. *status* social; 2. perfil da família e 3. origem.

O objetivo é perceber o grau de homogeneidade entre os habitantes das duas áreas. Depois comparamos os índices de cada variável entre as duas áreas pesquisadas, com o intuito de percebermos o grau de disparidade entre elas.

**Status social - escolaridade**

No que se refere a este elemento da variável, analisamos apenas o nível de escolaridade dos adultos<sup>2</sup>, pois entendemos que o número de crianças poderia interferir diretamente no resultado da pesquisa, por ser normal crianças cursando o ensino fundamental e recém-nascido analfabeto. Comparando os dados referentes ao nível de escolaridade das áreas residenciais pesquisadas, percebemos uma enorme disparidade. Enquanto no bairro Santa Cruz 63% dos adultos possuem qualificação até a 8ª série do ensino fundamental, no Condomínio Pedra dos Sonhos 62% dos moradores possuem nível superior em cursos considerados de grande prestígio social (Medicina, Direito, Odontologia e Engenharia).

**Status social – perfil sócio-ocupacional**

Para analisar o elemento profissão, elaboramos um quadro organizado hierarquicamente com cinco diferentes perfis sócio-ocupacionais relacionados aos mais diversos tipos de profissão. As profissões mais valorizadas economicamente e com maior prestígio social serão representadas pelo perfil 1. À medida que diminuem a valorização econômica e o prestígio social das profissões, altera-se também o tipo de perfil, sendo que o mais inferior é representado pelo perfil 5 (Quadro 1).

<sup>2</sup> Para este estudo consideramos como adulto as pessoas com 15 anos ou mais de idade.

Hierarquia	Perfil sócio-ocupacional
1	Dirigentes: empresários com mais de 10 empregados, dirigentes do setor público, dirigentes do setor privado (administradores de empresa), profissionais liberais (médicos, advogados, engenheiros, arquitetos e dentistas), grandes produtores agrícolas.
2	Pequenos empregadores urbanos (empresários com menos de 10 empregados, comerciantes), profissionais autônomos de nível superior, profissionais empregados de nível superior.
3	Trabalhadores em atividade de rotina (secretárias, auxiliares administrativos, auxiliares de escritório), trabalhadores em atividade de supervisão (corretores de imóvel, administradores de comércio), técnicos (agrícolas, administração, contabilidade, caixas, programadores de computação), artistas (desenhistas, fotógrafos e músicos), trabalhadores em área de saúde e educação e segurança pública (enfermeiros não diplomados, professores ensino fundamental e médio, policiais).
4	Proletariado: operários de indústria (operadores de máquinas), operários da construção civil (mestre de obras, pedreiros, pintores), artesãos (alfaiates, sapateiros, carpinteiro, marceneiro) trabalhadores do comércio (vendedores, balconistas) prestadores de serviços especializados (cabeleireiro, relojoeiro, mecânico, prestadores de serviços não especializados (porteiro, vigia)
5	Subproletariado: trabalhadores domésticos, biscateiros, ambulantes, carroceiros, mototaxista, guardadores de automóvel, babás, trabalhadores rurais.

**Quadro 1****Classificação das profissões de acordo com o perfil sócio-ocupacional**

Fonte: Ribeiro (2003), adaptado pelos autores.

No bairro Santa Cruz, identificamos um total de 35 diferentes profissões, em um universo de 120 trabalhadores, com os seguintes resultados: a ausência das profissões mais privilegiadas tanto economicamente quanto socialmente (perfil 1); 4% no perfil 2 correspondem a alguns comerciantes do próprio bairro; 5% no perfil 3 referem-se a professores de ensino fundamental e enfermeiros que moram e trabalham no próprio bairro; 69% no perfil 4 referem-se às mais diversas profissões, com maior destaque para os trabalhadores da construção civil; e 25% no perfil 5, correspondendo às empregadas domésticas e aos biscateiros, além de trabalhadores rurais. Ainda sobre a questão do perfil sócio-ocupacional do bairro Santa Cruz, vale ressaltar a quantidade de pessoas que se declararam desempregadas, valor corresponde a 16,66% dos adultos pesquisados.

No Condomínio Pedra dos Sonhos, pudemos identificar nove diferentes tipos de profissões em um universo de 16 profissionais distribuídos da seguinte forma entre os tipos de perfil: 87% dos profissionais correspondem aos que atuam em áreas classificadas como perfil 1, referentes a produtores de *commodities*, empresários e profissionais liberais em áreas de grande prestígio social (médicos, engenheiros, dentistas e advogados) e 13% correspondem a profissionais que se enquadram no perfil 2, profissionais liberais em turismologia e relações internacionais (entendemos que essas profissões são novas e, portanto, não possuem o prestígio social de profissões de nível superior tradicionais da elite econômica brasileira). Per-

cebemos também que nesta área residencial não existem pessoas que atuam em profissões qualificadas nos perfis 3, 4 e 5, considerados como profissões de pouca valorização econômica e baixo prestígio social.

**Diferenciação quanto à origem do morador**

A maioria das pesquisas sobre segregação residencial realizadas no Brasil analisa apenas a variável *status* social. Como na cidade de Luís Eduardo Magalhães o fluxo migratório é considerado uma característica marcante, decidimos incluir a variável origem, com o intuito de identificar se, além da diferenciação espacial por ocupação profissional, ocorre também a diferenciação espacial por lugar de origem dos indivíduos.

Constatamos que, no bairro Santa Cruz, 94% dos moradores pesquisados são nordestinos (não identificamos imigrantes originários das regiões Norte e Sudeste). Detalhando mais ainda a análise, direcionamos nossa atenção apenas para o fluxo migratório proveniente do próprio estado da Bahia e constatamos que 43,33% desse total são de pessoas originárias da microrregião de Irecê. Trata-se de uma região pobre do estado da Bahia, cuja principal fonte de renda é a agricultura familiar, tendo como produtos cultivados feijão, milho e mamona. No entanto, quando analisamos a origem das famílias que moram no Condomínio Pedra dos Sonhos, nos deparamos com o seguinte quadro: 66% provenientes da Região Sul, 17% da Região Sudeste, 17% da Região Centro-oeste. Não existem imigrantes das regiões Norte e Nordeste.

Comparando os dados obtidos nas duas áreas residenciais referentes às variáveis *status* social (escolaridade e perfil sócio-ocupacional) e origem dos moradores, percebemos uma forte homogeneidade interna entre os moradores de cada localidade, além de uma enorme disparidade externa, quando comparada às condições socioeconômicas dos moradores. Uma especificidade do fenômeno da segregação residencial na cidade de Luís Eduardo Magalhães é que, além de ser caracterizado pela distribuição desigual da renda, também exibe uma diferenciação quanto à origem do fluxo migratório.

### **ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL URBANO NA CIDADE DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES**

Nesta seção, analisamos as estratégias de desenvolvimento urbano implementadas pela gestão “Desenvolvimento Cidadão” do prefeito Oziel Oliveira (2005-2008), como forma de perceber se essas ações estão em consonância com o conceito de desenvolvimento urbano do Estatuto da Cidade.

Para realizarmos o proposto, utilizamos como parâmetro metodológico o modelo de análise local com base em Fonseca (2006). Conforme tal modelo, a implementação de uma estratégia de desenvolvimento depende de três variáveis: contexto histórico, recursos e ações institucionais. Vale ressaltar que esse autor utiliza tal modelo para analisar as estratégias de desenvolvimento econômico dos municípios, como forma de perceber o seu desempenho institucional em meio ao cenário global e competitivo. Nesta pesquisa, tentamos adaptar os parâmetros metodológicos de Fonseca (2006) à análise das estratégias de desenvolvimento urbano adotadas pelo governo local na cidade de Luís Eduardo Magalhães.

#### **Contexto histórico**

Sobre o contexto, analisamos como se deu a origem das duas áreas residenciais e sua evolu-

ção até o período atual. O objetivo aqui é identificar como ocorreu o processo de configuração das áreas residenciais pesquisadas, e se o governo local de Luís Eduardo Magalhães contribuiu de maneira direta (pela criação de infraestrutura) para a materialização desigual dessas áreas.

O bairro Santa Cruz originou-se do loteamento Aracruz, que pertencia à imobiliária de mesmo nome. Esse loteamento não recebeu nenhum tipo de investimento por parte da imobiliária que resultasse em uma maior valorização econômica, pois o interesse principal era vender os lotes baratos para trabalhadores rurais recém-chegados. Em 1985, foram construídas as primeiras casas por imigrantes pobres, nordestinos, originários principalmente da microrregião de Irecê, na Bahia. Por não ter opção de escolha, eles compraram o terreno e construíram suas casas nos lotes mais baratos do então povoado de Mimoso do Oeste, sem nenhuma infraestrutura.

Segundo dados da Associação dos Moradores do Aracruz (AMA), até o ano de 1994, estavam instaladas no bairro cerca de 200 famílias, responsáveis pela criação da associação. A importância deste ato está no surgimento do principal agente que vai trazer mudanças significativas para o bairro. As principais ações implementadas pela AMA foram a perfuração de um poço artesiano e instalação de encanamento que distribuiu água para todas as residências (quando a Empresa Baiana de Água e Saneamento (Embasa) assumiu o serviço de distribuição de água encanada, em 2000, todas as famílias já tinham acesso ao serviço); instalação da energia elétrica e o desmatamento do loteamento.

Todas essas ações encabeçadas pela Associação dos Moradores do Aracruz culminaram em melhoramentos na infraestrutura do bairro, que, ano após ano, crescia em número de habitantes. Em 2000, chegou a uma população de 7.545 residentes, distribuídos em 1.762 residências. Portanto, hoje o bairro Santa Cruz é o mais populoso da cidade, sendo constituído por imigrantes pobres originários principalmente da Região Nordeste.

**Uma especificidade do fenômeno da segregação residencial na cidade de Luís Eduardo Magalhães é que, além de ser caracterizado pela distribuição desigual da renda, também exibe uma diferenciação quanto à origem do fluxo migratório**

O Condomínio Pedra dos Sonhos foi lançado em junho de 2004 por Luiz Correia (dono da corretora de algodão Norte Mineira). Vale ressaltar que o que chamamos de Condomínio Pedra dos Sonhos, na verdade, é um clube fechado ao redor de um condomínio de luxo denominado Residencial Coton. O nome é uma homenagem à cotonicultura.

O local que deu origem ao Condomínio Pedra dos Sonhos era uma propriedade agrícola destinada ao cultivo de algodão. Devido a sua localização em área de expansão urbana, próximo ao limite do bairro Jardim Paraíso, esse terreno foi reconfigurado e deu origem ao condomínio/clube Pedras dos Sonhos.

De acordo com Corrêa (1989), um dos fatores que influenciam na valorização imobiliária é a amenidade existente no terreno onde se pretende construir residências de luxo. No caso da cidade de Luís Eduardo Magalhães, localizada numa área de cerrado, com uma paisagem bem homogênea, não há uma característica natural que possa ser utilizada como amenidade capaz de atrair uma clientela de alto poder aquisitivo. Por isso, Luiz Correia teve a ideia de investir em um clube fechado de luxo para valorizar o terreno que se encontra na área central do empreendimento. Segundo Rocha (2004), Luiz Correia investiu R\$ 7,5 milhões na implantação da infraestrutura do condomínio e na criação do clube Pedra dos Sonhos, que serviu de amenidade artificial para atrair os futuros moradores dos imóveis.

O clube fechado Pedra dos Sonhos surgiu com as seguintes atrações: campo de golfe com três lagos artificiais; kartódromo; floresta de pinheiro; pista de cooper com 2 km; e restaurante e pista de pouso de aviões de pequeno porte. Recentemente, foram implementados os seguintes equipamentos: quadra de tênis; quadras poliesportivas; quadra de squash; campo de futebol; academia de ginástica; salão de jogos e parque aquático com piscina aquecida. Em fase de finalização, estão os seguintes equipamentos: delicatessen e loja de conveniência. Hoje o Condomínio Pedra dos Sonhos conta com 12 residências, algumas das

quais chegam a custar mais de R\$ 1 milhão. No entanto, 35 lotes ainda não foram edificados e 13 não foram comercializados.

### Os recursos

#### **Um dos fatores que influenciam na valorização imobiliária é a amenidade existente no terreno onde se pretende construir residências de luxo**

Segundo Fonseca (2006), os recursos são os meios indispensáveis para as tomadas de decisões e ações. Além disso, podem ser utilizados não apenas como recursos em si, mas também como

causa/consequência das decisões e ações. Para esse autor, os recursos técnicos referem-se à criação de infraestrutura que privilegie a instalação de indústrias e a circulação de mercadorias, informação, pessoas e capital. Nesta pesquisa, consideramos como recursos técnicos os serviços públicos prestados nas áreas residenciais, tanto técnicos (infraestrutura), quanto sociais (educação e saúde). No que se refere aos recursos organizacionais, embora Fonseca (2006) considere uma gama de normatizações, optamos por analisar apenas o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), pois é o principal instrumento de planejamento urbano indicado pelo Estatuto da Cidade.

### Recursos técnicos

Neste item, o objetivo foi analisar a atuação do governo local enquanto ator hegemônico, de modo a perceber se suas ações têm aumentado a disparidade socioeconômica entre as duas áreas, contribuindo efetivamente para a especulação imobiliária, ou vêm procurando melhorar as condições do bairro Santa Cruz e, deste modo, amenizar essas disparidades.

Pedimos aos moradores que dessem notas de zero a 10 sobre os seguintes elementos das variáveis: 1. satisfação com a localidade em que vive; 2. sistema de calçamento do bairro; 3. sistema de iluminação do bairro; 4. sistema de rede de esgoto; 5. distribuição de água encanada; 6. serviço de coleta de lixo; 7. segurança pública; 8. áreas destinadas ao lazer público; 9. sistema educacional do bairro; 10. sistema de saúde do bairro. A justificativa para analisar a opinião dos moradores sobre os serviços públicos prestados é por acreditarmos na

vivência deles (intersubjetividade), pois ninguém conhece mais o lugar em que vive do que o próprio morador.

O critério de avaliação é o seguinte: somamos o total das notas em todos os quesitos, depois tiramos a média aritmética simples de cada quesito e a qualificamos entre os níveis: péssimo (média entre 0 a 2,9); ruim (média entre 3 a 4,9); regular (média entre 5 a 6,9); bom (média entre 7 a 8,9) e; ótimo (média entre 9 e 10). Em seguida, comparamos essas notas com os argumentos expostos pelos representantes do poder público: Eduardo Yamashita (secretário de Agricultura e Desenvolvimento Econômico) e Inácio Spengler (vereador e vice-presidente da AMA)<sup>3</sup>.

Analisando as médias das notas dos moradores do bairro Santa Cruz, percebemos que o maior problema apontado por eles se refere aos serviços de infraestrutura. As piores notas foram: rede de esgoto 0,43 e calçamento 3,06. Segundo Eduardo Yamashita, a infraestrutura dos bairros não era a principal meta da gestão “Desenvolvimento Cidadão”. A prioridade do governo local, segundo o secretário, foi educação, saúde, emprego e renda. Emprego e renda não entraram como elemento da variável por não estar diretamente relacionados à prestação de serviços públicos do bairro.

No entanto, a educação e a saúde foram avaliadas. Sobre o sistema de saúde, percebemos uma média não muito significativa, apenas 6,53. Sobre esta média, a justificativa é que, embora o governo local tenha desempenhado um bom papel – ao menos na visão de Eduardo Yamashita –, inclusive levando pacientes para serem tratados em hospitais particulares em Barreiras e Brasília, segundo os moradores, falta no bairro um hospital de grande porte. Vale ressaltar que, no bairro, existe um posto de saúde e outro prestes a ser inaugurado.

O sistema educacional foi o elemento da variável com a segunda melhor média, condizendo com

a fala do secretário quando afirma que a educação é uma das prioridades do governo. A média de 8,65 dada ao sistema educacional se justifica pela quantidade de escolas funcionando no bairro. São cinco ao todo, mais uma creche, além do apoio fornecido ao projeto Cidadão do Futuro, desenvolvido pela AMA. Esse projeto consiste basicamente em reforço escolar e a ajuda da prefeitura ocorre pelo fornecimento de professores.

A melhor média de todos os serviços públicos prestados pelo governo local foi para a coleta de lixo: 8,7. A estratégia do governo local nesse setor foi a terceirização do serviço. A justificativa para a média das notas dos moradores é que o caminhão de lixo cumpre o seu horário rigorosamente. No entanto, apesar de representar a média mais alta entre as variáveis, pudemos perceber lixo espalhado por algumas ruas do bairro. Inácio Spengler afirma que isso não é culpa da prefeitura e sim de alguns moradores que não respeitam o dia e hora de coleta.

O mais interessante na análise das médias das notas dos moradores do bairro Santa Cruz sobre os serviços públicos é que, mesmo com apenas três serviços classificados como bons e a maioria permeando entre ruim e regular, a média em relação à satisfação em morar no bairro é relativamente alta: 7,3. Isso se justifica por dois motivos: o primeiro é que, segundo os moradores mais antigos, o bairro melhorou muito desde sua fundação, e o segundo motivo encontra-se amparado nos laços de afetividade com o lugar vivido.

Antes de expor as médias das notas dos moradores do Condomínio Pedra dos Sonhos, é importante uma explicação sobre o direcionamento das perguntas do questionário. Como o governo local não tem responsabilidade com os serviços prestados dentro da área reservada ao condomínio, direcionamos nossas perguntas para os serviços públicos prestados no bairro Jardim Paraíso, que é onde se localiza o condomínio.

Analisando as médias das notas dos moradores do condomínio, percebemos um maior rigor sobre a avaliação dos serviços públicos prestados. Ape-

**Segundo os moradores, falta no bairro um hospital de grande porte. Vale ressaltar que, no bairro, existe um posto de saúde e outro prestes a ser inaugurado**

<sup>3</sup> Entrevistas concedidas durante a realização da pesquisa de campo – Abril de 2008.

nas a distribuição de água, que não é obrigação do poder público municipal, recebeu uma média classificada como boa (7,33). Os demais serviços apresentaram médias que variaram entre a classificação de péssimo e ruim.

O serviço de coleta de lixo, que no caso do bairro Santa Cruz recebeu a maior média de todos os elementos avaliados (8,7), no Condomínio Pedra dos Sonhos obteve uma média baixa (4,66). Nesse bairro, a coleta de lixo é feita pela mesma empresa

que faz o serviço no bairro popular e nos mesmos dias, só que em turnos diferentes. Ou seja, no condomínio, é realizada à tarde, enquanto no bairro, é feita pela manhã. A explicação para uma diferenciação tão grande nas médias justifica-se pelo que destacamos anteriormente: há um maior rigor na avaliação. Para os moradores do Condomínio Pedra dos Sonhos, a coleta deveria ser realizada diariamente.

Embora as condições do Jardim Paraíso sejam melhores que as do bairro Santa Cruz, percebemos também que há uma precariedade nos serviços de infraestrutura, o que justifica a nota baixa nesses quesitos: sistema de calçamento (2,5); sistema de rede de esgoto (1,16) e iluminação pública (4,0).

Outro dado que nos chama a atenção refere-se à educação e à saúde. O sistema educacional recebeu uma média geral de 4,66, enquanto que a saúde obteve a pior média de todos os elementos (0,5). A justificativa é que, por ser uma área nobre da cidade, onde as pessoas preferem os serviços particulares, não há uma preocupação do poder público na prestação desses serviços na localidade.

Por fim, comparando as médias referentes à satisfação dos moradores com a localidade em que vivem, percebemos que a média dos moradores do bairro Santa Cruz foi mais alta do que a dos residentes no condomínio de luxo. No bairro Santa Cruz, a média de satisfação foi 7,3, enquanto no Condomínio Pedra dos Sonhos, foi 6,33. Com relação a esse dado, percebemos uma diferenciação na interpretação da pergunta sobre a

satisfação com a localidade em que vive. No bairro Santa Cruz, os laços de afetividade com o lugar foi o que influenciou, enquanto que no Condomínio Pedra dos Sonhos os moradores centraram suas respostas nos problemas da localidade.

**Comparando as médias referentes à satisfação dos moradores com a localidade em que vivem, percebemos que a média dos moradores do bairro Santa Cruz foi mais alta do que a dos residentes no condomínio de luxo**

**Recursos organizacionais**

Segundo Fonseca (2006), os recursos organizacionais referem-se às normatizações e aos instrumentos de gestão local. Analisamos apenas o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da cidade, pois é o principal instrumento urbano indicado pelo Estatuto da Cidade aos governos locais. Como o PDDU é um instrumento muito complexo – que procura identificar e resolver as mais diversas questões referentes à cidade –, optamos por analisar apenas os aspectos que contemplam os elementos da variável recurso técnico, por entender que as baixas médias em quase todos os quesitos indicam os problemas a serem solucionados pelo plano diretor.

Vale ressaltar que o PDDU da cidade de Luís Eduardo Magalhães foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionado em junho de 2007, e suas ações prevêem um período de 10 anos após sua aprovação. Portanto, não é o nosso objetivo analisar os resultados de um plano que está apenas se iniciando, mas sim discutir alguns de seus artigos e projetos estratégicos como forma de perceber uma possível melhoria nas condições socioespaciais das áreas pesquisadas.

Quando analisamos os recursos técnicos, percebemos que a maioria dos elementos indicados em nossa pesquisa obteve médias classificadas entre regular, ruim e péssimo, nas duas áreas pesquisadas. Contudo, os elementos referentes à infraestrutura obtiveram as piores notas. No Art. 26, Inciso I do PDDU (LEM, 2007), está prevista a supressão de áreas com problemas de infraestrutura. Além disso, o parágrafo único deste mesmo artigo afirma que a unidade de vizinhança Santa Cruz Sul poderá ter tratamento prioritário para a implantação de infraestrutura.

O Capítulo VIII da supracitada lei é destinado à resolução dos demais problemas indicados pelos moradores, caracterizada como ações a serem priorizadas. Sobre o abastecimento de água, o acesso a toda a população será garantido por duas ações: ampliação da oferta de água tratada, com a perfuração de poços artesianos, e ampliação da capacidade de armazenamento. As medidas previstas para melhorar a limpeza urbana são: elaboração do Plano de Gestão de Limpeza Urbana (PGLU), com o intuito de priorizar a ampliação da estrutura de varrição e coleta domiciliar; incentivo para implantação de coleta seletiva e de uma indústria de reciclagem do lixo; incentivo a programas de educação ambiental nas escolas e implantação de aterro sanitário municipal. Sobre a energia elétrica, consta incentivar o uso de novas fontes, mediante estudo do potencial de geração de energias solar ou eólica.

Sobre a questão do sistema de saúde, as medidas são: a melhoria constante do hospital principal da cidade e da rede de postos de saúde e implantação de um novo hospital. Quanto ao sistema educacional, o plano diretor prevê a ampliação do serviço por meio das seguintes ações: capacitação e treinamento de professores, implantação de novas unidades de ensino fundamental, implantação de novas creches, ampliação de áreas esportivas nas unidades escolares.

Outro serviço que consta no PDDU é o de segurança pública, cujas medidas são: gestão conjunta com os órgãos estaduais e federais de segurança pública, com o intuito de aumentar a participação desses agentes no território municipal, implementação de órgãos municipais de fiscalização e polícia administrativa.

Essas medidas previstas e tidas como prioritárias pelo plano diretor referem-se a todo o território municipal e não apenas às áreas residenciais estudadas. Mesmo assim, condizem com os resultados de nossa pesquisa no que se refere à prestação dos serviços públicos. Pode-se perceber que algumas das propostas do PDDU já começaram a ser implementadas, ao menos no bairro Santa Cruz (segundo informações do representante da AMA).

### **O projeto estratégico prevê a pavimentação, urbanização e complementação do sistema viário**

Analisando o PDDU, não percebemos nenhuma ação prevista que fosse direcionada às mediações do Condomínio Pedra dos Sonhos. O representante do poder público municipal afirmou que “[...] aquela área era uma área exclusivamente residencial, sem carências específicas”. No entanto, acerca do bairro Santa Cruz, ele atestou que “[...] este possui carências específicas que necessitavam serem sanadas”.

Verificamos que o plano diretor contempla um projeto estratégico específico para o bairro Santa Cruz. A justificativa para a sua elaboração diz respeito à densidade populacional do bairro e por ele ser caracterizado como área de problema socioeconômico da cidade. O projeto estratégico prevê a pavimentação, urbanização e complementação do sistema viário; complementação da iluminação pública; criação de praças públicas; complementação das redes de água e energia elétrica; implantação de creches e escolas; além da construção e distribuição de 500 unidades habitacionais. Dessas obras, algumas já começaram, principalmente a construção das unidades domiciliares. Em fevereiro de 2008, a prefeitura assinou contrato com a Caixa Econômica para a construção de 200 casas populares.

### **Ações institucionais**

Segundo Fonseca (2006), as ações institucionais representam a forma pela qual são implementadas as políticas públicas. Em nossa pesquisa, analisamos o nível de participação popular dos moradores do bairro Santa Cruz e do Condomínio Pedra dos Sonhos, na elaboração do plano diretor. Primeiro, consideramos as estratégias adotadas pelo governo local para conscientizar e incentivar as pessoas a participarem de sua elaboração. Depois analisamos o grau de conhecimento e participação dos moradores sobre o PDDU. A importância dessa análise está na garantia, pelo Estatuto da Cidade, da participação popular na elaboração, implementação e fiscalização do PDDU. A participação ativa dos cidadãos na política urbana poderá garantir um planejamento urbano que vise a um desenvolvimento socioespacial de fato (SOUZA, 2001).

De acordo com o representante do poder público, a população foi convocada a participar das assembleias públicas por meio de anúncios em carros de som e rádio comunitária. Instituições como escolas, universidades, igrejas, associações de bairro, associação de empresários e sindicatos receberam o convite gráfico. O secretário de Agricultura e Desenvolvimento Econômico afirma também que, na elaboração do PDDU, ocorreram dois momentos: o primeiro foi de apresentação à população do que seria o plano e a sua importância para o desenvolvimento urbano da cidade; o segundo foi a sua elaboração, com 12 assembleias públicas em um período de um ano e meio de discussões. Vale ressaltar que a população só participou do primeiro momento, de apresentação do PDDU. As instituições representativas de classe participaram mais ativamente da elaboração do plano. Além disso, foi contratada uma empresa de Salvador especializada em elaboração de projetos urbanísticos.

Sobre a participação das associações de bairro, constatamos que, em relação às mediações do Condomínio Pedra dos Sonhos, não houve nenhuma reivindicação por parte dos representantes da associação de moradores do bairro Jardim Paraíso. Segundo o secretário, por ser uma área essencialmente de construção de condomínios, não há necessidade de medidas mais específicas. No entanto, no caso do bairro Santa Cruz, houve uma participação mais ativa da associação de moradores, por ser uma área mais complexa. Além da função residencial, com graves problemas sociais, ainda há na localidade um intenso comércio varejista que precisa de ordenamento. Como não houve registro de participação em prol das mediações do Condomínio Pedra dos Sonhos, concentramos nossa atenção à forma de participação popular dos moradores do bairro Santa Cruz.

Segundo Inácio Spengler, ele próprio participou ativamente da elaboração do plano diretor no papel de vice-presidente da AMA e vereador, e Ariston Correia Andrade, como atual presidente dessa associação de moradores. O proces-

**O processo de participação foi feito da seguinte forma: a população era informada sobre o plano diretor e convocada a participar das reuniões**

so de participação foi feito da seguinte forma: a população era informada sobre o plano diretor e convocada a participar das reuniões da AMA pela rádio comunitária da associação. Nas reuniões, eram apresentadas as propostas. Depois de discutidas e aprovadas, Inácio e Ariston eram incumbidos de defendê-las nas assembleias públicas. O ponto negativo desse processo era o baixo número de indivíduos que participavam das reuniões, em média 10 pessoas, sendo que todas eram membros da associação.

Após esse breve relato da forma como foi realizada a elaboração do plano diretor, vamos analisar o grau de conhecimento e participação da população das áreas residenciais estudadas. No Condomínio Pedra dos Sonhos, 80% dos moradores entrevistados já tinham ouvido falar do plano diretor por meio de programas de rádio, conversas sociais e visita a órgãos públicos. No entanto, nenhum deles participou das assembleias ou reuniões para discutir o plano. No bairro Santa Cruz, obtivemos o seguinte resultado: 96,77% dos moradores pesquisados declararam não ter ouvido falar do plano diretor.

Analisando a maneira como foi elaborado o PDDU da cidade de Luís Eduardo Magalhães e o grau de informação e interesse dos moradores das duas áreas residenciais, constatamos que não houve uma participação popular, de fato, na sua elaboração. No caso do condomínio, por falta de interesse dos moradores pelas questões sociais, e quanto ao bairro Santa Cruz, por falta de informação.

## CONCLUSÃO

Constatamos que a cidade de Luís Eduardo Magalhães possui uma forte segregação residencial, concretizada pela intensa homogeneidade interna com relação às variáveis status social e origem dos moradores das duas áreas pesquisadas. Percebemos, além da forte homogeneidade interna dessas áreas, uma grande disparidade externa, quando comparamos os índices referentes



às áreas residenciais. Inclusive identificamos que, além da disparidade econômica, comum no caso de segregação residencial no Brasil, constata-se que ocorre também uma diferenciação em relação à origem dos moradores referente ao fluxo migratório.

Sobre a análise das estratégias de desenvolvimento socioespacial no que concerne ao contexto, não identificamos nenhuma intervenção do governo local que pudesse gerar diferentes valores econômicos nos terrenos que deram origem às duas áreas residenciais. O resultado das ações, principalmente dos promotores imobiliários, é que criaram loteamentos com diferentes níveis de infraestrutura, além de investimento na criação de amenidade artificial com o intuito de valorizar a área do condomínio.

Na análise feita sobre os recursos técnicos implementados nas duas áreas residenciais, defendemos a ideia de que o governo local não criou nenhum favorecimento em suas ações para a valorização da área onde se localiza o Condomínio Pedra dos Sonhos em detrimento do bairro Santa Cruz. Inclusive, acreditamos que há uma deficiência generalizada na prestação de serviços públicos, principalmente no tocante à infraestrutura.

Com relação à avaliação feita sobre o PDDU, observamos que ele condiz com os problemas urbanos existentes na cidade, inclusive direcionando parte das medidas a serem adotadas exclusivamente à área do bairro Santa Cruz. Este é um ponto positivo na elaboração de estratégias de desenvolvimento urbano do município, pois pode melhorar futuramente as condições sociais do bairro, aumentando a qualidade de vida dos seus habitantes. No entanto, no que diz respeito às ações institucionais, averiguamos o fracasso na implementação de ações que visassem informar e conscientizar a população sobre a importância de participar na elaboração, implementação e fiscalização do PDDU. Essa falta de participação popular pode ser um problema no que se refere à garantia de que as medidas estabelecidas no plano diretor sejam cumpridas.

Conclui-se que, embora o governo local não tenha contribuído diretamente na materialização das áreas segregadas, suas ações ainda não são capazes de garantir o desenvolvimento socioespacial urbano, conforme prevê o Estatuto da Cidade.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- FONSECA, A. A. M. da. *Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana: UEFS, 2006.
- IBGE. *Contagem da população 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. (Prefeitura). Lei nº 255, de 14 de junho de 2007. Aprova o Plano Diretor de Luís Eduardo Magalhães, define o perímetro urbano, o uso e ocupação do solo urbano e da outras providências. Disponível em: <[http://www.cmlem.ba.gov.br/leis/2007/255b\\_2007.html](http://www.cmlem.ba.gov.br/leis/2007/255b_2007.html)>. Acesso em: 15 abr. 2008.
- RIBEIRO, L. C. de Q. Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço da cidade na gestão do território. In: RASSI NETO, E.; BÓGUS, C. M. (Org.). *Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada*. Brasília: OPAS/OMS, 2003. p. 155-180. (Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde, v. 3).
- ROCHA, A. do A. Região oeste da Bahia exhibe sinais de riqueza. *Valor Econômico On-Line*. 10 set. 2004. Disponível em: <[http://internotes.fieb.org.br/retec/sgi\\_noticias.nsf](http://internotes.fieb.org.br/retec/sgi_noticias.nsf)>. Acesso em: 23 abr. 2008.
- ROLNIK, R. (Org.). *Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- SAULE JUNIOR, N. Plano Diretor: comentários jurídicos e administrativos. In: ROLNIK, R. (Org.). *Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

# Intervenções urbanas e unidades existenciais: o Projeto Rio Cidade como um estudo de caso\*

Carlos Fernando Gomes Galvão de Queirós<sup>A</sup>

## Resumo

Este artigo, resumo de nossa tese de doutorado, tem por objetivo explicitar a análise que fizemos de alguns processos de formação de um espaço urbano concebido na cidade do Rio de Janeiro, pelo estudo de caso do Projeto Rio Cidade. Esse projeto está inserido numa lógica capitalista de valorização espacial e remodelado por intervenções na base física da cidade, a partir de uma determinada concepção arquitetônica que apreende esse espaço urbano como sinônimo de espaço arquitetônico sem o ser. A concepção ideológica do Rio Cidade trabalhou o espaço arquitetônico do Rio de Janeiro como se fora o espaço urbano da cidade e, com isso, interveio, basicamente, em sua materialidade para, por meio dela, criar uma nova imagem de cidade, mais ordenada e com novos espaços públicos. Para entender esse processo, fizemos uso de leituras de livros e artigos sobre a temática, além da análise de documentos oficiais e da realização de entrevistas com técnicos que estiveram envolvidos, direta e indiretamente, com o Rio Cidade e com alguns moradores do bairro escolhido como modelo analítico: Botafogo.

**Palavras-chave:** Espaço. Representação. Planejamento urbano. Existência. Projeto Rio Cidade.

## INTRODUÇÃO

O espaço urbano, na discutível hipótese de que existe “o” espaço urbano e não “espaços urbanos”, tem sido objeto de intervenções, as mais variadas, desde pelo menos a segunda metade do século XIX. O Rio Cidade foi um projeto de intervenção urbana, realizado na cidade do Rio de Janeiro na última dé-

## Abstract

*This article summarises a doctorate thesis and aims to explain an analysis carried out on some of the formation processes of an urban area in the city of Rio de Janeiro, using the Rio Cidade Project as a case study. This project was based on the capitalist logic of increasing spatial value and has been remodelled through interventions on the physical base of the city, utilizing a prescribed architectural concept that sees this urban area as an architectural space even though it is not one. The Rio Cidade Project's ideological concept treated the architectural space of Rio de Janeiro as though it were an urban area in the city and thus developed a, mainly material, intervention in order to create a new image of a more ordered city with new public spaces. To understand this process we reviewed books and articles on the theme, analyzed official documents and carried out interviews with the technicians who were, directly or indirectly, involved with the Rio Cidade Project and with residents of Botafogo, the neighbourhood selected for the analytic model.*

**Keywords:** Space. Representation. Urban planning. Existence. Rio Cidade Project.

cada do século XX, mais precisamente entre 1993 e 2001. A pesquisa lançou mão de um estudo de caso no bairro de Botafogo, quando aferimos, ainda que por meio de pequena amostragem, diferenças existentes entre a imagem institucional de cidade, construída a partir do discurso político-espacial da prefeitura carioca enunciado pelo projeto em questão, e as imagens que foram construídas a *posteriori* do final do projeto, por moradores de Botafogo, e alguns impactos desse processo em suas vidas. Uma cidade não inibe percepções e vivências subjetivas: ela as contém, por mais que vários planejadores tentem remodelá-la para um “cidadão ideal”.

\* Este artigo é o resumo de nossa tese de doutoramento em Ciências Sociais, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), intitulada *Rio Cidade: contribuição a um debate sobre um espaço urbano concebido*.

<sup>A</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); mestre em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciências e Tecnologia (IBICT); graduado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF); presidente da ONG Cidade Viva. cfgalvao@terra.com.br

## ESPAÇO URBANO: PRODUÇÃO (MATERIAL) E SENTIDO (EXISTENCIAL) DA IMAGEM (REPRESENTAÇÃO) DE CIDADE (VIVA)

Para Santos (1997), o “espaço” é indissociável do elemento humano, sendo apreendido a partir do binômio “forma-conteúdo”, isto é, pela forma que não tem existência empírica e filosófica se a considerarmos separadamente do conteúdo, e um conteúdo que não pode existir sem a forma que o “abriga”, por assim dizer. Historicamente, outros autores consideraram “espaço” como uma espécie de recipiente sem conteúdo ou a *priori* da existência humana. Kant (1989), por exemplo, entendia “espaço” como uma área matemática, definição por muitos assumida, como vários planejadores urbanos (desde fins do século XIX), e, como tal, vazios a serem preenchidos de modo racional, por meio de uma planificação. Espaço seria, assim, um ente empírico e previamente dado à reflexão de técnicos. Não obstante, em autores como Bachelard (1996, p. 27-28),

[...] o espaço percebido pela imaginação não pode ser o espaço indiferente e entregue à mensuração e à reflexão do geômetra. É um espaço vivido. E vivido não em sua positividade, mas com todas as parcialidades da imaginação. [...] No reino das imagens, o jogo entre o exterior e a intimidade não é um jogo equilibrado.

Reconstruímos simbolicamente nossos espaços quando os representamos sensorial e cognitivamente. E o espaço de uma representação, segundo Bettanini (1982, p. 97), pode ser aquele que

[...] ilustra os universais simbólicos: os valores, isto é, a estrutura de referência sobre a qual se fundamenta a ordem institucional [...]. O espaço de representação é, portanto, o produto do código geral da cultura administrada pela ordem institucional. Como elemento de legitimação, o espaço de representação produz novos significados – em relação àqueles já atribuídos.

Na ótica do autor, “[...] o espaço de representação, próprio da sociedade no status nascenti, é portanto reapropriação” (BETTANINI, 1982, p. 99). Quando

### Reconstruímos simbolicamente nossos espaços quando os representamos sensorial e cognitivamente

apreendemos mentalmente uma coisa, a reconstruímos num contínuo processo de apropriação/devolução/reapropriação cognitiva e sensitiva dessa coisa, ou seja, num processo de apreensão do mundo. Este processo de representação é que permite às pessoas a “manipulação” de fatos da cotidianidade, como queriam Agnes Heller e outros. Para de Soja (1993, p.101), “[...] o espaço em si pode ser primordialmente dado, mas a organização e o sentido do espaço são produto da translação, da transformação e da experiência sociais”.

No entender de Lefebvre (2000), trazendo Gramsci para o debate, o domínio político é exercido sobre toda a sociedade, e o espaço social não poderia deixar de ter sua parcela de construção baseada na hegemonia de determinados grupos e classes dominantes. Ele mostra que o espaço acaba, assim, servindo à hegemonia e que esta é exercida por meio do espaço. É a prática espacial, para o autor, associada à realidade social, que faz surgir no mundo o que chamou de espaço percebido. Devemos conceituar, também, o que o filósofo chamou de espaço concebido, que seria assim definido pelos cientistas, pelos planejadores urbanos, que teriam passado, com isso, a identificar percebido com concebido. No entender de Lefebvre, existe, ainda, o espaço de representação, que é o espaço vivido propriamente dito, pois é mais vivido do que concebido e, dado esse fato, pode misturar ideologia e saber no interior de uma prática socioespacial. Se há produção social, para Lefebvre, há processo produtivo de espaço. Assim, o autor insere um quarto conceito: o espaço apropriado (LEFEBVRE, 2000). Isso vale tanto para o nível concreto, da materialidade dos objetos espaciais como, por exemplo, o mobiliário urbano, quanto para o nível simbólico, como a intangível, mas perceptível, imagem de cidade que todos construímos na vivência do dia a dia, construída concreta e discursivamente. Todo discurso – e as forças hegemônicas têm o seu discurso espacial – engendra um sentido, e este só pode ser concebido e entendido a partir do

arcabouço cultural em que foi gerado e em que circula. Segundo Verón (1980, p. 179),

[...] o sentido concerne à produção do dis-positivo significante: quando se emprega uma expressão em lugar de outra, o sentido muda. A denotação concerne ao “mundo” construído pela linguagem e toda linguagem constrói o mundo, quer seja ele proposto como imaginário ou como real, como abstrato ou como concreto, como significante ou como “puramente” material.

O ideológico tece o modo de atuação do senti-do produzido: não pode, por isso, ser confundido com o sentido em si mesmo. Verón (1980, p. 192-193) define assim o que entende pelo conceito:

Uma ideologia não é um repertório de conteú-dos [...] é uma gramática de engendramento de sentido, de investimento de sentido em matérias significantes [...] temos de dispor dos meios de descrever um sistema finito e enumerável de regras de engendramento para dar conta de uma produção de sentido que é finita.

Segundo Castells (1983, p. 307), “[...] uma ideologia não se define por si só, mas por seu efeito social, o qual permite compreender, por sua vez, os contornos próprios ao discurso ideológico”. Não existe discurso neutro, mesmo o discurso científico é ideológico, pois produz um sentido social que é um fundamento e um produto da sociedade que o produziu. Por isso, Verón (1980, p. 219-220) afirma que “[...] todo discurso se enuncia no imaginário. Só que este imaginário é socialmente construído e é específico para cada tipo de discurso”, seja institucional ou não.

Ideologicamente, como se produzem lugares urbanos como os bairros? O sociólogo francês Raymond Ledrut centra o foco de análise no bairro que, para ele, não é apenas uma delimitação topográfica ou administrativa: é uma realidade sociológica. Entretanto, como alerta o autor,

[...] a importância e a determinação sociológica, em sentido estrito, não deve, sem embargo, nos conduzir a minimizar a função da extensão – distância e proximidade – ligada ao volume e à densidade das aglomerações de onde se formam os bairros [...] Se trata, pois, de saber qual, e de captar as relações existentes entre as condições espaciais e as condições sociais na estruturação das cidades (LEDROUT, 1976, p. 119).

Sendo, pois, uma realidade, não apenas sociológica, mas também histórica e geo-

gráfica (e política e cultural), um bairro é, no limite do que um conceito pode ser, efetivamente reduzido, sem perder a essência do que se está querendo definir, uma verdadeira unidade existencial. Eis, pois, a importância que assume em cidades de médio e grande porte.

### **A IDEOLOGIA CAPITALISTA COMO PRODUTORA DE UM SIGNIFICADO ESPACIAL**

No capitalismo, o consumo é teleológico e alguns dos objetos de consumo da atualidade são discursos padronizados, como os espaciais de vários planejadores urbanos, sendo eles sempre expressões ideológicas. Entender a ideologia dominante no sistema político é essencial para que os seres, individualmente, e os grupos ou classes sociais, coletivamente, possam ter condições de superar seu estado de alienação política, construindo uma nova hegemonia.

O espaço urbano, em sua materialidade, é visto e percorrido; em sua existencialidade cultural, econômica e política, é sentido e vivenciado. O espaço urbano, no capitalismo pós ou hipermoderno, passou a ser apreendido e (re)modelado como sinônimo de sua dimensão material ou, em outras palavras, geométrica, uma vez que esse sistema econômico tem a necessidade de transformar tudo em mercadoria. Passou o espaço capitalista a ser, também ele, uma mercadoria e, como tal, passível de extração de mais-valia. Na cidade do Rio de Janeiro, esse poder adotou, entre 1993 e 2008, um modelo de gestão urbana que se propôs, ao

menos na instância do discurso, a preparar o Rio de Janeiro para ser um grande centro fixo de comando de fluxos, especialmente de serviços.

### O ESPAÇO URBANO CAPITALISTA COMO UMA REPRESENTAÇÃO SUBJETIVA EM DISPUTA

O espaço urbano é uma entidade coletiva, com sua própria “personalidade” e sua própria “aparência” ou, em termos mais técnicos, com suas regras de convivência social e com sua estética. Numa certa tentativa de aproximação com a psicanálise, se formos brincar um pouco com a expressão “espaço urbano”, buscando uma sigla para ela, podemos pensar em “EU”, ou seja, um grande “indivíduo coletivo”, que cria, cultural, política e economicamente, o seu espaço, cujo primeiro plano de leitura pode ser o que conceitualmente chamamos de “paisagem”. Os objetos desta paisagem, analisados contextualmente, são, segundo Luchiari (2001, p. 12-13) “[...] imbuídos de significação e intencionalidade”. É a paisagem que dá forma à ação; é sua materialidade que permite, no entender da autora, “[...] a concretude de suas representações simbólicas” (LUCHIARI, 2001, p. 13-14).

A espacialidade, um sentimento-produto da vivência do ser em seu posicionamento consciente perante o mundo, pode, por esse motivo, ser o resultado da percepção que temos de nossos espaços e da relação de uso que mantemos com os objetos que estão ao nosso redor. O espaço é, pois, um dos resultados da consciência do ser de ser ele um ser consciente de si, do outro e consciente do mundo material no qual vive e com o qual interage. Como dizia Sartre (1997), o ser não é; ele se “possibiliza”. E, na linha que estamos adotando, “possibiliza”, também, suas representações/imagens de mundo, como o espaço urbano. Isso a partir, em boa medida, das informações e das não informações da nova estética dos lugares urbanos (bairros) remodelados, transmitidas, por exemplo, por um projeto de intervenção como o Rio Cidade e/ou a partir da percepção que o ser-cidadão realiza ao “ler e interpretar” seu novo espaço e sua

“nova cidade”. Contudo, não são apenas os seres que, subjetivamente, têm suas representações espaciais: as instituições sociais como o Estado, aqui entendido como o poder público, igualmente têm as suas imagens e discursos de mundo e de espaço e também realizam suas ações diárias a partir dessas imagens e desses discursos. E o fazem, como entes coletivos, segundo parâmetros mais ou menos ideológicos.

**Há um valor no espaço, uma vez que ele é, do mesmo modo, “palco de processos que nele ocorrem”**

### IMAGEM (ESTÉTICA; VISUAL) COMO VALOR E REPRESENTAÇÃO (DE ESPAÇO URBANO)

Em sua intangibilidade – dimensão existencial –, cuja representação é tanto subjetiva quanto social, a cidade é uma “imagem pública”. Podemos ter uma imagem visual concreta, ou seja, de um objeto real e de uma imagem mental, que é uma forma de apreensão, por parte do ser, de um objeto, tangível ou intangível, que não é ele mesmo. Uma cidade pode ter as duas formas de imagens. Por exemplo, com objetos tangíveis, na sua dimensão geométrica e cartograficamente representável, deve ser tratada como um objeto arquitetônico e de engenharia. Maria Eliane Kohlsdorf mostra que “[...] a geometria euclidiana fornece instrumentos de fácil manejo e que coincidem com uma representação secundária do espaço, onde se expressam suas dimensões, proporções e predicados relacionais da estrutura de suas respectivas formas” (KOHLSDORF, 1996, p. 171). Costa e Moraes (1999, p. 123), a partir da teoria marxista do valor, afirmam:

Sendo o espaço (e tudo o que ele contém) uma condição universal e preexistente do trabalho, ele é, desde logo, um valor de uso, um bem de utilidade geral. A produção, desta forma, sempre se realizará sobre formas preexistentes, sejam naturais ou sociais. [...] É por isso que o espaço é uma condição geral da produção.

Esse é o valor do espaço capitalista. Por outro lado, há um valor no espaço, uma vez que ele é, do mesmo modo, “palco de processos que nele ocorrem”. Ou seja, as relações (sociais) de produção e a produção em si, mesmo não parecendo ser especificamente espaciais, são, no mínimo, dotadas de espacialidade, e elas também entram na compo-

ção do valor de uma mercadoria (COSTA; MORAES, 1999, p. 128). Para Fridman e Siqueira (2003, p. 26), “[...] o produto chamado ‘cidade’ é concebido e realizado exatamente seguindo os mesmos métodos recomendados pelo marketing: deve ser atraente e mostrado diretamente em suas características mais desejáveis, sendo a sua venda a mais desimpedida possível”.

É um equívoco a afirmação de que apenas construir ruas, praças etc. é construir espaço urbano, se estivermos de um

lugar da fala que não o da Arquitetura e da Engenharia Civil (ou, ao menos, de uma parte de suas correntes de pensamento) ou que não o do senso comum. A “cidade arquitetônica”, por assim dizer, e seu espaço arquitetônico são apenas a base para a constituição do(s) espaço(s) social(is). Uma cidade não é uma construção de espaço, mas uma construção existencial que é materializada no espaço.

Uma cidade pode ser definida, não apenas, mas também, como a organização cultural, econômica e política de um espaço físico e seus elementos como um rio ou o mobiliário urbano. Eni Orlandi diz que há um certo “eu” urbano, que produz sentidos sociais no, a partir do e para o espaço urbano. A autora afirma que a cidade tem significados e formas, e ambos têm a sua “narrativa” que pode ser “lida” pelas pessoas (ORLANDI, 2001, p. 10-11). As relações sociais são sempre “de sentido” e, por isso, “[...] não restam espaços vazios na cidade, sua realidade estando toda ela preenchida pelo imaginário urbano” (ORLANDI, 2001, p. 14).

Do ponto de vista arquitetônico, uma cidade pode ser definida, nas palavras de Kohlsdorf (1996, p. 19), como “qualquer espaço intencionalmente produzido [...] toda construção social é, efetivamente, projetada”. Mais uma vez, a concepção de espaço urbano, quando construída a partir do conceitual de uma certa vertente da Arquitetura, define cidade como sendo o produto de um projeto e, ainda que ressalte que esse é socialmente construído, é, na essência, um projeto. E se levarmos em consideração o que é definido como projeto na Engenharia e na Arquitetura (um plano geral para a construção

de uma obra, com plantas e cálculos), fica fácil percebermos que uma cidade, nessa concepção, pode ser, efetivamente, remodelada na prancheta. É o jogo de interesses técnicos e, não raro, de grupos e/ou classes sociais hegemônicos e suas concepções ideológicas que estão por trás dessa definição de espaço urbano.

Ora, uma consequência dessas ideias é que há uma separação entre o que podemos chamar de espaço arquitetônico e espaço urba-

no. Embora complementares, são diferentes e autônomos: o espaço arquitetônico é uma das formas de leitura, interpretação e intervenção do espaço urbano, não se confundindo com ele. O problema aparece quando essa dimensão arquitetônica – ou geométrica – é tida como *a priori*, como se essa *res extensa* existisse independentemente de um ser e de um conjunto de seres (sociedade) que a percebem como “extensa” e que lhe dão significado; como se o material significasse a existência e não o contrário.

### **O ESPAÇO URBANO E ALGUMAS DE SUAS LEITURAS (TÉCNICAS) POSSÍVEIS OU A ARQUITETURA COMO LINGUAGEM ESPACIAL**

A visão da Arquitetura sobre o conceito “espaço” é importante porque foi esse “olhar” que conduziu as obras do projeto Rio Cidade e pode ser apreendida, por exemplo, pelo menos em uma de suas vertentes, a partir das ideias do professor Sílvio Colin, quando afirma o seguinte:

Ao mesmo tempo em que o espaço é o lugar-continente de todos os corpos, a extensão onde ocorrem todos os eventos, o meio vazio onde os seres se locomovem e onde estão situados os objetos, para o arquiteto o espaço é, também, uma coisa extensa, uma existência objetiva, uma “matéria” à qual ele terá de dar forma (COLIN, 2000, p. 57-58).

A definição acima pode expressar o que podemos chamar de espaço arquitetônico, mas não espaço, universalmente falando, ou mesmo espaço urbano, como categoria conceitual passível de alguma

generalização para outras áreas do conhecimento humano, se adotarmos a perspectiva política e existencialista da tese e deste artigo. Nesta perspectiva, quem tem forma, ao contrário do que afirmam alguns, não é o espaço, um ente intangível, mas os objetos e construções, animados e inanimados, que estão dispostos sobre a base física que caracteriza a dimensão geométrica do conceito espaço. Este último tem estética e simbologia, elementos materiais e existenciais, mas não tem uma forma clássica, se esta for entendida como algo que podemos ver e tocar. Segundo Argan (1992), no período modernista, o Urbanismo foi definido como uma disciplina criada para estudar a cidade e planejar o seu desenvolvimento e foi o resultado da mistura de diversas áreas do saber humano, como a Sociologia, a Economia e a Arquitetura, por ele citadas. No seu modo de ver, o Urbanismo não deveria ser confundido com o que chamou de “Arquitetura Urbana”.

## O PROJETO RIO CIDADE E SUA PROPOSTA

O Rio Cidade foi um projeto de governo, executado pelos prefeitos Cesar Epitácio Maia (1993-1996 e 2001-2008) e Luis Paulo Fernandez Conde (1997-2000), e teve por objetivo declarado a reconstrução de alguns espaços públicos cariocas, de modo pontual, alguns dos eixos comerciais cariocas (chamados de “polos irradiadores”), incluindo o disciplinamento e a melhoria da circulação de pedestres nos eixos mencionados, chamados de “estruturantes”. Segundo seus idealizadores e alguns de seus realizadores, entrevistados, e a partir de leitura feita em documentos oficiais, o Projeto Rio Cidade optou por reforçar o que eles identificaram como sendo polos de atração descentralizados, subcentros de uma metrópole (dita) polinuclearizada em contraposição ao modelo dicotômico de cidade “centro x periferia”. A proposta foi fazer essa integração com intervenções pontuais apenas nos eixos estruturantes, o que, por uma espécie de “irradiação” (efeito dominó), levaria o entorno a se desenvolver também.

### **A vida humana tem os seus espaços e, pelo até aqui exposto, podemos falar em uma certa Sociologia do Espaço Urbano**

As obras do Rio Cidade foram feitas por meio de escolha, por concurso público, de escritórios de arquitetura que para a empresa se apresentaram, e o edital foi lançado no segundo semestre de 1993 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto Municipal de Informática e Planejamento (Iplanrio). Inscreveram-se, no total, mais de 70 equipes de arquitetos, engenheiros de tráfego, paisagistas, *designers*, psicólogos e sociólogos. O resultado oficial do Rio Cidade I foi divulgado em 8 de outubro de 1993.

No total, foram realizadas obras em 17 bairros no Rio Cidade I, em sua primeira fase, entre 1994 e 1997, a saber: Bonsucesso, Campo Grande, Catete, Centro, Copacabana, Ilha do Governador, Ipanema, Leblon, Madureira, Méier, Vila Isabel, Botafogo (Voluntários da Pátria), Pavuna, Penha e Tijuca. Em um segundo momento, entre 1998 e 2000, foram concluídas as obras de Laranjeiras e Taquara. No Rio Cidade II, iniciado ainda no segundo semestre de 2000 e com algumas obras inconclusas até pelo menos meados de 2006, foram incluídos os seguintes locais: Bangu, Freguesia, Grajaú, Largo do Bicão, Madureira, Marechal Hermes, Praça Seca, Rocha Miranda, Santa Teresa, Benfica/São Cristóvão, Rua Uruguai, Haddock Lobo, Irajá, Ramos, Rocha Miranda, Realengo e Santa Cruz. Estavam previstas, mas sem prazo marcado, obras em Campo Grande (realizada), Jardim Botânico, Maracanã, Pedra de Guaratiba e Presidente Vargas (não realizadas). Outras obras estavam previstas, tanto para o Rio Cidade I quanto para o II, mas não foram sequer iniciadas.

## IDEOLOGIA (ESPACIAL) NO RIO CIDADE

A vida humana tem os seus espaços e, pelo até aqui exposto, podemos falar em uma certa Sociologia do Espaço Urbano, onde os lugares, geométricos e existenciais, articulados, ganham (ou deveriam ganhar) destaque. A construção de espaços com pouca estrutura física e moradores com pouca educação formal e pouco acesso às estruturas de poder e ascensão socioeconômica geram uma exclusão espacial que, por sua vez, também não é homogê-

nea, sendo a diferenciação ainda mais fragmentária do sítio urbano. Lugares urbanos (bairros) tornam-se, digamos dessa maneira, alguns segregados, outros segregadores. Qual o lugar de negros e pobres? Roda de samba? Roda de capoeira? Prisões? Quais outros mais, socialmente falando? A espacialidade e a cultura refletem a hegemonia ideológica: há espaços de poder e espaços de não poder.

Em um projeto de intervenção urbana como o Rio Cidade, não se pode ter a ilusão de que todos os problemas serão resolvidos. Reurbanizar uma praça não é apenas fazer uma obra, ainda que partes da estrutura física também sejam contempladas. Se um local é sujeito a alagamento, é necessário todo um trabalho num entorno mais amplo, às vezes tendo que atingir alguns quilômetros das galerias pluviais, senão não há drenagem que adiante e, nesse caso, as obras ficarão obsoletas pouco tempo depois de concluídas. Os projetos Rio Cidade I e II contemplaram, em parte, esta questão, mas apenas nos eixos estruturantes e no entorno mais imediato, até uns 20 ou 30 metros, no máximo – e, assim mesmo, enquanto o material durou, visto a falta de manutenção, não prevista no Rio Cidade. Em alguns bairros, as obras foram reduzidas, em virtude de restrições orçamentárias, como em Rocha Miranda, onde passaram de quatro hectares para um hectare.

A arquiteta Sônia Lopes, que trabalhou em Botafogo e foi uma das entrevistadas, afirmou que “[...] no Rio Cidade, o espaço-base era um dado de projeto e não poderia ser alterado drasticamente, isto é, já existiam ruas e praças configuradas”. Sylvia Coelho, coordenadora de projetos do Rio Cidade, outra entrevistada, afirmou que não houve um conceito de espaço na concepção inicial do Rio Cidade. Contudo, discordamos dessas afirmações, baseando-nos nas entrevistas realizadas e nos documentos consultados: no Rio Cidade, trabalhou-se com a ideia de um espaço preexistente, já consolidado; ou melhor, interveio-se na dimensão apenas mensurável da cidade, a geométrica (QUEIROZ, 2006). Nossa crítica e discordância não está no Rio Cidade como um produto arquitetônico, mas na sua proposta política por apreender o espaço urbano como pontos singulares

e não articulados socialmente, de intervenção na base geométrica, voltado mais para uma reprodução da mais-valia urbana do que para a melhora existencial da vida dos moradores, como se a intervenção material, por si só, bastasse para tanto.

### **O espaço urbano é condição existencial para o espaço arquitetônico e não o contrário**

O Rio Cidade adotou o que na tese chamamos de espaço arquitetônico como sinônimo de espaço urbano, secundarizando o fato de que o primeiro,

por mais importante que seja – e, efetivamente, o é –, é o resultado cultural do segundo. O espaço urbano é condição existencial para o espaço arquitetônico e não o contrário. A hipótese de que o espaço arquitetônico, também por nós classificado como espaço geométrico, não é sinônimo de espaço urbano, tendo no mínimo mais uma dimensão, que chamamos, na tese, de espaço existencial – uma das hipóteses (além de algumas premissas) da tese –, foi, deste modo, comprovada.

### **EMBATE ENTRE UM ESPAÇO CONCEBIDO E UM ESPAÇO VIVIDO-PERCEBIDO: O RIO CIDADE EM BOTAFOGO**

A prefeitura carioca desejou, com o projeto Rio Cidade, em seu discurso político para o espaço urbano do Rio de Janeiro, a recuperação da imagem da cidade, a elevação da autoestima do carioca, valorizando o sentimento de pertencimento ao seu bairro e, em paralelo a isso, requalificar a principal rua comercial de alguns bairros da cidade, chamados de eixos estruturantes. Em seu escopo, o Rio Cidade propôs, por exemplo, o deslocamento do comércio ambulante (“camelôs”) para as ruas secundárias em relação ao eixo estruturante.

O Rio Cidade foi mais um componente do plano urbanístico que as sucessivas administrações municipais, entre 1993 e 2008, adotaram para a cidade do Rio de Janeiro. Não obstante, planos concebidos de cima para baixo nem sempre fazem coincidir a imagem oficial com o imaginário popular sobre como deve ser a cidade, seu espaço e a vida social. Assim, o espaço urbano carioca, que foi concebido no discurso político dos formuladores e executores do projeto Rio Cidade, procurou gerar uma nova



imagem de cidade, uma imagem oficial: moderna no sentido comercial, nos eixos estruturantes e arquitetonicamente falando, que deixasse tais lugares mais agradáveis e bonitos, além de dar-lhes maior fluidez na circulação de automóveis e pedestres.

Uma imagem requer que diferenciemos objetos para que a formemos. Ela tem que ter um significado, prático ou emocional, e deve ser percebida em relação espacial, ou seja, em relação a outros objetos dispostos numa superfície ou descritos/percebidos/recriados mentalmente, ou seja, simbolicamente. Os planos urbanísticos tradicionais costumam intervir na materialidade dos objetos urbanos, destruindo-os ou remodelando-os esteticamente e/ou funcionalmente. Isso quer dizer que o espaço, um conceito relacional e, portanto, não um objeto material, é construído historicamente, cultural, sociológica e politicamente a partir das diferentes interpretações e ações da e a partir da espacialidade, um sentimento, uma percepção e uma apreensão humana, desde que nascemos até quando morremos.

Sendo parte de ações urbanísticas e fazendo uso da linguagem da Arquitetura, o Rio Cidade se dirigiu, em boa medida, ao imaginário do cidadão para que a formulação de seu plano ideológico para o espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro fosse a expressão mais acabada da nova imagem oficial. A cidade objeto da ação do Rio Cidade teve seu espaço urbano concebido de modo unilateral ou pactuado com a população? Com a palavra, alguns moradores de Botafogo, bairro escolhido como nosso estudo caso.

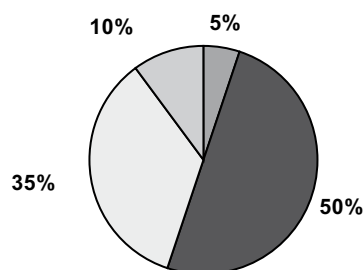
### ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Tanto no perfil socioeconômico quanto nas respostas da amostragem escolhida, logo abaixo, optamos por apresentar alguns resultados na forma de gráfico, interpolados com alguns comentários acerca dos dados apresentados, o que facilita a compreensão de quem lê.

#### Perfil socioeconômico dos moradores entrevistados de Botafogo

Ao prepararmos o perfil socioeconômico dos 20 entrevistados, sendo 10 do sexo feminino e 10 do masculino (Gráficos 1 a 4), constatamos, ou melhor,

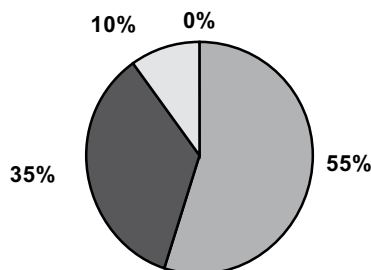
ratificamos dois dados sobejamente conhecidos. Ao cruzarmos a renda média com o nível de escolaridade, observamos que, mesmo com um elevado nível de escolaridade da média de um morador de uma grande cidade, como o Rio de Janeiro, ainda assim os valores referenciais da massa salarial, se por ela entendermos o salário mínimo, permanecem baixos. O outro dado oficial, segundo o IBGE, corroborado em nossa pesquisa, é o maior quantitativo de mulheres com nível superior de escolarização.



- Entre 16 e 29 anos
- Entre 30 e 49 anos
- Entre 50 e 70 anos
- Entre 71 e 99 anos

**Gráfico 1**  
Idade dos moradores entrevistados

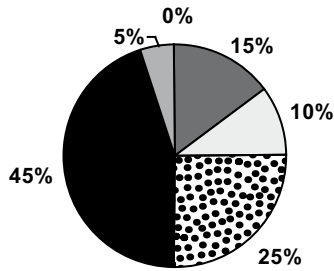
Fonte: Queiroz, 2006.



- Até 5 salários mínimos
- Entre 5 e 10 salários mínimos
- Entre 11 e 20 salários mínimos
- Acima de 20 salários mínimos

**Gráfico 2**  
Renda média mensal dos moradores entrevistados

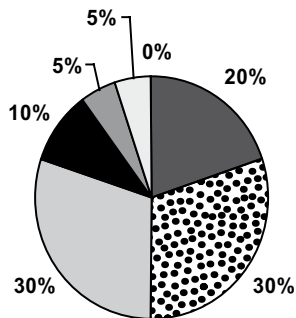
Fonte: Queiroz, 2006.



- Analfabeto
- Ensino fundamental (1ª fase)
- Ensino fundamental (2ª fase)
- Ensino médio
- Ensino superior
- Pós-graduação

**Gráfico 3**  
Grau de instrução dos moradores entrevistados

Fonte: Queiroz, 2006.



- Desempregado
- Trabalho informal
- Profissional liberal
- Empregado do setor privado
- Empregado do setor público
- Aposentado, em casa
- Aposentado, mas voltou a trabalhar

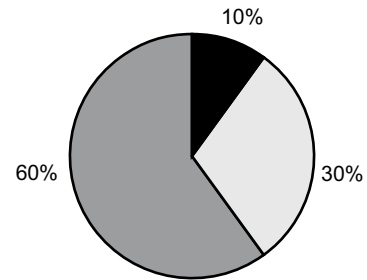
**Gráfico 4**  
Ocupação atual dos moradores entrevistados

Fonte: Queiroz, 2006.

## RESPOSTAS E BREVES ANÁLISES DAS ENTREVISTAS COM MORADORES DE BOTAFOGO

Do universo dos entrevistados (amostragem), havia 10 mulheres e 10 homens. Como as perguntas foram as mesmas, optamos por apresentar os gráficos com as respostas em percentuais (Gráficos 5 a 29), distinguindo a percepção das pessoas por

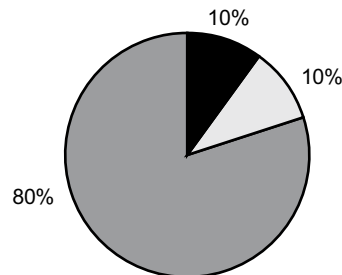
sexo, com a mesma numeração (duas perguntas número 1, duas perguntas número 2 etc.).



- Sim
- Não
- Sei, mas não lembro muito bem

**Gráfico 5**  
Respostas das mulheres à pergunta 1: Você sabe o que foi o Projeto Rio Cidade?

Fonte: Queiroz, 2006.

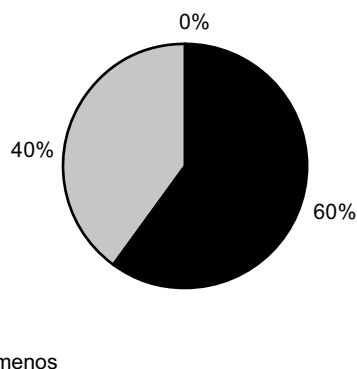


- Sim
- Não
- Sei, mas não lembro muito bem

**Gráfico 6**  
Respostas dos homens à pergunta 1: Você sabe o que foi o Projeto Rio Cidade?

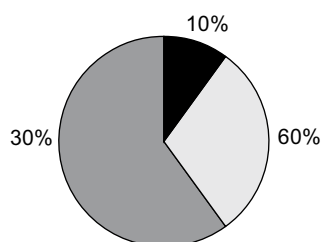
Fonte: Queiroz, 2006.

Ao serem indagados, na pergunta inicial, sobre se conheciam ou não o Rio Cidade, a maioria dos entrevistados, cerca de 70%, o conhecia e outros 10% sabiam, mas diziam não lembrar, o que significa dizer que 80% dos entrevistados conheciam o projeto, mesmo que superficialmente, o que é um índice consideravelmente elevado, ainda por cima se levarmos em consideração que, na pergunta 4.3, dos 20 entrevistados, 65% acharam que o projeto foi bem divulgado e 10% disseram que a divulgação foi regular. Os índices coadunam-se.



**Gráfico 7**  
Respostas das mulheres à pergunta 2: Você lembra como era a Rua Voluntários da Pátria antes das obras do Rio Cidade?

Fonte: Queiroz, 2006.



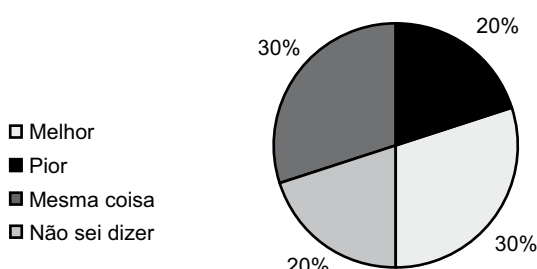
- Sim
- Não
- Mais ou menos

**Gráfico 8**  
Respostas dos homens à pergunta 2: Você lembra como era a Rua Voluntários da Pátria antes das obras do Rio Cidade?

Fonte: Queiroz, 2006.

Cerca de 60% dos moradores de Botafogo não lembravam da Rua Voluntários da Pátria de antes das obras do Rio Cidade e 5% apenas tinham uma vaga lembrança, o que parece dar razão às arquitetas Olga Campista, coordenadora-geral do Rio Cidade, e Sylvia Coelho, coordenadora de projetos do Rio Cidade quando, em suas entrevistas, mencionaram a extração de vários postes de luz e a transformação da fiação de aérea em subterrânea e o correspondente esquecimento de tal parte da obra pelos moradores. Esse pode ser um indício de que, nesse sentido e nesse aspecto, as obras do

Rio Cidade tiveram êxito por terem atingido um dos objetivos do projeto, que foi o de proporcionar maior conforto ao pedestre. E essa percepção pode ser observada, também, nas perguntas 4.1 e 4.3, com 55% dos entrevistados afirmando, seja peremptoriamente, seja de modo regular, que o projeto foi bem executado. No total, no gráfico da percepção do Rio Cidade, algo como 60% dos entrevistados aprovaram o projeto, numa combinação de vários resultados expostos pelas perguntas 4, 5 e 6.



**Gráfico 9**  
Respostas das mulheres à pergunta 3: Em sua opinião, a Rua Voluntários da Pátria, depois das obras do Rio Cidade, ficou:

Fonte: Queiroz, 2006.

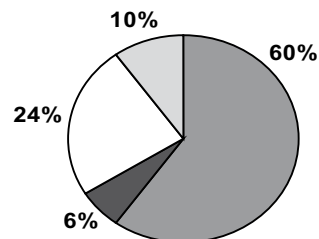
Continua

4 Você acha que o projeto Rio Cidade:	Respostas	Mulheres	Homens
4.1 foi bem sucedido	sim	2	4
	não	2	0
	mais ou menos	1	5
	não sei dizer	5	1
4.2 foi bem divulgado	sim	4	9
	não	1	1
	mais ou menos	2	0
	não sei dizer	3	0
4.3 foi bem executado	sim	2	4
	não	2	2
	mais ou menos	3	2
	não sei dizer	3	2
4.4. ajudou a mudar a sua imagem do bairro de Botafogo	sim	4	6
	não	1	0
	mais ou menos	4	3
	não sei dizer	1	1

Conclusão			
4 Você acha que o projeto Rio Cidade:	Respostas	Mulheres	Homens
4.5 ajudou a mudar a sua imagem da cidade do Rio de Janeiro	sim	2	7
	não	3	0
	mais ou menos	3	2
	não sei dizer	2	1

**Quadro 1**  
Respostas de mulheres e homens à pergunta 4 – Você acha que o projeto Rio Cidade:

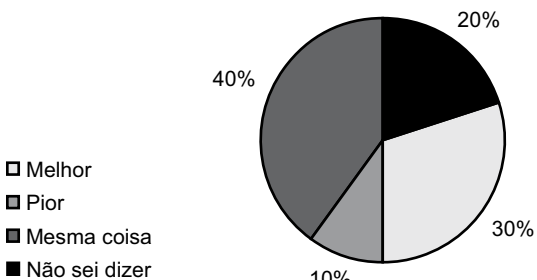
Fonte: Queiroz, 2006.



- Sim
- Não
- Mais ou menos
- Não sei dizer

**Gráfico 12**  
Percepção positiva dos homens sobre a qualidade da execução do Projeto Rio Cidade

Fonte: Queiroz, 2006.

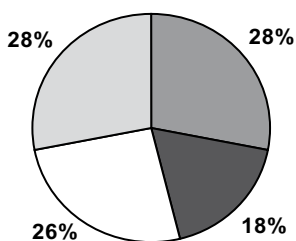


- Melhor
- Pior
- Mesma coisa
- Não sei dizer

**Gráfico 10**  
Respostas das mulheres à pergunta 3: Em sua opinião, a Rua Voluntários da Pátria, depois das obras do Rio Cidade, ficou:

Fonte: Queiroz, 2006.

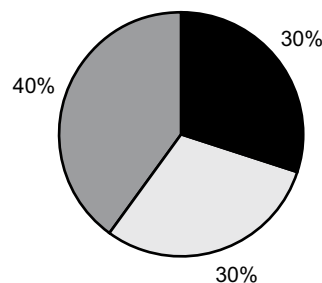
Em aparente novo objetivo atingido pelo projeto Rio Cidade, embora com um percentual minoritário de 40% dos entrevistados, parece ter havido o que Olga Campista e Cesar Maia disseram ter buscado: a revitalização da principal rua comercial do bairro, no caso a Voluntário da Pátria, em Botafogo, por eles chamada de eixo estruturante (pergunta 8).



- Sim
- Não
- Mais ou menos
- Não sei dizer

**Gráfico 11**  
Percepção positiva das mulheres sobre a qualidade da execução do Projeto Rio Cidade

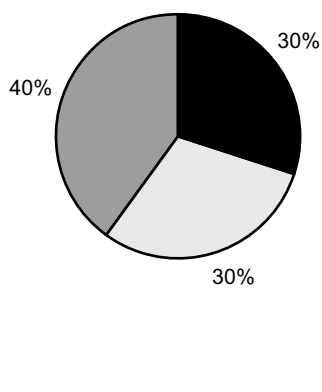
Fonte: Queiroz, 2006.



- Gostei
- Não gostei
- Indiferente

**Gráfico 13**  
Respostas das mulheres à pergunta 5: Como você se sente com a nova "cara" (estética) que o Rio Cidade deu ao seu bairro?

Fonte: Queiroz, 2006.



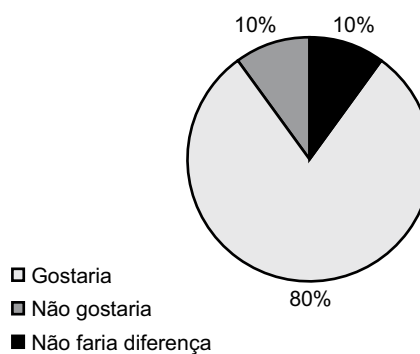
**Gráfico 14**  
Respostas dos homens à pergunta 5: Como você se sente com a nova "cara" (estética) que o Rio Cidade deu ao seu bairro?

Fonte: Queiroz, 2006.

A despeito da aprovação acima exposta e embora apenas 30% tenham dito explicitamente na pergunta 3 que gostaram da Rua Voluntários da Pátria após concluídas as obras do Rio Cidade, a referida aprovação geral do projeto certamente veio de um conjunto de fatores. Entre eles, os expressos nas perguntas 4.3 e 4.4, quando indagamos os moradores sobre a – suposta ou real – nova imagem do bairro de Botafogo e sobre uma – suposta ou real – nova imagem da cidade do Rio de Janeiro, como um todo, construídas a partir do discurso político-espacial da prefeitura carioca, materializado pelas remodelações realizadas pelo Projeto Rio Cidade. No total, algo como 55% das pessoas afirmaram ter gostado da nova estética do bairro de Botafogo em particular e da cidade, em geral. E essa construção de uma nova imagem foi, explicitamente, um dos maiores objetivos do Projeto Rio Cidade que, na percepção cidadã, em Botafogo, foi atingido.

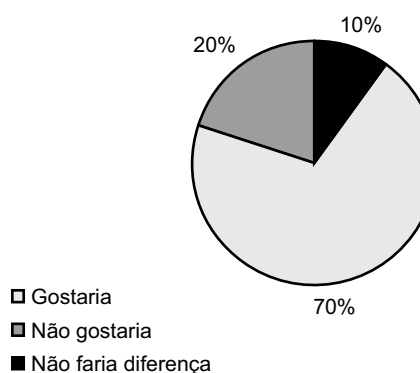
Os técnicos entrevistados e os documentos oficiais afirmaram que a população foi ouvida na execução do projeto Rio Cidade, porém, 95% dos entrevistados não foram consultados (pergunta 6). Por outro lado, o discurso político da prefeitura, claramente enunciado pelo prefeito Cesar Maia (QUEIROZ, 2006), em suas duas entrevistas, foi o de que eventual consulta popular, em fase anterior à própria concepção de espaço urbano que levou à confecção do projeto Rio Cidade, seria desnecessária porque, como disse o prefeito, ela

se dá, numa democracia como a que temos, na hora do voto. Não obstante essa percepção do titular da institucionalidade municipal, simplesmente 75% dos entrevistados, no pequeno universo de nossa amostragem estatística, afirmaram que gostariam de ter sido consultados antes, e para 10%, seria indiferente, o que pode ser computado tanto para a desnecessidade dessa medida quanto para a sua necessidade. De todo modo, essa maioria qualificada reforça a necessidade de trabalharmos, política e institucionalmente, com mais força o conceito e a realização de participação popular na gestão pública das cidades, democratizando-as de verdade.



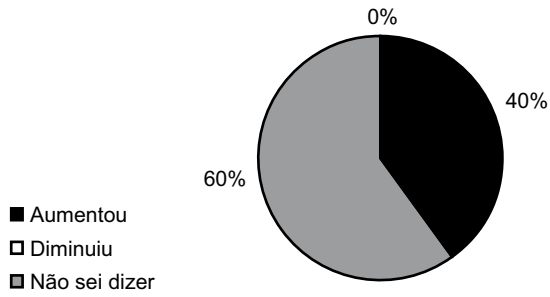
**Gráfico 15**  
Respostas das mulheres à pergunta 7: Gostaria de ter sido consultada antes do Rio Cidade ter sido feito?

Fonte: Queiroz, 2006.



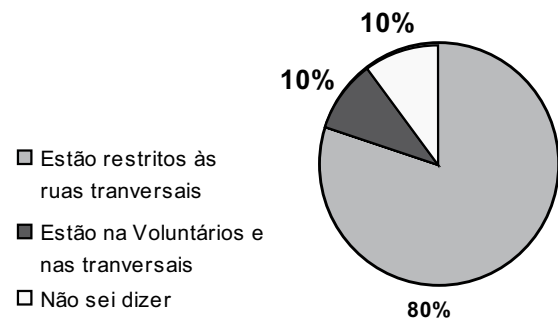
**Gráfico 16**  
Respostas dos homens à pergunta 7: Gostaria de ter sido consultado antes do Rio Cidade ter sido feito?

Fonte: Queiroz, 2006.



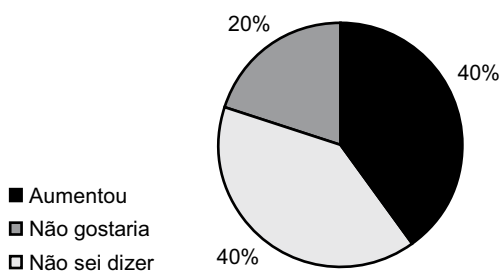
**Gráfico 17**  
Resposta das mulheres à pergunta 8: O comércio aumentou ou diminuiu, tanto em número de estabelecimentos comerciais quanto em fluxo de gente, após concluídas as obras do Rio Cidade?

Fonte: Queiroz, 2006.



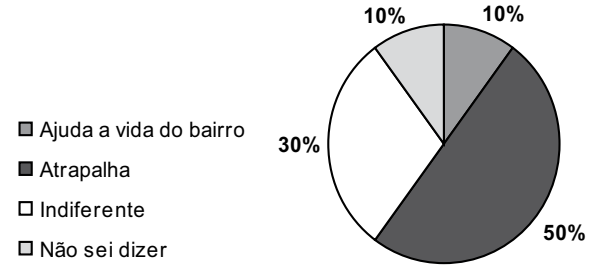
**Gráfico 20**  
Resposta dos homens à pergunta 9: O que aconteceu com os camelôs?

Fonte: Queiroz, 2006.



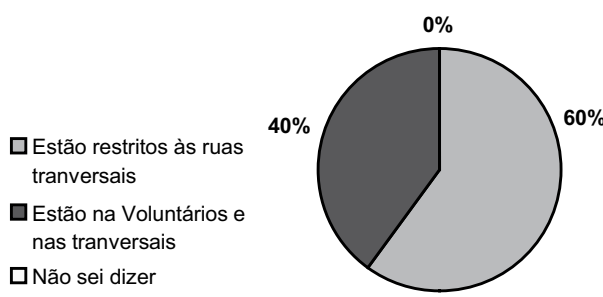
**Gráfico 18**  
Resposta dos homens à pergunta 8: O comércio aumentou ou diminuiu, tanto em número de estabelecimentos comerciais quanto em fluxo de gente, após concluídas as obras do Rio Cidade?

Fonte: Queiroz, 2006.



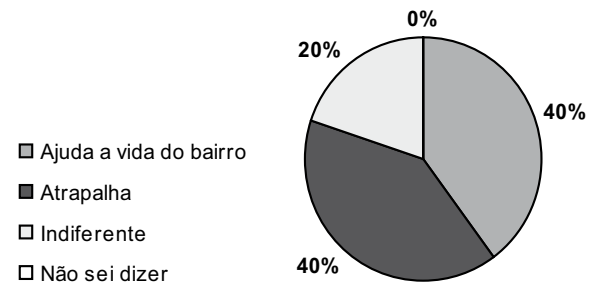
**Gráfico 21**  
Resposta das mulheres à pergunta 10 - Na sua opinião, o comércio ambulante:

Fonte: Queiroz, 2006.



**Gráfico 19**  
Resposta das mulheres à pergunta 9: O que aconteceu com os camelôs?

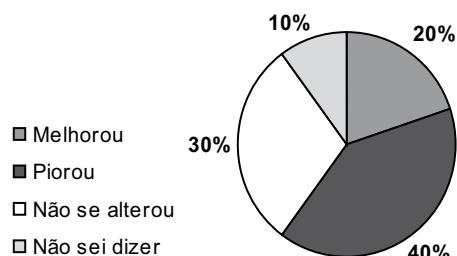
Fonte: Queiroz, 2006.



**Gráfico 22**  
Resposta dos homens à pergunta 10 - Na sua opinião, o comércio ambulante:

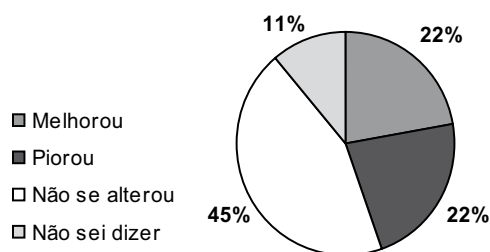
Fonte: Queiroz, 2006.

O Rio Cidade também parece ter, ao menos em Botafogo, atingido outros dois de seus objetivos, a saber: 70% dos entrevistados afirmaram que o comércio ambulante realmente foi deslocado do eixo estruturante, a Rua Voluntários da Pátria, para as ruas vicinais (pergunta 9); o trânsito de pedestres efetivamente melhorou nas calçadas da Rua Voluntários da Pátria para 55% dos entrevistados, na média (pergunta 12). O dado curioso dessa parte da entrevista é que a percepção das mulheres (70%) supera a dos homens (60%) e atribuímos isso ao fato de que mulheres costumam circular mais pelas calçadas, seja para fazer compras em lojas e supermercados, seja para passeios com seus carrinhos de bebês. Nesse caso, a “limpeza” das calçadas, dos vários postes que sustentavam a fiação aérea, a partir do Rio Cidade tornada subterrânea, apenas nos eixos estruturantes, foi essencial e, aparentemente, eficaz.



**Gráfico 23**  
Resposta das mulheres à pergunta 11 – O trânsito de veículos no bairro, após as obras do Rio Cidade:

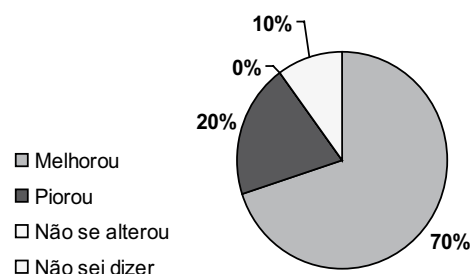
Fonte: Queiroz, 2006.



**Gráfico 24**  
Resposta dos homens à pergunta 11 - O trânsito de veículos no bairro, após as obras do Rio Cidade:

Fonte: Queiroz, 2006.

Também foi objetivo do Rio Cidade a melhoria do trânsito de veículos (pergunta 11) pelas ruas e isso não aconteceu para 30% dos entrevistados, tendo ficado do mesmo modo para 35%. Ou seja, para 65%, ou as obras não alteraram a “caoticidade” do trânsito na Rua Voluntários da Pátria ou até o pioraram.

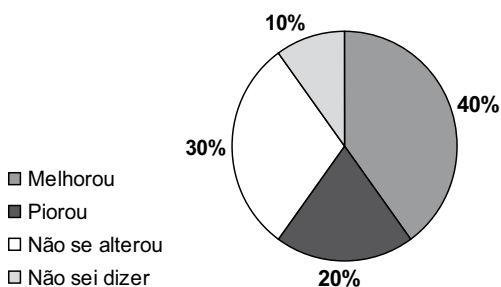


**Gráfico 25**  
Resposta das mulheres à pergunta 12: O trânsito pelas calçadas melhorou?

Fonte: Queiroz, 2006.

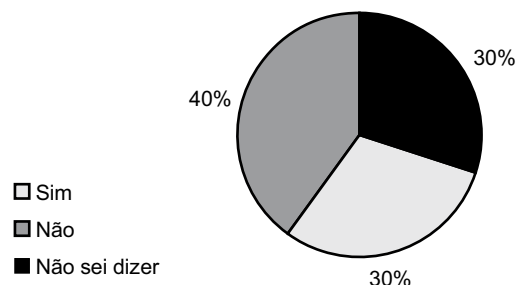
Sobre o custo de vida (pergunta 13), após concluídas as obras do projeto Rio Cidade, parece que, embora de difícil percepção, até por falta de parâmetros mais concretos, para além da intuitividade da vida diária de cada um, houve um relativo aumento. Cerca de 50% dos entrevistados afirmaram que o preço dos aluguéis e da venda de imóveis residenciais cresceu; 50% disseram que impostos como o IPTU também aumentaram e 35% disseram que os preços do comércio cresceram. Por outro lado (pergunta 14), 40% dos entrevistados disseram ter conhecimento de que alguém, seja um comerciante, seja um morador, mudou-se de Botafogo por conta do aumento dos preços aqui referenciados. O prefeito Cesar Maia falou, em sua entrevista, em aumento do valor patrimonial, embora tenha negado aumento do custo de vida sob a alegação de que “o mercado é global”. Parece que a percepção dos moradores de Botafogo não foi exatamente a do prefeito.





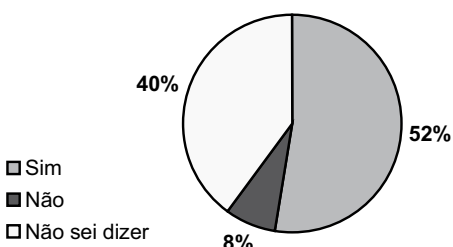
**Gráfico 26**  
Resposta dos homens à pergunta 12: O trânsito pelas calçadas melhorou?

Fonte: Queiroz, 2006.



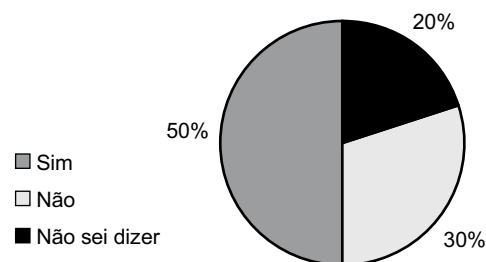
**Gráfico 29**  
Resposta das mulheres à pergunta 14: Você acha que ou sabe se moradores e pequenos comerciantes tiveram que se mudar de Botafogo devido a um eventual aumento do custo de vida?

Fonte: Queiroz, 2006.



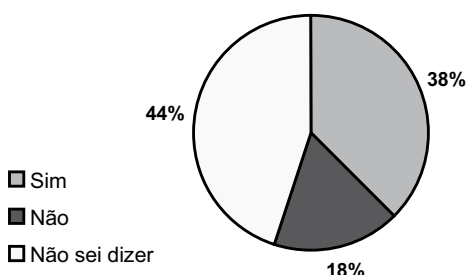
**Gráfico 27**  
Resposta das mulheres à pergunta 13: O custo de vida aumentou, depois de concluídas as obras do Rio Cidade, com a subida dos preços?

Fonte: Queiroz, 2006.



**Gráfico 30**  
Resposta dos homens à pergunta 14: Você acha que ou sabe se moradores e pequenos comerciantes tiveram que se mudar de Botafogo devido a um eventual aumento do custo de vida?

Fonte: Queiroz, 2006.



**Gráfico 28**  
Resposta dos homens à pergunta 13: O custo de vida aumentou, depois de concluídas as obras do Rio Cidade, com a subida dos preços?

Fonte: Queiroz, 2006.

## TEORIA E PRÁTICA: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO

O geógrafo baiano Milton Santos dizia, como já visto, que uma forma não existe sem um conteúdo que lhe dê sentido social, e esse conteúdo, por sua vez, não se sustenta sem uma forma que lhe dê existência concreta. Além disso, como mostrou o filósofo Gaston Bachelard (1996), o espaço percebido não pode ser apenas função da imaginação de um geômetra, posto ser o resultado, primordialmente, de uma vivência social. Ao entrevistar alguns moradores de Botafogo, constatamos que a mudança em formas visíveis do mobiliário urbano, alterado pelas obras do Rio Cidade, não levou a



que a população tivesse, de imediato e somente usando este parâmetro, uma nova percepção de cidade, entendendo esta como mais “moderna”. Contudo, a mudança aqui referida aumentou a sensação de conforto do cidadão, ao fazê-lo transitar por uma rua (ou eixo estruturante) mais “limpa” de obstáculos. Isso o levou a atribuir à nova forma um significado diferenciado e a ter uma imagem de cidade aproximada à tal “cidade moderna”, representação desejada pelo poder público municipal quando realizou as obras do Rio Cidade. Quer dizer: na prática, constatamos a relação forma-conteúdo, além de verificar como pode ser feita e refeita uma nova imagem (representação) de cidade, a partir de vivência social.

Onde melhor podemos observar, numa grande cidade como o Rio de Janeiro ou Salvador, uma vivência social que leve a cidadania a fazer nascer no mundo práticas sociais identificadoras de grupos sociais? Ora, nos bairros! Cada cidade tem a sua história e sua geografia, por assim dizer, e o mesmo vale para seus bairros (ou distritos, ou áreas de planejamentos). Por este motivo, o sociólogo Raymond Ledrut (1976) afirmava que um bairro não é apenas uma unidade topográfica ou administrativa, mas uma realidade sociológica: é o modo de vida de seus moradores e sua relação com o restante da cidade que lhe dá estética e função urbana peculiares. Botafogo, por exemplo, bairro carioca por nós estudado, reforçou-se, com o Rio Cidade, como um bairro residencial e, ao mesmo tempo, permaneceu como um pujante lugar comercial.

A construção política e cultural de lugares urbanos, como os bairros, é, sem dúvida, um processo ideológico, cujo discurso espacial é materializado nas remodelagens urbanas que são, na maioria das vezes, impostas pelos grupos hegemônicos, como já mostrou Gramsci. O imaginário das pessoas – nem sempre cidadãs – socialmente construído, como teorizou o sociólogo Eliseo Verón (1980), mas cujo componente subjetivo não pode ser desprezado, é, em boa medida, remodelado em concomitância com seus espaços vários, tanto na dimensão geométrica quanto na existencial. Isso é feito de

**Botafogo, por exemplo, bairro carioca por nós estudado, reforçou-se, com o Rio Cidade, como um bairro residencial e, ao mesmo tempo, permaneceu como um pujante lugar comercial**

maneiras as mais variadas, com os grupos hegemônicos lançando mão de instrumentos diretos, como a reestruturação de vias expressas, edificações etc. ou de instrumentos indiretos, mais ou menos sutis, mas bastante eficazes, tais como propagandas maciças de seus valores ou a disseminação de suas ideias e representações de mundo pela mídia e outros meios. Nada disso é “por acaso”, mas nem todos se dão conta disso. Como disse Verón (1980), uma ideologia não é um repertório de sentidos, posto que esses últimos são construções sociais, por isso mesmo, uma gramática de engendramento de sentido.

Nessa perspectiva, o filósofo Tonino Bettanini (1982) mostrou que os universais simbólicos (valores) constituem o fundamento de uma ordem institucional, já que os espaços de representação são frutos da cultura administrativa da ordem aqui mencionada. Embora de caráter subjetivo, a institucionalidade que faz e desfaz representações sociais é, eminentemente, da ordem do coletivo. O ser é função do meio social em que vive, transita e com o qual interage, mas também pode exercer sobre ele, senão uma forte influência (poder reservado a poucos), ao menos uma considerável autonomia, desde que a isso se proponha, sensorial, cognitiva e politicamente. Não por outro motivo, e essa foi uma ideia que ficou nítida ao longo da pesquisa, políticas públicas unilaterais funcionavam bem quando a população tinha menor interesse participativo, quando a imprensa não era tão ativa quanto tem sido nos últimos anos e quando ações como orçamentos participativos não existiam. Hoje em dia, o poder público terá que se abrir cada vez mais à participação popular, sob pena de não conseguir reatar os laços de legitimidade que o fizeram nascer historicamente e que são seu próprio sentido existencial: ser o executor da soberania popular. Em termos urbanos, tal reaproximação pode ser expressa pelo fim de políticas públicas impostas e pela efetivação de políticas públicas pactuadas ou, em outras palavras, pelo condicionamento do espaço arquitetônico ao espaço existencial ou social, e não o contrário.

Tal processo poderá fazer com que o espaço percebido, teorizado pelo filósofo social Henri Lefebvre (2001) como sendo o resultado de práticas sociais, possa, além de conter um componente de espaço concebido, fruto das ideias dos planejadores urbanos, tornar-se cada vez mais um espaço vivido, que seria o verdadeiro espaço da representação. Isso porque somente a vivência social, de modo consciente, pode fazer com que cada cidadão e cada grupo social transformem o seu espaço vivido em um espaço apropriado. É neste momento, quando a cidadania se apropria de seus espaços, que nasce, socialmente falando, uma unidade existencial, fruto de espaços geridos não apenas na dimensão geométrica.

### ALGUMAS CONCLUSÕES

A nova imagem do espaço, que era a concepção discursiva do Rio Cidade, foi tentada pela remodelagem de ruas e praças, nos eixos estruturantes, para criar lugares públicos, no sentido de que voltariam a ter a frequência das pessoas e a ser lugares funcionais para o comércio local. Só que isso não compõe uma imagem de cidade integrada, mas sim de lugares fragmentados e privilegiados, como pontos visíveis no espaço e como lugares privilegiados de comércio local. Esse tipo de articulação não estava presente na formulação de objetivos do Projeto Rio Cidade, e, por isso, não estamos aqui a cobrar dele o que ele não se propôs a fazer. Nossa crítica e discordância recaíram na proposta em si, por apreender o espaço urbano como pontos singulares de intervenção.

Se a ideia do Rio Cidade era trabalhar com eixos estruturantes como polos irradiadores para o entorno, não seria o caso de ter uma manutenção mais cuidadosa, para que o polo pudesse ter agido, efetivamente, como irradiador de desenvolvimento? Ainda que a ideia dos polos pudesse ser eficaz, seria necessário mais cuidado com eles e

aguardar o tempo da dinâmica social, que é diferenciado do tempo de nossas expectativas e do terreno político. Cesar Maia disse que houve um retorno da população às ruas, em “[...] uso amplo do espaço público [...]”, o que, no que toca às praças remodeladas, foi verdadeiro (enquanto elas estavam inteiras). Isso foi um ponto positivo do Rio Cidade, embora o tal poder irradiador dos eixos não tenha, como visto, funcionado, o que vale dizer que as obras do Rio Cidade foram boas para os locais onde foram realizadas e pelo tempo em que não

precisaram de manutenção. O prefeito admitiu ter sido esse ponto uma falha do projeto.

No Rio Cidade, não adiantaria a população dizer que não queria reurbanização – ou que não queira aquele tipo de urbanização –, uma vez que ela já estava decidida. Também não adiantaria dizer que queria, por hipótese, um hospital, caso esse fosse o desejo da comunidade, porque essa demanda os arquitetos não tinham como atender. A consulta pública à comunidade, para ser feita a sério, tem que levar em consideração mesmo mudanças radicais de planos e não apenas a chancela para o que é proposto pelo discurso político daqueles que estão dominando, momentaneamente, o poder público.

Acreditamos que uma consulta desse tipo, se feita realmente e se atendida, geraria uma nova relação entre governantes e governados, com maior poder para esses últimos com o passar do tempo. Mas o poder representativo institucionalizado, aparentemente, tenha a ideologia que tiver aqueles que o hegemonizam, parece não admitir concorrência, seja ela qual for, venha ela de onde vier, mesmo de quem, teoricamente, lhe dá a legitimidade para que exista e se faça exercer em poder: o povo.

### E aí?

A existência (política) leva à vivência (urbana), consumada pelo modus operandi das relações sociais estabelecidas e cambiáveis, seja com outras existências, subjetivas e coletivas, seja com a ma-

terialidade do mundo, como, por exemplo, com o mobiliário urbano e/ou com as vias comerciais que cruzam lugares específicos da cidade: os bairros. As entrevistas com os técnicos mostraram o quanto as questões ligadas à existencialidade ficam subordinadas à materialidade, e essa é uma concepção ideológica capitalista. Vida, dentre outras tentativas de definição, é o que nos acontece enquanto ficamos fazendo planos, já disse John Lennon, e existe com muito mais força do que comumente imaginamos. As avaliações dos cidadãos e das cidadãs, muitas vezes sem canais institucionais para se expressar e intervir, mas com interpretações livres e fortes, existem e se fazem notar no tempo e no espaço. Com todas as críticas que apresentamos na tese, com todas as críticas que colegas pesquisadores, por nós estudados, fizeram ao Rio Cidade, e com outras mais, este foi um projeto vitorioso na percepção popular porque, por meio da linguagem semiótica da arquitetura urbanística, a prefeitura carioca e seus parceiros privados conseguiram se fazer entender em seu discurso político-espacial, enunciado pela materialização realizada pelo projeto.

## REFERÊNCIAS

- ARGAN, Giulio Carlo. *Arte moderna: do Iluminismo aos movimentos contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BACHELARD, Gaston. *A poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- BETANINI, Tonino. *Espaço e ciências humanas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- COLIN, Sílvio. *Uma introdução à arquitetura*. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2000.
- COSTA, Wanderley Messias da Costa; MORAES, Antônio Carlos Robert. *Geografia Crítica - a valorização do espaço*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- FERNANDES, Leila Maria Baptista. *O Plano-Piloto para a Barra da Tijuca e a Baixada de Jacarepaguá & o Projeto Rio-Cidade - Imagens-signo na arquitetura e conformação urbana da razão modernista e pós-modernista de cidade*. 2003. Dissertação (Mestrado) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- FRIDMAN, Fania; SIQUEIRA, Eduardo Cezar. Uma cidadela global no Rio de Janeiro. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 9, jan./abr. 2003.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Lisboa: Gulbenkian, 1989.
- KOHLSDORF, Maria Eliane. *A apresentação da forma da cidade*. Brasília: UNB, 1996.
- LEDRUT, Raymond. *Sociologia urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1976.
- LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- \_\_\_\_\_. *La Production de l'Espace*. Paris: Economica, 2000
- LUCHIARI, Maria Tereza Duarte Paes. A (re)significação da paisagem do período contemporâneo. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. *Paisagem, imaginário e espaço*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.
- LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MEDINA, Maria de Lourdes Leite. *Análise do programa Rio-Cidade sob a ótica da moderação do tráfego*. Dissertação (Mestrado)-UFRJ.
- ORLANDI, Eni P. (Org.). *Cidade atravessada: os sentidos públicos no espaço urbano*. Campinas: Pontes, 2001.
- QUEIRÓS, Carlos Fernando Gomes Galvão de. Rio cidade: contribuição ao debate sobre um espaço urbano concebido. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SARTRE, Jean-Paul. *O Ser e o nada: ensaio de ontologia fenomenológica*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- VERÓN, Eliseo. *A produção de sentido*. São Paulo: Cultrix, 1980.

# Centralidade na cidade contemporânea, novos sujeitos e projetos: o caso das universidades na área central do Rio de Janeiro\*

Rachel Torrez<sup>A</sup>

## Resumo

A configuração atual da área central do Rio de Janeiro reflete o processo histórico que a engendrou, produzindo diferentes dimensões de centralidade exercidas durante séculos. Seu legado de formações socioespaciais é percebido como fruto de períodos e processos espaciais definidores das contradições e da sua estrutura atual. Desta forma, no intuito de compreender os aspectos da dinâmica metropolitana recente, este trabalho concentra-se na investigação sobre as instituições privadas de ensino superior (IES) e no processo de implantação crescente de unidades/campus universitários, a partir da década de 1990, o qual sinalizaria o reforço ou a recuperação de antigas centralidades na área central do Rio de Janeiro. No entanto, evidencia-se a inserção delas nos processos de gentrificação dos centros urbanos, que tendem a conferir privilégios a espaços já diferenciados no contexto contemporâneo.

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro (RJ). Centralidade. Área central. Universidades. Planejamento urbano.

## Abstract

*The current configuration of Rio de Janeiro's central area reflects the historical process through which it emerged, that produced different dimensions of centrality that have continued over the centuries. Its legacy of socio-spatial formations is a product of the spatial epochs and processes that have defined the contradictions inherent in its current structure. With the aim, therefore, of understanding aspects of the recent metropolitan dynamic, this work focuses on an examination of private institutions of higher education (IES) and the process of the increasing establishment of academic units/university campuses from the 1990s which signalized the strengthening or the recovery of former centralities in Rio de Janeiro's central area. It notes, however, that these have become absorbed into the gentrification process of urban centres, which tends to confer privileges on spaces already differentiated within the contemporary context.*

**Keywords:** Rio de Janeiro. Centrality. Central Area. Universities. Urban Planning.

## INTRODUÇÃO

A reflexão a ser aqui desenvolvida aponta para a compreensão do movimento dialético das mudanças e permanências na organização espacial intraurbana, fruto da “[...] desigual espaço-temporalidade dos processos sociais” (CORREIA, 2001,

p. 172). A primeira apreensão deste movimento se pauta nas transformações territoriais recentes por que tem passado o centro das metrópoles brasileiras. Elas foram iniciadas pelos ditos processos de “decadência” do centro tradicional ou principal, resultantes da descentralização e também da desconcentração das atividades econômicas que ocorreram em quase todas as metrópoles na década de 1970.

Após período de intensa decadência econômica e obsolescência de vários de seus espaços centrais, num contexto de policentralidade urbana,

\* O presente texto compõe parte da dissertação de mesmo título defendida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em fevereiro de 2009. Ver TORREZ (2009).

<sup>A</sup> Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professora de Geografia da rede pública estadual (efetiva) e federal (substituta) na cidade do Rio de Janeiro e Niterói. racheltorrez@yahoo.com.br

a cidade do Rio de Janeiro segue, desde meados da década de 1980, uma tendência mundial – a de renovação urbana. Em consequência, a partir da década de 1990, uma nova dinâmica da centralidade se articula no centro – a redefinição funcional –, no que se refere à perda, permanência, resgate e inserção de novas funções.

Sobre tal realidade, novos debates sobre os conceitos e conotações de centro e centralidade surgem, tanto por parte do poder público quanto por atores privados e pela “academia”. Segundo Tourinho (2006), após o intenso debate sobre a crise das cidades até a década de 1970, há o surgimento de outros temas que conferiram novos contornos às discussões sobre o centro, na década de 1980, substituindo o discurso “[...] de crise pelo de revalorização de áreas centrais, entendidas como pontos estratégicos para atender às demandas de competitividade entre cidades por recursos regionais ou mundiais” (TOURINHO, 2006, p. 278). Diante deste contexto recente, cabe o seguinte questionamento: qual o papel do centro, hoje, em relação à cidade?

A compreensão desses processos socioespaciais mais amplos contribui para a apreensão da presente problemática que, por sua vez, questiona o sentido da intensa concentração de universidades particulares na área central do Rio de Janeiro nas últimas décadas. Logo, cabe ao estudo avaliar como as novas representações e visões sobre o centro, presentes no discurso dominante, orientam novas formas de apropriação do espaço pelo capital privado – no caso, pelas Instituições de Ensino Superior (IES). Sabe-se que este estudo de caso não é suficiente para traçar um panorama geral da dinâmica do espaço central metropolitano, no entanto, parte-se da importância de se repensar o sentido da refuncionalização da área central do Rio de Janeiro vista por meio da ação das empresas nas últimas décadas.

## IDEOLOGIA E PLANEJAMENTO: DISCURSOS E PRÁTICAS EM DISPUTA NA ÁREA CENTRAL DO RIO DE JANEIRO

O papel do discurso da “volta ao centro” expresso na literatura da área de urbanismo, na mídia e no poder público representa parte das ações voltadas à redefinição e recomposição da centralidade no contexto urbano contemporâneo, tanto nos aspectos simbólicos quanto funcionais. Neste sentido, três “sinais” são apontados referindo-se ao movimento de reversão da decadência, ou seja, do “renascimento” do centro: os empreendimentos imobiliários residenciais, como o Condomínio Cores da Lapa, que reconfiguram a área central e trazem uma nova dinâmica; as torres empresariais, que trazem ao debate uma forma de ação de novos atores ligados aos setores financeiros, de energia, de escritórios de arquitetura internacionais; e as universidades, que geram dinamismo, assegurando a retomada de atividades ligadas ao entretenimento e à cultura no centro.

As políticas culturais<sup>1</sup> presentes nas tendências de intervenção urbana estariam contribuindo para o incremento das atividades econômicas na cidade do Rio de Janeiro, embasadas na “[...] combinação de recursos patrimoniais e econômicos” (MESENTIER, s/d). Tais políticas associam-se ao turismo urbano por meio das chamadas “[...] atrações culturais, como áreas históricas renovadas, grandes obras urbanísticas recentes, áreas comerciais de pedestres, obras de arte em espaços públicos, além de feiras e mercados” (SÁNCHEZ, 2003, p. 402). Na cidade do Rio de Janeiro, a atividade foi impulsionada “[...] pelo Projeto Corredor Cultural, o qual auxiliou a revitalização desta área e a refuncionalização de alguns fixos sociais importantes para a memória da cidade” (COLOMBIANO, 2005).

<sup>1</sup> Silveira (2004) traz um excelente debate sobre tendências da intervenção urbana, enfatizando a relação entre as políticas culturais & planejamento urbanístico.

Apesar da queda dos investimentos públicos e privados na área central<sup>2</sup>, evidencia-se, nas últimas décadas do século XX, a ocorrência de uma ocupação urbana (ligada à moradia, atividades comerciais, financeiras, culturais/lazer e administrativas) em dois sentidos: da “[...] elitização, com a implantação de novas atividades do setor terciário, e da precarização, com o crescimento da população sem teto, do comércio ambulante e da deterioração de trechos urbanos mais antigos” (SILVEIRA, 2004, p. 77).

São apontadas mudanças tanto no núcleo central quanto em sua periferia imediata, no que tange aos aspectos físicos (a denominada “reciclagem de imóveis de valor histórico-cultural”), bem como a recuperação, estímulo ou criação de funções urbanas (residencial, comércio/ serviço, cultura/ entretenimento) (SILVEIRA, 2004). Tais mudanças são fruto de políticas implementadas pelo poder público e de “[...] ações tomadas pela iniciativa privada, que incluíram a construção de novas edificações e a reforma de prédios antigos destinados a abrigar atividades financeiras, comerciais e de serviços” (SILVEIRA, 2004, p. 78).

Sobre tais fenômenos tidos como realidade, propõe-se, por conseguinte, uma abordagem crítica<sup>3</sup> às obras e efeitos das intervenções de “requalificação” na área central do Rio de Janeiro, de forma a iluminar o debate trazido neste trabalho, que é a compreensão do papel do centro, a natureza e o sentido desta reconversão atual. Apesar das tentativas de “requalificação” e/ou “revitali-

zação” implementadas pelo poder público nessa área, essas ações têm alcançado áreas dotadas de infraestrutura e com maior valor para o mercado imobiliário, tendo pouca influência nas condições de acesso à moradia de baixa renda. No centro, ao mesmo tempo em que novos condomínios surgem, edificações públicas e privadas são alvos de invasões pelo Movimento dos Sem-Teto.

Dentre as ações que têm marcado o centro, destaca-se a proposta de implantação do modelo internacional de parceria público-privada Business Improvement Districts (BID), rebatizado como Área de Revitalização Econômica (ARE) e voltado ao discurso de “revitalização dos centros comerciais degradados”, defendido pela Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ). Representantes da instituição comercial e do poder público apresentam o “esvaziamento econômico” do centro, apontando a saída de empresas e de profissionais liberais para outras áreas da cidade, e aliam a “revitalização” a uma condição para o reposicionamento do “[...] Rio não só dentro do país, mas dentro do cenário mundial” (EDUARDO..., 2008).

Desta forma, verificam-se ações recentralizadoras por conta da esfera público-privada em pontos localizados no centro do Rio (área central de negócios, Av. Chile, Cinelândia e Lapa), pautadas na mescla de funções urbanas (econômicas, culturais/lazer, residencial). É a ideologia da “animação urbana” nas novas políticas territoriais, cuja principal alteração “[...] é de segmento de renda ou padrão de atividade” (RABHA, 2006). Pode-se dizer que o papel do discurso da “volta ao centro” é escamotear a tensão entre as mudanças e permanências na área central, pois ignora-se o crescimento de atores ligados ao comércio e moradia informal e ao comércio atacadista, de forma a fortalecer ideologicamente a noção de “resgate” versus “vazio” socioeconômico e simbólico.

Recentemente, ocupar os centros históricos tem sido meta de agentes econômicos interessados na “[...] adição de valor de uso e consumo [...]”

**Recentemente, ocupar os centros históricos tem sido meta de agentes econômicos interessados na “[...] adição de valor de uso e consumo [...]”**

<sup>2</sup> Gerada pelo desenvolvimento de outras centralidades de diversos níveis hierárquicos, ressaltando-se a Barra da Tijuca, Campo Grande e Méier, somado à crise fiscal na cidade do Rio de Janeiro e econômica em âmbito nacional e mundial, na década de 1980, e aliando-se também à concorrência dos novos equipamentos comerciais, como os *shopping centers*, concentrados no litoral sul e locais estratégicos (SILVEIRA, 2004).

<sup>3</sup> Concorde-se com Mattos (2005) ao afirmar que se ilumina o “[...] debate acadêmico sobre essas modificações, que se dão de forma semelhante em várias partes do mundo. [e] volta-se agora ao que se classifica como processo de gentrificação (enobrecimento) da região central da cidade [...] medidas criticadas por pesquisadores das áreas de arquitetura, urbanismo e geografia. Eles afirmam que, sob o pretexto da revitalização, está em curso um nítido processo de ‘higienização social’, mediante a expulsão da população pobre do centro, e questionam a eficácia e a intenção dessas ações”. Sobre este conceito, Smith (apud SILVA, 2006) nos aponta que “o próprio termo ‘gentrification’ foi criado para explicar o repovoamento (nesta altura espontâneo) de bairros desvalorizados de Londres por famílias de renda média, no início dos anos sessenta. [...] Smith nos conta que [...] a generalização da gentrificação, posterior aos anos noventa [...] deixa de ser uma anomalia local do mercado imobiliário de uma grande cidade para se desenvolver como um componente residencial específico de uma ampla reformulação econômica, social e política do espaço urbano. Essa renovação representa a gentrificação da cidade como uma conquista altamente integrada do espaço urbano, na qual o componente residencial não pode ser dissociado das transformações das paisagens do emprego, do lazer e do consumo” (SILVA, 2006).

(MENEGUELLO, s/d.) trazida pela revalorização das áreas centrais das cidades. No caso do Rio de Janeiro, as intervenções governamentais de reabilitação urbana, as modificações na legislação de posturas no uso e ocupação do solo e o incentivo ao uso residencial favoreceram o interesse do setor privado para o espaço central.

Concordando com Smith (2006) que, por trás dos discursos eufemistas da revitalização de áreas centrais, camuflam-se os possíveis efeitos da gentrificação, identificam-se no centro: a

produção material e simbólica de um espaço “re-qualificado” voltado ao *city marketing*, comprometendo o ambiente urbano de sua função de suporte da memória social coletiva e de referência cultural e identitária; a privatização do espaço público, já que os projetos preveem o uso de segurança privada e remoção da população de rua por funcionários terceirizados; e a construção de novos empreendimentos residenciais desvinculados dos antigos habitantes do bairro. Ainda assim, pode-se destacar na base da formatação das políticas e coalizões de atores do meio empresarial a lógica do planejamento estratégico atual, que pontua benefícios na totalidade da cidade. Entretanto, as intervenções mostram-se pontuais e localizadas.

Segundo Smith (2006), o desenvolvimento imobiliário urbano, entendendo-o como a gentrificação atual em sentido amplo, tornou-se o motor central da expansão econômica da cidade. Logo, a reapropriação estratégica do espaço urbano revela-se nos investimentos feitos tanto pelo poder público federal e municipal nas áreas centrais, encarando-as como locais de “[...] oportunidades para geração de atividades e receitas, assim como para a produção habitacional [...]”, como pelos atores privados (inseridos no novo processo de globalização do capital).

Para o autor, recentemente, os discursos públicos da “regeneração urbana” – claramente gentrificadores – misturariam a requalificação (ambiental,

patrimonial e de atividades), o repovoamento, o aproveitamento de terrenos públicos junto às orlas marítimas ou fluviais e a permanência ou promoção da moradia social. No entanto, sua tese apresenta a complexificação dos processos de gentrificação.

Mantendo como corolário a saída das classes populares dos centros urbanos, o fenômeno que décadas atrás era marginal e se associava a poucos atores privados, recentemente tornou-se a agenda global do urbanismo contemporâneo, ou seja, a forma dominante da política

urbana das grandes cidades ocidentais, articulando parcerias financeiras público-privadas.

Smith (2006) apresenta os “processos de gentrificação” e como estes eram vistos na década de 1980/90 como resultado de políticas “malsucedidas”, ou seja, como anomalias locais, e que, no entanto, recentemente seriam percebidos como processos “desejáveis”. Logo, a gentrificação, principalmente de áreas centrais, estaria na gênese analítica dos processos de reconversão, sendo “camuflados” em meio a discursos eufemistas de “revitalização, recuperação, regeneração”. A gentrificação estaria, portanto, para Smith, na base da formatação das políticas e coalizões de atores do meio empresarial.

De acordo com Bidou-Zachariasen (2006), seguindo um padrão americano e europeu, as atuais intervenções em cidades brasileiras têm se proposto a “[...] recuperar qualidades ou funções que estariam sendo perdidas [...]”, articulando “[...] projetos de transformações das funções, do uso e do valor do solo”. No entanto, a autora, em consonância a outros pesquisadores do tema, enfatiza os inevitáveis os efeitos ligados à gentrificação, tanto por parte da demanda em sua busca por vantagens de mercado representada pelo setor imobiliário, quanto por parte da oferta representada pelo poder público “[...] em acordo com o setor privado, [a fim de] tornar as cidades competitivas, dotando os centros de características que o tornariam atrativo para as classes média/alta, seja para moradia

**Pode-se destacar na base da formatação das políticas e coalizões de atores do meio empresarial a lógica do planejamento estratégico atual, que pontua benefícios na totalidade da cidade**

ou para consumo e lazer” (BIDOU-ZACHARIA-SEN, 2006, p. 310).

Na visão da autora, o termo gentrificação designa um conjunto de processos transformadores dos centros urbanos, “[...] ao mesmo tempo materiais, sociais e simbólicos [...]”, orientados por atores políticos, econômicos e sociais. Com base neste aporte teórico, compreende-se que, na cidade do Rio de Janeiro, o centro modifica-se materialmente por meio de novas dinâmicas econômicas comerciais e financeiras, com destaque para o mercado fundiário e imobiliário; socialmente, no que tange a processos de recomposição social no uso residencial relativos aos novos segmentos para a classe média; e simbolicamente relaciona-se à afirmação de centralidades por determinados grupos sociais, na produção de paisagens culturais “revitalizadas” e “globalizadas” e no estímulo a novos tipos de consumo e modos de vida.

### **AS NOVAS UNIVERSIDADES E O SEU SENTIDO NA ÁREA CENTRAL**

A economia dos serviços tem transformado a geografia da área central. Pode-se dizer que as Instituições de Ensino Superior privado representam parte dos produtos e dos mecanismos de uma agenda de atores em prol da revalorização de antigas centralidades.

Desta forma, investiga-se a expansão da rede privada de ensino superior na área central do Rio de Janeiro, após a década de 1990, e sua configuração territorial como resultado de ações de diferentes atores e defendidas nas dimensões política, socioeconômica e ideológica. Cabe ao estudo avaliar a conjuntura e as estratégias próprias ao processo de acumulação de capital do setor de serviços educacionais e as políticas e ideologias voltadas à valorização dos centros urbanos.

As IES possuem histórico de localização nas áreas centrais da cidade, como ocorreu com as primeiras faculdades e universidades públicas, nas

décadas de 1920 a 1940. Até a metade da década de 1960, o ensino superior brasileiro era constituído fundamentalmente pelas instituições públicas e confessionais. No entanto, tal situação se reverteu ao longo dos governos militares, que implantaram

medidas de descentralização espacial e de incentivo ao controle privado do ensino público. Tais medidas promoveram a expansão das IES públicas (com mais intensidade) e privadas para outras partes da cidade, durante as décadas de 1960-80.

Verifica-se, portanto, o papel da rede de IES nas tentativas de afirmação de centralidades outras além do centro, pois, no final da década de 1960, “[...] ainda que fossem registradas 12 faculdades, com 7.267 alunos, a maior concentração destas instituições estava em outras regiões, nas zonas sul (Praia Vermelha e Gávea) e norte (Tijuca, Ilha do Fundão)” (RABHA, 2006, p. 283), e mais tarde na zona oeste (Barra da Tijuca e Realengo) e outros bairros da zona sul (Ipanema e Botafogo), norte (Piedade e Cascadura) e também na Baixada Fluminense (RMRJ).

Por conseguinte, recentemente, verifica-se a implantação de novos *campi* e unidades, além da ampliação das instalações (inclusive das sedes administrativas) de universidades privadas nas regiões do centro histórico e adjacências. Isso tanto por parte de instituições já existentes<sup>4</sup> – como é o caso da Universidade Cândido Mendes (Ucam), situada na Praça XV, do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), na Av. Beira Mar, da Faculdade Moraes Júnior-Mackenzie Rio<sup>5</sup>, na

<sup>4</sup> Antes de 1990, entre as principais IES privadas, já atuavam no centro: 1) Ucam (abertura em 1902, torna-se faculdade na década de 1970 e inaugura o prédio de Direito na década de 1980); 2) IBMEC (fundado na década de 1970 no prédio da Bolsa de Valores, funcionou em prédio anexo ao Museu de Arte Moderna até 1985, quando se deslocou para a Avenida Rio Branco e lá permaneceu até 2006. Em 2007 foi inaugurado o novo prédio alugado e reformado, na Avenida Beira Mar); 3) Faculdade Moraes Júnior (fundada na década de 1960 no mesmo prédio onde funciona atualmente, na Rua Buenos Aires); 4) ESPM (inaugurada no campus Rio, em 1981, na Rua Teófilo Otoni; em 1997 houve a compra do prédio na Rua do Rosário); 5) FGV (no prédio próprio onde se localiza atualmente a instituição funcionou, na década de 1970 até 1990, o Instituto de Psicologia. A edificação permaneceu fechada durante 16 anos, quando houve a inauguração após reforma, em 2006).

<sup>5</sup> Em 2005 concretizou-se uma “parceria educacional” entre a Faculdade Moraes Júnior e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, instituição paulista, formando o logo “Mackenzie Rio”.



Rua Buenos Aires, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), na Rua da Candelária, e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), na Rua do Rosário –, como também por universidades que mantinham seu campo de atuação em outros bairros da cidade<sup>6</sup> – como a Universidade Gama Filho (UGF) e Universidade Estácio de Sá (Uesa), que implantaram na Avenida Presidente Vargas algumas unidades na segunda metade da década de 1990, a Pontifícia Universidade Católica (PUC), Universidade Castelo Branco (UCB) e UniverCidade<sup>7</sup>, que implantaram cursos de pós-graduação e graduação a partir da segunda metade da década de 1990 e ano 2000.

O discurso dominante aponta a presença cada vez maior de universidades na área central ao lado de outros equipamentos urbanos, representando o retorno de uma nova dinâmica do centro, ou seja, o resgate da sua “vitalidade” enquanto centralidade, locus de atração e difusão de fluxos de pessoas, de mercadorias, de capital e de ideias. Destacam-se a diversidade/qualidade dos cursos oferecidos e a apli-

cação de recursos em modernização predial, em contraste com a antiguidade das fachadas reformadas e da paisagem histórica no seu entorno. São apontadas como localidades “estratégicas” para os investimentos a ACN (Núcleo Central), o Corredor Cultural, as avenidas Presidente Vargas e Rio Branco, as regiões da Lapa, Cidade Nova e Praça Mauá.

O Quadro 1 e o Mapa 1, a seguir, apresentam a localização das principais IES privadas no centro da cidade do Rio de Janeiro, que, juntas, somam uma quantidade aproximada de 60.000 alunos matriculados. Além das principais universidades mencionadas, encontram-se na área central estabelecimentos de ensino isolados (pós-graduações, centros de especialização etc.) e faculdades<sup>8</sup>.

A acessibilidade, a proximidade com o mercado de trabalho, a segurança, a “ausência” de favelas, o comércio, a “animação urbana” trazida pelo Corredor Cultural e a oferta de estacionamentos e de edificações vazias, e com aluguéis mais baratos, são fatores apontados nos discursos dos re-

Principais IES privadas	Unidade/Campi(US)/Sede/Salas	Localização (logradouros)
<b>ESPM</b>	Campus Rosário	Rua do Rosário; Av. Rio Branco
<b>FGV</b>	Unidade centro	Rua da Candelária
<b>FMJ/ Mackenzie Rio</b>	Sede administrativa; Anexos de informática e biblioteca; Núcleo de pós-graduação e extensão	Rua Buenos Aires; Rua Regente Feijó; Av. Rio Branco (Cinelândia)
<b>IBMEC</b>	Sede administrativa	Av. Beira Mar (próximo à Praça 4 de julho)
<b>PUC-Rio</b>	Unidade centro	Av. Marechal Câmara
<b>Ucam</b>	Campi: Pio X, Centro; Centro de Humanidades; salas para graduação e pós-graduação	Rua Teófilo Otoni (salas); Rua Sete de Setembro (salas); Rua da Assembléia (salas); Rua da Candelária; Rua do Carmo
<b>UCB</b>	Unidade centro	Rua da Quitanda; Rua Senador Dantas
<b>Uesa</b>	Campi: Centro I, Praça XI, Menezes Cortes, Arcos da Lapa, Academia de Polícia Civil (Acadepol)	Av. Presidente Vargas (sentido Uruguaiana e Cidade Nova e Praça XI); Rua do Riachuelo; Rua São José
<b>UGF</b>	Unidade Candelária	Av. Presidente Vargas
<b>UniverCidade</b>	Sede administrativa Campi: Metrô Carioca, Gonçalves Dias, Aeroporto, Metrô Praça XI	Rua Sete de Setembro; Rua Gonçalves Dias; Rua Bittencourt da Silva, s/nº; Av. General Justo; Av. Pres. Vargas (Praça XI)

**Quadro 1**  
**Localização das principais IES privadas na área central**

Fonte: Dados tabulados pela autora com informações obtidas em campo e em RABHA, 2006.

<sup>6</sup> A Uesa tem origem no bairro do Rio Comprido (atualmente sua sede administrativa localiza-se na Barra da Tijuca); a FGV mantém a sua sede em Botafogo; a UCB iniciou suas atividades em Realengo; a UGF tem origem no bairro da Piedade; a PUC-RIO mantém sua sede administrativa no bairro da Gávea, e a UniverCidade começou suas atividades em Ipanema.

<sup>7</sup> Nome “fantasia” para o Centro Universitário da Cidade, desde 1998, após a fusão da Faculdade da Cidade e da Faculdade Nuno Lisboa, em 1995.

<sup>8</sup> Entre as instituições públicas estão: Escola Naval; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Uni-Rio); Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Uerj (Escola Superior de Desenho Industrial); Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (Escola de Música; Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/IFCS; Clube de Engenharia; Faculdade Nacional de Direito; Escola de Enfermagem Ana Nery; Escola de Engenharia; Instituto de Ginecologia); Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ (Curso Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola) (RABHA, 2006).

presentantes das universidades como “vantagens diferenciais” para a efetivação dos investimentos no denominado “coração da cidade”.

Como fatores ligados à localização, apontam-se certos condicionantes, externos e internos, à área central do Rio de Janeiro como razão para a crescente implantação de IES privadas, a partir da década de 1990. Dentre os fatores externos estão:

1) A perda da importância relativa do centro no movimento de expansão urbana, e do município do Rio de Janeiro na escala nacional em termos econômicos e políticos, ao longo do século XX.

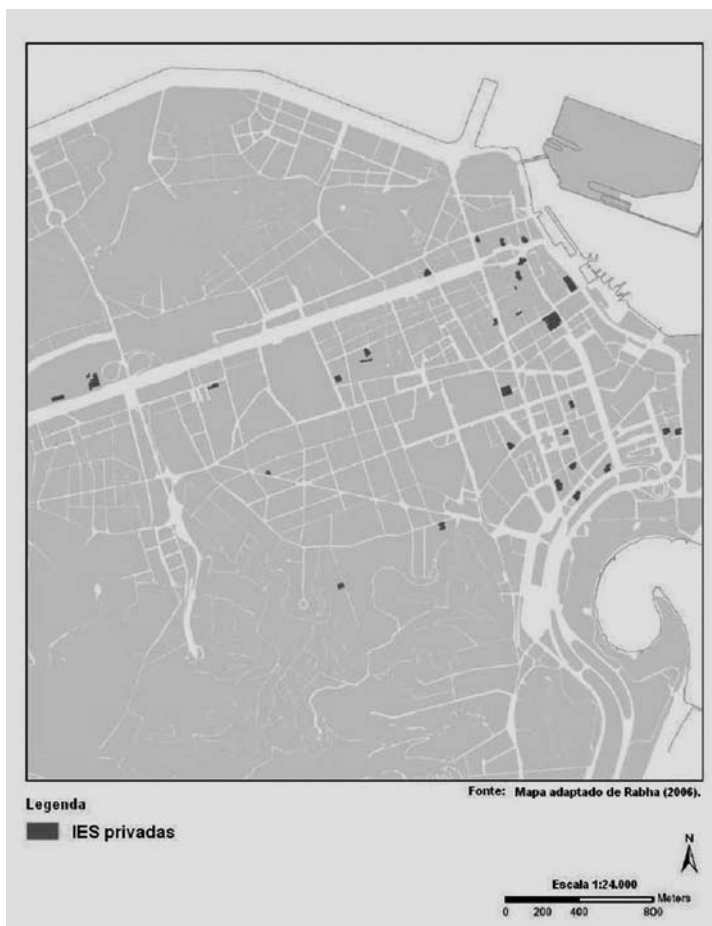
Tal processo é caracterizado pela descentralização dos setores secundário e terciário para outros centros funcionais da cidade do Rio de Janeiro, a partir da década de 1930/40; da sua

região metropolitana (RMRJ), cuja concreta configuração já se apresenta em 1960 (ABREU, 1987); e para outros estados como São Paulo, cuja supremacia econômica na escala nacional se instaurou desde as primeiras décadas do século XX. Por conseguinte, a afirmação de importantes centralidades como a Barra da Tijuca atraiu empresas e população, ao longo das décadas de 1980/90. No entanto, apesar do trânsito que aflixe o centro, as lentidões nas políticas públicas de transporte mantiveram afastados os locais de moradia e trabalho e o centro como a localidade concentradora do principal mercado de trabalho dentro da cidade.

2) A expansão da rede privada de ensino superior no Brasil, a partir da década de 1990, com base no “[...] movimento de passagem do regime de acumulação fordista para o denominado de acumulação flexível [...]” e no “[...] movimento da propalada diminuição do Estado [...]” (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001) orientado por políticas neoliberais.

O aumento da demanda estudantil pelo ensino superior privado advém, entre outros fatores, da disponibilidade de vagas e facilidade no acesso, características das IES de cunho empresarial que parecem se “multiplicar” nos últimos tempos. Tal fenômeno é sintomático do processo de “mercantilização da educação” aliado às novas formas de acumulação de capital na globalização da economia, assim como à reconfiguração do Estado. Segundo Figueiredo (2005), a partir da década de 1990, iniciou-se “[...] um processo de privatização sem precedentes do ensino no país”. A educação torna-se um “grande negócio” legitimado pelo Estado, que se desresponsabiliza das reais necessidades da sociedade.

No Brasil, na década de noventa, a reforma educacional através da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) para a educação nacional e do Plano Nacional de Educação (PNE), apresentou-se numa perspectiva de dar forma às políticas neoliberais, caracterizadas princi-



**Mapa 1**  
**Localização do total de IES privadas na área central**

Fonte: Queiroz, 2006.

palmente pela privatização, entendendo esta como a entrada desenfreada de recursos não-públicos para manter as atividades próprias da universidade. [...] Nunca na história do país foram abertas tantas universidades particulares como nos anos 80 e 90, bem como, praticada a isenção fiscal para empresário da educação (FIGUEIREDO, 2005).

Silva Jr. e Sguissardi (2001, p. 19) trazem importantes esclarecimentos acerca do “[...] processo de reforma e reconfiguração do sistema de educação superior no Brasil, tanto público como privado”. As mudanças nesta esfera social segundo a lógica do mercado estariam inseridas num movimento mais amplo de transformações “[...] na economia (base produtiva) e na reconfiguração do Estado [...]”, ou seja, no movimento de passagem do regime de acumulação fordista para flexível “[...] mundialização do capital, financeirização, desemprego, desregulamentação da economia etc. [...]” e da reestruturação ou diminuição do Estado, “[...] que se apresenta contraditoriamente como privatização do Estado e como um processo de desconcentração e maior controle sobre todos os setores da economia e dos serviços do Estado” (Saúde, Educação, etc.).

De acordo com o Ministério da Educação e Cultura/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (MEC/Inep), o crescimento da demanda pelo ensino superior teria origem na “[...] rápida expansão do ensino médio, aumentando a pressão para o acesso ao ensino superior” [...]<sup>9</sup>, ou no que Rua (2005) denomina de “universalização do ensino médio”. Segundo dados do instituto, de 1990 a 2002, a quantidade de alunos nos cursos de graduação no Brasil aumentou 126%, passando de 1,5 milhão para 3,5 milhões de estudantes.

As causas para a expansão do número de IES privadas se difundem nas dimensões política, socioeconômica e ideológico-cultural, envolvendo diferentes

atores e interesses. Pode-se dizer que a ampliação de alunos ingressos no ensino médio promove o crescimento da demanda para o ensino superior. No entanto, os impactos do sucateamento das universidades públicas<sup>10</sup> não favorece a abertura de vagas suficientes em relação à demanda solicitada. Tal pressão gerada pela demanda é canalizada pela disponibilidade de vagas e facilidades de acesso que caracterizam a massificação do ensino superior pelo setor privado (FIGUEIREDO, 2005). O enorme crescimento quantitativo das IES privadas sem, contudo, expressar melhoria qualitativa, revela a vinculação destes estabelecimentos “[...] exclusivamente ao atendimento da demanda por ensino” (BITTAR, 2001).

Com base nas reflexões de Rua (2005, p. 26-27), que buscou investigar os elementos motivantes dessa “[...] demanda adicional disposta a financiar o ensino superior [...]”, pode-se apontar a “[...] ideologia da empregabilidade [...]” que “[...] apregoa o papel da formação e qualificação para a colocação do indivíduo no mercado de trabalho [...]” – discurso “[...] reiterado pelos meios de comunicação, empresas, escolas e universidades”. Esta ideologia refletiria um “[...] receituário de propostas no campo educacional [...]” formuladas pelo empresariado industrial preocupado em “[...] tornar a economia mais competitiva com a indústria estrangeira [...]”, e pelo capital financeiro disposto a investir em “[...] novos nichos de consumo de serviços educacionais”.

Pode-se enfocar também a ideologia pós-moderna da valorização do indivíduo-consumidor orientada por novas formas de acumulação de capital da sociedade mundializada e manifestadas no processo de “mercantilização da cultura”. Neste sentido, sendo o conhecimento “[...] entendido como mercadoria, a educação é entendida como um bem de consumo, [logo], a educação

<sup>9</sup> Informações apresentadas no portal eletrônico do MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu>. Acesso em outubro de 2008. Ver Rua (2005).

<sup>10</sup> Tal sucateamento ou desmantelamento das IES públicas manifestam-se “no corte de verbas, na não abertura de concursos públicos para professores e funcionários técnico-administrativos, pela continuidade da expansão do ensino superior privado e das matrículas delas decorrentes, pela destinação de verba pública para as faculdades particulares, pela multiplicação das fundações privadas nas IES públicas e por ausência de uma política efetiva de assistência estudantil” (FIGUEIREDO, 2005).

pode ser encarada como consumo privado, quando os próprios indivíduos procuram se valorizar, aplicando parte de suas rendas na própria educação” (BARBOSA, 2000, p. 7-8).

### **Dentre os fatores**

#### **internos referentes à microlocalização estão:**

1) O processo de saída de algumas empresas – sedes administrativas, escritórios, hospitais e consultórios – para outras centralidades municipais e nacionais, devido aos altos valores dos aluguéis e condomínio, à defasagem de espaços e degradação das instalações prediais e logradouros, ao trânsito e à supremacia econômica de São Paulo.

Tal processo, apontado pelo discurso dominante como a “decadência” do centro, que perdurou entre as décadas de 1970 a 1990, resultou em edificações comerciais vazias ou subutilizadas, trazendo a queda do valor do metro quadrado para aluguel/compra. Apesar das transformações na dinâmica do centro, a centralidade dos fluxos, a existência de redes de infraestrutura urbana, assim como a realização de políticas de revitalização por parte do poder público em parceria com o setor privado, permitiram novas formas de circulação e acumulação de capital por meio da refragmentação/articulação do centro da cidade do Rio de Janeiro no contexto metropolitano atual.

Dessa forma, as IES privadas têm-se utilizado de estratégias de localização, apropriando-se de uma “nova dinâmica” do mercado no setor terciário, refletido nas novas torres de escritórios, que abrigam uma série de sedes de empresas estatais, na concentração de órgãos públicos como fórum e Defensoria Pública e de empresas do sistema financeiro – fontes de emprego tanto de estudantes como de professores das universidades.

A área central reflete a luta de tendências entre passado e presente. As articulações entre as partes da cidade se transformam ao longo do tempo e manifestam a adequação da materialidade socialmente produzida ao dinamismo dos fluxos da sociedade. Deste modo, o espaço se apresenta refragmentado em sua forma-função por meio da refuncionalização,

ou seja, quando há utilidade ou valor de uso da forma espacial no presente (CORRÊA, 2001).

Tal processo de refuncionalização é amplo, sendo percebido, por exemplo, nas edificações que abrigam novas funções – no caso, os serviços educacionais, como a sede do IBMEC (antiga sede da empresa Esso), o campus Centro I da UESA (antiga sede da Eletrobrás),

a FGV-Centro (antigo Banco Frânces-Italiano), a unidade Candelária da UGF (antigo Consulado de Portugal), o campus PIO X da UCAM (antiga sede bancária), o campus Praça Onze da UESA (antiga sede da Telemar) e o campus Rosário da ESPM (antiga sede da Interbras/Petros).

O discurso apresentado pelos empresários das universidades, tanto na mídia, em materiais impressos ou eletrônicos de divulgação, como em entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo<sup>11</sup>, revela a preferência pelo centro no processo recente de expansão dos serviços educacionais na cidade do Rio de Janeiro. Todos os representantes das IES entrevistados apontaram expansão dos investimentos e das locações ou acenaram necessidades futuras, caso permaneça a demanda atual.

O Quadro 2, a seguir, apresenta algumas estratégias de localização relacionadas ao processo crescente de implantação de universidades privadas no centro da cidade do Rio de Janeiro.

Expansão e diversificação são algumas das estratégias apontadas pelas IES para lidar com a competição. A concorrência no espaço central seria mais acirrada do que em outras importantes centralidades, como a Barra da Tijuca, por exemplo, onde o mercado é dividido entre a UESA (hegemonia), FGV e UniverCidade. Por conseguinte, desvela-se na síntese das estratégias de localização das empresas de serviços educacionais um processo de acumulação de capital utilitário de propostas de intervenção espacial de cunho gentrificador. O centro é um espaço valorizado por

<sup>11</sup> Foram entrevistados 10 representantes das instituições universitárias (coordenadores, gerentes acadêmicos e assessoria de marketing) de forma presencial e via e-mail (PUC e IBMEC), ao longo dos meses de abril e junho de 2008.

**CENTRALIDADE NA CIDADE CONTEMPORÂNEA, NOVOS SUJEITOS E PROJETOS:  
O CASO DAS UNIVERSIDADES NA ÁREA CENTRAL DO RIO DE JANEIRO**

<b>Estratégias</b>	<b>Espacialidades (microlocalização)</b>
Ocupar prédios antigos com localização privilegiada e com aluguéis mais baixos que outras áreas nobres da cidade.	Antigas sedes de grandes empresas, bancos estrangeiros, consulados, prédios públicos.
Investir em áreas reabilitadas portadoras de "animação urbana", cujo potencial de qualidade arquitetônica e de caráter histórico altera formas de apropriação segundo segmentos de renda ou padrão de atividade.	Localidades concentradoras de livrarias, cafés, centros culturais, restaurantes. Ex.: Corredor Cultural, Praça Mauá.
Buscar proximidade com o mercado de trabalho.	Sistema financeiro, sedes de grandes empresas e escritórios de advocacia, defensoria pública, fórum e comércio varejista. Ex. ACN (núcleo central) e Cidade Nova.
Investir em centralidades, áreas de grande convergência de fluxos.	Concentração de terminais viários (ônibus, metrô, trem, barcas), estacionamentos, praças, comércio, equipamentos culturais. Ex.: avenidas Rio Branco, Presidente Vargas, Beira Mar; Rua Uruguiana, Praça XV, Praça Mauá.
Aluguel do espaço.	São disponibilizadas salas e/ou auditório para reuniões de trabalho, cursos/seminários de empresas ou órgãos públicos que buscam as dependências do centro para a realização de concursos.
Tipos de investimento.	Reformas prediais internas e externas de imóveis próprios ou alugados; aluguel ou construção de imóveis anexos à unidade principal; reformas no entorno (praças, calçadas); disponibilidade de transporte em função da segurança.
Público-alvo / Perfil dos estudantes.	Pessoas que trabalham (no centro ou perto) e com faixa etária maior. Moradores de outros bairros e municípios (zonas sul, norte, Niterói etc.) que se apropriam da acessibilidade. Pelo menos metade dos estudantes possuem renda média e alta (ex.: ESPM, Moraes-Júnior, IBMEC, FGV, Ucam).
Apropriação simbólica do valor cultural.	O Corredor Cultural agrega valor e "anima" o sábado, de menor movimento; as áreas históricas são importantes para os cursos de turismo e restauração; a "tradição e a história" são apropriadas em logotipos de instituições privadas e na ocupação de edificações tombadas; a Avenida Rio Branco mantém-se como símbolo da concentração do "velho e do novo".
Expansão e diversificação de cursos para lidar com a concorrência e o aumento da demanda dos serviços em educação superior.	Além do aumento da demanda por aluguel ou compra de salas e prédios na área central de negócios (ACN), Lapa, Praça Onze e Cidade Nova, são cogitadas propostas de expansão para a região da Cruz Vermelha e Pier Mauá.
<b>Quadro 2</b> <b>Estratégias de localização das universidades</b>	

Fonte: Torrez, 2009.

certos setores da economia, tanto no discurso que resgata o valor simbólico quanto no aproveitamento de formas espaciais antigas.

Concordando com Sánchez (2003), a relação entre "materialização e simbolização" apresenta-se nas formas de apropriação e uso da área central e de sua imagem pelo capital, que utiliza o espaço como cenário e a imagem como estímulo, para atrair e valorizar os investimentos e o consumo. Neste sentido, os centros urbanos reabilitados colocam-se como centralidades notórias para a formação de nichos de consumo cultural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente reflexão partiu da premissa de que a área central da cidade do Rio de Janeiro vem

seguindo uma tendência mundial: a de revalorização do seu espaço. Vale anotar que essas áreas são referidas como "o lugar privilegiado de tradição e memória histórica e cultural", tanto pela "mídia", quanto pelo poder público e sociedade civil organizada. Ainda: tal ideal de revalorização orienta uma série de políticas ligadas ao turismo cultural, bem como a implantação de novas atividades econômicas (comércio e serviços) e usos do solo (residencial).

No intuito de apreender esses aspectos, o estudo em tela prima por investigar o sentido da crescente concentração de universidades particulares na área central do Rio de Janeiro nas últimas décadas e o seu papel no processo de refuncionalização do centro. A intenção é embasar a reflexão aqui apontada e, por conseguinte, compreender qual a

importância dessa centralidade no contexto metropolitano contemporâneo.

Desse modo, inicialmente constatou-se um processo de resignificação, fruto da articulação entre “cultura e economia”, relações de poder e atores sociais que participam do processo de retomada do centro inserido na dinâmica metropolitana como fator de competitividade internacional nos últimos 20 anos.

Assinala-se, portanto, o discurso da “volta ao centro”, que atribui um novo papel e sentido para a centralidade urbana. As políticas de reabilitação implementadas pelo poder público e setor privado pressupõem uma nova espacialidade, entendida como readaptação da cidade tradicional ao que determinados atores aceitam como central. Nisto, implicam-se movimentos de (re)centralização de algumas atividades, incluindo a moradia, lazer, ensino, comércio de luxo, serviços corporativos avançados etc.

Coube ao estudo questionar a real natureza desta recentralização, levando-se em consideração os atores (financeiro, empresariado imobiliário e de comércio e serviços) que a articulam; os novos investimentos em cultura, financeiro e gestão de negócios; e o papel da função cultural – no caso o ensino superior – na reconfiguração recente de áreas centrais. Interessou salientar as estratégias “gentrificadoras” de apropriação do espaço e, logo, indagar acerca do sentido do processo de refuncionalização presente na reutilização de edificações restauradas e com novos usos voltados para o consumo das classes médias e altas, no estímulo às funções antes renegadas, assim como na expulsão da população local pobre.

São atores desse processo, em primeiro lugar, o mercado imobiliário de escritórios, com as grandes incorporadoras, firmas de engenharia e arquitetura predial, que lucram com a construção ou *retrofit* e comercialização de salas ou mesmo edifícios inteiros. Há também o investimento em empreendimentos imobiliários residenciais, “iluminados” no que se refere ao discurso da reversão da decadência do centro. Além desses, há os investimentos efetuados

pelo poder público em parceria com o setor privado na implantação de projetos de preservação, “revitalização” e/ou “requalificação” urbano-culturais. São ambientes preservados ou reconvertidos em espaços de lazer e entretenimento ligados à cultura e que se convertem em espaços de consumo turístico-cultural. Exemplo: os inúmeros centros culturais.

Além dos novos usos ligados ao turismo cultural (visitas às bibliotecas, espaços e centros culturais e religiosos, exposições etc.), são apontados os novos empreendimentos no setor de serviços avançados no núcleo central, como os serviços corporativos, as universidades particulares, cafés e livrarias e a consolidação de um polo comercial de luxo, formado por lojas de *griffe* do ramo do vestuário, bolsas e calçados.

Sendo assim, acredita-se que foi possível salientar as mudanças na paisagem social e material da área central como resultado dos processos sociais que projetam centralidades urbanas, vistas como imposição espacial do poder econômico e político.

Acerca das recentes transformações nas formas de apropriação social da área central do Rio de Janeiro, formulou-se inicialmente a hipótese de que as IES privadas localizadas no centro da cidade têm-se estruturado em novos moldes no arranjo espacial da cidade desde a década de 1990. Verifica-se a crescente implantação de novos *campi* e unidades, além da ampliação das instalações (inclusive das sedes administrativas) de universidades privadas nas regiões do centro histórico e adjacências, tanto por parte de instituições já existentes, como também por universidades que mantinham seu campo de atuação em outros bairros da cidade.

Coube ressaltar a existência de um discurso dominante que avalia a presença das IES no centro como bom sinal da chamada “revitalização”, arguindo-se aí a geração de um dinamismo econômico e a retomada de atividades ligadas ao entretenimento e à cultura no centro. Nesse sentido, a presente pesquisa investigou a hipótese da re-

### **As IES privadas localizadas no centro da cidade têm-se estruturado em novos moldes no arranjo espacial da cidade desde a década de 1990**

lação entre a expansão da rede privada de ensino superior na área central do Rio de Janeiro, após a década de 1990, e a afirmação de centralidades por meio do desenvolvimento econômico que alia “cultura” aos serviços educacionais.

Em estudo realizado anteriormente (TORREZ, 2009) apresentou-se um levantamento empírico caracterizando as estratégias de atuação das universidades particulares na área central do Rio de Janeiro, relacionando-as à reconfiguração do estado e à valorização da esfera econômica no âmbito das políticas públicas, causando mudanças na sociedade brasileira. Essas considerações indicaram, por conseguinte, que as causas para a expansão do número de IES privadas se difundem nas dimensões política, socioeconômica e ideológico-cultural, envolvendo diferentes atores e interesses. Ressalta-se a articulação entre o processo de acumulação de capital e a implantação de políticas recentes voltadas à valorização de centros urbanos.

Nesse sentido, cabe salientar o discurso apresentado pelos responsáveis pelas universidades, que revela a preferência pelo centro no processo de expansão dos serviços educacionais na cidade do Rio de Janeiro. Sinalizam-se como localidades “estratégicas” para os investimentos a ACN (Núcleo Central), o Corredor Cultural, as avenidas Presidente Vargas e Rio Branco, as regiões da Lapa, Cidade Nova e Praça Mauá.

Por conseguinte, os resultados deste estudo apontam fatores condicionantes externos e internos à área central do Rio de Janeiro, presentes no curso de sua história e contribuintes na promoção da problemática apresentada.

Sendo assim, a contribuição deste estudo consiste em trazer à reflexão o processo de expansão das IES privadas – no caso, na área central do Rio de Janeiro, após a década de 1990 – e o seu papel no aproveitamento de formas espaciais antigas e resgate do valor simbólico do centro. Notadamente, verifica-se o papel da cultura como o “novo combustível” capaz de impulsionar o desenvolvimento “[...] dentro e pelos lugares da cidade” (ARANTES, 2002). As universidades representam, portanto, um ator importante no fornecimento de “bens e serviços simbólicos” no contexto recente da “re-

abilitação” do centro, que revela a “reapropriação estratégica do espaço urbano” (SMITH, 2006) que associa o desenvolvimento urbano ao crescimento econômico. Logo, tais considerações fortalecem o questionamento frente aos sentidos das intervenções de requalificação e os seus efeitos de “gentrificação”, pois seus objetivos se estabelecem na “generalização” do capital, na movimentação da economia urbana e na acumulação de capital pelo setor imobiliário.

Portanto, procurou-se evidenciar as práticas dos atores privados relacionadas ao novo ativismo econômico que agrega “cultura e economia” à utilização de estratégias locacionais que se apropriam de áreas centrais reabilitadas visando ao lucro e à “mercantilização do ensino superior” (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001). Esse processo tem por objetivo a criação de novos nichos de consumo e de investimentos financeiros pelo setor privado (no caso, os serviços educacionais) e novas representações ideológicas que fundamentam a sociedade de consumo (JAMENSON, 2006) capitalista e a valorização do indivíduo no cenário urbano contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. A evolução urbana do Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO/ZAHR, 1987.
- ARANTES, Otilia. Cultura e transformação urbana. In: PALLAMIN, Vera M. (Org.). *Cidade e cultura: esfera pública e transformação urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.
- BARBOSA, Ieda. Maria. *A demanda do mercado por ensino superior*. São Paulo: Instituto Siegen, 2000. Disponível em: <[www.institutosiegen.com.br](http://www.institutosiegen.com.br)>. Acesso em: jan. 2009.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord.). Introdução. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dois centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 21-57.
- BITTAR, Mariluce. O ensino superior privado no Brasil e a formação do segmento das universidades comunitárias. *Avaliação*. Campinas, v. 6, p. 33-42, 2001.
- COLOMBIANO, R. M. Reflexões sobre turismo, espaço e cultura na área central carioca. *Revista Digital Simonsen - Espaço-tempo*, 2005. Disponível em: <<http://www.simonsen.br/rds/geo/artigo3.php>>. Acesso em: 05 nov. 2006.
- CORRÊA, Roberto. L. Os processos espaciais e a cidade; o espaço urbano: notas teórico-metodológicas; meio ambiente e a metrópole. In: \_\_\_\_\_. *Trajelórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 121-180.

- EDUARDO Paes discute com a ACRJ projetos para o Rio. *Revista do Empresário da ACRJ*, v. 67, n. 1395, set./nov. 2008.
- FIGUEIREDO, Erika Suruagy A. Reforma do ensino superior no Brasil: um olhar a partir da história. *Revista da UFG*. [Goiânia], v. 7, n. 2, dez. 2005.
- JAMENSON, Fredric. *A virada cultural: reflexões sobre o pós-moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MATTOS, Sérgio. Centro de São Paulo: revitalização, especulação ou higienização? *Patrimônio*. Revista Eletrônica do IPHAN, 2005.
- MENEGUELLO, Cristina. O coração da cidade: observações sobre a preservação dos centros históricos. *Patrimônio*. Revista Eletrônica do IPHAN, s/d. Disponível em: <<http://www.revista.iphan.gov.br/www.iphan.gov.br>>. Acesso em: abr. 2007.
- MESENTIER, L. O patrimônio no centro da metrópole: Rio de Janeiro, final do século XX. *Patrimônio*. Revista Eletrônica do IPHAN, s/d. Disponível em: <<http://www.revista.iphan.gov.br/www.iphan.gov.br>>. Acesso em: abr. 2007.
- RABHA, Nina Maria de C. Elias. *Centro do Rio: perdas e ganhos na história carioca*. 2006. Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- RUA, Emílio Reguera. *A geografia da expansão da Universidade Estácio de Sá para a periferia da Região metropolitana do Rio de Janeiro: natureza e condicionantes*. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para o mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.
- SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudanças na produção*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA, Helena. Apresentação. In: BIDOZ-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dois centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 7-19.
- SILVEIRA, Carmen Beatriz. *O entrelaçamento urbano-cultural: centralidade e memória na cidade do Rio de Janeiro*. 2004. 329 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global. In: BIDOZ-ZACHARIASEN, Catherine (Coord.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dois centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-87.
- TORREZ, Rachel F. B. *Centralidade na cidade contemporânea, novos sujeitos e projetos: o caso das universidades na Área Central do Rio de Janeiro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- TOURINHO, Andréa de Oliveira. Centro e Centralidade: uma questão recente. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). *Geografia das metrópoles*. São Paulo: Contexto, 2006. p. 277-299.





# As ruas da cidade tradicional: a morfologia do centro de uma cidade média - Campina Grande, Paraíba, Brasil\*

Doralice Sátyro Maia<sup>A</sup>

## Resumo

O texto elege a rua como instrumento e elemento de análise para o estudo sobre as cidades não metropolitanas brasileiras, denominadas aqui de cidades médias. A partir dos estudos da morfologia urbana, entende-se que a rua, no processo de urbanização, apresenta-se como lugar de realização de um tempo-espaço determinado. De simples caminhos maltraçados a largas avenidas, as ruas continuam sendo uma expressão do espaço urbano. A análise aqui pretendida elege como objeto as ruas da cidade de Campina Grande – Paraíba, localizada no Nordeste brasileiro. A metodologia incluiu pesquisa bibliográfica para resgatar a história de cada rua analisada e levantamento em campo do uso do solo. Foram eleitas as ruas que marcam o núcleo central da cidade ou o seu recorte ao qual denominamos de cidade histórica ou tradicional.

**Palavras-chave:** Morfologia urbana. Rua. Cidade histórica. Cidade média.

## INTRODUÇÃO

O texto elege a rua como instrumento e elemento de análise para o estudo sobre as cidades não metropolitanas brasileiras, denominadas aqui de cidades médias. A partir dos estudos da morfologia urbana, entende-se que a rua, no processo de urbanização, apresenta-se como lugar de realização de um tempo-espaço determinado. De simples caminhos maltraçados a largas avenidas, as ruas continuam sendo uma expressão do espaço urbano. Nelas, a cidade manifesta-se, seja pelo seu desenho ou sua forma, seja como lugar de realizações sociais. A análise aqui pretendida elege como objeto as ruas da cidade de

## Abstract

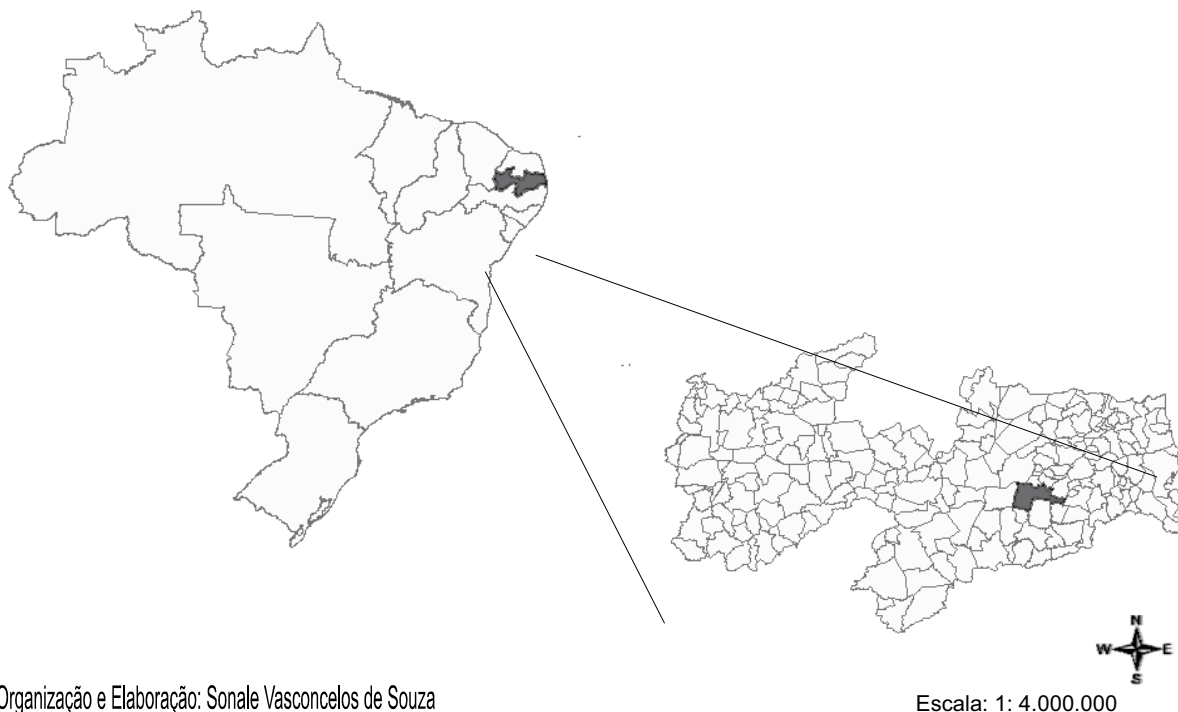
*This text chooses the street as an instrument and element of analysis for a study on Brazilian non-metropolitan cities, called average cities in this context. From studies on urban morphology it is understood that in the urbanization process the street is presented as a place to fulfil a determined time-space. From simple, badly drawn out paths to wide avenues, streets continue being an expression of urban space. This analysis chooses the streets of the city of Campina Grande, Paraíba, located in north east Brazil as its object. The methodology included bibliographic research to recover the history of each street analysed and a field survey of land use. The streets that demarcate the city centre or a clipping which we call the historic or traditional city were chosen.*

**Keywords:** Urban morphology. Street. Historic city. Average city.

Campina Grande – Paraíba, localizada no Nordeste brasileiro (Figura 1). O texto tem por base os resultados da pesquisa Estrutura e Dinâmica Urbana da Cidade Média: A Cidade de Campina Grande na Paraíba, que, por sua vez, integra o projeto maior Cidades Médias: Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional, desenvolvido pela Rede de Pesquisadores Sobre Cidades Médias (Recime). A metodologia incluiu pesquisa bibliográfica para resgatar a história de cada rua analisada e levantamento em campo do uso do solo. Foram eleitas as ruas que marcam o núcleo central da cidade ou o seu recorte ao qual denominamos de cidade histórica ou tradicional. Dessa forma, inicia-se com uma breve discussão a respeito do estudo das cidades médias para, em seguida, se apresentar algumas análises das transformações na trama física e na paisagem da cidade que se materializam nas ruas, bem como certas manifestações do seu cotidiano.

\* Esse texto foi originalmente apresentado no 12º Encontro de Geógrafos da América Latina, ocorrido em Montevideu, Uruguai, em abril de 2009.

<sup>A</sup> Pós-doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona; doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP); professora do Departamento de Geociências do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). pesquisadora pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). doralicemaia@hotmail.com



Organização e Elaboração: Sonale Vasconcelos de Souza

Escala: 1: 4.000.000

**Figura 1**  
Localização do Estado da Paraíba/Localização do Município de Campina Grande na Paraíba

Fonte: Bases Cartográficas do IBGE.

Acg Gis 9.2

## O ESTUDO SOBRE AS CIDADES MÉDIAS – ALGUMAS NOTAS INTRODUTÓRIAS

Da mesma forma que a metrópole não se resume a uma designação legal, a “cidade média” ou a “não metrópole” também não corresponde a uma mera classificação dentro da hierarquia urbana. No Brasil, “cidade” é sede administrativa do município. Logo, trata-se muito mais de uma terminologia aplicada ao que estabelece a legislação. O conjunto formado por “cidades não metrópoles” no Brasil e apresentado nos dados censitários é por demais diverso. Estão incluídas cidades com mais de 1 milhão de habitantes, com menos de 1 milhão de habitantes e mais de 500 mil habitantes, cidades com menos de 100 mil habitantes e uma série de núcleos com populações ainda menores. Observe-se que os dados populacionais são apenas um dos indicadores possíveis de análise dessa diversa realidade. Tem-se, por um lado, uma grande

maioria de pequenos centros administrativos concentrando poucos serviços e estabelecimentos comerciais, e, por outro, os que possuem uma centralidade forte e uma dinâmica característica da sociedade urbana. Porém, apesar das grandes disparidades entre eles, mesmo naqueles pequenos centros encontram-se indícios da realidade urbana, que se manifesta na dispersão da cidade por meio da centralização do comércio, do encontro, da reunião, da informação.

Nos últimos anos, um grupo de pesquisadores brasileiros, em conjunto com estudiosos da Argentina, do Chile e da Espanha, vem se debruçando sobre a temática que se convencionou chamar de “cidades médias” ou “cidades intermediárias”. A discussão tem se dado em congressos nacionais e internacionais, nas publicações de artigos em periódicos e livros e também pela efetivação de pesquisas conjuntas. No Brasil, foi criada a Rede de Pesquisadores Sobre

Cidades Médias (Recime)<sup>1</sup>. Essa rede constitui-se de um grupo de pesquisa com cadastro no CNPq e que reúne, além de pesquisadores brasileiros, integrantes dos países vizinhos Argentina e Chile. No momento, está se desenvolvendo pesquisa em algumas cidades brasileiras – Anápolis/GO, Araçatuba/SP, Bauru/SP, Campina Grande/PB, Cascavel/PR, Chapecô/SC, Dourados/MS, Itajaí/SC, Londrina/PR, Marabá/PA, Marília/SP, Mossoró/RN, Passo Fundo/RS, Petrolina/PE, Presidente Prudente/SP, São Carlos/SP, São José do Rio Preto/SP, Tefé/AM, Teófilo Otoni/MG e Uberlândia/MG – e nas cidades de Chillán/Chile, Los Ángeles/Chile, Tandil/Argentina e San Juan/Argentina. Algumas publicações foram realizadas, tanto em periódicos, em anais de eventos como em livros (SPOSITO; SPOSITO; SOBARZO, 2006; SPOSITO, 2007). No momento, inicia-se uma segunda etapa da pesquisa, quando serão divulgados os primeiros resultados da investigação realizada em conjunto desde a aprovação dos projetos Cidades Médias Brasileiras: Agentes Econômicos, Reestruturação Urbana e Regional (Edital MCT/CNPq – 07/2006) e Rede de Pesquisadores Sobre Cidades Médias da Argentina, Brasil e Chile – Recime (Edital CNPq 005/2007). Esses projetos, que estão em fase de conclusão, não contemplaram todas as cidades acima citadas, daí ter-se solicitado a continuação da pesquisa. Dessa forma, algumas cidades possuem resultados mais avançados do que outras cuja pesquisa encontra-se em fase inicial. Porém, ressalta-se a importância da iniciativa e a sua valorização para os estudos de Geografia Urbana, não somente a brasileira, como a latino-americana e mesmo internacional.

O intuito deste artigo é apresentar alguns resultados da pesquisa realizada na cidade de Campina Grande-PB, localizada no Nordeste brasileiro. Nessa oportunidade, priorizou-se tratar de um tema transversal à pesquisa anteriormente citada: a rua como elemento da morfologia urbana,

tendo como objeto a cidade de Campina Grande, particularmente as ruas do que se denominou de cidade histórica e que hoje corresponde ao seu centro principal. O propósito maior é mostrar, primeiramente, como se conformam as ruas da denominada cidade histórica ou tradicional em Campina Grande, apontar as suas principais transformações, bem como verificar as permanências na morfologia e no uso das ruas estudadas.

**A origem da cidade de Campina Grande deve-se à sua posição geográfica, mais exatamente por constituir-se em entroncamento dos caminhos que conduziam o gado e os tropeiros**

**A CIDADE DE CAMPINA GRANDE-PB: DA ORIGEM**

**DA CIDADE À CONFORMAÇÃO DA CIDADE TRADICIONAL OU HISTÓRICA**

A origem da cidade de Campina Grande deve-se à sua posição geográfica, mais exatamente por constituir-se em entroncamento dos caminhos que conduziam o gado e os tropeiros para o interior da província da Parahyba ou para os sertões. No período quando os produtos eram conduzidos pelas tropas de burros, a então Vila Nova da Rainha surge em função da localização geográfica privilegiada, então de fundamental importância, por oferecer um “descanso” para aqueles que transportavam as mercadorias entre as cidades do sertão e as do litoral. De lugar de pouso, foi se constituindo um ponto comercial que abastecia aqueles que por ali passavam. Esse ponto comercial foi crescendo devido às facilidades de escoamento das mercadorias, configurando o antigo povoado como uma vila comercial. O fluxo era crescente entre as cidades da Parahyba (atual João Pessoa, capital do estado); Souza, no interior da Paraíba; Crateús e Icó, no Ceará; Goiana, Olinda e Pesqueira, em Pernambuco. Nesse sentido, construiu-se uma “rede comercial” que interligava a cidade do Recife, centro irradiador de poder, de comando e maior exportador e importador de mercadorias, e a Vila Nova da Rainha (atual cidade de Campina Grande), centro do comércio do gado, posto avançado para o interior paraibano e estados limítrofes (SANTOS FILHO, 2008, p. 29). Portanto, a origem da cidade está associada ao comércio de gado e

<sup>1</sup> Rede de pesquisadores coordenada pela professora Maria Encarnação Sposito. (<http://www.recime.org/>)

de gêneros alimentícios, que, por sua vez, motivou o aparecimento da feira de gado e também de uma grande feira livre.

Ao escrever sobre a Paraíba, Irenêo Joffily esclarece que, em fins do século XIX, as feiras foram fundadas “[...] para que se tornasse mais fácil e cômoda a troca de produtos da vasta região pastoril com os agrícolas”. O autor diz que “[...] o primeiro sinal de comércio interno [...]” na Paraíba se deu no povoado de Campina Grande. (JOFFILY, 1977, p. 224). A importância da feira de Campina Grande como entreposto comercial também foi destacada por Pierre Mombeig ao visitar o Nordeste brasileiro:

Campina Grande, situada à margem dum velho caminho colonial que vai dar na estrada real, é o tipo da cidade-mercado (34.343 habitantes). O sertanejo leva para lá mandioca, algodão, carne, cordas; o homem do brejo vende milho, frutas, cana, aguardente, madeira e mesmo essa coisa rara no sertão: móveis [...]. Não é mais somente um mercado local, mas um centro regional em contato direto com a capital do nordeste, Recife (MOMBEIG, 1957, p. 207-208).

Importante destacar a importância da feira na constituição de Campina Grande como entreposto comercial. Antonio Albuquerque da Costa, em *Sucessões e Coexistências do Espaço Campinense* (2003, p. 95), diz que a feira “[...] acompanhou toda a história da cidade, adaptando-se ao advento dos diversos meios técnicos que se sucederam. Conservando elementos dos meios pretéritos, ao mesmo tempo em que absorvia as modernidades dos meios emergentes”. Fato é que a feira se destacava como grande abastecedor regional. Contudo, com o aparecimento de outras importantes feiras locais, como as de Icó (CE), Timbaúba e Limoeiro do Norte (PE), a feira de Campina Grande foi, ao longo de sua história, “[...] território de disputa não apenas dos coronéis que comandavam a política local, mas também palco de outras disputas a exemplo da revolta dos Quebra-Quilos em 1874 e do Rasga-Vales em 1895” (COSTA, 2003, f. 106).

A análise aqui recai sobre a cidade erguida desde a sua origem e que se constitui como uma única centralidade, de forma integrada, até as pri-

meiras décadas do século XX. Procuramos delimitar a área da cidade que corresponde ao que Lefebvre denominou de cidade histórica ou tradicional. Para esse autor, os termos “cidade antiga, espontânea ou histórica” correspondem à cidade na qual o sentido e a finalidade das suas funções se encontravam unidos a todos os níveis da realidade: “[...] *alojamiento, inmueble, unidad vecinal, barrio, ciudad global*” (LEFEBVRE, 1979, p. 176-177). A partir dessa concepção, procuramos identificar, com base nos mapas antigos e na história da cidade, o perímetro do que se constituiu a cidade histórica ou tradicional de Campina Grande.

A cidade surge, como anteriormente mencionado, de um cruzamento de caminhos, mas no interior de um sítio denominado por uns de “A Campina Grande” e por outros de “Sítio Barrocas”, antigo *habitat* dos índios Ariús. O processo que deu origem à atual cidade é descrito por Josefa de Almeida e Silva:

A concentração do principal meio de produção – a terra – nas mãos de uma minoria, a predominância da rígida estrutura agrária, a presença de relações sociais de produção não-capitalistas e a acumulação de capital gerada no campo foram elementos responsáveis pelo lento crescimento urbano de Campina Grande. Haja vista que de 1697 a 1790 – quase um século decorrido da presença dos primeiros conquistadores – foi que se deu a elevação deste povoado à categoria de vila, denominada de Vila Nova da Rainha. Passados mais de setenta e quatro anos é que Campina Grande veio conquistar, finalmente a condição de cidade (SILVA, 2000, p. 21).

Ainda com base na supracitada autora, as primeiras casas foram erguidas nas Barrocas (atual Rua Vila Nova da Rainha), “[...] nas proximidades da primeira capela e da rua do Meio, hoje Afonso Campos. Em 1774, contava-se 47 fazendas, 421 fogos e 1.490 pessoas de desobriga” (CÂMARA, 1943). No século XIX, mais exatamente em 11 de outubro de 1864, Campina Grande eleva-se à categoria de cidade. Nesse período, o aglomerado era constituído por quatro ruas, três largos, oito becos e cerca de 300 casas, duas igrejas, dois açudes públicos, duas casas de mercado, um cemitério e uma casa de Câmara e Cadeia (CÂ-

MARA, 1943, p. 71). Esse era, portanto, o núcleo primaz de Campina Grande.

Nesse momento, os limites entre o campo e a cidade eram imprecisos, como bem descreve Câmara (1943, p. 74):

Se era pequeno o movimento de tranzeuntes, era grande o de animais. Aqui e ali, tropas encangalhadas, bestas com cargas de farinha, rapadura ou frutas; jumentos carregando água ou material de construção, bois puxando lentamente carros de algodão em rama, muares com cargas de lenha, burras de sela bem arreadas, cavalos baixeiros ou meeiros equipando em parelhas, rua abaixo, rua acima, cobrindo tudo de pó, derruba de gado na rua do Seridó, cabras que davam leite às crianças, ovelhas dormindo no oitão da matriz, porcos fustando as sarjetas e se dando ao esporte de enlamear as calçadas e os batentes, perus e galinhas ciscando local da feira à cata de grãos de milho.

**Campina Grande, em meados do século XIX, ainda se apresentasse com conformações mais rurais do que urbanas**

A descrição do autor ilustra não somente a realidade de Campina Grande no século XIX. É bom lembrar que esta era a realidade de muitos, senão da maioria dos aglomerados citadinos brasileiros. Essa não separação entre o meio rural e o meio urbano no Brasil, no início do século XIX, mostrou-se nítida até mesmo onde a indústria começava a desenvolver-se. Como bem esclarece Nelson Omeña, a concentração demográfica brasileira, durante os três séculos de colonização, vai estar centrada nas fazendas, nos engenhos e não nas cidades e vilas. Segundo o autor, “[...] a vida urbana é concebida pelos homens da zona rural como uma forma de parasitismo vegetativo. Além disso, “[...] as figuras mais representativas da região moram na fazenda ou engenho. E se têm casa na vila, é só para as visitas esporádicas na época das festas da Páscoa e outras férias rápidas e fugazes” (OMEGNA, 1961, p.14).

No mesmo sentido, a realidade mais próxima de Campina Grande, a então cidade da Parahyba, mostrava-se com ritmos e configuração espacial

repletos daquilo que caracterizava o campo. A descrição da cidade da Parahyba no final do século XIX bem nos revela da vida monótona e da presença dos usos e costumes rurais:

[...] Galos, galinhas, perus, ciscavam no terreiro das casas, no meio da rua, enquanto varas de porcos cavavam poças de lama na Rua do Fogo (parte hoje compreendida entre os edifícios da Assembléia e dos Correios e Telégrafos), na Estrada do Carro ou no Varadouro com a água suja que descia da Cidade Alta. Pescadores de siris e goiamuns, desde a madrugada de pernas enterradas no mangue; canoieiros da Rua da Raposa; funcionários públicos timoratos e pacíficos; funileiros, ourives, pedreiros, bodegueiros, lojistas e caixeiros entremeavam as horas de trabalho com longos bocejos de tédio e chacotas picantes, para matarem o tempo [...] (BARROS, 1970, p. 64-65).

Portanto, não é de se estranhar que Campina Grande, em meados do século XIX, ainda se apresentasse com conformações mais rurais do que urbanas. De fato, somente a partir do incremento da economia do algodão é que se apresentam modificações bastante expressivas na morfologia urbana e também nos costumes da população.

A primeira expansão do núcleo primaz se dá em torno da igreja matriz, a partir de caminhos e ruas que vão sendo abertos, impulsionados pela atividade mercantil que tomara maior ritmo desde a construção do denominado Mercado Novo, inaugurado em 1864, ano de elevação de Campina Grande a cidade. No final dos XIX, a dinâmica da cidade era marcada pela atividade comercial simbolizada pela “[...] constante presença de tropas de burros afogadas nos grandes fardos de algodão, mal impresados, amarrados com embiras” (JOFFILY, 1977, p. 13).

Ainda a respeito da consolidação da cidade como entreposto comercial, Aranha destaca dois momentos distintos, mas que se complementam: o primeiro corresponde ao período de 1910 a 1930, quando o algodão é o principal produto; e o segundo período que se estende de 1940 a 1950, quando o algodão se torna apenas um componente

da economia comercial, mas deixa de configurar-se como o grande vetor do comércio atacadista (ARANHA, 1991, p. 220).

Na história da cidade e, por conseguinte, do seu processo de urbanização, ressalta-se a instalação da ferrovia Great Western of Brasil Railway, em 1907. Tal implementação não se deu sem embaço na elite paraibana em função do traçado da ferrovia. Contudo, após a sua instalação, há mudanças não somente na morfologia e na dinâmica da cidade, mas também, como bem assinala Gervácio Aranha, na própria sociedade algodoeira campinense:

A posição de que essa cidade assume como grande entreposto comercial, em particular no setor algodoeiro, não se deve ao simples fato de ter se tornado ponta de trilho e sim às excepcionais condições dessa ponta de trilho. Se ela prosperou nessa cidade e, por sua vez, contribuiu para sua prosperidade econômica, isto se deve a dois fatores de fato excepcionais. De um lado, a privilegiada posição dessa ponta de trilho, já que ficava no mais movimentado entroncamento das principais estradas da Paraíba e dos Estados limítrofes; de outro, sua ligação direta com o maior porto de exportação do Nordeste, o porto do Recife (ARANHA, 1991, p. 83).

Expressa-se, assim, a imbricação dos dois fatores: entreposto comercial e ferrovia, que constituem um par dialético indutor do processo de urbanização, contribuindo, por conseguinte, para a produção do espaço urbano, bem como para a acumulação de capital.

Dessa forma, na história da urbanização de Campina Grande, destaca-se a instalação da ferrovia como um importante equipamento impulsionador desse processo. O maior ritmo de crescimento é verificado a partir da instalação da ferrovia, no início do século XX, da alta produção do algodão e, posteriormente, com a rodovia (atual BR-230) que corta o território paraibano no sentido leste-oeste, em meados do século XX.

A produção de algodão, denominado de “ouro branco” na primeira metade do século XX, muito impulsionou o crescimento da cidade e a con-

centração de capital que permitiu a implementação de uma grande reforma urbana nas décadas de 1930-1940. Tal reforma atingiu diretamente as ruas principais da cidade, aquelas que representavam a sua primeira morfologia. Foram abertas largas avenidas, como a Floriano Peixoto, e outras ruas foram alargadas, calçadas e iluminadas. Os administradores da cidade – diga-se também a elite – aspiravam a uma cidade moderna e rejeitavam aquela com forma ainda bastante colonial representativa de um passado, portanto de um atraso que não condizia com o presente próspero, de riquezas acumuladas principalmente com o algodão. Essa aspiração pelo moderno foi constatada por Costa Filho (1960) e reafirmada por Cardoso (2000). A partir da década de 1960, a cidade recebe novos impulsos econômicos provenientes da política de industrialização da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), conduzindo à criação de distritos industriais em áreas periféricas da cidade. No entanto, tal política não conseguiu imprimir grandes modificações na estrutura e nem mesmo na dinâmica econômica da cidade.

Assim, a partir do resgate do processo de formação e expansão da cidade, delimitamos a área de estudo, mais exatamente aquela que corresponde à cidade histórica e tradicional. Partimos dos registros historiográficos, mas também consultamos a delimitação do centro histórico definida pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Cultural da Paraíba (Iphaep) e oficializada pelo plano diretor da cidade. Dessa forma, o perímetro aqui considerado corresponde à grande parte da área considerada centro histórico por corresponder ao núcleo original da cidade, como também por representar a área onde ela era única, ou, como bem escreve Lefebvre, apresentava uma unicidade. A delimitação adotada corresponde ao núcleo primaz da cidade, particularmente ao polígono traçado pelas ruas Vila Nova da Rainha, Rua Marquês de Herval, Rua Ireneu Joffily, Avenida Floriano Peixoto, Rua Maciel Pinheiro, Rua Barão de Abiaí, Rua Cardoso Vieira e a Rua Venâncio Neiva (Figura 2).



**Figura 2**  
Localização das ruas selecionadas do Centro de Campina Grande - PB

Fonte: Base cartográfica da Seplan - CG

Org. Leonardo Barboza da Costa

A pesquisa analisou as transformações observadas no espaço intraurbano dessa cidade, mais particularmente a sua morfologia. Priorizamos a leitura sobre as ruas localizadas no centro da cidade e que marcaram o seu processo de urbanização.

### **AS RUAS DA CIDADE HISTÓRICA: DE RUAS CAMINHO A AVENIDAS MODERNAS**

O processo de urbanização de Campina Grande é marcado, a partir do início do século XX, por projetos que implementaram grandes alterações no traçado das ruas originais, nas edificações, bem como nos espaços públicos, como os largos. Essa reforma urbana ocorreu entre as décadas de 1930 e 1940 e representava o anseio da elite política em transformar a cidade em uma urbe moderna. Dessa forma, a “[...] cidade campinense entrou na modernidade arquitetônica

pelos ruas, palcos de tensões entre a ordem e o progresso. A urbe deveria ter largas avenidas, bem limpas; muitas lojas com vitrines vistosas; muita luz e anúncios luminosos; pessoas em abundância no vaivém das compras” (AMORIM, 2000, p. 142-143).

De fato, houve reforma urbanística na cidade, alterando a morfologia urbana. A inspiração estava nas reformas feitas nas cidades do Rio de Janeiro, por Pereira Passos, e São Paulo, por Prestes Maia. Assim, Campina Grande também precisava mudar a sua configuração, o traçado das suas ruas e também o estilo arquitetônico das suas edificações. Em outras palavras, deveria perder por completo a feição de cidade pacata e colonial e se apresentar como uma cidade moderna, ordenada e bela. A cidade foi, com efeito, parcialmente demolida: no lugar de ruas tortuosas, ruas e avenidas mais largas, apropriadas para o trânsito dos automóveis; em vez



de largos, erguiam-se avenidas e praças, e os casarões coloniais precisavam ser destruídos para serem erguidas as edificações em estilo *art déco*. Nessas reformas, grande parte do núcleo primaz da cidade foi destruída, restando poucas representações da cidade anterior à década de 1935. As determinações do prefeito Vergnaud Wanderley para a reforma foram assim descritas por Sousa (2003, p. 14):

Ao mesmo tempo em que construía o Grande Hotel, buscou modificar e ampliar os horizontes dos moradores. No seu “plano material” para a cidade estava previsto, embora não o confessasse, o fim do Largo da Matriz, e aproveitou também para acabar com o Largo do Rosário, cerca de trezentos metros dali no sentido oeste. Indenizou e mandou derrubar casas que obstruíam a passagem em direção ao oeste e fez a mesma coisa com a Rua Venâncio Neiva, que descia em direção ao sul, alinhando-a com a Vidal de Negreiros, abrindo assim duas novas perspectivas para os moradores do lugar: a primeira, que levava do Largo da Matriz até o lado da Praça da Luz (Clementino Procópio) e ao Largo do Rosário; e a segunda, que facilitava o deslocamento da área central em busca das ruas que se tornaram por este tempo lugares preferidos pelas elites: Vidal de Negreiros, Floresta, Afonso Campos, Irineu Joffily, Dr. João Tavares, Desembargador Trindade, João da Mata, e a nova e ajardinada Praça Coronel Antônio Pessoa.

O largo da igreja matriz foi destruído para dar passagem à larga Avenida Floriano Peixoto. Deste conjunto resistiram a Casa de Câmara e Cadeia (atualmente Museu Histórico da cidade) e a matriz. A Rua Maciel Pinheiro foi alinhada, iluminada e os seus antigos casarões foram substituídos por edificações em *art déco*. No lugar do Largo do Rosário, construiu-se a Praça da Bandeira. A respeito das reformas dirigidas por Vergniaud Wanderley, escreve Amorim (2000, p. 143-144):

Ao rasgar a Praça da Matriz de ponta a ponta, a modernização do prefeito foi bastante dolorosa: destruiu o Paço Municipal, anexo à Igreja, prédio secular cuja pedra funda-

mental fora lançada em idos de 1877, em terreno do patrimônio de Nossa Senhora da Conceição. O Paço Municipal serviu de Câmara Municipal e, ali, durante certo tempo, funcionou o Gabinete de Leitura 7 de Setembro.

Defronte à Igreja Matriz havia sido construído o Obelisco da Independência, para as comemorações do centenário; por necessidade de alargar a rua, este monumento foi destruído.

Como se vê, as reformas urbanísticas transformaram muito fortemente a morfologia da cidade histórica. Para melhor compreensão dessas modificações na conformação da cidade, elegemos algumas ruas para serem analisadas. Essas ruas conformam a cidade histórica e trazem em sua paisagem alguns resíduos de tempos passados. Revelam também as mudanças que vêm apresentando nos últimos anos, seja na sua forma, seja no seu uso, quando se percebe o início do processo de descentralização e, por conseguinte, de dissolução da cidade histórica.

Na Figura 2, visualiza-se a morfologia das ruas estudadas. Importante registrar as características geomorfológicas da cidade. O sítio de Campina Grande é caracterizado pelo Planalto da Borborema, portanto de relevo acidentado. O seu sítio original encontrava-se “[...] entre os riachos Bodocongó e Ingá, à meia légua de cada um” (JOFFILY, 1977, p. 267). Há claramente no plano da cidade um destaque para a Avenida Floriano Peixoto, que se apresenta na forma mais moderna, por tratar-se de uma via de traçado retilíneo, larga, separada por canteiros e que serve de ligação entre a zona leste (bairros Castelo Branco, Jardim Tavares e Santo Antonio) e as zonas oeste (bairro Pedregal) e sudoeste (bairro São José). Trata-se, portanto, de uma via construída a partir da implementação da reforma urbanística. A Avenida Floriano Peixoto mostra-se no plano da cidade e, particularmente, no recorte da pesquisa como um grande divisor das vias. Assim, tem-se, a partir dela, algumas que se localizam ao sul e outras ao norte. Entre as vias que se encontram ao sul da avenida, tem-

se a Rua Vila Nova da Rainha e a Rua Irineu Joffily. Essas ruas são enladeiradas, mas já não se apresentam como caminhos tortuosos. As vias ao norte da Floriano Peixoto – as ruas Marquês de Herval, Maciel Pinheiro, Venâncio Neiva e Barão de Abiaí – mostram-se como ruas mais estreitas. A Rua Barão de Abiaí é, entre elas, a que se apresenta de forma menos retilínea, mantendo ainda resíduos da configuração histórica. Já a Rua Cardoso Vieira tem sentido leste-oeste e é uma via curta que liga a Rua Marquês de Herval à Rua Tavares Cavalcante.

### Rua Vila Nova da Rainha

A Rua Vila Nova da Rainha foi originalmente denominada de Rua das Barrocas, primeiro caminho que deu origem ao povoado e posteriormente à vila e à cidade. O princípio dessa via coincide com os primeiros indícios de ocupação, quando no então sítio das Barrocas começaram a pousar tropeiros com seus burros e mercadorias. Foi nessa via que foram erguidas as primeiras tendas para o comércio de mercadorias provenientes do sertão, do brejo e do litoral, dando origem às feiras de gado e cereais. Assim, a primeira denominação da rua é Rua das Barrocas, desde a fundação da Vila Nova da Rainha, em 1790, e que posteriormente passa a ser denominada Vila de Campina Grande. Com a passagem da vila a cidade, em 1864, a antiga artéria recebe a denominação de Vila Nova da Rainha.

No princípio, essa rua era constituída por habitações rudimentares, feitas de pau-a-pique. As primeiras construções foram erguidas principalmente por comerciantes que por ali foram se instalando. Atualmente, a Rua Vila Nova da Rainha pouco apresenta das suas antigas edificações e do seu antigo uso, muito embora seja uma via de movimento intenso e abrigue vários estabelecimentos comerciais e de serviços, como de saúde e de assistência técnica

**Vale destacar que, apesar de ser a rua original da cidade, de estar localizada no seu centro primaz, a sua dinâmica é bastante forte, o que resulta na não existência de imóveis fechados ou em ruínas**

ca a produtos eletrônicos. Entretanto, o uso predominante é o residencial, sendo algumas edificações utilizadas também como estabelecimentos comerciais ou de serviços. Nesta via, encontra-se a denominada feira das flores, que compõe o conjunto da feira livre de Campina Grande. A grande maioria das suas edificações é geminada e muitas modificaram a sua fachada.

O levantamento do uso do solo permite uma melhor visualização de como se dá atualmente a ocupação dessa via. Os resultados desse levantamento foram sistematizados no Quadro 1 exposto abaixo:

Tipo de uso	Nº de estabelecimentos	Percentual
Residencial	32	47,05
Residencial/comercial	9	13,23
Residencial/ serviço	2	2,94
Residencial/comercial/ serviço	1	1,47
Comercial	7	10,29
Comercial/serviço	2	2,94
Serviço	15	22,05
Fechado	0	0
Ruína	0	0
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100,00</b>

**Quadro 1**  
**Uso do solo da Rua Vila Nova da Rainha - Campina Grande – PB**

Fonte: Trabalho de campo realizado em janeiro de 2008<sup>2</sup>.

Vale destacar que, apesar de ser a rua original da cidade, de estar localizada no seu centro primaz, a sua dinâmica é bastante forte, o que resulta na não existência de imóveis fechados ou em ruínas. Tal evidência mostra a não degradação da rua, mesmo que tenha havido desvalorização nos preços dos imóveis e mudança no seu uso.

<sup>2</sup> Levantamento em campo executado por Noemi Paes Freire e Manoel Felix de Oliveira Júnior, graduandos em Geografia – Universidade Federal da Paraíba – Trabalho de campo e exercício realizados como atividades da disciplina Geografia Urbana, período 2008.1.

### Rua Irineu Joffily

A Irineu Joffily, assim como a Rua Vila Nova da Rainha, está localizada na porção sul à Avenida Floriano Peixoto. Configura-se também como uma via de ligação entre a parte mais baixa da cidade, onde se encontra o açude novo, e a parte mais elevada, área onde foi construída e ainda permanece a igreja matriz. Denominava-se Ladeira do Rosário, que ligava a área mais baixa da cidade ao Largo do Rosário.

Atualmente, essa via apresenta residências, uma pousada, um restaurante, dois estabelecimentos de saúde e uma escola.

### Rua Marquês de Herval

A Rua Marquês de Herval também é bastante antiga. Na sua história, teve outras denominações, como Rua do Comércio, Rua do Armazém, Praça do Algodão e Barão da Passagem. De acordo com o Memorial Urbano de Campina Grande (1996), a via abrigava, na década de 1920, “[...] uma boa parte do comércio (revendedora de automóveis, depósitos de algodão, venda de estivas), de bancos [...]” e repartições públicas (sede da Prefeitura Municipal de Campina Grande e Coletoria Federal).

Segundo Léa Amorim, era na Marquês de Herval que se constituía a Praça do Algodão, “[...] história viva da cidade do ‘ouro branco’. Era o centro da cultura algodoeira, com grandes e pequenos armazéns; fardos e mais fardos do produto eram expostos ao ar livre à espera de compradores/exportadores; mercadoria de alto valor que ajudou Campina Grande a ingressar no âmbito de destacadas cidades nordestinas” (AMORIM, 2000, p.147).

Trata-se de uma via curta, com 270,67 metros de comprimento e aproximadamente 17 metros de largura. Essa via liga a Avenida Floriano Peixoto a uma bifurcação que dá para duas ruas: a João Suassuna e a Presidente João Pessoa. O ponto de convergência com a Avenida Floriano Peixoto coincide com a Praça da Bandeira, conhecida também por Praça dos Pombos. Trata-se de uma artéria essencialmente comercial, com vários es-

tabelecimentos comerciais de vestuário, calçados e movelaria. Encontram-se também nessa via o Banco Bradesco, um escritório de imobiliária, uma escola – o Colégio Alfredo Dantas –, um estabelecimento de saúde, escritório de advocacia, uma agência financeira e uma farmácia.

**Nessa área foram destruídos por completo todos os casarões com característica colonial, sendo erguidas em seu lugar edificações no estilo *art déco***

### Rua Maciel Pinheiro

Outras denominações teve a Rua Maciel Pinheiro: Rua Grande, Rua da Feira, Rua das Gameleiras, Rua da Independência, Rua Uruguaiana e Praça Epitácio Pessoa. “Era uma rua de diversas atividades – comércio, festas populares (cavalhada, topada do boi, carnaval, feira do jogo do bicho) dos dois primeiros cinemas, o “Apolo” (governista) e o “Fox” (oposicionista) (CAMPINA GRANDE, 1996).

Nas reformas urbanísticas, a área hoje ocupada pela Maciel Pinheiro foi uma das mais atingidas, tanto no que diz respeito à transformação da forma da via, destruindo espaços anteriores, configurando uma via retilínea e ordenada, como no que se refere às suas edificações. Nessa área foram destruídos por completo todos os casarões com característica colonial, sendo erguidas em seu lugar edificações no estilo *art déco*. Tais modificações não se deram sem recusas e reclamações por parte da população. Ali foi destruída a Praça Epitácio Pessoa, sobre “[...] os escombros operou-se uma montagem do moderno. As picaretas municipais derrubaram belos casarões em arte décor e espaços culturais diversificados”. E complementa a referida autora: “Em 1944, tudo caiu por terra e um outro prédio ocupou àquele espaço [...]” (AMORIM, 2000, p. 150-151).

A respeito da reforma, Sousa (2003, p. 8) analisa o decreto que a instituiu:

Era uma medida que atingia diversas ruas, mas que teve maior repercussão ao ser implantada na Rua Maciel Pinheiro. A Rua Grande, ou Maciel Pinheiro, era o epicentro de Campina Grande. Nela morava a maior parte da elite política, proprietária e comercial da cidade, até pelo menos meados dos anos 30. Ali também estavam localizados, desde as

décadas iniciais do século XX, os primeiros cinemas e teatros, os mais elegantes clubes sociais, o Gabinete de Leitura 7 de Setembro, etc.; feira, retretas, footings, procissões e corsos também eram ali realizados.

Após a reforma urbanística, a Rua Maciel Pinheiro transfigurou-se em uma via completa de edificações *art déco* ocupadas pela atividade comercial, principalmente lojas de vestuário e calçados (Fotos 1 e 2). Mas aí encontram-se também estabelecimentos com serviços de saúde, restaurantes, escritório de advocacia, farmácia e serviços gerais (chaveiro, conserto de celular etc.).



**Foto 1**  
**Rua Maciel Pinheiro – Campina Grande-PB**

Fonte: Trabalho de campo em 26 de outubro de 2007. Foto: Fernanda Rocha



**Foto 2**  
**Rua Maciel Pinheiro – Campina Grande-PB**

Fonte: Trabalho de campo em março de 2009. Foto: Yure Silva Lima.

## Rua Barão de Abiaí

Das ruas estudadas, a Rua Barão de Abiaí é a que mais preserva a forma original, revelando-se estreita e tortuosa. Essa via serve de ligação entre a Rua Epitácio Pessoa (que continua com a denominação de Avenida XV de Novembro) e a Rua Semeão Leal, outra via também bastante comercial. A Rua Barão de Abiaí possui edificações conjugadas, com telhados em duas águas, lotes estreitos e profundos. Muitas dessas edificações apresentam-se com fachadas desgastadas. Nessa via, ainda se encontram várias residências e pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços, como estacionamentos, panificadora, escritório de contabilidade e *pet shop*.

## Rua Venâncio Neiva

A Rua Venâncio Neiva está ao norte da Avenida Floriano Peixoto, interligando-a à Rua Sete de Setembro. Durante a reforma urbanística de 1935 a 1940, a Rua Venâncio Neiva foi bastante modificada, sendo alinhada para facilitar o tráfego dos automóveis. Bastante marcante na paisagem urbana de Campina Grande foi a esquina da Rua Venâncio Neiva com a Cardoso Vieira, onde estavam localizados, de um lado, o Banco do Povo e, de outro, o grande armazém comercial denominado Tropeiros. Atualmente, encontram-se 54 edificações com uso predominantemente comercial e de serviços (Quadro 2). Também não foram encontradas edificações em ruínas ou fechadas. Configura-se, portanto, uma via de fluxo bastante intenso.

Tipo de uso	Nº de estabelecimentos	Percentual (%)
Residencial	0	0
Residencial/comercial	6	11,0
Residencial/serviços	3	5,5
Comercial	18	33,3
Comercial/serviços	13	24,0
Serviço	14	26,0
Fechados	0	0
Ruínas	0	0
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100,0</b>

**Quadro 2**  
**Uso do solo da Rua Venâncio Neiva – Campina Grande-PB**

Fonte: Trabalho de campo realizado em janeiro de 2008<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Levantamento produzido por Eduarda Lima Ferreira e Elton Oliveira da Silva. Alunos de graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba – Atividade realizada na disciplina Geografia Urbana, período 2008.1

Pelo quadro exposto, observa-se a predominância do uso comercial (33,3%) e de serviços (26,0%). Todavia, existem ainda residências na via, mas associadas ao uso comercial e de serviços. No primeiro caso, representam 11,0% e no segundo 5,5%. Portanto, pode-se considerar uma via predominantemente comercial e de serviços.

### Rua Cardoso Vieira

Como tantas vias que marcam a cidade histórica de Campina Grande, a Rua Cardoso Vieira também recebeu outras denominações: Rua dos Peixinhos, Beco de João Ribeiro e Beco Paulista. Esta última nomeação se dava em função de ali se encontrar a Loja Paulista da Companhia Paulista de Tecidos.

Atualmente, a Rua Cardoso Vieira apresenta um outro elemento que, nas décadas de 1960 e 1970, muito imprimiu as ruas das cidades como símbolo de modernidade: o calçadão, área destinada à passagem exclusiva de pedestres. Essa área passou por várias modificações. Hoje se constitui em um espaço para onde converge um significativo número de pessoas, concentrando estabelecimentos comerciais variados: farmácias, lojas de equipamentos e serviços fotográficos, vestuário etc. A rua e as suas calçadas são estreitas, sendo utilizadas em um único sentido viário. O levantamento de campo<sup>4</sup> constatou que, a partir do cruzamento com a Rua Maciel Pinheiro, a Rua Cardoso Vieira muda de uso. Nessa parte, há duas edificações, cujo pavimento superior é utilizado para quitinetes, enquanto o pavimento inferior é ocupado por estabelecimentos comerciais, estando alguns fechados. Nesta rua localiza-se a sede da Procuradoria Geral da Prefeitura. Um outro trecho da rua se estende à confluência com a Rua Barão de Abiaí, seguindo até o edifício onde funciona o Terminal Rodoviário Intermunicipal (antigo Terminal Rodoviário Interestadual). Existem também um tipo de mercado público e vários restaurantes populares. É nesta área que se dá a concentração de transportes alternativos para as cidades circunvizinhas.

<sup>4</sup> O levantamento de campo foi realizado pelos graduandos Elcivan Ramalho de Figueiredo, Franklin Mendonça Linhares e Ibrahim Soares Travassos em janeiro de 2008. Atividade realizada na disciplina Geografia Urbana no primeiro semestre de 2008.

### Avenida Floriano Peixoto

A Avenida Floriano Peixoto constitui um dos grandes símbolos da concretização das reformas implementadas no período de 1935 a 1940:

Ao abrir novas perspectivas para a Rua Floriano Peixoto, construir edifícios como o Grande Hotel, os prédios da prefeitura, e da Recebedoria de Rendas e derrubar o antigo Paço Municipal, lugar de reunião do Legislativo e do Judiciário localizado ao lado da matriz<sup>5</sup>, Vergniaud Wanderley afrontava o poder e a ascendência da Igreja Católica sobre os moradores da cidade, redefinindo parte da cartografia e dos símbolos do poder local (SOUSA, 2003, p. 21).

De fato, a antiga Rua da Matriz foi completamente reestruturada: alongada, alargada, ajardinada, seguindo os preceitos de uma via moderna e bela e, assim, se transformando na Avenida Floriano Peixoto (Fotos 3 e 4), um expressivo eixo viário da cidade de Campina Grande.



**Foto 3**  
Avenida Floriano Peixoto - Catedral

Fonte: Trabalho de campo em outubro de 2007. Foto: Yure Silva Lima.



**Foto 4**  
Avenida Floriano Peixoto – Estabelecimento comercial de grande porte – Supermercado Bompreço

Fonte: Trabalho de campo em outubro de 2007. Fonte: Yure Silva Lima.

<sup>5</sup> Ver Foto 3.

## ALGUMAS OUTRAS CONSIDERAÇÕES

O levantamento do uso do solo das ruas da cidade histórica ou tradicional revelou uma grande concentração de estabelecimentos comerciais, destacando-se os de redes nacionais e regionais, como C&A, Marisa, Insinuante etc. Observa-se também a permanência de supermercados nessa área – na via principal, a Avenida Floriano Peixoto – e outros estabelecimentos pertencentes a redes locais, nas imediações da feira livre. O grande número de edificações no estilo arquitetônico *art déco* imprime uma particularidade na paisagem das ruas da cidade histórica. Cidade histórica, porém transfigurada. A maioria compõe-se por edificações de até dois pavimentos, onde, no primeiro piso, funciona o estabelecimento comercial e, no segundo, o depósito da loja ou, em alguns casos, pequenas habitações, denominadas quitinetes. Destaca-se ainda a permanência de sedes de instituições governamentais, como algumas secretarias municipais, sedes de associações e a agência central dos Correios e Telégrafos. A igreja matriz, agora catedral, permanece no lugar de origem, hoje Avenida Floriano Peixoto, mas o seu largo foi ocupado por esta via no momento da reforma urbana da década de 1935-1940. Apesar da grande concentração dos estabelecimentos comerciais e de serviços, constatou-se a presença de residências, não só do tipo acima citado, que se configura como uma refuncionalização do edifício, como também a permanência de algumas casas antigas. Outro dado importante é o fato de existirem poucos imóveis desocupados ou em estado precário de manutenção. Tal permanência pode ilustrar os resíduos da cidade tradicional ou histórica em períodos passados, quando a cidade se constituía como uma única unidade.

Do exposto, podemos aferir que muitas das vias que compõem a cidade histórica ou tradicional de Campina Grande passaram de ruas caminho a ruas modernas, alinhadas e ordenadas. Porém, apesar das reformas urbanísticas, permanece uma unicidade na área primaz da cidade, que tanto foi destruída e reconstruída. As ruas da cidade média ora estudadas correspondem ao significado dado para a rua como lugar onde se materializam

as transformações na trama física e na paisagem da cidade e ainda espaço de manifestações das relações sociais, das diferenças e das normatizações do cotidiano em momentos históricos diversos. Desse modo, as ruas da cidade histórica de Campina Grande, mesmo alinhadas e ordenadas, mantêm uma forte dinâmica econômica e cotidiana, encontrando-se ali o sentido da rua, o de ser também, como já alertou João do Rio (1951), elemento fundamental de vida das cidades.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Léa. Recortes da modernidade: a sedução do progresso recria a memória na demolição do patrimônio histórico. In: GURJÃO, Eliete de (Org.). *Imagens multifacetadas da História de Campina Grande*. Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande/ Secretaria da Educação, 2000. p. 140–167.
- ARANHA, Gervácio Batista. *Campina Grande no espaço econômico regional: estrada de ferro, tropeiros e empório comercial algodoeiro (1907 - 1957)*. 1991. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural)-Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1991.
- BARROS, Eudes. Poetas Paraibanos do Brasil-Reino aos tempos modernos. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Paraibano*, João Pessoa, p. 64-65, 1971. Conferência pronunciada na Casa da Paraíba, do Rio de Janeiro, no dia 04 de agosto de 1970.
- CÂMARA, Epaminondas. *Os alicerces de Campina Grande: esboço histórico-social do povoado e da vila (1697 a 1864)*. Campina Grande: Moderna, 1943.
- CAMPINA GRANDE. Prefeitura. *Memorial urbano de Campina Grande*. João Pessoa: A União, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Plano Diretor do Município de Campina Grande*. Campina Grande: PMCG, 2006.
- CARDOSO, Carlos Augusto de A. *A cidade e a festa no interior do Nordeste: espetáculo de poder, modernização e transformação cultural em Campina Grande-PB*. 2000. Tese (Doutorado em Geografia Humana)- Universidade de São Paulo, São Paulo 2000.
- COSTA, Antonio Albuquerque. *Mudanças e resistências no espaço campinense em sua inserção ao meio técnico-científico-informacional: a feira de Campina Grande na interface desse processo*. 2003. Dissertação (Mestrado)-DCG/CFCH, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.
- COSTA FILHO, José Paulino. Campina Grande-PB. In: IBGE. *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro, 1960. v. 18, p. 230–245.
- JOFFILY, Irineu. *Notas sobre a Parahyba*. Brasília: Thesaurus, 1977.
- LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. 5. ed. Barcelona: Peninsula, 1979.



- MEYER, Regina Maria Proserpi. O papel da rua na urbanização paulistana. *Cadernos de História de São Paulo: a cidade e a rua*, São Paulo, n. 2, p. 13-25, jan./dez. 1993.
- MOMBEIG, Pierre. Notas sobre a geografia humana do Nordeste do Brasil. In: MOMBEIG, Pierre. *Novos estudos de geografia humana brasileira*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1957.
- OMEGNA, Nelson. *A cidade colonial. Rio de Janeiro*: José Olympio, 1961.
- RIO, João do. *A alma encantadora das ruas*. Rio de Janeiro: Simões, 1951.
- SANTOS FILHO, Ernani Santos Filho dos. *A emergência do Tecnopolo Campina Grande – PB*. 2008. Dissertação (Geografia)- Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.
- SILVA, Josefa Gomes de Almeida e. Raízes históricas de Campina Grande. In: GURJÃO, Eliete de (Org.). *Imagens multifacetadas da História de Campina Grande. Campina Grande*: Prefeitura Municipal de Campina Grande/ Secretaria da Educação, 2000. p. 13–28.
- SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar. *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SPOSITO, M. E. B. et al. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. v. 1, p. 35-68.
- SOUSA, Fabio Gutemberg Ramos Bezerra. Campina Grande: cartografias de uma reforma urbana no Nordeste do Brasil (1930 -1945). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 46, 2003.

# Autoconstrução em Salvador: a moradia possível

Maria Raquel Mattoso Mattedi<sup>A</sup>

## Resumo

Este artigo tem por finalidade apresentar os resultados parciais de uma pesquisa direta sobre a autoconstrução em Salvador, refletindo, simultaneamente, sobre as condições de habitabilidade da população que vive nessa cidade. Tendo como ponto de partida uma breve apresentação dos antecedentes das necessidades habitacionais do país e de Salvador, bem como os resultados de algumas políticas do setor, o artigo pretende, ainda, com base na pesquisa mencionada, analisar em que medida as representações de moradia digna, sejam elas oriundas da política ou do movimento social, se aproximam ou se distanciam da realidade do morar vivida pelos autoconstrutores.

**Palavras-chave:** Autoconstrução em Salvador. Moradia Digna. Habitação de interesse popular.

## Abstract

*This article aims to present the partial results of a primary research study about self-built housing in Salvador, while also reflecting on the housing conditions of the population who live in this city. The article starts with a brief presentation regarding the background to housing needs in the country and in Salvador, as well as presenting the results of certain sector policies. Based on the abovementioned research, it also aims to analyze the extent to which representations of decent housing, arising either from policy or from social movements, are similar to or different from the reality of life as lived by the self-builders.*

**Keywords:** Self-build in Salvador. Decent housing. Housing of popular interest.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por finalidade apresentar os resultados parciais da pesquisa Manifestações da Autoconstrução em Salvador, realizada no âmbito do Programa Habitar Brasil, executado pela Secretaria de Habitação (Sehab) do município de Salvador, no ano 2005-2006<sup>1</sup>. Objetiva também refletir sobre os problemas habitacionais existentes na capital do estado, a partir dos pressupostos da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) (Lei No 11.124/2005), que se apoia em conceitos como o de “necessidades habitacionais” e o de “moradia digna”.

Por necessidades habitacionais entende-se o conjunto formado pelo déficit habitacional propriamente dito, que corresponde à falta de moradias – e, portanto, à necessidade de construção de novas unidades habitacionais em um dado espaço e tempo –, acrescido da inadequação habitacional, que expressa problemas na qualidade das moradias existentes. Esse aperfeiçoamento conceitual no entendimento da questão habitacional, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP), melhor qualifica a questão, considerando separadamente os domicílios que necessitam de reposição imediata (déficit) e aqueles que apresentam deficiência de algum tipo, sobretudo as relacionadas à ausência de um ou mais item de infraestrutura urbana. Com base nessa concepção, as necessidades habitacionais corresponderiam ao déficit, sempre de natureza quantitativa, somado à inadequação, de natureza qualitativa, contemplando uma visão totalizadora e compatível com a realidade do habitar

<sup>A</sup> Doutoranda em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidad de Barcelona; mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora do Departamento de Ciências Humanas e da Saúde da Universidade Salvador (Unifacs); pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). [rqmattoso@uol.com.br](mailto:rqmattoso@uol.com.br)

<sup>1</sup> A pesquisa foi realizada por convênio entre a Prefeitura Municipal de Salvador – por meio da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) – com a Universidade Salvador (Unifacs) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob a gestão da secretária de Habitação, professora Ângela Gordilho Souza. Seu principal objetivo foi gerar subsídios para revisão e elaboração de normas específicas para habitação de interesse social, bem como apoiar a concepção de tipologias habitacionais populares.



no Brasil, caracterizado duplamente pela falta de moradia e pela precariedade das existentes.

Já o conceito de moradia digna abarca as duas situações acima referidas, dando ao significado morar uma abrangência que vai além do aspecto construtivo propriamente dito. A concepção compreende também a ambiência da unidade habitacional, aqui entendida como o seu entorno, que deve ser dotado de condições urbanísticas favoráveis ao desenvolvimento da cidadania. Nesse sentido, tanto a ideia de moradia digna que consta da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) (BRASIL, 2005), quanto aquela desenvolvida pelo movimento União Nacional de Luta por Moradia de Salvador são convergentes.

No âmbito da nova Política Nacional de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2005), a demanda habitacional de interesse social, ou seja, aquela voltada para uma população que percebe até três salários mínimos mensais, é elevada à condição de questão de Estado. O seu enfrentamento apoia-se em princípios que qualificam a moradia como um vetor de inclusão social capaz de assegurar a garantia de um padrão mínimo de qualidade, além da disponibilização de áreas regularizadas, dotadas de infraestrutura, transporte coletivo e acesso aos serviços básicos como saúde e educação.

Esses princípios se expressam na definição de “moradia digna” que aparece no texto da lei como aquela “[...] que ofereça condições de salubridade, segurança e conforto aos seus habitantes, acesso aos serviços básicos, e que esteja livre de qualquer discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse” (BRASIL, 2005). Destacam-se aí os elementos de salubridade, segurança, conforto e titulação.

Do ponto de vista do movimento popular, outros elementos são mencionados como condicionantes ao bem morar, conforme pode ser observado na definição a seguir:

Local onde os cidadãos de Salvador possam se abrigar, criar laços, com espaço e privacidade suficiente para criar filhos, se amar, ser

feliz. Moradia digna construída em terra urbanizada e titulada, com saneamento ambiental e toda infra-estrutura, com transporte público de qualidade, com trânsito seguro, com equipamentos urbanos de convivência, lazer e de cultura, em proximidade de escola, postos de saúde e trabalho e com acesso para todos e todas (SAULE JUNIOR E CARDOSO, 2005, p. 96).

**Fala-se aqui da cidade  
como totalidade e de sua  
capacidade, maior ou menor,  
de abrigar o cidadão**

Elementos como “espaço e privacidade”;

terra urbanizada, titulada, saneada e infraestruturada; trânsito seguro; equipamentos de convivência; lazer; cultura; escola; saúde; trabalho com acesso “para todos e todas” compõem o entendimento de moradia digna para esse segmento.

Em ambas as definições, observa-se que o habitar está para além da edificação propriamente dita, evocando-se condições que, aparentemente, dependem mais de políticas sociais e urbanas de natureza distributiva do que de políticas habitacionais no sentido estrito.

Considerando essas questões, morar abrange várias dimensões. Uma relativa à moradia como unidade habitacional, que pressupõe a existência de espaço, a compra de materiais, a construção do imóvel com tecnologias mais ou menos desenvolvidas e sustentáveis, dentre outros aspectos que dizem respeito ao abrigo propriamente dito, inclusive, à sua segurança física. Outra que envolve as condições ambientais consideradas em sua totalidade, ou seja, o meio físico, biológico e socioeconômico do entorno ou ambiência, fazendo da casa parte de um complexo maior que potencialize as vocações locais e assegure melhores condições de vida aos moradores. Fala-se aqui da cidade como totalidade e de sua capacidade, maior ou menor, de abrigar o cidadão. Além, certamente, da dimensão jurídica e econômica, que prevê, respectivamente, a regularização fundiária do lote ocupado, a moradia a um custo compatível com o nível de renda do comprador, além do acesso a programas e crédito especiais.

A partir dessas considerações, o presente artigo pretende, com base na pesquisa antes mencionada, analisar em que medida as representações de moradia digna, sejam elas oriundas da políti-

ca ou do movimento social, se aproximam ou se distanciam da realidade do morar vivida pelos autoconstrutores. O texto está estruturado em duas partes. A primeira pretende um breve olhar sobre os antecedentes da questão habitacional no Brasil e, em particular, em Salvador. A segunda refere-se à pesquisa propriamente dita, cuja análise considera algumas variáveis relacionadas à moradia digna, tais como casa boa e confortável; acabamento e segurança; conforto e beleza; o fazer construtivo e a ambiência. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

### ANTECEDENTES: BRASIL E SALVADOR

Nesse item, pretende-se, de forma breve, evocar alguns fatores que contribuíram, e seguem contribuindo, no país de um modo geral e, em particular, na cidade de Salvador, para o agravamento das necessidades habitacionais.

Esses fatores devem ser buscados ainda no final do século XIX, quando processos econômicos e políticos vão desencadear uma sucessão de mudanças que se expressaram no espaço urbano sob a forma de precoce segregação social. A promulgação da primeira Lei de Terras, em 1850, e o período subsequente que culmina com a abolição são alguns dos fatores que vão contribuir com a formação do grande contingente populacional que, expulso de áreas onde predominava o trabalho escravo, vai ocupar os morros urbanos, sobretudo em cidades como o Rio de Janeiro e Salvador. Datam do final daquele século as primeiras notícias sobre os mocambos que proliferam aqui e ali. Esses fatos, ainda que brevemente, devem ser mencionados nesse contexto, lembrando as causas estruturais de problemas que se estendem até a atualidade.

Esse processo crescente e ininterrupto de migrações para as cidades se acentua com a industrialização do país, a partir dos anos 1930. Por outro lado, a privatização de terras públicas leva a uma dupla consequência: de um lado, amplos segmentos sociais são alijados, precocemente, de

um possível acesso ao mercado formal de habitação, e, de outro, inicia-se a formação do capital e do parque imobiliários brasileiros atendendo a uma demanda solvável. A não-destinação de terras para o novo contingente populacional que se desloca para as zonas urbanas representa o âmago do problema habitacional brasileiro, que se estendeu ao longo de todo o século XX.

Já nas primeiras décadas desse século, a habitação é um bem praticamente proibido, pelas vias legais e de mercado, para uma grande parcela da população do país<sup>2</sup>. À época, já faziam parte do cenário urbano as moradias precárias e insalubres, como os cortiços<sup>3</sup> densamente ocupados e localizados nas áreas centrais, e os então chamados “mocambos”, nos morros e nas periferias das cidades. Como lembra Maricato (1997, p. 30):

[...] se na cidade imperial os escravos viviam junto aos seus proprietários, a cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros ou para as várzeas.

Esse tipo de exclusão, desde então, tem-se avolumado nas cidades e, efetivamente, pouca coisa vem sendo feita no sentido do seu enfrentamento. A bem da verdade, como lembra Campos (2005), no Brasil, a senzala, transmutada em favela, nunca desapareceu totalmente do cenário urbano.

Afora a tímida atuação do Banco Nacional da Habitação e do seu respectivo Sistema Financeiro de Habitação (BNH/SFH), que, de um total de 4,5 milhões de unidades habitacionais construídas no Brasil, entre 1967 e 1985, destinou 33,5% à população de baixa renda ou com rendimentos de até cinco salários mínimos (AZEVEDO, 1982), pouca coisa foi efetivamente realizada no sentido de conferir maior dignidade à forma de morar do brasileiro pobre.

<sup>2</sup> Ex-escravos; operários das indústrias nascentes; funcionários públicos; ex-soldados das guerras do Paraguai e Canudos, dentre outros segmentos.

<sup>3</sup> Os cortiços, também chamados de cabeças-de-porco, eram encontrados nas grandes cidades brasileiras, representando, talvez, a primeira expressão espacial dos problemas urbanos que se avolumariam ao longo de todo o século XX.

Só mais recentemente, em junho de 2005, após longa tramitação no Congresso Nacional, o projeto de lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BRASIL, 2005), criando, simultaneamente, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu conselho gestor, foi aprovado. Trata-se do primeiro projeto de lei de iniciativa popular enviado ao Congresso Nacional e referendado por um milhão de assinaturas.

Desde sua formulação inicial, o projeto passou por várias versões. A última delas foi negociada entre o governo e o movimento social no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, incorporando formulações da Política Nacional de Habitação (PNH) de 1996. O novo sistema é composto por dois subsistemas, a saber: o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Financiamento à Habitação de Mercado. No primeiro caso, são contempladas famílias que recebem até cinco salários mínimos mensais, com prioridade para as de até três. No segundo, são beneficiadas aquelas com rendimentos superiores a cinco salários. Essa política baseia-se em princípios que propugnam a moradia digna como direito e vetor de inclusão social, dentre outros, como a função social da propriedade urbana. Para acessar os recursos do FNHIS, os estados e municípios brasileiros deverão formular suas respectivas políticas, os chamados planos estaduais e locais de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e (PLHIS).

Salvador, já por volta dos anos 40 do século passado, vivia uma crise habitacional generalizada (BRANDÃO, 1978), que nunca foi seriamente enfrentada. Configurada precocemente, a crise procedia de origens distintas, afetando diversamente a sociedade sotropolitana. O atendimento às necessidades habitacionais das camadas de maior renda vai ocorrer por meio do mercado, pela aquisição ou pela locação de moradias, enquanto aos segmentos de menor renda, além dos pardieiros e avenidas (UMA POLÍTICA ..., 1960), restava a ocupação informal de terrenos urbanos.

**A produção de habitações populares na Bahia com intermediação estatal vai ocorrer apenas após a criação da Habitação e Urbanização da Bahia S/A (Urbis), em 1965**

Entre 1946 e 1978, foram registradas 68 invasões em Salvador (MATTEDI, 1978), expandindo-se a cidade rumo à sua periferia. Novas ocorrências foram verificadas nos anos subsequentes, chegando-se a contabilizar um total de 452 invasões, das quais 95 foram erradicadas, restando, em 1991, um total de 357 invasões (SOUZA, 2000). Pesquisas realizadas por Souza (2000) mostram que as invasões, àquela época, ocupavam uma área estimada de 1.473 hectares, abrigavam 118.246 unidades habitacionais e uma população de 591.230 habitantes, o correspondente a aproximadamente 30% da população total da cidade.

As mudanças verificadas na estrutura produtiva da Região Metropolitana de Salvador (RMS) a partir dos anos 1960/1970 e a conseqüente modernização da cidade não foram suficientes para impulsionar o mercado de habitação popular. Pelo contrário, com a chegada de novos contingentes populacionais a Salvador, os problemas habitacionais tenderam ao crescimento.

A produção de habitações populares na Bahia com intermediação estatal vai ocorrer apenas após a criação da Habitação e Urbanização da Bahia S/A (Urbis), em 1965. Dentre os objetivos daquela empresa, constava o atendimento a uma demanda habitacional para famílias com rendimentos mensais de até cinco salários mínimos, sendo que a produção de interesse social (até três SM) se daria por programas como o de lotes urbanizados (Profilurb -1975) e o Promorar, voltado para a construção de conjuntos habitacionais. Ambos foram criados no âmbito do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap - 1974/1979)<sup>4</sup>, que logrou poucos resultados.

<sup>4</sup> O Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (Planhap) foi implementado na Bahia em dezembro de 1973, com a assinatura de convênio entre governo do estado e o BNH, e pretendeu, em 10 anos, reduzir o déficit habitacional para a população que percebia até três SM. Para tanto, foram criados o Profilurb e o Promorar, que previam algumas mudanças de abordagem na questão habitacional. Em tese, seu objetivo principal era a erradicação de sub-habitações, com a sua substituição, e permanência da população na área, simultaneamente à execução de obras de urbanização. De acordo com a arquiteta e urbanista Teresa E. Santo, o programa não deixa de ter um caráter inovador, porém a sua implementação oscilou de acordo com interesses e condições diversas e, na Bahia, caracterizou-se pela construção de pequenos conjuntos habitacionais, não logrando resultados efetivamente significativos (ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 129).

A produção de lotes urbanizados para a construção da casa própria parecia ser a solução, porém, em quase 20 anos de atuação, o resultado ficou aquém do prometido pela política. No âmbito do Profilurb, foram produzidas 1.977 unidades, e no do Promorar, 8.844, representando, respectivamente, 4% e quase 18% do total produzido pela Urbis na Região Metropolitana de Salvador, entre 1968 e 1986 (ESPÍRITO SANTO, 2002).

Nas décadas que se seguiram (1980/1990), acentuou-se a concentração de renda na capital, já fortemente marcada pela exclusão socioespacial. A retomada dos investimentos na área só vai acontecer a partir de 1995, pelo Programa Viver Melhor, no âmbito do qual combinaram-se recursos federais e estaduais.

Voltado para uma população de até três salários, dentre os objetivos desse programa constam os relacionados à recuperação de áreas degradadas, à promoção de melhoramentos habitacionais, à construção de novas unidades habitacionais, concomitantemente a projetos de urbanização com obras de infraestrutura. Também constam programas sociais, tais como a construção de equipamentos coletivos, além de ações de regularização fundiária. Inovações foram desenvolvidas no sentido de potencializar os recursos investidos, adotando-se princípios do planejamento participativo e o conceito de necessidades habitacionais em vez de déficit (BAHIA, 2005). De acordo com Souza (2000), práticas inovadoras vão dar o tom desses novos projetos, que, além da participação comunitária, preveem ações educativas, de treinamento e capacitação, de apoio às famílias e à infância, de geração de renda, além do monitoramento e a avaliação das suas ações.

Sob o nome de Viver Melhor foram reunidas diversas iniciativas, tais como o Viver Melhor em Comunidades Urbanas; Viver Melhor Rural; Kit Moradia; Centro Histórico; Programa Habitacional

do Servidor Público e PSH-Resolução 460, todos considerados de interesse social.

Entre 1995 e 2006, para atender à demanda habitacional de interesse social da Bahia, foram disponibilizadas pelo governo do estado 51.689

novas unidades e realizadas melhorias em 75.388 já existentes. A maior parte dessas intervenções, porém, foi realizada no interior do estado, cabendo à capital, respectivamente, 19% e 14% do total. Projetos de

infraestrutura, com obras de saneamento, urbanização e equipamentos coletivos, dentre outros, vão beneficiar cerca de 119.000 domicílios na capital (BAHIA, 2006).

Considerando o déficit habitacional de Salvador, estimado, com base nos dados do Censo Demográfico IBGE/2000, pela Fundação João Pinheiro, em 81.429 unidades habitacionais, a produção de novas moradias, naquele período, atendeu a apenas 12% do déficit básico.

## MANIFESTAÇÕES DA AUTOCONSTRUÇÃO EM SALVADOR

A pesquisa Manifestações da Autoconstrução em Salvador foi realizada em 20 assentamentos de baixa renda da cidade de Salvador, integrantes do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas), mapeamento este realizado pela PMS. Critérios geográficos, morfológicos e fundiários foram utilizados para a composição da amostra, que contemplou assentamentos localizados em vales, próximos à orla marítima, cumeadas e encostas, em áreas públicas, invadidas e/ou de arrendamento. Com base nessa amostra<sup>5</sup>, foram selecionados, aleatória e proporcionalmente ao tamanho de cada assentamento, 274 domicílios autoconstruídos, conforme discriminado no Quadro 1.

<sup>5</sup> Com um nível de confiança de 90% e um erro de amostragem permitido de, mais ou menos, 4%.

Nº	Bairro	Assentamento	Nº de domicílios	População
1 e 2	Engenho Velho da Federação	Alto da Bola e Baixa da Égua	7.065	22.982
3	Uruguai	Uruguai	6.957	24.097
4	Pirajá	Sapolândia e Pantanal	8.523	28.177
5	Liberdade	Liberdade	8.936	29.168
6	Macaúbas	Macaúbas	1.373	4.334
7	Lapinha/Soledade	Lapinha	1.682	5.329
8	Vale das Pedrinhas	Vale das Pedrinhas	2.439	7.985
9	Boca do Rio	Boca do Rio	10.162	31.939
10	Paripe	Paripe	9.300	30.347
11	Mata Escura	Mata Escura	7.264	23.614
12	São Marcos	São Marcos 2	6.622	22.306
13	Pau da Lima	Pau da Lima	10.906	36.683
14	Praia Grande	Praia Grande	3.447	11.501
15	Ondina e São Lázaro	Alto de Ondina	2.493	5.822
16	Mussurunga	Vila Verde	1.074	3.587
17	Castelo Branco	Dom Avelar	4.886	17.313
18	Nova Brasília de Itapuã	Baixa do Soronha	5.450	16.172
19	Bairro da Paz	Bairro da Paz	5.293	17.436
20	Calabar	Calabar	1.776	6.322
<b>Total</b>			<b>105.648</b>	<b>345.114</b>

**Quadro 1**  
Bairros e Assentamentos visitados, Número de Domicílios e População. Município de Salvador  
Estado da Bahia.

Fontes: IBGE, 2000. Mapeamento das áreas subnormais de Salvador, Urplan/PMS, 2001.

As características do autoconstrutor<sup>6</sup> e de sua família não diferem daquelas próprias dos moradores de bairros periféricos e favelas de Salvador, já bastante conhecidas por todos. Trata-se de uma população com baixo nível de escolaridade, poucos rendimentos, pouca qualificação profissional, com carências básicas nos setores da saúde e da educação. Em geral, trabalham por conta própria como forma de superar o desemprego vigente, dentre outras características que fazem o perfil da população pobre da cidade.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2004 revelam que, apesar de toda a modernização recente da cidade, a grande concentração de renda que sempre caracterizou o estado, Salvador e sua região metropolitana (RMS) permaneceu praticamente

intacta. Enquanto 63% dos chefes de domicílios brasileiros percebiam rendimentos mensais de até três salários, na Bahia e na RMS, essa proporção era de 77% e 64%, respectivamente. Acrescente-se, ainda, que, na RMS, 10,7% das pessoas de referência na família não auferiam rendimentos de qualquer natureza, índice esse superior ao da Bahia (8,1%) e do Brasil (6,9%) no mesmo ano.

Na pesquisa mencionada, trabalhou-se com o conceito de renda familiar mensal equivalente ao somatório dos rendimentos monetários de cada um dos membros da família residente no domicílio selecionado. Do conjunto, 78% auferiam até três salários mínimos mensais, embora quase um quarto percebendo apenas um salário<sup>7</sup>. Em alguns casos, cerca de 40% do total, a família dispunha de algum rendimento proveniente de outras fontes, como pensões e aposentadorias.

<sup>6</sup> Esclarece-se que o entrevistado não foi necessariamente o próprio autoconstrutor uma vez que, por motivos relacionados ao cronograma físico da pesquisa, nem sempre foi possível encontrá-lo em casa nos horários da pesquisa. Em função disso, muitas vezes o respondente foi uma pessoa maior de idade e em condições de responder as questões levantadas, pela própria participação no processo.

<sup>7</sup> Salário mínimo de referência: R\$ 260,00.

Do ponto de vista ocupacional, a metade dos entrevistados não estava trabalhando por ocasião da pesquisa, sendo que 20% deles haviam procurado emprego no mês anterior, caracterizando o chamado desemprego aberto<sup>8</sup>. Dos que estavam trabalhando, apenas 31% o faziam na condição de assalariados, porém nem todos com registro em carteira; 64% trabalhavam na própria casa, na condição de autônomos e em condições precárias.

A seguir, serão apresentadas algumas variáveis selecionadas para a análise das condições de habitabilidade desses autoconstrutores. Para tanto, a pesquisa procurou levantar, ao lado de dados objetivos sobre a situação socioeconômica e do processo autoconstrutivo, o pensamento do entrevistado sobre o significado de morar em condições adequadas. Com essa finalidade, foram apresentadas algumas palavras-chave, tais como casa boa, confortável e bonita, pedindo-se que o morador discorresse livremente sobre o entendimento imediato daquela ideia.

### **CASA BOA E CONFORTÁVEL: “DO TAMANHO DA FAMÍLIA”**

A pesquisa mostrou que uma casa adequada ou boa, na perspectiva daquele que a construiu, tem muitos significados. Entretanto, para mais da metade, esse significado está associado ao tamanho e ao conforto que possa oferecer.

Para aproximadamente 34% do conjunto, casa boa é aquela que tem espaço ou área suficiente para abrigar todos os moradores. Embora essa condição possa parecer óbvia a qualquer um, não o é para o autoconstrutor, que compartilha a moradia com muitos. Referências ao tamanho da casa, ao espaço útil, ao número de cômodos e à necessidade de a casa atender a todos os moradores foram recorrentes: “mais cômodos”; “cômodos suficientes para todos”; “casa do tamanho da famí-

lia” foram as respostas mais ouvidas. A questão do espaço nos remete à definição de moradia digna mencionada pelo Movimento por União Nacional de Luta por Moradia de Salvador, no tocante à necessidade de privacidade – “[...] local onde os cidadãos de Salvador possam se abrigar, criar laços, com espaço e privacidade suficiente para criar filhos, se amar e ser feliz [...]”.

É fácil perceber por que a privacidade é mencionada nessa definição quando se analisa o tamanho da maioria dos domicílios estudados. Do conjunto, 38% possuíam uma área útil de até 40 m<sup>2</sup>. Considerando-se a densidade média de 4,6 habitantes por domicílio, é fácil admitir a inadequação do tamanho do domicílio às famílias residentes.

Acrescente-se que, em alguns assentamentos, foram encontradas densidades domiciliares muito superiores à média, sobretudo nos localizados em áreas centrais da cidade, como a Baixa da Égua, no Engenho Velho da Federação (8,8 hab/dom) e no Vale das Pedrinhas (5,2); ou em áreas de ocupação mais recente na cidade, como no Bairro da Paz e na Baixa do Soronha, em Itapuã, ambos com densidade média de 5,3 pessoas por domicílio; Paripe com 5,9; e Vila Verde, em Mussurunga, com 6,0.

O grande número de moradores em um domicílio, de um lado, e as dimensões restritas dessas habitações, de outro, resultam em muitos moradores dormindo em cômodos que não se destinam exclusivamente ao repouso. Em 27% dos casos, a sala é usada como dormitório, abrigando funções diversas e até produtivas durante o dia.

Cerca de um quarto dos domicílios abrigava algum tipo de atividade produtiva em suas dependências, sobretudo nas áreas correspondentes às salas (venda de cigarros, geladinho, bebidas, produtos Avon, confecção de artesanato, cabeleireiro e manicure, venda de roupas e perfumes, banca escolar, bijuterias, corte e costura, creche, dentre outros produtos e/ou serviços), varandas (serviços de ótica e informática, venda de lanches, concerto de móveis), garagens (venda de doces e pães, serralheria etc.) e quintais (venda de lajes pré-

<sup>8</sup> Segundo metodologia do IBGE, são caracterizados como desempregados (desemprego aberto) aqueles que procuraram emprego, efetivamente, nos últimos 30 dias.

moldadas). Até mesmo o espaço público, como o passeio da rua, é utilizado para a comercialização simples de mercadorias várias. O desenvolvimento dessas atividades no interior ou exterior imediato à moradia denota a existência de uma economia definida por Kraychete (2000) como economia dos setores populares.

Outras variáveis reforçam a inadequação dessas moradias quanto ao tamanho e, por consequência, à pouca privacidade dos seus moradores. A coabitação familiar, por exemplo, foi observada em 12% dos domicílios pesquisados e, do conjunto de moradores, 8% são portadores de necessidades especiais, como as de locomoção, que demandam instalações físicas especiais para facilitar o acesso aos domicílios.

Os quartos e a sala são considerados como os cômodos mais importantes de uma residência. O primeiro, com 41% das preferências, foi definido como o local de descanso e, novamente, de privacidade. A sala, com 21% das preferências, é vista como o “cartão postal da casa” porque fica na frente e é percebida em primeiro lugar por quem chega.

O banheiro e a cozinha aparecem a seguir na preferência dos moradores. Em geral, o banheiro é valorizado por motivos relacionados à intimidade e higiene pessoal, e a cozinha como o local mais utilizado e, principalmente, como “o mais social de todos os cômodos”, no qual a família passa a maior parte do tempo: “onde se faz tudo o dia todo” ou ainda “onde se passa a maior parte do tempo”. É também um local de trabalho para aqueles que desenvolvem, na casa, alguma atividade econômica relacionada à produção de alimentos para comercialização (“faz doce”, “faz salgados” etc.).

### **ACABAMENTO E SEGURANÇA: “CASA BEM FEITA PARA NÃO CAIR”**

A boa casa também foi definida por aproximadamente 32% do conjunto como aquela que não apresenta patologias construtivas, sendo,

portanto, bem acabada por dentro e por fora e não trazendo riscos de desabamentos para os seus moradores: “boa fundação para não desabar” ou “bem feita para não cair” foram os argumentos utilizados.

### **A boa casa também foi definida por aproximadamente 32% do conjunto como aquela que não apresenta patologias construtivas**

Supõe-se que a segurança mencionada nos termos da PNHS se refira à segurança física dos imóveis, autoconstruídos ou não. A pesquisa em foco, todavia, mostrou que mais de um terço dos domicílios visitados estavam em situação de risco. Desse conjunto, 63% localizavam-se em áreas de encostas, sem qualquer tipo de proteção contra os deslizamentos; 25% próximos a linhas de alta tensão e aproximadamente 6% em áreas de mananciais, protegidas por lei.

Considerando, porém, a segurança do imóvel propriamente dito, apenas 2% declararam não possuir qualquer espécie de fundação. Em geral, os imóveis pesquisados possuíam algum tipo de alicerce, sendo que os mais comumente encontrados foram a sapata (52%), a alvenaria de pedra (12%), o *radier* (26%), as lajes pré-moldadas (1%), ao lado de outros sistemas (6%). Pode-se inferir a partir dessas considerações que a falta de segurança física dos imóveis relaciona-se mais à inadequação de muitas áreas utilizadas para a construção de moradias do que ao processo construtivo propriamente dito, embora não se esgotem na fundação os problemas relacionados às patologias construtivas mencionadas acima.

Os problemas técnicos construtivos mais frequentemente mencionados foram as goteiras (24%); as rachaduras e infiltrações (35%); a falta de ventilação e calor excessivo (24%), a falta de iluminação (18%), além de alagamentos que afetam 35% do total de domicílios investigados. As enchentes tanto podem ocorrer no terreno (56%) como no interior das moradias (44%), fato que as tornam vulneráveis do ponto de vista físico e da saúde dos seus moradores. Outras referências associadas ao significado do bem morar destacaram a possibilidade de execução de novas ampliações (8,7%).

## CONFORTO E BELEZA: “CAMA PARA TODOS”

O conforto e os elementos necessários a uma casa bonita, no entender das famílias residentes, também fazem parte de uma moradia adequada. Na maioria dos casos, o conforto é traduzido pela possibilidade de aquisição de móveis (“camas para todos”); eletrodomésticos, TV e vídeo, mesas e cadeiras, e a casa bonita se define pelo acabamento, que pode nunca acontecer devido à falta de condições financeiras.

O revestimento das fachadas foi mencionado por cerca de 40% como um tipo de melhoramento indispensável à beleza de uma casa. De um modo geral, esse revestimento corresponde à pintura externa, com reboco. O azulejo e o ladrilho fazem a preferência de aproximadamente 14%.

Observa-se que, para 11% do total, todavia, uma casa bonita também é aquela que dispõe de espaço frontal (recuo) em relação à linha da rua, de forma que seja possível fazer um pequeno jardim ou entrada. A pesquisa, todavia, demonstrou que 55% das edificações posicionavam-se na linha da rua, sem o desejado recuo frontal. Por outro lado, um terço das moradias era geminada, seja do lado esquerdo ou do lado direito, reforçando, assim, a questão da falta de privacidade mencionada no item anterior.

No conjunto, a grande maioria das casas carece de finalizações ou acabamentos, tanto internos quanto externos. Em 30% dos domicílios, as paredes internas não possuíam revestimentos ou qualquer tipo de reboco. Quanto ao material do piso, o mais comumente encontrado foi o cimento (54%), todavia, também a cerâmica é usada com certa frequência (36%). Não deixa de chamar atenção, porém, uma proporção de 5% de moradias sem revestimento, sendo o piso de “terra batida”. O material mais usado para a construção das paredes é o bloco cerâmico, e para a cobertura, o eternit e a laje de concreto.

Outros elementos arquitetônicos relativos às fachadas dos domicílios foram citados como decisivos para tornar uma casa bonita, como as varan-

das, portas, janelas e grades, que, estranhamente, são associadas à beleza, todavia, anunciando também a falta de segurança pública na totalidade dos assentamentos. Nos domicílios pesquisados, predominavam nas fachadas os seguintes elementos arquitetônicos: varandas ou pequenos alpendres (17%); grades (13%); escada de acesso (12%); muro ou cerca (16%); tipos variados de esquadrias (35%); platibandas (4%) e combogós (1%).

**Em 30% dos domicílios, as paredes internas não possuíam revestimentos ou qualquer tipo de reboco**

## O FAZER CONSTRUTIVO

O material para a construção das moradias nunca é adquirido de uma única vez, e para 61% do conjunto dos construtores, foi comprado à vista e no próprio bairro (85%). Poucos fazem uso do crédito pessoal (19%) e outros combinam as duas formas (18%), de acordo com a possibilidade financeira de cada um. O transporte do material representa um custo adicional, sendo que praticamente a metade não dispõe de recursos para isso. Em geral, os construtores transportam o material por conta própria, a mão ou auxiliados por carrinhos.

As construções foram realizadas, em geral, sem mão-de-obra especializada, embora em 23% dos casos tenha havido a participação de um mestre de obras e, em 4%, de um profissional qualificado, porém, apenas em algumas etapas do trabalho construtivo. No conjunto, as construções pesquisadas foram erguidas por mutirão, seja familiar (61%) ou comunitário (17%), observando-se 16% de casos em que as duas modalidades foram combinadas.

Nesse sentido, o levantamento realizado por Datta e Jones (apud DAVIS, 2006, p. 81) – que, em parte, consideram o processo do “construa você mesmo” como mito, observando que “[...] na verdade, a maior parte é construída com a ajuda paga de artesãos e, em tarefas que o exigem, de mão-de-obra especializada [...]” – não correspondeu ao observado na pesquisa em questão, sendo pouco expressiva, como visto, a contratação de mão-de-obra especializada.

Quanto ao estágio da construção, apenas 13,5% dos domicílios foram considerados



finalizados pelos moradores. Na prática, a autoconstrução é um empreendimento que, embora tenha data para começar, não tem para acabar, podendo durar toda uma vida.

Dos entrevistados, 99% declararam não ter tido acesso a qualquer tipo de política, programa ou projeto habitacional, ou mesmo linha oficial de crédito para a construção ou compra de materiais. Os recursos financeiros, tanto para a primeira construção, quanto para os melhoramentos futuros, provêm, em geral, de economias pessoais (35%); trabalho extra (28%); ajuda da família (8%); recebimento de férias ou do FGTS, totalizando 5,78% e 8%, respectivamente, além de empréstimos de terceiros (4%) ou venda da moradia anterior (3%).

## A AMBIÊNCIA

A situação dos assentamentos pesquisados quanto ao saneamento básico varia conforme a sua localização. Em geral, os assentamentos mais centrais e antigos em relação aos mais novos e periféricos, como os do Engenho Velho da Federação, Alto de Ondina, Vale das Pedrinhas ou Boca do Rio, encontram-se em condições mais apropriadas quanto ao acesso à infraestrutura urbana e a alguns serviços básicos, tais como escolas e postos de saúde. Talvez a alta densidade domiciliar encontrada nessas áreas possa ser entendida a partir desse fato.

Elementos como infraestrutura, acessibilidade, serviços como escolas e postos de saúde, facilidade de transportes públicos, bem como melhores oportunidades econômicas, compensam a qualidade inferior da moradia, mesmo que isso represente um maior desconforto domiciliar. As vantagens locacionais parecem assumir, portanto, maior valor em relação a outros elementos que condicionam o morar.

Do total de domicílios pesquisados, apenas 68% estavam ligados à rede de esgoto. Dos restantes, a maior parte (17%) lança os dejetos sanitários a céu aberto. Alternativa como o uso da fossa séptica foi encontrada em apenas 2% dos domicílios.

### **As vantagens locacionais parecem assumir, portanto, maior valor em relação a outros elementos que condicionam o morar**

Com relação ao abastecimento de água, verificou-se que 13,5% dos domicílios fazem uso de outras fontes de abastecimento que não a rede de distribuição da Embasa. O serviço de coleta de lixo, para 10% do conjunto, ocorre de forma irregular e, para a maioria, se dá de maneira indireta, sendo feito em áreas pré-determinadas, em alguns dias da semana e trazendo como consequência o acúmulo de resíduos.

Quase todos dos domicílios pesquisados dispunham de energia elétrica (97%), com 86% ligados à rede geral. Como é sabido, é muito comum o uso do conhecido "gato". Todavia, a iluminação pública em praticamente todas as áreas, inclusive em algumas onde o serviço é cobrado pela empresa responsável, não existe.

O acesso a 34% dos domicílios se dá por caminhos ou vielas estreitas, afastadas das vias principais e, portanto, dos pontos de ônibus. São comuns as casas geminadas nos fundos (20%) e nas laterais esquerda ou direita (37% e 31%, respectivamente) Do total de casas cadastradas, apenas 55% estavam voltadas diretamente para a rua. Em geral, essas edificações eram separadas das vizinhas por muros (19%) ou pequenos caminhos, frestas ou vãos (20%). A falta de acessibilidade às moradias, não raro, torna ainda maiores os problemas relacionados à segurança pública, como mencionado por muitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa aqui analisada se, de um lado, esclarecem alguns aspectos relativos ao processo da autoconstrução da moradia, de outro, não chegam a surpreender aqueles que acompanham a modernização e o crescimento de Salvador, que, ironicamente e através dos séculos, vem se dando por meio do distanciamento e da segregação entre classes sociais.

O autoconstrutor não difere do soteropolitano pobre, de baixa escolaridade e renda, de trabalho irregular e moradia precária, sem direito a salário fixo, férias remuneradas e seguro desemprego. No momento da pesquisa, grande parte da população

estava fora do mercado de trabalho (50%), embora cerca de um quarto dos domicílios visitados, como anteriormente mencionado, abrigasse algum tipo de atividade produtiva em suas dependências ou mesmo no passeio das ruas. Dos que estavam trabalhando, 31% o faziam na condição de assalariados, embora, desses, apenas 24% com registro em carteira. Dos restantes, 48,5%, desenvolviam atividades por conta própria (produção e comercialização de alimentos; comércio simples de mercadorias diversas, serviços gerais etc.) e 15% faziam serviços gerais ou biscates. O rendimento familiar dos entrevistados, já mencionado, expressa o baixo nível de especialização e capacidade de acesso ao mercado formal de trabalho pela grande maioria.

Esse morador de Salvador, acostumado que está às intempéries da vida, encontra dificuldades em sair de casa pela falta de transporte e acessibilidade; em voltar para casa pela violência urbana que aumenta com o entardecer; em assegurar o bem-estar familiar pela falta de creches, escolas e equipamentos públicos; em tratar das doenças que, em geral, decorrem da ambiência em que vivem, com serviços inadequados de abastecimento de água, drenagem de esgoto, coleta e disposição final de resíduos. Enfim, ele tem dificuldade em acessar certas condições básicas, materiais e imateriais, que possam contribuir para o estabelecimento de uma existência digna. A precariedade da casa é, num certo sentido, expressão adicional de uma condição de vida feita de privações. O nível de organização social ainda não foi suficientemente desenvolvido para garantir aos pobres da cidade porta-vozes junto ao Estado e à sociedade organizada. Apenas 20% do conjunto participavam, na ocasião, da associação de moradores do bairro, também não sendo comum a sua participação em outros tipos de associações, como as recreativas ou culturais (8%).

Entretanto, a produção informal de moradias, com todos os seus problemas, é a única forma possível para grande parcela da população de Salvador, visto inexistirem moradias sadias, segu-

ras e baratas destinadas às faixas populacionais de renda inferior. Esse tipo de produção habitacional obriga o cidadão a conviver com muitas precariedades, dentro e fora do domicílio. Porém, de uma forma ou de outra, dá conta da necessidade básica que é o abrigo, muitas vezes ocupado apenas durante a noite.

**A produção informal de moradias, com todos os seus problemas, é a única forma possível para grande parcela da população de Salvador**

O problema, na verdade, não é a autoconstrução em si, que representa, quase sempre, uma solução. As dificuldades porventura decor-

rentes desse processo podem ser equacionadas com a introdução sistemática de assistência técnica, visto se tratar, em geral, de projetos de dimensões e tecnologias relativamente simples.

A questão está na permanente e sempre crescente incapacidade dessa população de acessar os recursos financeiros, técnicos e jurídicos, necessários ao direito de ter uma moradia digna. Segundo a lógica vigente, em cruas palavras, moradia digna, ao longo de todo o século XX e no início do atual, não é um direito de todos e sim um privilégio de alguns. Foi assim na Colônia, no Império e, agora, na República.

Grande parte da população de Salvador mora de forma indigna, tanto do ponto de vista da casa como edificação, quanto do seu entorno, que não favorece qualquer tipo de mobilidade social ascendente. Pelo contrário, dada as condições existentes, é mais provável que se dê o inverso. A violência urbana que grassa nessas áreas, obrigando milhares de famílias a tomarem cuidados especiais no exercício do direito de ir e vir, dificulta qualquer processo de inclusão social e aumenta a segregação no espaço.

Qual das dimensões – interna ou externa – importa mais para as famílias potencialmente beneficiárias das políticas habitacionais é uma questão a ser respondida. Se a segurança física da casa ou a segurança pública. Se a casa da porta para dentro ou para fora. Se o ambiente interno ou o meio externo. Não se sabe, mas, em qualquer das hipóteses, a precariedade é visível.

Por outro lado, ainda é muito cedo para se crer na consolidação de uma nova política habitacio-

nal, mesmo considerando os avanços obtidos no âmbito do Estatuto da Cidade, que preconiza uma abordagem mais justa, democrática, transparente e participativa para a solução dos problemas urbanos em geral e, em particular, os habitacionais.

Executar a política habitacional de interesse social de forma mais democrática, assegurando a participação dos beneficiários no processo, desenvolvendo tecnologias construtivas mais apropriadas, promovendo a modernização do setor, viabilizando a criação de um sistema mais efetivo de assistência técnica, dentre outros pontos, é importante, porém não suficiente. Nem mesmo o subsídio integral para aquisição da casa pelas camadas mais pobres da população, objetivando, de um lado, o suprimento do déficit e, de outro, a melhoria habitacional das moradias existentes, é suficiente.

Apesar da escassez de espaço, que dificulta a formação de novos assentamentos pelo processo de invasões, como no passado, ou pela abertura de loteamentos populares, a cidade continua crescendo na sua pobreza secular, pela verticalização das moradias. Dificilmente, Salvador deixará de se assemelhar a uma grande favela entremeada por alguns bolsões de riqueza<sup>9</sup>, onde moram os mais afortunados, se não houver uma força muito maior do que uma nova política habitacional.

Mais do que habitacional, o problema é social, e uma política por moradias populares que possam ser qualificadas de dignas é, apenas, parte das possíveis soluções. A política habitacional deve ser complementada por outras medidas de impacto, que incorporem os princípios básicos da inclusão social em todos os níveis. A casa é um aspecto de um conjunto muito maior de direitos humanos e tanto o Estado quanto a própria sociedade são elementos-chave no processo de elevação das oportunidades sociais na cidade.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, Eli (Org.). *Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 67-114.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo. Origens da expansão periférica de Salvador. *Revista Planejamento*, Salvador, v. 6, n. 2, p. 155-172, abr./jun. 1978.
- BRASIL. Lei no 11.124, 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Programa Viver Melhor*. Programa de Urbanização e Desenvolvimento Integral de Áreas Carentes no Estado da Bahia. Documento Síntese. Salvador: SEDUR, jul. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Política Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS*. Documento síntese da PEHIS. Salvador: SEDUR, 2006. Disponível em: < <http://www.sedur.ba.gov.br/habitacao.htm>>. Acesso em: 9 ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Política Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS*. Documento síntese. Salvador, out. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Nota Técnica. Panorama da questão habitacional no Estado da Bahia*. Relatório Preliminar. Salvador, abr. 2006.
- CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela*. A produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 208 p.
- DAVIS, Mike, *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006. 270 p.
- ESPIRITO SANTO, Maria Teresa G. *Habitação social na Bahia: trajetória e produção da URBIS*. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.
- KRAYCHETE, Gabriel. Apresentação. In: KRAYCHETE, Gabriel (Org.). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 15-37.
- MATTEDI, Maria Raquel Mattoso. *As invasões em Salvador: uma alternativa habitacional*. 1978. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1978.
- MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997. 79 p.
- UMA POLÍTICA de habitação para Salvador. *Boletim da CPE*, Salvador, v. 5, n. 5, 17 jan. 1960.
- SAULE JUNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160 p.
- SOUZA, Angela Gordilho. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA. 2000.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes PHIS-SSA, PEMAS/PMS: diagnóstico habitacional. Salvador, s/d. 55p.

<sup>9</sup> Essa expressão, proferida pela professora Maria Brandão, foi ouvida e registrada pela autora há praticamente 30 anos. O que parecia uma constatação temporária atualiza-se a cada dia.

# Os edifícios São Vito e Mercúrio: uma história que não se conta\*

Clara Passaro<sup>A</sup>

## Resumo

O conjunto habitacional São Vito/Mercúrio, localizado no centro da cidade de São Paulo, vem passando por um processo de desapropriação dos seus moradores por parte da prefeitura da cidade, para ser realizada a demolição dos edifícios. Neste artigo, procura-se compor um quadro da situação atual desses dois edifícios de habitação, partindo das soluções de desenho empregadas no seu projeto original e do contexto econômico, político e social da capital paulista no momento da sua construção. Busca-se olhar para a população moradora desse conjunto na diversidade de sua composição e na forma como ela ocupou os espaços do edifício. Por fim, resumem-se as intervenções que ambos os edifícios sofreram por parte da prefeitura nos últimos anos, buscando deixar claro quais os diferentes atores envolvidos e, conseqüentemente, os interesses diversos que cercam a questão.

**Palavras-chave:** Edifício São Vito. Edifício Mercúrio. Habitação social. Centros urbanos

## Abstract

*Residents of the São Vito/Mercúrio housing development located in the centre of São Paulo have been going through an eviction process by the city council so that the buildings can be demolished. It is sought to compose a picture of the current situation of these two residential buildings in this article, setting off with solutions to the design used in the original project and economic, political and social context of the city of São Paulo at the time of construction. The article seeks to look at the diversity of residents in this development and the way that they have occupied space in the buildings. Finally, the interventions that the council carried out on both buildings in recent years are summarized, seeking to clarify the different actors involved and, consequently, various interests that surround the question.*

**Keywords:** São Vito building. Mercúrio building. Social housing. Urban Centres.

## INTRODUÇÃO

Diz-se uma história que não se conta quando ela não é normalmente conhecida ou divulgada. E este artigo sugere uma nova forma de contá-la. Mas para (não) se “contar a história” desses dois edifícios habitacionais localizados no centro da capital paulista – o São Vito e o Mercúrio, que vêm passando por um longo processo que pode levar à demolição do conjunto habitacional – abre-se mão da linearidade de uma narrativa histórica e da abordagem simples cronológica das três dimensões do tempo.

O “tempo presente” vem primeiro *Parte 1: Momento presente*. Nesse caso, o acontecimento

presente (a desapropriação do Edifício Mercúrio) inspirou o retorno ao passado (“o que se passou?”). Nessa primeira parte, o edifício é apresentado ao leitor com as primeiras informações de localização e construção.

E por meio das frestas desse presente vivo se olha o “tempo passado”, que vem logo em seguida nesta não-narrativa *Parte 2: As histórias se recontam*. Esse passado escondido é desvendado nas várias incursões a ele, que, em cada vez, é questionado, remontado e recontado. Para isso, não uma, mas várias histórias que se recontam.

[...] 5. A verdadeira imagem do passado perpassa, veloz. O passado só se deixa fixar, como imagem que relampeja irreversivelmente, no momento em que é reconhecido. [...] Pois irrecuperável é cada imagem do presente que se dirige ao pre-

\* Este artigo resulta do trabalho final de graduação intitulado *Os Edifícios São Vito e Mercúrio*, realizado pela autora para a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), orientado pela professora doutora Joana Carla Gonçalves e defendido em dezembro de 2008.

<sup>A</sup> Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). clarapassaro@gmail.com

sente, sem que esse presente se sinta visado por ela.

6. Articular historicamente o passado não significa conhecê-lo “como ele de fato foi”. Significa apropriar-se de uma reminiscência, tal como ela relampeja no momento de um perigo [...] (BENJAMIN, 1987, p. 225).

Na parte 2, o projeto original dos edifícios é retomado para tentar entender as variáveis que o definiram no momento de sua concepção e construção. Para isso, foram utilizadas diversas pesquisas de campo e teóricas, assim como alguns breves estudos de caso<sup>1</sup>.

Com essas informações já em mãos, estrutura-se a *Parte 3: Retorno ao momento presente*. Ele se refere à situação atual desses edifícios (de 2002 a 2009), partindo de três atores que apareceram bastante durante a pesquisa: a mídia – representada por dois jornais de grande circulação na cidade de São Paulo –, que teve papel importante na construção imaginário dos paulistanos acerca dos edifícios; os moradores – mais especialmente duas moradoras do Edifício Mercúrio (hoje, ex-moradoras) que foram entrevistadas e apresentaram seus apartamentos – e, por fim, os especialistas, por meio de uma análise quantitativa, com as informações traduzidas em tabelas e gráficos.

Mas por que essa narrativa não linear? O enfoque dado à não-linearidade dos acontecimentos vem das intervenções realizadas sucessivamente pela prefeitura de São Paulo (nos três últimos mandatos), que estão reunidas na *Parte 4: O fim da história e início do conto (de fadas)*. Um olhar para as sucessivas intervenções do governo mostra como a decisão final não está vinculada com a realidade do lugar. Ruptura. Desconsideraram-se as minúcias e particularidades do local. Em um papel branco, riscou-se o plano a ser seguido. O fim da história do lugar e início de um conto<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Estudos estão mais detalhados podem ser encontrados em “Correspondência internacional”, conforme se verá adiante.

<sup>2</sup> Diz-se de “conto” que é uma história inventada, imaginada, desvinculada do “real”.

## MOMENTO PRESENTE – 11 DE FEVEREIRO DE 2009 – DESAPROPRIAÇÃO DO EDIFÍCIO MERCÚRIO PELA POLÍCIA MILITAR DE SÃO PAULO

O Conjunto Habitacional São Vito/Mercúrio (Imagens 1 e 2) localiza-se na Avenida do Estado, número 3.174, esquina com a Praça São Vito e a Rua Luiz de Camões, à margem do Rio Tamanduateí. Situa-se na região central de São Paulo, em frente ao Mercado Municipal e próximo ao Palácio das Indústrias (atual gabinete da prefeitura) e ao Parque Dom Pedro II (Imagem 3).



**Imagem 1**  
Conjunto Habitacional São Vito/Mercúrio na região central de São Paulo

Fonte: Arquivo Habi Centro, junho de 2003.

Apesar de compor um único volume na paisagem do centro de São Paulo, esse conjunto habitacional é formado por dois edifícios geminados entre si: o Edifício Mercúrio e o Edifício São Vito. Os 27 pavimentos se destacam na paisagem paulistana, e a fachada aparentemente degradada do São Vito – que é visto como o mais “problemático”, pelo seu tamanho e sua ocupação – ajudou na formação de uma imagem negativa do conjunto.

Desde 2004, ambos os edifícios vêm sofrendo intervenções por parte da prefeitura de São Paulo. A ex-prefeita Marta Suplicy, durante o seu mandato (2001-2004), desenvolveu um projeto de reabilitação para o Edifício São Vito no qual parte da população seria removida para outros prédios de habitação de interesse social, e o restante teria a possibilidade de retornar ao edifício por arrendamento de suas unidades (que seriam reformadas e ampliadas). O Edifício São Vito foi desapropriado, mas a reforma não foi iniciada.



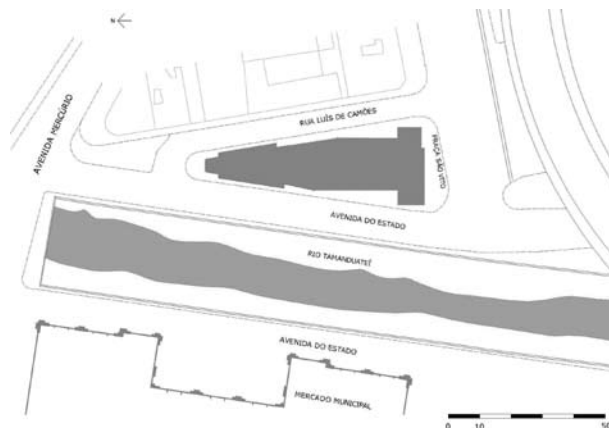
**Imagem 2**  
Edifícios São Vito e Mercúrio, Avenida do Estado e Rio Tamanduateí

Fonte: <http://www.usp.br/fau/amantesdafotografia/amantes2004>. Extraído em ago. 2004. Fotografia: Cristiano Mascaro

Com as eleições e a mudança de prefeito, o destino do conjunto também mudou. O atual prefeito Gilberto Kassab aprovou, em janeiro de 2007, o decreto<sup>3</sup> para a desapropriação dos moradores do Edifício Mercúrio, de acordo com a sua decisão de demolir o conjunto. Em dezembro do mesmo ano, a prefeitura de São Paulo adquiriu, na Justiça, a posse dos apartamentos do Edifício Mercúrio.

Apesar de alguma resistência dos moradores, no dia 11 de fevereiro de 2009, a desapropriação do Edifício Mercúrio foi concluída com a ação em conjunto da prefeitura, Guarda Civil Metropolitana, Polícia Militar e Força Tática para a realização do despejo das 32 famílias que ainda resistiam.

<sup>3</sup> O decreto foi aprovado na gestão anterior: 2005-2008. Atualmente, o prefeito Gilberto Kassab, reeleito, cumpre seu segundo mandato (2009-2012).



**Imagem 3**  
Implantação do Conjunto Habitacional Mercúrio e São Vito em relação ao Rio Tamanduateí, Avenida do Estado e Mercado Municipal

Fonte: A autora, novembro de 2008.

## AS HISTÓRIAS SE RECONTAM – 1952 A 2002 – “O QUE SE PASSOU?”

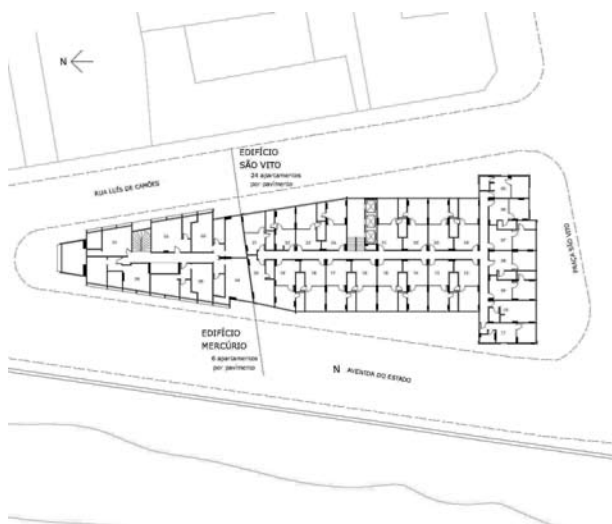
### O projeto original

Ambos os edifícios foram construídos e incorporados pela Construtora Zarzur e Kogan, entre 1952 e 1954. São 23 pavimentos habitacionais, além do térreo, sobrelojas e cobertura – totalizando 27 pavimentos. Apesar de aparentarem um único volume, eles foram construídos separadamente e não se comunicam internamente.

O projeto para o Edifício São Vito propõe 555 quitinetes de aproximadamente 28 m<sup>2</sup> cada (Imagem 4). Cada pavimento de habitação apresenta 24 unidades habitacionais. Assim como no Edifício Mercúrio, a estrutura é de concreto armado.

A solução arquitetônica para a distribuição dos apartamentos compromete a qualidade das unidades. Aproximadamente 50% dos banheiros não apresentam aberturas ou qualquer outra possibilidade de circulação de ar ou iluminação natural. As unidades são compridas e estreitas, normalmente com uma divisória interna, o que dificulta a iluminação e ventilação dos cômodos mais internos.





**Imagem 4**  
Planta original do pavimento-tipo (2º ao 25º andar) dos edifícios Mercúrio (à esquerda) e São Vito (à direita)

Fonte: A autora, novembro de 2008..

Em relação aos espaços comuns, o corredor interno não tem iluminação ou ventilação natural, além de ser bastante estreito e extenso. O edifício não apresenta escada de incêndio. Os elevadores dão acesso a pavimentos intermediários, tornando impossível chegar ao corredor dos apartamentos sem subir ou descer um nível de escadas, o que impossibilita a acessibilidade para deficientes físicos.

O Edifício Mercúrio apresenta 96 apartamentos de dois cômodos com, aproximadamente, 40 m<sup>2</sup> e 48 quitinetes de 32 m<sup>2</sup>. As unidades são maiores e sua disposição nos pavimentos compromete menos, em relação ao São Vito, a entrada de ventilação e iluminação natural. O corredor interno é também estreito, porém não tão comprido. Existe uma abertura através das escadas que permite alguma ventilação e iluminação natural, apesar de também não suficiente. Também não apresenta escada de incêndio.

### Do desenho

Os cinco pontos da nova arquitetura (Quadro 1), elaborados

**Imagem 5**  
Croquis da esquerda para a direita: planta-baixa da quitinete do São Vito, planta-baixa da unidade tipo B do conjunto habitacional de Marselha, na França, e planta-baixa da quitinete no edifício La Tour da Cité des Quatre-Mille, em La Courneuve, na França

Fonte: Passaro, 2008.

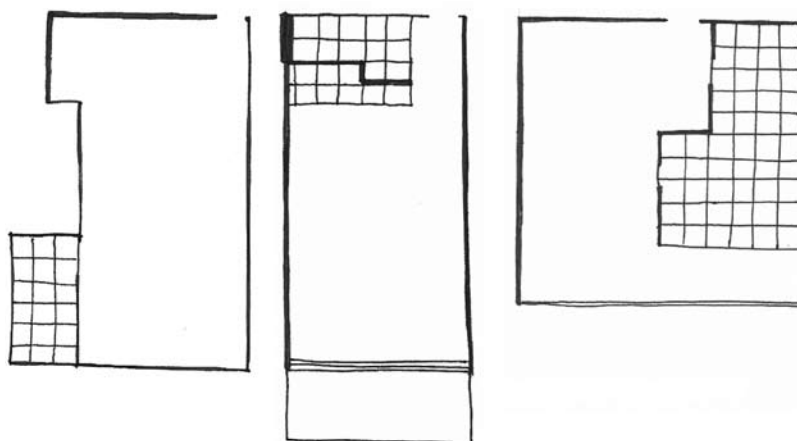
Planta livre	uma estrutura independente permite a livre locação das paredes, já que elas não mais precisam exercer a função estrutural.
Fachada livre	a disposição das aberturas na fachada é independente da configuração estrutural do edifício. Assim, os pilares e vigas são projetados internamente ao edifício e não mais junto à fachada.
Pilotis	sistema de pilares que elevam o prédio do chão, permitindo o trânsito por debaixo dele. No caso do São Vito, o térreo foi ocupado por comércio.
Terraço-jardim	"recupera" o solo ocupado pelo prédio, "transferindo-o" para cima do edifício na forma de um jardim.
Janela corrida	possibilitada pela fachada livre, permite uma relação desimpedida com a paisagem.

**Quadro 1**  
**Cinco pontos da nova arquitetura propostos por Le Corbusier**

Fonte: Passaro, 2008.

pelos arquiteto modernista Le Corbusier, foram preceitos para muitos projetos modernos e também podem ser encontrados nos edifícios São Vito e Mercúrio.

Da mesma maneira, a quitinete – unidade habitacional usada tanto no Edifício São Vito como no Edifício Mercúrio – é uma solução projetual para o conceito de *existenzminimum* (“um único espaço em que se exercem as várias funções do habitar”) desenvolvido principalmente no II Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), em 1929, em Frankfurt, Alemanha (Imagem 5).



## Habitação econômica e a arquitetura moderna

A questão do acesso à habitação vem ocupando as agendas do governo há, no mínimo, um século. Getúlio Vargas, durante a Primeira República, percebeu que o Estado não daria conta de atender a toda a demanda habitacional e incentivou a atuação da iniciativa privada nesse setor: “Que se racionalizem os métodos de construção, de modo a se obter pelo menor preço, a melhor casa” (PASSARO, 2008).

Dessa forma, na década de 30, a iniciativa privada inaugurou sua presença na produção de habitação econômica<sup>4</sup> com a importante participação da figura do incorporador e das construtoras. E encontrou dentro do modernismo soluções arquitetônicas que permitiam baratear o custo das novas construções, tornando-as acessíveis para as classes sociais mais baixas e, ao mesmo tempo, gerando lucro suficientemente alto para as empresas investidoras.

Para a construção de habitação econômica, foram importados conceitos modernos de arquitetura, como a produção em série, possibilitada pela existência de elementos padronizados e pré-fabricados, que permitiam uma maior rapidez na construção devido à grande quantidade de unidades feitas ao mesmo tempo.

A implantação dessas incorporações no espaço urbano também segue o pensamento moderno de ampliar o conceito de habitação como “concepção de vida de uma comunidade”. Nesse sentido, uma grande quantidade desses edifícios construídos associa a função residencial verticalizada com as funções comerciais e de serviço destinadas a um público mais amplo. Essas funções localizam-se normalmente no térreo, de forma a haver maior interação com a cidade (o comércio fica diretamente voltado para ruas ou em galerias).

Buscando o maior aproveitamento possível do lote urbano, a implantação normalmente se realiza dentro dos recuos mínimos exigidos, sempre buscando a verticalização excessiva.

<sup>4</sup> Conforme definida por Sampaio (2002).

## Para a construção de habitação econômica, foram importados conceitos modernos de arquitetura

Assim, essas unidades são vendidas ou alugadas para uma população de baixa renda, que aceita as suas condições “precárias” para morar no centro, mais próximos à infraestrutura urbana, como comércio, serviços e ampla acessibilidade por transporte público.

## Correspondência internacional

A solução projetual modernista para habitação econômica destinada às classes de baixa renda foi utilizada em diversos casos na cidade de São Paulo e em outras capitais brasileiras, como foi apresentado pela compilação realizada pela professora doutora Maria Ruth que resultou na publicação *A Promoção Privada de Habitação Econômica e a Arquitetura Moderna, 1930-1964* (SAMPAIO, 2002).

O conjunto de Marselha (Imagem 6) é considerado a “mãe” desses grandes conjuntos habitacionais modernos. Ele foi projetado entre 1945-47, pelo arquiteto Le Corbusier (ícone francês para arquitetura e urbanismo modernos), como aplicação prática das ideias desenvolvidas para a Ville Radieuse (proposta conceitual para um conjunto habitacional). Suas 326 unidades habitacionais, que variam desde *kitchenette* até unidade com quatro quartos, serviram de referência para muitos projetos posteriores.

Dessa maneira, dos inúmeros exemplos de conjuntos habitacionais modernistas construídos, grande



**Imagem 6**  
Conjunto habitacional Marseille, em Marselha, na França

Fonte: <http://theurbaneearth.wordpress.com/2008/08/09/le-corbusier-le-grand>, agosto de 2008 (a fonte original é o arquivo da Fundação Le Corbusier).





**Imagem 7**  
Demolição do conjunto habitacional Pruitt-Igoe, em Saint Louis, EUA (1972)

Fonte: [www.agentsofurbanism.com](http://www.agentsofurbanism.com), março, 1972.

parte localiza-se em regiões periféricas de grandes cidades e é ocupada preferencialmente por uma população marginalizada da sociedade. O preconceito e a distância fazem surgir, em muitos casos, um imaginário negativo por parte dos moradores do centro dessas cidades para com aqueles que residem nesses conjuntos. Esse processo é conhecido como “guetização” – formação de guetos.

A resposta mais emblemática dada a esse processo de “guetização” foi a demolição do conjunto habitacional norte-americano Pruitt Igoe (Imagem 7), em Saint Louis, Missouri, que foi seguida por uma série de demolições de conjuntos habitacionais considerados “problemáticos”. Charles Jenks atribui ao ciclo de demolições a morte da arquitetura moderna, em 1977, com a publicação de seu livro *The Language of Post-Modern Architecture* (JENKS, 1977).

O conjunto habitacional La Cité des Quatre-Mille (Imagem 8), situado em La Courneuve – região periférica de Paris –, foi projetado em 1947 com 4.232 unidades habitacionais. Nos últimos 30 anos, quatro de seus maiores edifícios foram demolidos. Em contrapartida, muitos especialistas, hoje, consideram a demolição desses conjuntos uma opção já descartada do calendário das prefeituras, havendo previsão para reabilitação dos dois últimos grandes edifícios do conjunto.

O último estudo de caso é o edifício Corvialle (Imagem 9), projetado pelo arquiteto Mario Fiorentino e construído na periferia de Roma, na década de 70. As 1.246 unidades habitacionais se distribuem em aproximadamente um quilômetro de edificação, sendo que o quarto pavimento foi construído, a exemplo de Marselha, com unidades comerciais. Esse pavimento, logo após o término da construção do edifício, foi ocupado ilegalmente com unidades habitacionais.



**Imagem 8**  
Conjunto habitacional La Cité des Quatre-Mille, La Courneuve, França

Fonte: A autora, 31 de maio de 2008.



**Imagem 9**  
Conjunto habitacional Le Corviale, Roma, Itália

Fonte: [http://www.mimoo.eu/images/1342\\_l.jpg](http://www.mimoo.eu/images/1342_l.jpg)

## **VOLTA AO MOMENTO PRESENTE – 2002-2009** **– “A SITUAÇÃO ATUAL”**

### **Da reportagem local**

A fachada aparentemente degradada desse volume que se destaca na paisagem paulistana, sua grande quantidade de moradores – sem controle de quem frequenta o edifício – e um entorno carente de manutenção por parte da prefeitura colaboram na difusão de um imaginário negativo. Essa imagem desfavorável circula nos meios de comunicação e, por meio deles, é possível observar como essa visão negativa já está incorporada.

Para isso, foram selecionados dois artigos de dois jornais de grande circulação: *Folha de S. Paulo* e *O Estado de São Paulo* (Imagens 10 e 11), respectivamente dos dias 10 de outubro de 2006 e 29 de junho 2008. Nesses artigos, adjetivos como “treme-treme” ou “fantasmagórico” são usados sem restrição ou maior comprometimento com a comunidade local. Tornam-se lugar-comum.

A seguir, alguns desses termos foram destacados e colocados lado a lado com gráficos analíticos realizados por uma empresa de consultoria contratada, em 2002, pela prefeitura do município de São Paulo, por meio do Habi-Centro e Procentro.

A empresa Diagonal Urbana Consultoria mobilizou a população moradora do Edifício São Vito para a realização do Diagnóstico Integrado Partici-

## FOLHA DE S. PAULO cotidiano

São Paulo, terça-feira, 10 de outubro de 2006

### **“Treme-treme” já teve mais de 3.000 moradores**

#### DA REPORTAGEM LOCAL

*Há mais de dois anos desocupado, o edifício São Vito já abrigou simultaneamente mais de 3.000 pessoas. Não à toa, ganhou o apelido de “treme-treme”. A área do edifício é de 21 mil m<sup>2</sup>.*

*O São Vito é formado por 624 quitinetes (com áreas entre 28 m<sup>2</sup> e 30 m<sup>2</sup>). Tem 27 pavimentos -26 residenciais- e cada andar tem 24 apartamentos.*

*Chegou a ser considerado uma **favela vertical** e a ser classificado como um dos **símbolos do que a cidade de São Paulo tinha de pior**.*

*Para modificar essa imagem, o projeto de restauração do São Vito previa a diminuição no número de moradores para 1.000, que se dividiriam em cerca de 390 apartamentos -com tamanhos ampliados para áreas de 352 a 60 m<sup>2</sup>. A intenção do arquiteto Roberto Loeb, responsável pelo projeto, era deixar cada pavimento com até 15 residências e melhorar a ventilação. [...]*

#### Imagem 10

#### Artigo do jornal *Folha de S. Paulo*

Fonte: [www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br)

## O ESTADO DE S.PAULO

Domingo, 29 de junho de 2008

### **Mercúrio e S. Vito: degradação de pé.**

#### **Ações judiciais impedem a demolição dos prédios e detêm o processo de revitalização do Parque D. Pedro**

Diego Zanchetta

*São 21h44 de quarta-feira e dezenas de **mendigos** acendem fogueiras com restos de caixas de madeira espalhados pelas ruas próximas do Mercado Municipal. Do outro lado do Rio Tamanduateí, o sereno cobre a Avenida Mercúrio e torna o **cenário mais inóspito e fantasmagórico**. Passam-se quase 20 minutos e nenhum pedestre cruza a rua onde fica o desativado São Vito, o “treme-treme” ícone da **degradação** do centro velho paulistano. Ao lado, debaixo do Viaduto Diário Popular, o constante piscar de pontos luminosos denuncia o uso de **crack** por **garotos enrolados em mantas velhas**, sob o frio de 13°C.*

*A região do Parque D. Pedro II segue **pouco habitada e violenta**, cortada por quatro viadutos que segregam a região central e a zona leste. Enquanto o governo municipal anuncia investimentos de R\$ 90 milhões para a Nova Luz, a antiga **Cracolândia**, a principal intervenção para a revitalização do parque não tem previsão de ser cumprida: as **demolições** dos Edifícios São Vito e Mercúrio, antes previstas para este ano, são contestadas em 59 processos movidos por proprietários de baixa renda, atendidos na Defensoria Pública do Estado. Isso torna hoje totalmente impossível a conclusão das desapropriações. [...]*

#### Imagem 11

#### Artigo do jornal *O Estado de São Paulo*

Fonte: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)

pativo (publicado em 2003). Algumas das análises desse relatório foram utilizadas nesta pesquisa e são apresentadas na forma de gráficos<sup>5</sup>.

### “FAVELA VERTICAL” E “POBREZA”

As tabelas e gráficos a seguir demonstram a variação da faixa de renda familiar e do valor do aluguel dos imóveis. Pode-se verificar que tanto a renda familiar (Tabelas 1 e 2) quanto o valor do aluguel (Gráficos 1 e 2) variam consideravelmente nos dois edifícios, mostrando uma grande diversidade de renda da população moradora. A maioria das famílias residentes no São Vito (61,5%) conta com rendimentos mensais de até três salários mínimos. Mesmo assim, uma parcela significativa (17,0%) tem rendimento familiar mensal superior a cinco salários mínimos. No Mercúrio, a maioria das famílias (73,9%) tem rendimentos mensais acima de três salários mínimos. Em relação ao valor médio do aluguel, nota-se que, no São Vito, é de R\$ 172,00, inferior ao registrado no Edifício Mercúrio, de R\$ 268,00. Esses dados questionam o uso comum de adjetivos como “favela vertical” e “pobreza”.

### “CORTIÇO”

O Censo de Cortiços, realizado pela Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (Sempla), em 1992, definiu o termo “cortiço”:

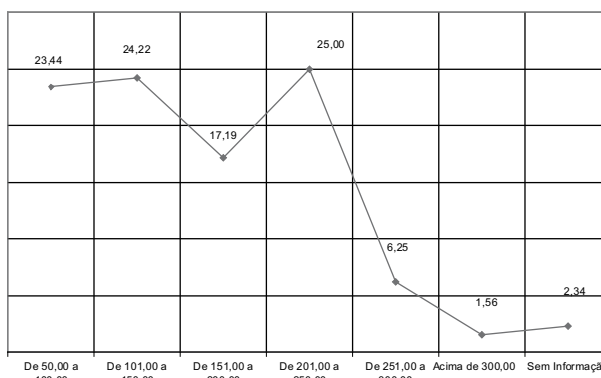
Faixas de renda familiar (salários mínimos)	Abs.	%
Sem renda	13	3,4
Até 0,5 SM	07	1,9
> 0,5 a 1 SM	38	10,1
> 1 a 1,5 SM	39	10,3
> 1,5 a 2 SM	49	13,0
> 2 a 3 SM	86	22,8
> 3 a 4 SM	45	11,9
> 4 a 5 SM	36	9,5
> 5 a 7 SM	32	8,5
> 7 a 10 SM	24	6,4
> 10 SM	08	2,1
<b>Total</b>	<b>377</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.

<sup>5</sup> Para ver o relatório integral, entrar em contato com a empresa Diagonal Urbana Consultoria pelo site <http://diagonalurbana.com.br/> ou com a prefeitura de São Paulo, pelo Habi-Centro ou Procentro.

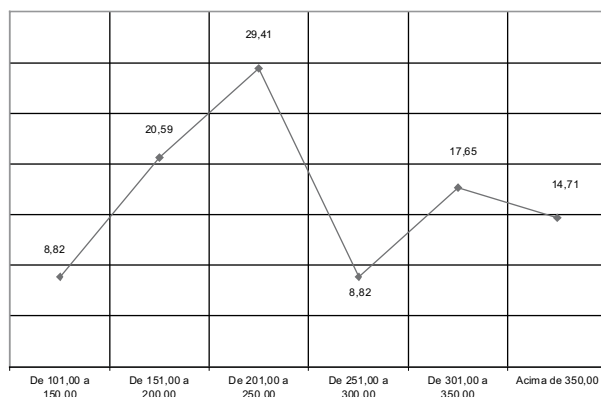
Faixas de renda familiar (salários mínimos)	Abs.	%
> 0,5 a 1 SM	01	1,1
> 1 a 1,5 SM	02	2,3
> 1,5 a 2 SM	06	6,8
> 2 a 3 SM	14	15,9
> 3 a 4 SM	12	13,6
> 4 a 5 SM	12	13,6
> 5 a 7 SM	10	11,4
> 7 a 10 SM	21	23,9
> 10 SM	10	11,4
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003



**Gráfico 1**  
**Imóveis do Edifício São Vito segundo o valor do aluguel, em reais**

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.

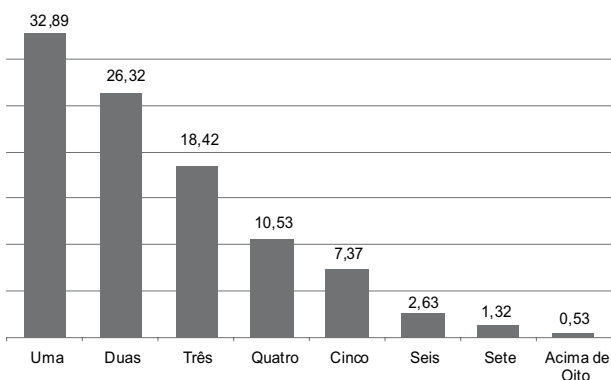


**Gráfico 2**  
**Variação do aluguel dos imóveis do Edifício Mercúrio, em reais**

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.

Também é denominado como Habitação Coletiva Precária de Aluguel, HCPA. A HCPA é uma unidade utilizada como moradia coletiva multi-familiar, apresentando, total ou parcialmente as características de: ser constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano, com ocupação excessiva; ser subdividida em vários cômodos conjugados alugados, sub-alocados ou cedidos qualquer título, sem proteção da legislação vigente que regula as relações entre proprietários e inquilinos; ter várias funções exercidas no mesmo cômodo; ter acesso e uso comum dos espaços não edificados, de instalações sanitárias (banheiros, cozinhas e tanques) e de instalações elétricas; ter circulação e infra-estrutura precárias; superlotação de pessoas em geral (SEMPLA, 1992 apud PASSARO, 2008).

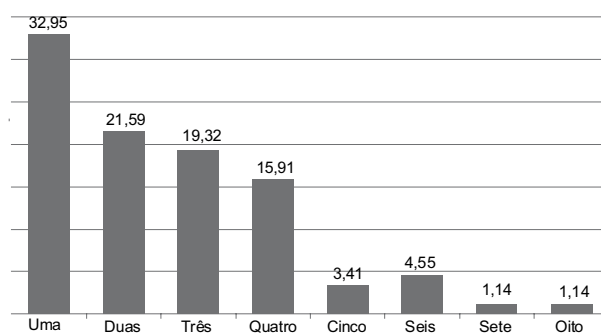
Os Gráficos 3 e 4 apresentam a quantidade de famílias em relação ao número de pessoas por unidade familiar e mostram que o Diagnóstico Integrado registrou poucos integrantes por família. No Edifício São Vito são, em média, 2,5 pessoas por unidade familiar, sendo 32,9% dos núcleos familiares compostos por uma pessoa. No Edifício Mercúrio, a quantidade de pessoas por unidade familiar é 2,6, enquanto 33,0% dos núcleos familiares têm uma pessoa.



**Gráfico 3**  
Quantidade relativa de pessoas por unidade familiar do Edifício São Vito

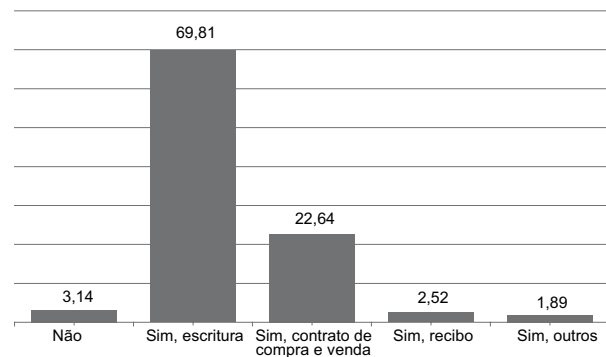
Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.

Em relação à documentação dos imóveis (Gráficos 5 e 6), no Edifício São Vito, 69,8% dos entrevistados que se declararam proprietários possuem escritura, enquanto 27,0% têm outro tipo de documento. No Edifício Mercúrio, esses percentuais foram 67,3% e 28,8%, respectivamente. Já nos Gráficos 7 e 8, que apresentam os usos dos imóveis, mostra-se que a grande maioria das unidades é residencial. No Edifício São Vito, 58,8% dos apartamentos têm uso residencial, sendo que, de cada 10 imóveis pesquisados, três são vagos. Desses, 62,0% encontram-se acima do 15º andar. No Mercúrio, 63,3% têm uso residencial e 19,1% do total está vago.



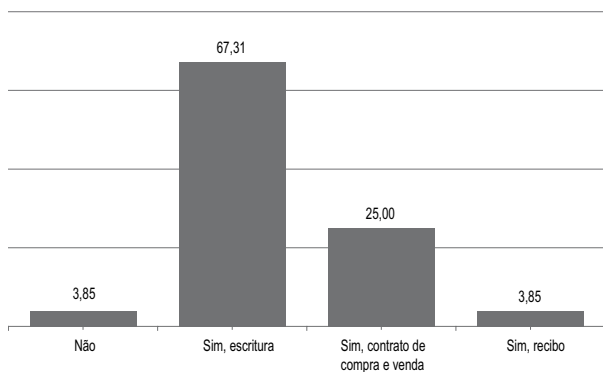
**Gráfico 4**  
Quantidade relativa de pessoas por unidade familiar do Edifício Mercúrio

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.



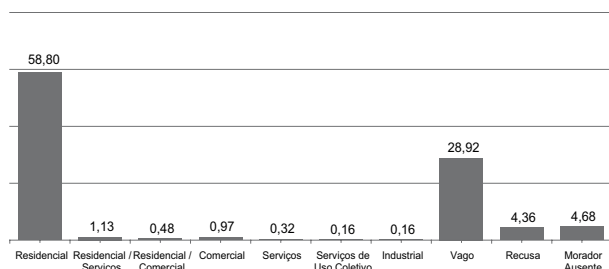
**Gráfico 5**  
Documentação dos proprietários do Edifício São Vito, em termos relativos

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.



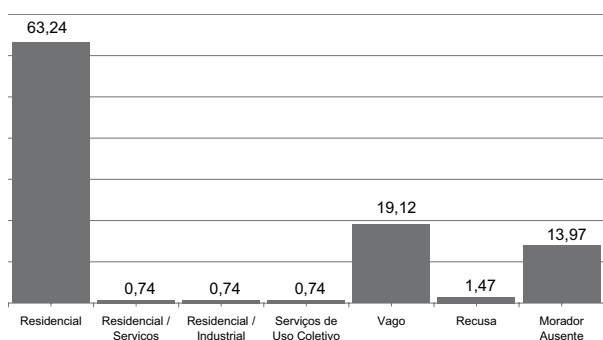
**Gráfico 6**  
Documentação dos proprietários do Edifício São Vito, em termos relativos

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.



**Gráfico 7**  
Usos dos apartamentos do Edifício São Vito

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.



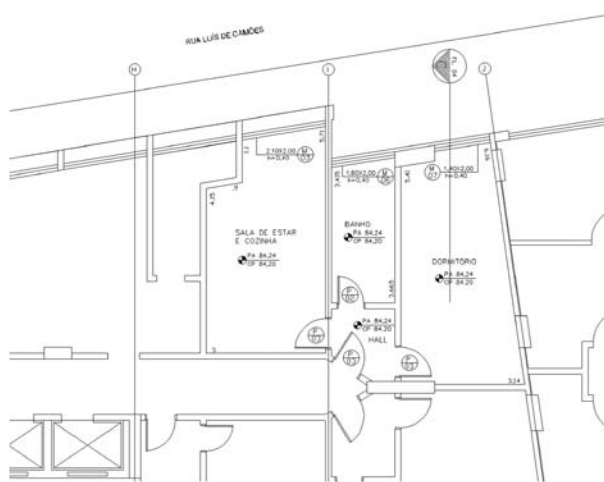
**Gráfico 8**  
Usos dos apartamentos do Edifício Mercúrio

Fonte: Diagnóstico Integrado. Abril, 2003.

## Desenhos sensíveis

Durante o mês de agosto de 2008, foi realizada uma visita ao edifício e alguns apartamentos foram apresentados pelos proprietários. Como resultado dessa visita, foram preparados alguns “desenhos sensíveis”<sup>6</sup> que contrastam com os desenhos técnicos normalmente utilizados como forma de padronizar a linguagem da arquitetura para a construção.

A “planta sensível” é a planta-baixa da unidade habitada onde estão impressas as marcas da ocupação do espaço pelos moradores (a representação da unidade por meio das ações que ocorrem nesse espaço). E o “corte sensível” apresenta, a partir de um corte comum do edifício, os espaços em relação ao tempo de uso do morador (a representação do “corte” com relação ao “tempo” de uso dos espaços). Esses “desenhos sensíveis” sugerem olhar para essas unidades sem desvinculá-las do morador e do uso que ele faz da habitação. O espaço está diretamente ligado aos movimentos, práticas, apropriações, desejos, necessidades, criações, desgostos – entre outras características – daquele que o habita (imagens 12 a 17).

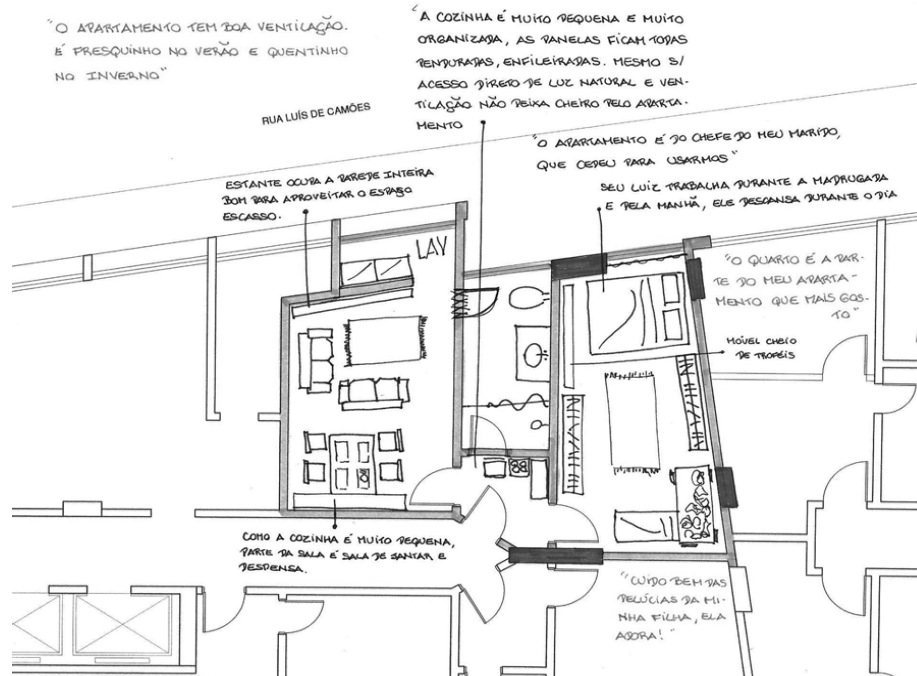


**Imagem 12**  
Projeto executivo do apartamento de dona Selma

Fonte: A autora, outubro de 2008.

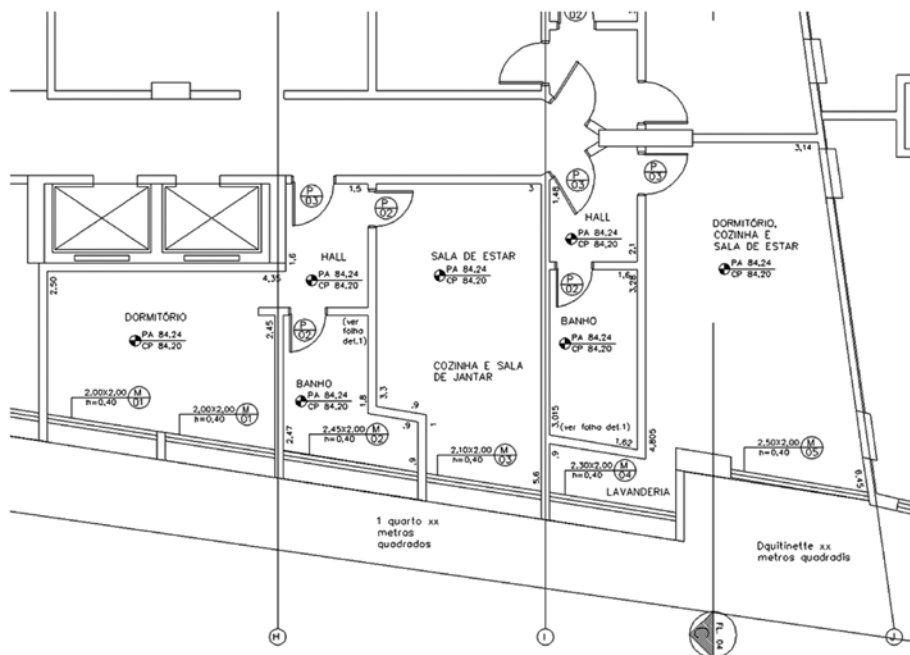
<sup>6</sup> Os “desenhos sensíveis”, que compreendem a planta sensível e o corte sensível, foram desenvolvidos para o trabalho final de graduação intitulado Os Edifícios São Vito e Mercúrio, realizado pela autora (ver referências).





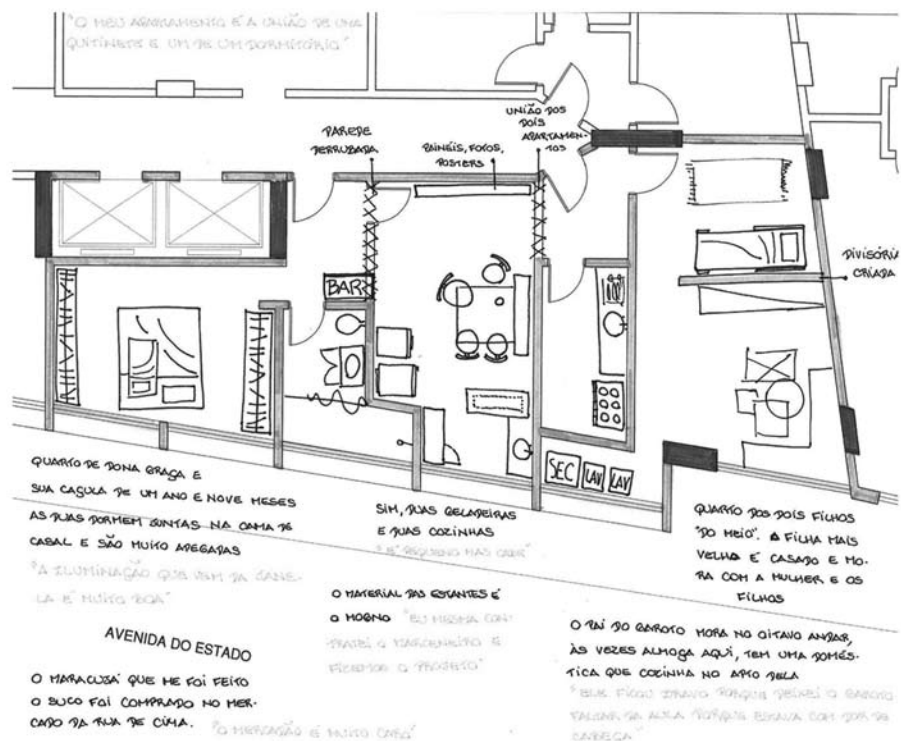
**Imagem 13**  
Desenho sensível - planta de ocupação do apartamento de dona Selma

Fonte: A autora, outubro de 2008.



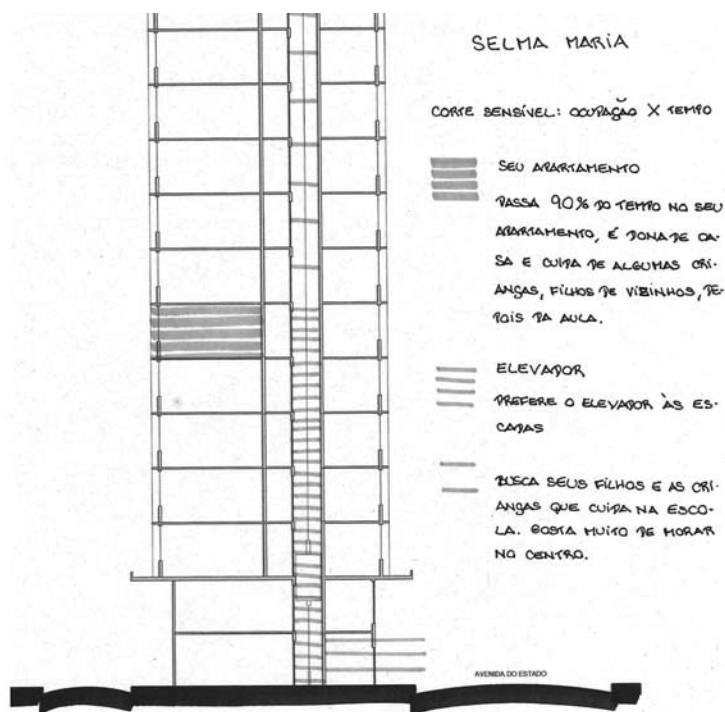
**Imagem 14**  
Projeto executivo do apartamento de dona Graça

Fonte: A autora, outubro de 2008.



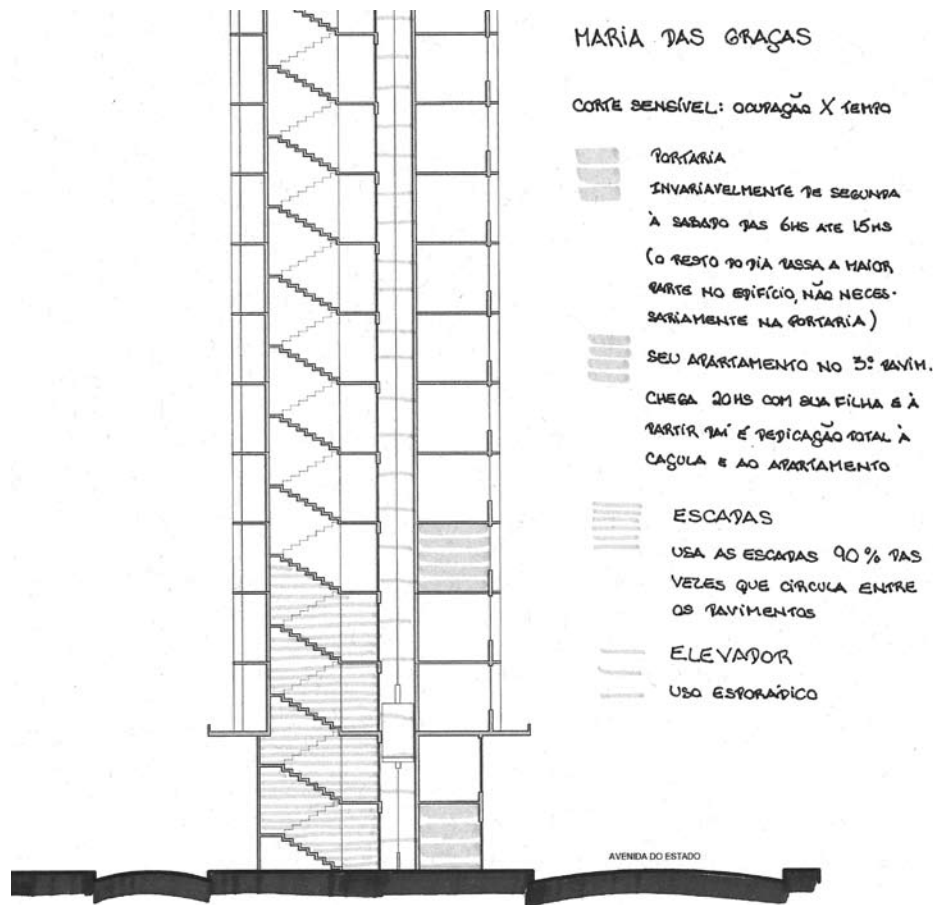
**Imagem 15**  
Desenho sensível - planta de ocupação do apartamento de dona Graça

Fonte: A autora, outubro de 2008.



**Imagem 16**  
Corte sensível do apartamento de dona Selma

Fonte: A autora, outubro de 2008.



**Imagem 17**  
Corte sensível do apartamento de dona Graça Fonte: A autora, outubro de 2008.

Fonte: A autora, outubro de 2008.

## O FIM DA HISTÓRIA E INÍCIO DO CONTO (DE FADAS) - A PARTIR DE 2002

**Dezembro de 2002 - Empresa Diagonal Urbana Consultoria inicia o trabalho com a população moradora do Edifício São Vito, a pedido da então prefeita Marta Suplicy**

Em 2002, segundo ano do mandato da ex-prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, foi contratada a empresa Diagonal Urbana Consultoria pela prefeitura do município de São Paulo, por meio do Habi-Centro, para a realização do Diagnóstico Integrado Participativo com a população moradora do Edifício São Vito.

Os trabalhos de mobilização da população – com agendamento de reuniões convocadas por meio de visitas domiciliares e de fixação de carta-

zes distribuídos pelos andares do edifício – foram desenvolvidos a partir de 5/12/2002 e encerrados em 11/4/2003, quando foi apresentado um relatório com o perfil socioeconômico da população moradora do conjunto e um levantamento das condições físicas do Edifício São Vito.

O edifício foi decretado de interesse social e se decidiu pela reforma das unidades, para diminuir número de apartamentos, garantindo diversificação de tipologias. O projeto de reforma foi realizado pelos arquitetos Roberto Loeb e Helena Saia<sup>7</sup>.

No mesmo ano, a prefeitura de São Paulo, por meio do Habi-Centro, realizou reuniões com os moradores do Edifício São Vito para explicar a iniciativa da prefeitura e colocá-los a par das es-

<sup>7</sup> O projeto integral para o Edifício São Vito encontra-se no site: [www.loebarquitetura.net](http://www.loebarquitetura.net)



tratégias de intervenção para reabilitar o edifício e das modalidades de atendimento disponíveis (Bolsa Aluguel, locação social e PAR<sup>8</sup>). Dessa forma, foi realizada a desapropriação do Edifício São Vito.

A reforma do prédio – agora Habitação de Interesse Social – abrigaria alguns dos antigos moradores dentro do Programa de Arrendamento Residencial do governo federal (PAR), financiado pela Caixa Econômica Federal. Os moradores que voltariam para o edifício depois de reformado foram distribuídos, temporariamente, em imóveis localizados também no centro de São Paulo, durante o período de dois anos previsto para a reforma. Durante esse período, eles estariam recebendo do governo um auxílio moradia temporário, o Bolsa Aluguel<sup>9</sup>.

Visto que o PAR atende somente a famílias com renda mensal de três a seis salários mínimos e que o Edifício São Vito, durante a sua reforma, teria a quantidade de unidades habitacionais diminuída para garantir melhores condições de moradia, os antigos moradores que não se encaixavam no programa foram reposicionados em outros imóveis por meio da locação social<sup>10</sup>

### **Janeiro de 2007 - Decreto do prefeito Kassab para a desapropriação dos moradores do Edifício Mercúrio**

Logo no início do primeiro mandato do atual prefeito Gilberto Kassab, em 2005, foram canceladas as obras de reabilitação do Edifício São Vito, e os contratos dos moradores com o programa Bolsa Aluguel não foram renovados. Em janeiro de 2007, foi emitido o decreto para a desapropriação dos moradores do Edifício Mercú-

rio e, em seguida, dezembro do mesmo ano, a prefeitura de São Paulo conseguiu, na Justiça, a posse dos apartamentos.

A execução da desapropriação foi iniciada em julho de 2008. Os moradores proprietários foram procurados para assinar um contrato por meio do qual receberiam uma indenização de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil, enquanto para os não-proprietários foi oferecido um apartamento na Rua Riachuelo, pertencente à prefeitura, sistematizado por um contrato de locação social. Segundo alguns moradores, o edifício da Rua Riachuelo apresenta piores condições de moradia que o Edifício Mercúrio atualmente. O elevador tem a porta quebrada, dificultando o acesso para deficientes físicos, e os apartamentos não possuem linha telefônica. Os moradores que assinaram o contrato realizaram a mudança para o imóvel na Rua Riachuelo, mas muitos deles acabaram retornando para o edifício (PASSARO, 2008).

Diferentemente do Edifício São Vito, que foi desapropriado para reforma, o Mercúrio foi desocupado para demolição. O projeto do subprefeito da Sé, Andrea Matarazzo, é construir uma praça pública e um estacionamento subterrâneo no local. Essa proposta não condiz com a lei, visto que o terreno onde os edifícios estão implantados é uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e deve ser destinado a projetos de habitação para classes sociais de baixa renda.

### **Fevereiro de 2009 - Executada a desapropriação do Edifício Mercúrio pela Polícia Militar de São Paulo**

Por volta das cinco horas da manhã do dia 11 de fevereiro caminhões da Prefeitura, Guarda Civil Metropolitana, Polícia Militar e Força Tática, cujos homens estavam sem identificação, iniciaram a ação de despejo. A retirada dos móveis durou todo o dia. As famílias que não tinham local para onde levar suas coisas, tiveram toda a mudança transportada para um depósito de Santos, já que a Prefeitura alega não ter depósitos em São Paulo. Todas as famílias estão em casas de parentes ou conhecidos, sem ter para onde ir. Os antigos moradores não conseguiram o atendimento em programas habitacionais. A Prefeitura propôs a cada família o valor de R\$ 2400. Mas até agora a entrega do valor foi feita por apartamento, fazendo com

<sup>8</sup> Programa de Arrendamento Residencial (PAR): Administrado pela Caixa Econômica Federal, procura atender às famílias com renda entre três a seis salários mínimos. Durante o período do arrendamento, 180 meses, ele administra o condomínio, procurando manter o prédio sempre em boas condições. Nesse caso, as famílias pagam o condomínio e a prestação à Caixa, não podendo comprometer mais do que 30% de sua renda com essas despesas.

<sup>9</sup> Bolsa Aluguel: programa que atribui um subsídio a famílias cadastradas pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab), utilizável na complementação do aluguel mensal no mercado privado, por até 30 meses, podendo ser prorrogado por igual período. Oferece também um aval da prefeitura como garantia do contrato de locação. O objetivo é atender a famílias com renda de um a seis salários mínimos, moradores em áreas de risco ou de insalubridade, em edifícios desapropriados ou objeto de uma intervenção da prefeitura, que exija sua saída temporária ou permanente.

<sup>10</sup> Locação social: esse programa oferece locação de unidades habitacionais de propriedade do poder público para famílias com baixa renda (até três salários mínimos) e que não se encaixam em programas habitacionais de aquisição de imóvel. O comprometimento financeiro com a moradia é proporcional à renda familiar, ou seja, quanto menos se ganha, menos se paga.

que muitas famílias não recebessem nenhum valor, já que havia, em alguns casos, mais de uma família por unidade habitacional<sup>11</sup>.

No dia 11 de fevereiro de 2009, a desapropriação do Edifício Mercúrio foi concluída com a ação em conjunto da prefeitura, Guarda Civil Metropolitana, Polícia Militar e Força Tática para a realização do despejo das 32 famílias que ainda resistiam à desapropriação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria interessante pensar desde o início. O Edifício São Vito é um conjunto habitacional privado. Foi construído e incorporado por empresas privadas em um momento de crescimento econômico em que o centro da cidade de São Paulo precisava de trabalhadores.

Durante todo esse tempo – desde sua construção, na década de 50 –, ele vem sendo ocupado com condições precárias de salubridade, pela falta de ventilação e iluminação, riscos de incêndio (devido aos “gatos” para obtenção de energia elétrica), ausência de escada de incêndio, entre outros problemas. Há muito tempo, as condições de “habitabilidade” desse edifício já tinham se tornado arriscadas para seus moradores, que pagam relativamente caro, abdicando de melhores condições de moradia para aproveitar as vantagens de residir no centro de São Paulo.

Algum tipo de preocupação por parte da prefeitura da cidade só se manifestou quase 50 anos depois. E isso no mesmo momento em que as atenções começaram a se voltar para essa região da cidade, com concursos de requalificação urbana para a área da Nova Luz, reforma do Mercado Municipal, construção do Museu da Língua Portuguesa ou o projeto para o Teatro de Dança, realizado pelo escritório internacional Herzog e De Meuron.

A imagem negativa do edifício, que é fortemente relacionada com o perfil da renda de seus moradores e justificada pela sua “degradação” física, facilita a compreensão da sociedade paulista para com a intervenção do governo. E os moradores, mal-as-

sistidos pelos órgãos do governo, em muitos casos acabam se mudando para longe dos olhos daqueles que têm como visão “limpar” o centro de São Paulo.

Nesse mesmo movimento, a sociedade começou a se mobilizar e algumas associações foram aparecendo, com destaque para a Associação Viva o Centro, formada por entidades e empresas sediadas ou vinculadas ao centro de São Paulo, e o Fórum Centro Vivo, composto por estudantes e militantes de movimentos sociais. Frente a esses movimentos que estão ganhando força e visibilidade, formados por pessoas que entendem de seus direitos perante a lei e têm voz na negociação com o governo, os moradores despreparados, acostumados com uma posição opaca nas agendas do governo e sem qualquer organização interna, são enfraquecidos.

Os desenhos sensíveis têm, neste artigo, papel essencial. Possibilitam questionar a facilidade com que a prefeitura decide as desapropriações, assim como os projetos de habitação para a grande massa popular. Demonstram que morar não é simplesmente ter um teto; é criar laços, afinidades, cotidianos; é localizar-se fisicamente e socialmente dentro de uma grande metrópole. E contribuem para mostrar que, mais uma vez, a iniciativa do governo é desvinculada da realidade local. Um elefante pisando em formiguinhas. O fim da história do lugar e início de um conto contado.

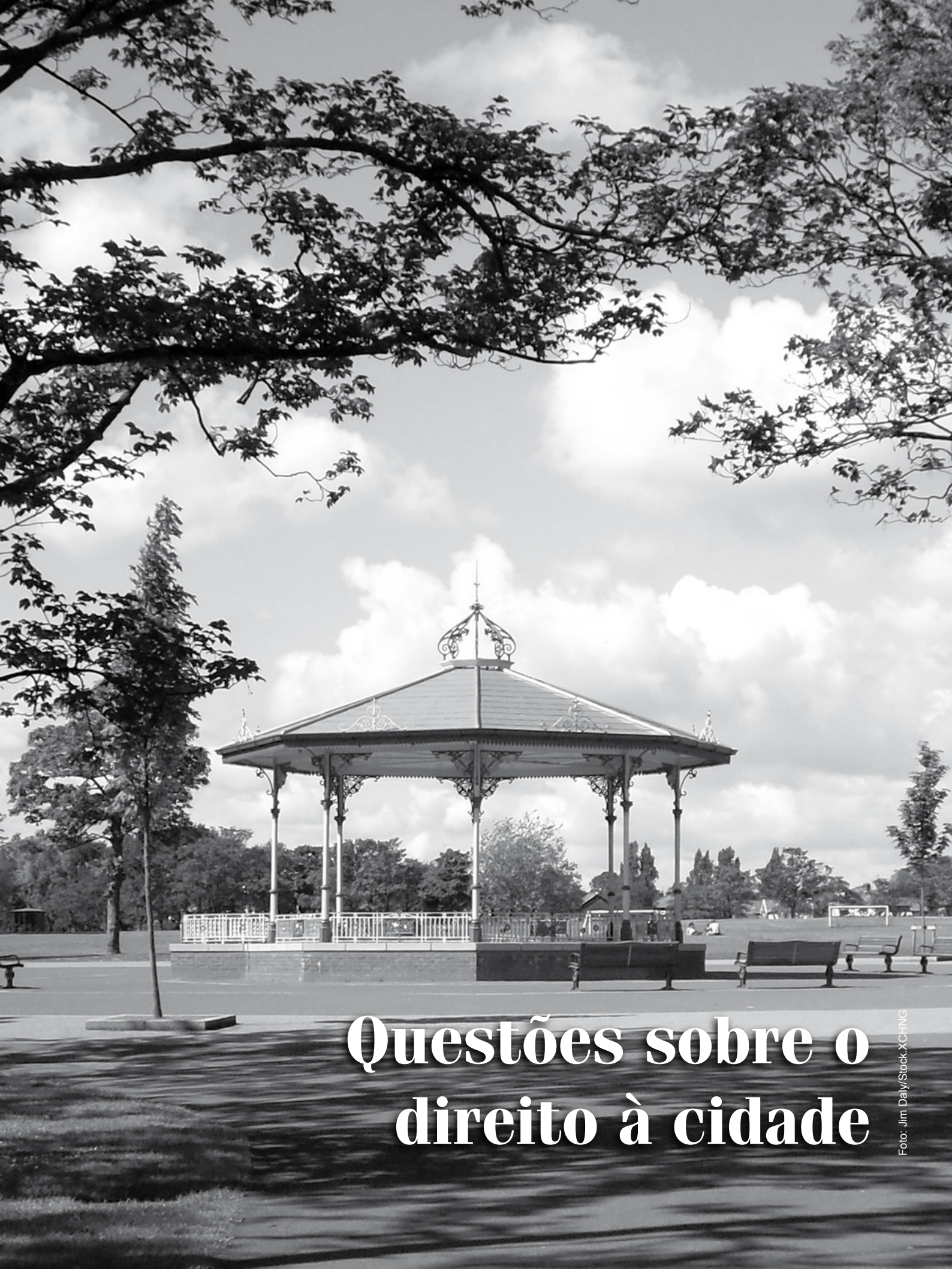
## REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, W. Sobre o conceito de história. In: BENJAMIN, W. *Obras escolhidas: magia e técnica, arte e política*. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 222-232. v. 1.
- JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- JENKS, C. *The Language of Post-Modern Architecture*. Nova York: Rizzoli, 1977.
- PASSARO, Clara. *Da demolição à reabilitação: estudo de caso e projeto para os edifícios São Vito e Mercúrio*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- SAMPAIO, M. R. do A. (Org.). *A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna, 1930-1964*. São Carlos: RiMa, 2002.

<sup>11</sup> Trecho do depoimento publicado pelo Fórum Centro Vivo, em fevereiro de 2009, no site <http://www.centrovivo.org/node/1082>.







# Questões sobre o direito à cidade





# Cultura e direito à cidade: espaços públicos de comunicação popular em Salvador, na Bahia

Angelo Serpa<sup>A</sup>

## Resumo

Parte-se, neste artigo, da premissa básica de que cultura e política são fenômenos da esfera pública, pois ambos, como indicado por Hannah Arendt (2002), baseiam-se na capacidade de julgamento e de decisão. Apoiando-se nessa premissa, pretendeu-se analisar exemplos concretos de práticas de apropriação dos meios de comunicação pelas classes populares em Salvador-Bahia, em especial as iniciativas que se disseminam nos bairros da cidade, por meio das rádios comunitárias e dos domínios virtuais “alternativos” da rede mundial de computadores. Essas iniciativas subvertem – taticamente – a hegemonia cultural veiculada pelos meios de comunicação e criam entre-lugares para o restabelecimento da ludicidade como valor transversal. A relação entre cultura e poder será evidenciada, ao longo do texto, a partir da análise dialética das táticas dos agentes que produzem culturas subdominantes ou alternativas, nos espaços públicos de comunicação popular da metrópole soteropolitana, frente às estratégias hegemônicas de produção cultural das classes dominantes e eruditas. Essas táticas de apropriação dos meios de comunicação na cidade demonstram claramente que os “bairros” compõem o repertório da vida cotidiana nas áreas populares da capital baiana, “repertório” aqui entendido na acepção de Michel de Certeau (1994) em *A Invenção do Cotidiano*. A existência dos bairros populares pode ser encarada como expressão da criatividade e da inventividade dos moradores dessas áreas da cidade, que se manifestam em um discurso que se contrapõe às estratégias oficiais dos órgãos públicos de planejamento.

**Palavras-chave:** Cultura. Direito à cidade. Meios de comunicação. Bairro popular. Espaço público. Comunicação popular.

## Abstract

*This article sets off from the basic premise that culture and politics are phenomena from the public sphere because, as Hannah Arendt (2002) indicates, both are based on capacity for judgement and decision. Supported on this premise, it was intended to analyse concrete examples of practices by low-income classes in Salvador-Bahia appropriating means of communication and especially initiatives that are spread throughout the city's neighbourhoods through community radios and “alternative” virtual domains of the world computer network. These initiatives tactically subvert the cultural hegemony conveyed by the means of communication and create these between-places for re-establishing ludicity as a transversal value. The relation between culture and power will be shown during the text, from a dialectical analysis of tactics by agents that produce sub-dominant or alternative cultures in public spaces of popular communication in the city of Salvador, facing the hegemonic strategies of cultural production by the dominant and learned classes. These tactics for appropriating the means of communication in the city clearly demonstrate that the “neighbourhoods” compose a collection of daily life in the low-income areas of the Bahian capital. “Collection” is understood here in the sense of “The Practice of Everyday Life” by Michel de Certeau (1994). The existence of low-income neighbourhoods can be seen as an expression of creativity and inventiveness by residents in these areas of the city, which is shown in a discourse that goes against the official strategies of public planning institutions.*

**Keywords:** Culture. Right to the city. Means of communication. Low-income neighbourhood. Public space. Popular communication.

## DIREITO À CIDADE POR INTERMÉDIO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Romper com o isolamento e caminhar em direção à abertura e ao encontro, subvertendo a lógica

<sup>A</sup> Pós-doutor em Geografia Cultural pela Université Paris IV (Sorbonne); pós-doutor em Estudos de Organização do Espaço Exterior e Planejamento Urbano Paisagístico pela Universidade de São Paulo (USP); professor associado do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA); docente permanente do Mestrado em Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA; pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); coordenador dos Grupos de Pesquisa Espaço Livre de Pesquisa-Ação e Territórios da Cultura Popular (DGeo-UFBA). [angserpa@ufba.br](mailto:angserpa@ufba.br)

hegemônica de funcionamento dos meios de comunicação de massa: eis o grande desafio a ser enfrentado pelos meios populares de comunicação. Para esses grupos que produzem conteúdos veiculados nas rádios comunitárias e nos domínios virtuais alternativos trata-se “[...] da necessidade de uma atividade criadora [...], necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas” (LEFEBVRE, 1991, p. 104).

Trata-se de abrir novos horizontes para o urbano e a sociedade urbana, dando novos conteúdos à temática do direito à cidade. Explicitam-se, assim, as necessidades da cidade e da vida urbana, expressas aqui nas rádios comunitárias e nos domínios virtuais alternativos da rede mundial de computadores como lugares de simultaneidade e de encontros, nos termos colocados por Henri Lefebvre.

As palavras-chave para entender as relações existentes entre cidade e formas de apropriação popular dos meios de comunicação são articulação e encontro: “São permitidas todas as audácias. Por que limitar essas proposições apenas à morfologia do espaço e do tempo? Não se excluem proposições referentes ao estilo de vida, ao modo de viver na cidade, ao desenvolvimento do urbano” (LEFEBVRE, 1991, p. 113).

Direito à cidade pressupõe, portanto, articulação, simultaneidade e encontro, e, sobretudo, ação criadora, abrindo possibilidades novas de interpretação da cidade e do urbano a partir dos processos apropriativos dos meios de comunicação por grupos populares na cidade contemporânea. Esses grupos são forças sociais capazes de dar concretude à “sociedade urbana”, de tornar eficaz e efetiva a unidade da arte, do conhecimento e da técnica (LEFEBVRE, 1991).

Devemos, antes de tudo, admitir a existência de culturas alternativas e contra-hegemônicas que, nos “lugares do possível”, possam se manifestar e renovar não só os conteúdos da cidade e do urbano, mas também da esfera pública e do planejamento na contemporaneidade:

Num período em que os ideólogos discorrem abundantemente sobre as estruturas, a desestruturação da cidade manifesta a profundidade dos fenômenos de desintegração (social, cultural). Esta sociedade, conside-

rada globalmente, descobre que é lacunar. Entre os subsistemas e as estruturas consolidadas por diversos meios (coação, terror, persuasão ideológica) existem buracos, às vezes abismos. Esses vazios não provêm do acaso. São também os lugares do possível. Contêm os elementos desse possível, elementos flutuantes ou dispersos, mas não a força capaz de os reunir [...]. As instâncias do possível só podem ser realizadas no decorrer de uma metamorfose radical (LEFEBVRE, 1991, p. 114).

Se considerarmos o espaço público da cidade contemporânea como o espaço da ação política e do embate/conflito entre as diferentes ideias e concepções de cultura (SERPA, 2007a), então as rádios comunitárias e os domínios virtuais alternativos podem ser considerados como entre-lugares do acontecer político e cultural que se transformam paulatinamente em objetos urbanos apropriados de modo criativo e político pelas classes populares. Lugares do possível e entre-lugares do acontecer solidário que renovam a esfera pública urbana, possibilitando também novas estratégias e táticas de planejamento da cidade e do urbano.

## OS PRESSUPOSTOS DA PESQUISA

Parte-se aqui da premissa básica de que cultura e política são fenômenos da esfera pública, pois ambos, como indicado por Hannah Arendt, baseiam-se na capacidade de julgamento e de decisão. Cultura indica que arte e política, não obstante seus conflitos e tensões, se inter-relacionam e até são dependentes. Em juízos estéticos, tanto quanto em juízos políticos, toma-se uma decisão. A atividade do gosto decide como o mundo deverá parecer, independentemente de sua utilidade e dos interesses que tenhamos nele. Visto assim, o gosto é a capacidade política que humaniza o belo e cria uma “cultura” (ARENDR, 2002).

A cultura é um motivo de conflito de interesses nas sociedades contemporâneas, um conflito pela sua definição, pelo seu controle, pelos benefícios que assegura (SANTOS, 1988), o que, em última instância, enfatiza as relações entre cultura e poder e o caráter político da cultura. Segundo Certeau (2003), sem que situações socioculturais possam ser articuladas em termos de forças que se defron-

tam, não pode haver “política cultural”. É necessário compreender como os membros de uma sociedade encontrarão – com o poder de se situar em algum lugar em um jogo de forças confessas – a capacidade de se exprimir em um contexto de anonimato de discursos que não são mais os seus; em última instância, em um contexto de submissão a monopólios sobre os quais não exercem controle.

Para Habermas (1984), a “cultura” que é difundida pelos meios de comunicação é uma “cultura de integração”, integrando informação e raciocínio por meio de estruturas suficientemente elásticas para assimilar também elementos de propaganda, como espécies de superslogans. É assim que a esfera pública vai assumindo funções de propaganda, já que pode ser utilizada como meio de influir política e economicamente. Mas, nesse processo, quanto mais apolítica se torna a esfera pública, tanto mais aparenta estar privatizada.

Considerando-se que as estratégias de concepção (e localização) dos meios hegemônicos de comunicação se dão em pequena escala, em espaços grandes e abstratos, sendo “externas” aos lugares, as táticas de apropriação destes objetos são, sobretudo, “localizadas” e próprias da grande escala, dos espaços concretos e cotidianos (LACOSTE, 1993). São as táticas que transformam e subvertem as estratégias hegemônicas de representação.

Baseando-se nessas premissas, pretendeu-se analisar exemplos concretos de práticas de apropriação dos meios de comunicação pelas classes populares em Salvador-Bahia, como as iniciativas que se disseminam nos bairros da cidade – por meio das rádios comunitárias e dos domínios virtuais “alternativos” da rede mundial de computadores –, que subvertem – taticamente – a hegemonia cultural veiculada pelos meios de comunicação e criam entre-lugares para o restabelecimento da ludicidade como valor transversal.

A pesquisa A Apropriação Socioespacial dos Meios de Comunicação nos Bairros Populares da Cidade Contemporânea, apoiada pelo CNPq, constituiu-se, ao longo dos últimos anos, no cerne dos trabalhos desenvolvidos pelos grupos Espaço Livre

de Pesquisa-Ação (Esplivre) e Territórios da Cultura Popular (Terracult) do Departamento e Mestrado de Geografia da Universidade Federal da Bahia.

O grupo Espaço Livre de Pesquisa-Ação visa experimentar novas possibilidades de intervenção no espaço construído para habitação em Salvador. As pesquisas objetivam produzir subsídios para o planejamento de áreas populares, articulando diferentes variáveis

– transporte público, saneamento, comércio e serviços, espaço livre público e identidade cultural – na escala do bairro, priorizando o estudo de bairros populares como Plataforma, Pirajá, Alagados, Ribeira, Curuzu, São Tomé de Paripe, Boca do Rio, Itapuã, Paripe e Cajazeiras (PROJETO... [2009]). O grupo de pesquisa Terracult originou-se, no ano de 2004, das pesquisas desenvolvidas no grupo Espaço Livre de Pesquisa-Ação, buscando aprofundar a análise das manifestações culturais em bairros populares de Salvador, a partir da operacionalização dos conceitos de território e identidade cultural. Visa-se inventariar as manifestações culturais em áreas populares da capital baiana como subsídio para a produção de videodocumentários.

As pesquisas sobre as manifestações culturais em bairros populares de Salvador-Bahia, desenvolvidas nos anos anteriores pelos dois grupos de pesquisa mencionados, foram posteriormente desdobradas em estudos sobre a apropriação socioespacial dos meios de comunicação pelas classes populares, dentro do mesmo universo espacial. O objetivo é entender como os lugares se refletem nessas experiências e como essas experiências encontram rebatimento em seus respectivos lugares de ocorrência.

Após a escolha dos estudos de caso e a partir de uma tipologia construída e espacializada nas etapas anteriores, pretendeu-se aprofundar o conhecimento relativo aos agentes produtores das rádios e dos domínios virtuais “alternativos” e suas formas de articulação e atuação nos bairros populares da cidade. Esse processo se deu pela realização de entrevistas estruturadas com esses agentes, além da aplicação de questionários com os usuários/ouvintes dos domínios virtuais e das rádios comunitárias.

### **Quanto mais apolítica se torna a esfera pública, tanto mais aparenta estar privatizada**



Os estudos sobre a apropriação socioespacial dos meios de comunicação nos bairros populares da cidade originaram um rico banco de dados relativo ao universo das rádios comunitárias e dos domínios virtuais alternativos nesses bairros. Foram colhidas informações detalhadas sobre os agentes e grupos responsáveis pelos processos de apropriação socioespacial desses meios de comunicação nos lugares analisados, bem como sobre o perfil dos ouvintes e usuários. Além disso, dispõe-se de dados relacionados às formas de apoio dessas iniciativas e à legislação que embasa sua atuação nos bairros analisados.

Foram produzidas também cartas temáticas visando explicitar a abrangência espacial de atuação desses meios de comunicação nos bairros populares pesquisados, localizando suas áreas de ocorrência e buscando correlacioná-las com a distribuição do comércio e dos serviços, incluindo as *lan-houses*<sup>1</sup>, nas centralidades de bairro. Isso revelou uma rede de parcerias e apoios entre o comércio local e os meios de comunicação analisados, especialmente as rádios comunitárias.

## O UNIVERSO DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS

As filmagens do videodocumentário *Nas Ondas da Maré FM*, em maio de 2007, revelaram para os pesquisadores do grupo Terracult, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), um universo muito original. É uma rádio relativamente bem estruturada, com sede própria no bairro de Paripe, no Subúrbio Ferroviário de Salvador.

São vários locutores que se revezam à frente dos programas, levando informação, serviços e música para Paripe e outros bairros próximos, como Coutos e Valéria (a rádio tem um sinal de FM com alcance de um quilômetro a partir da sede e 25 caixas de som espalhadas na área comercial de Paripe). Paulista, um dos locutores e uma espécie de

faz-tudo na rádio, afirma que a programação tem uma inserção inegável no cotidiano do bairro de Paripe, contando com o apoio e a parceria de alguns comerciantes locais. Para ele, cada locutor é, a um só tempo, psicólogo, conselheiro e animador, afirmando a importância da rádio para lançamento de grupos musicais locais e organização de festas e shows em Paripe.

Natural da zona leste de São Paulo e com experiência anterior como locutor na metrópole paulistana, Paulista

ressalta também que, no dia-a-dia da emissora, é comum que os ouvintes venham à sede da rádio tecer comentários e fazer sugestões em relação à programação, além de, em geral, aproveitar a oportunidade para conhecer os locutores pessoalmente. Iniciando um programa no momento em que a equipe de filmagens encontrava-se na sede da rádio, Paulista deu um bom exemplo de como as notícias são veiculadas pela Maré FM.

De posse do jornal de maior circulação na cidade, leu a notícia do primeiro encontro do papa Bento XVI com o presidente Luís Inácio Lula da Silva, por ocasião de sua visita ao Brasil, seguida do seguinte comentário: “O presidente Lula quer mesmo saber do papa como conseguir um cargo vitalício. É isso que o povão está comentando por aí... esse povo gosta mesmo de falar!”. A locução de Paulista e sua forma original de transmitir informação revelam que as notícias veiculadas na grande imprensa podem ser lidas e interpretadas de modo muito particular no cotidiano das rádios comunitárias, subvertendo, de certa forma, o modo hegemônico de transmissão de informação pelos veículos de comunicação de massa.

Esse fato ajuda a entender melhor a complexidade da agenda de pesquisa que se abre a partir da investigação sobre o universo das rádios comunitárias nos bairros populares de Salvador. De especial interesse é o entendimento das práticas de apropriação dos meios de comunicação pelas classes populares como “tática”, atentando-se para os seguintes questionamentos:

- Como essas práticas de apropriação se contrapõem às estratégias que “[...] escondem

### **As notícias veiculadas na grande imprensa podem ser lidas e interpretadas de modo muito particular no cotidiano das rádios comunitárias**

<sup>1</sup> “*Lan House* é um estabelecimento comercial onde, à semelhança de um cyber café, as pessoas podem pagar para utilizar um computador com acesso à internet e a uma rede local, com o principal fim de acesso à informação rápida pela rede e entretenimento através dos jogos em rede ou online” ([http://pt.wikipedia.org/wiki/LAN\\_house](http://pt.wikipedia.org/wiki/LAN_house)).

sob cálculos objetivos a sua relação com o poder” (CERTEAU, 1994, p. 40)?

- Que ideias de cultura esses grupos veiculam por meio de sua atuação?
- Como se colocam “em jogo” as práticas de apropriação dos meios de comunicação por esses grupos? Como instauram um “[...] presente relativo a um momento e a um lugar” (CERTEAU, 1994, p. 40)?
- De que modo estabelecem “[...] um contrato com o outro (o interlocutor) numa rede de lugares e de relações” (CERTEAU, 1994, p. 40)?
- Como esses procedimentos populares “[...] jogam com os mecanismos da disciplina e não se conformam com ela a não ser para alterá-los” (CERTEAU, 1994, p. 41)?
- Em que grau os meios “populares” fazem uso das ideias de cultura “[...] difundidas e impostas pelas ‘elites’ produtoras de linguagem” (CERTEAU, 1994, p. 40)?

Baseando-se em Mitchell (1999), este último questionamento pode ser ainda desdobrado por uma abordagem crítica, sugerida pelo autor, no sentido de buscar compreender como as ideias de cultura funcionam para “[...] controlar e ordenar aspectos de um mundo indisciplinado (mas, não obstante, altamente estruturado)” (MITCHELL, 1999, p. 47). Trata-se de entender aqui como essas ideias de cultura, veiculadas pelas rádios (e também pelos domínios virtuais) com atuação nos bairros populares de Salvador, operam na prática social, como esses grupos e agentes “[...] inventam [...] táticas, transformam relações, produzem artefatos, literatura, música e economia alternativa” (MITCHELL, 1999, p. 47). Tal análise pode ajudar, de um lado, a expor o poder das classes dominantes, mas também, por outro lado, a desmistificar os “movimentos oposicionais”. Assim, cabe também questionar:

- Até que ponto as práticas de apropriação dos meios de comunicação pelas classes populares acabam também por veicular conteúdos da cultura de massas, reforçando as ideias hegemônicas de cultura?

- Qual seu impacto na constituição de ideias alternativas de cultura enraizadas nos lugares onde atuam?
- Como transformam “[...] as práticas materiais (espaciais e outras), através das quais a vida cotidiana prossegue” (MITCHELL, 1999, p. 47)?

### **Uma rádio comunitária deve divulgar a cultura, o convívio social e eventos locais**

### **APROXIMANDO A LENTE DO UNIVERSO DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS EM SALVADOR**

De acordo com o estabelecido pela Lei Federal 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, do Ministério das Comunicações, a rádio comunitária é um tipo especial de emissora FM, de alcance limitado a, no máximo, 1 km a partir de sua antena transmissora, criada para proporcionar informação, cultura, entretenimento e lazer a pequenas comunidades. Trata-se de uma pequena estação de rádio, que não pode ter fins lucrativos nem vínculos de qualquer tipo com partidos políticos, instituições religiosas etc. Uma rádio comunitária deve divulgar a cultura, o convívio social e eventos locais; noticiar os acontecimentos comunitários e de utilidade pública; e promover atividades educacionais e outras para a melhoria das condições de vida da população.

Desse universo fazem parte também as rádios comunitárias que operam pelo sistema de linha modulada (LM). Nesse caso, usam caixas de som e não transmitem ondas sonoras. A maioria das rádios comunitárias ou alternativas opera em Salvador por meio desse sistema, cujo funcionamento exige trâmites burocráticos mais simples: as emissoras precisam basicamente de uma autorização da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo (Sucom), órgão municipal que autoriza e fiscaliza as construções e reformas de casas e edifícios, bem como intervenções nas vias públicas.

São 67 rádios comunitárias em Salvador (das quais, 51 são LM) e mais 25 atuando no interior do estado. Entre as rádios autodenominadas “comunitárias” atuando na capital baiana, 16 são rádios FM. No caso das FM, o órgão fiscalizador é a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que controla a transmissão das ondas sonoras. Quem está autorizado a transmitir em frequência FM tem que

obedecer ao limite de 26 quilowatts. No universo das FM, há casos de rádios itinerantes, sem autorização para funcionar, mudando de lugar em geral a cada três meses, para evitar uma possível autuação.

### ESTUDO DAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS: OS PRIMEIROS LEVANTAMENTOS

Constatou-se, pelas enquetes/entrevistas com os moradores/ouvintes e com os responsáveis pelas rádios<sup>2</sup>, que seu funcionamento conta com algum apoio financeiro dos comerciantes dos bairros onde estão inseridas, em troca da divulgação de seus produtos/serviços e do nome de seus estabelecimentos. Sem apoios dessa natureza, as rádios certamente não estariam mais em funcionamento. Impedidas de atuar com fins comerciais e em geral sem apoio institucional, sobrevivem pela paixão de seus donos. Os locutores das rádios comunitárias são moradores dos bairros e ganham muito pouco em comparação com o que se paga no mercado profissional. Não há departamento de *marketing* e quem trabalha numa dessas emissoras é um “faz-tudo”:

Comecei a trabalhar em uma rádio em Paripe, e a partir daí adquiri conhecimento sobre o funcionamento de uma rádio comunitária e também passei a conhecer muita gente, inclusive o dono de um Supermercado, onde tive a oportunidade de trabalhar com um carro de som. Trabalhei lá por três anos. Amava aquela profissão e, com os anúncios no carro de som, o supermercado vendia muito. Eu era um garoto propaganda da empresa. Foi a partir deste trabalho que comecei a pensar em montar uma rádio comunitária. Já tinha todo conhecimento de como executar os programas, como montar o estúdio. Fui com a cara e a coragem. Iniciei com cinco caixas de som. Passaram-se trinta dias e já estava com 70 caixas distribuídas pelo bairro. A rádio cresceu e ainda tive a oportunidade de poder interagir com meu bairro, além de educar um pouco a população. Hoje a rádio tem 98 caixas (Djalma Santos, Rádio Comunitária da Boca do Rio).

No universo das emissoras pesquisadas, há aquelas onde uma única pessoa se responsabili-

za por todas as atividades, como na RC Som Liberdade, enquanto outras dividem as tarefas de produção, atendimento ao público e locução dos programas. É o caso da Rádio Maré FM, com um diretor de programação, 12 locutores e uma secretária, e da Rádio Amai-Pró, onde o trabalho é dividido por cerca de 17 colaboradores e todos gravam, apresentam e editam os programas.

Reginaldo, da RC Som Liberdade, ressalta as facilidades tecnológicas disponíveis atualmente para a produção da programação: “Com o auxílio da tecnologia, hoje uma pessoa só faz toda programação de uma rádio. Podemos programar uma rádio pra ficar duas ou mais horas no ar sem precisar ter alguém por perto. Sou o responsável por tudo que acontece na rádio, pelas coisas boas e ruins”.

Além da programação musical, as rádios alternativas mandam mensagens de interesse público para os ouvintes, veiculam avisos de festas, relatos amorosos e oferecem serviços diversificados ao público, como a procura por pessoas desaparecidas e por documentos e objetos perdidos, ou a divulgação dos preços promocionais do comércio de vizinhança:

A rádio surgiu através de pessoas que queriam ter uma emissora de rádio envolvida com os problemas do bairro, principalmente com o comércio e a comunidade. Também foi criada com o objetivo de ser um elo entre o povo e os políticos, os comerciantes e a comunidade. Às vezes crianças desaparecem e a rádio logo ajuda a encontrá-las. A rádio foi criada com uma visão de utilidade pública, ela tem o interesse de proteger o comércio e o povo da Liberdade (Reginaldo, Rádio Comunitária Som Liberdade).

A Rádio Cajazeiras FM começou como “rádio pirata”, mas, segundo Del Miranda, produtor da emissora, com o passar do tempo, “[...] a comunidade se uniu, formou uma associação e solicitou a Anatel uma liberação para funcionar como rádio comunitária no bairro”. A rádio funciona desde 1990, mas só começou a operar de forma “oficial” há oito anos. Como as demais rádios pesquisadas, a Cajazeiras FM busca adequar sua programação à realidade do bairro onde está inserida, contando com uma programação semanal “[...] eclética e voltada para os diversos segmentos da população

<sup>2</sup> As pesquisas de campo relativas às rádios comunitárias foram realizadas por Bruno Carvalho Soares, bolsista de Iniciação Científica do CNPq, de agosto de 2005 a julho de 2008, com o grupo de pesquisa Espaço Livre de Pesquisa-Ação (DGEO/MGEO-UFBA). Veja também: Soares, 2007 e Soares; Serpa, 2009.

[...]”, buscando também, segundo Del Miranda, “[...] servir de vitrine para pessoas que possuem talento, porém não têm uma chance. Quem sabe um dia essas pessoas do bairro não possam virar músicos ou locutores?”.

Alguns acreditam também que as rádios comunitárias podem ajudar a levantar a autoestima das “comunidades”, voltando o conteúdo de sua programação para a realidade do bairro onde estão inseri-

das, como no caso da Rádio Amai Pró, em Campinas de Pirajá, sediada em uma escola municipal de mesmo nome e com dez caixas de som instaladas nas ruas do bairro. Os estudantes são os locutores dos programas e veiculam notícias sobre meio ambiente, saúde e identidade étnica. Segundo Edineusa e Rosângela, coordenadoras da rádio:

Temos programas relacionados com meio ambiente, economia. Fazemos um programa chamado Cozinhando com a Amai Pró, que ensina as pessoas da comunidade a melhor aproveitar os alimentos. Temos ainda o programa Cidadão em Ação, que trata sobre os direitos da comunidade e temas relacionados aos direitos do cidadão. Temos o programa Pergunte a Diretora, que trata dos assuntos relacionados à escola, além do Jogando Limpo com a Gente, do Show Popular, de programas sobre saúde, e do Profilurb, um programa que proporciona o resgate das raízes culturais e da identidade do povo do bairro, e do Amai Pró Notícias. Ao todo são nove programas, todos voltados para os interesses de nossa comunidade.

### **A relação do comércio de bairro com as rádios**

Durante as entrevistas realizadas com os comerciantes em alguns dos bairros pesquisados em Salvador, percebeu-se um vínculo forte entre as rádios comunitárias e os comerciantes locais, que chegam a firmar contratos e fixar valores de mensalidades, que variam de acordo com o tipo e o porte do comércio. Se o comércio tem muito tempo no bairro, o contrato é verbal, se não, é escrito e com algumas cláusulas. Para esses comerciantes, a divulgação nas rádios estimula o movimento comercial em seus estabelecimentos.

### **Alguns acreditam também que as rádios comunitárias podem ajudar a levantar a autoestima das “comunidades”**

No universo estudado, somente a rádio comunitária Escola Amai Pró não possui nenhum vínculo com comerciantes locais. Esses vínculos, parcerias ou “apoio cultural”, como dito por alguns dirigentes de rádios, são determinantes para seu funcionamento e sua estruturação, pois, quanto maior a relação das rádios com os comerciantes, melhor será sua organização. Caso esses vínculos sejam em menor intensidade, essas rádios pas-

sam a funcionar em condições precárias, chegando muitas vezes a fechar.

Os comerciantes em geral não patrocinam programas específicos, tendo sido esse tipo de apoio constatado apenas na rádio comunitária J P Publicidade (no bairro de Plataforma), onde um programa de hip hop recebe patrocínio direcionado a sua produção. Em geral, o comércio local anuncia seus produtos e serviços, negociando o apoio em função do número de inserções comerciais na programação das rádios.

Temos o apoio do comércio de Cajazeiras que, na verdade, é um apoio cultural. Fazemos a divulgação do nome do comércio e em troca eles cedem jantar, cesta básica, emprego para a comunidade ou algo que venha ajudar a rádio. Alguns comerciantes nos ajudam com o pagamento das contas de água e energia. Eles sabem que as rádios comunitárias não têm apoio de nenhuma instituição ou órgão federal ou estadual. O que existe realmente aqui no bairro é uma troca de serviços (Del Miranda, Rádio Comunitária Cajazeiras FM 87.9).

### **O UNIVERSO DOS SITES DE UTILIDADE PÚBLICA NOS BAIRROS POPULARES**

Com relação aos domínios virtuais “alternativos”, com atuação nos bairros populares da cidade, as informações são mais dispersas e de sistematização mais difícil. Um levantamento preliminar mostra uma tipologia variada, incluindo desde páginas de organizações não-governamentais, domínios virtuais de divulgação de movimentos culturais e artísticos – como o hip hop e blocos afro com atuação em bairros populares da cidade –, até páginas de divulgação de conteúdos de utilidade pública, vinculados às áreas populares da cidade, como a Ci-

dade Baixa, o Subúrbio Ferroviário de Salvador e o bairro de Cajazeiras. Nesta seção, vamos focar nossa atenção nesses últimos.

## O VÍNCULO DOS SITES COM OS BAIRROS

Ao analisar os conteúdos dos sites pesquisados, é evidente sua relação com os bairros focados nas pesquisas de campo<sup>3</sup>. Notícias relacionadas aos principais acontecimentos na esfera local ganham destaque nesses sites, que se revelam como potenciais veículos de informação para esses bairros, localizados na periferia geográfica e social de Salvador. Nos últimos anos, a internet vem ganhando importância no Brasil, e, apesar de ainda ser muito limitado o acesso das classes populares à rede mundial de computadores, as visitas aos sites pesquisados revelam o espaço virtual como um meio de comunicação em crescimento também nos bairros populares da cidade.

Priorizamos nos levantamentos realizados os sites de utilidade pública que se relacionavam com as áreas anteriormente pesquisadas pelos grupos Esplivre e Terracult:

- **Cajazeiras.net:** é um site destinado aos moradores de Cajazeiras, que chama a atenção para os problemas do bairro, veiculando notícias sobre o local e seus principais eventos. Contém informações que vão desde a previsão do tempo até os horários das principais linhas de ônibus que circulam por Cajazeiras. É de utilidade pública e também tem a função de anunciar os serviços oferecidos à população.
- **Cidadebaixa.com:** semelhante ao **Cajazeiras.net**, o **Cidadebaixa.com** tem uma dimensão maior do que o primeiro, pois divulga os principais eventos realizados na cidade, não se restringindo apenas à área da Cida-

### **As visitas aos sites pesquisados revelam o espaço virtual como um meio de comunicação em crescimento também nos bairros populares da cidade**

de Baixa. Nele são encontradas informações sobre a previsão do tempo, principais linhas que circulam pelo local, além do histórico dos bairros e outras informações de utilidade para os moradores. Além disso, abre espaço para a publicidade do comércio local. O **Cidadebaixa.com** tem como parceiro a **Pida Produções**, uma empresa de promoção de eventos culturais da cidade, além da **Bahiatursa**, órgão de promoção do turismo do Governo do Estado da Bahia, o que revela seu caráter de veículo de divulgação turística.

- **Portalpiraja.org:** é um site que leva informações à população de Pirajá, veiculando enquetes com temas ligados ao bairro e divulgando os horários das principais linhas de ônibus que circulam pelo local, além de serviços diversos. Há também o chamado “espaço do povo”, no qual a população expressa de forma subjetiva sua opinião sobre os problemas do bairro. O site apresenta também um link sobre a história de Pirajá.

A apropriação pelos organizadores desses sites do espaço virtual da internet é um exemplo de como as classes populares podem se utilizar de modo criativo desse meio de comunicação:

“Basicamente, o nosso site trabalha em prol das pessoas que não têm acesso à informação. Por exemplo, as notícias de jornais que retratam a realidade de Salvador” (Elton Serra, **Cajazeiras.net**).

O principal objetivo desses sites é a divulgação de conteúdos sobre os bairros onde atuam. Nesse sentido, são destacados anúncios do comércio local (como nas rádios comunitárias, embora aqui de modo mais acanhado), eventos culturais, problemas locais etc. “No site, temos uma página que é o **Fale Conosco**, onde as pessoas podem tirar dúvidas sobre o próprio site e também sobre a comunidade. Além disso, é um espaço destinado às denúncias que a população pode fazer sobre transportes e outros problemas aqui do bairro” (Fábio Ferreira, **Portalpiraja.org**).

<sup>3</sup> As pesquisas de campo relativas aos domínios virtuais de utilidade pública foram realizadas por Renata Maria de Jesus Bahia, bolsista de Iniciação Científica do CNPq, de agosto de 2006 a julho de 2008, com o grupo de pesquisa Espaço Livre de Pesquisa-Ação (DGEO/MGEO-UFBA). Veja também: Bahia, 2008.

## A CRIAÇÃO DOS SITES

Levantamentos realizados pelo grupo Espaço Livre Pesquisa-Ação comprovam a crescente importância de manifestações culturais “reinventadas” nos bairros populares da cidade, além da relevância de algumas culturas residuais que de algum modo permanecem e resistem no cotidiano desses locais<sup>4</sup>. Ao observar os conteúdos dos sites trabalhados, é notória a divulgação de festas e a veiculação de informações sobre diversas atividades locais, ligadas também ao lazer da população: “O Cidadebaixa.com é um site onde você encontra notícias, cobertura de festas, agenda cultural, pontos turísticos de Salvador que ficam na Cidade Baixa” (Roberto Oliveira, Cidadebaixa.com).

O ponto de partida para a construção desses sites foi também a busca pela comunicação entre os moradores, algo iniciado a partir de “salas virtuais de bate-papo”:

Tudo começou como um canal de bate-papo, até porque a Internet era ainda pouco difundida. Era uma versão anterior ao MSN, chamado NIRK. Nós utilizávamos o Cajazeiras.com como um ponto de encontro para as pessoas que tinham Internet. Esse site foi feito para ser um ponto de encontro, tipo uma comunidade como as do Orkut, mas nessa época o Orkut ainda nem existia (Elton Serra, Cajazeiras.net).

A iniciativa começou através do NIRK, onde as pessoas entravam para bater papo e aí começou com um canal de moradores da Cidade Baixa que se reuniam ali no Humaitá, onde tiravam fotos do bairro e colocavam em sites, daí começou a surgir o site. O NIRK era mais ou menos o que o Orkut é hoje, foi daí que nasceu o Cidadebaixa.com (Roberto Oliveira, Cidadebaixa.com).

<sup>4</sup> São manifestações “esquecidas” pela mídia e pelo *marketing* turístico, como a caçoeira, as rendeiras, a costura artesanal, as festas de pescadores, os grupos de teatro popular, as festas promovidas pelas associações de moradores, os autos de natal, os corais, os carnavais de bairro, o maculelê, os blocos e as danças afro. Na maioria das vezes, é no espaço das associações de moradores, das paróquias e dos terreiros de candomblé, que essas manifestações encontram algum espaço de expressão. Ao mesmo tempo, muitas delas vão desaparecendo, permanecendo vivas apenas na memória de alguns moradores (SERPA, 2007a, 2007b).

Segundo os organizadores dos sites, seu objetivo não se restringe a integrar e informar os moradores. Intenciona-se também divulgar o bairro para moradores de outros locais, constituindo-se em uma maneira de difundir a história e o cotidiano dessas áreas, conferindo-lhes maior visibilidade na cidade: “Procuramos passar informações sobre o bairro. Criamos esse site com a intenção de integrar o público da Cidade Baixa com o público da Cidade Alta. Pois quem mora na

Cidade Alta fala da Cidade Baixa como se fosse um lugar distante. Então criamos o site com a finalidade de mostrar, principalmente aos moradores da Cidade Alta, a Cidade Baixa como ela é” (Roberto Oliveira, Cidadebaixa.com).

O Portalpirajá mantém, segundo seu organizador, Fábio Ferreira, fortes vínculos com as associações de moradores do bairro: “Pessoas ligadas às associações também fazem parte do perfil dos nossos usuários. Hoje eu faço parte da união dessas associações, então permitimos que elas divulguem seus eventos através do site” (Fábio Ferreira, Portalpirajá.org).

## O PERFIL DOS USUÁRIOS DOS SITES

O bairro de Cajazeiras, localizado na periferia de Salvador, é conhecido por sua grande extensão e por ser um dos mais populosos da cidade. Além disso, chama atenção a forte presença de estabelecimentos comerciais e de serviços, incluindo escolas de primeiro e segundo grau. Isso repercute de algum modo no perfil dos usuários do Cajazeiras.net, pois, segundo seu organizador, Elton Serra, quem mais acessa esse site são os alunos das escolas públicas: “Atualmente os que mais acessam são estudantes das escolas do bairro, sobretudo para fazer pesquisas” (Elton Serra, Cajazeiras.net).

Pirajá é considerado um bairro histórico por sua relevância na luta pela independência da Bahia. Isso é motivo de orgulho para alguns moradores e sua história compõe o conteúdo do Portalpirajá, sendo um dos temas que, supostamente, mais atraem os usuários: “Recebemos muitos e-mails de universitários, pessoas que querem fazer pes-

quisas sobre a história do bairro” (Fábio Ferreira, Portalpirajá.org)

O site da Cidade Baixa, segundo o seu organizador, não possui um público homogêneo: “Os usuários são os jovens que frequentam essas baladas de Salvador, essas festas de largo e até um público mais maduro, que vai atrás de notícias sobre a Cidade Baixa. Eu digo que não existe um público específico. Mas a maioria mora aqui na Cidade Baixa”.

### OS SITES, SUA ORGANIZAÇÃO E RELAÇÃO COM O COMÉRCIO DO BAIRRO

Diferentemente das rádios comunitárias, segundo os organizadores desses domínios, muitos comerciantes não acreditam que a internet seja um meio de divulgação eficaz para seus estabelecimentos, preferindo investir em meios mais tradicionais e acessíveis à população: “Eu sinto falta dos comerciantes aqui da região na utilização do site. Acho que há uma limitação deles com relação à Internet, acredito que eles não vejam a net como um meio de divulgação eficaz” (Roberto Oliveira, Cidadebaixa.com).

No entanto, há também pontos de contato entre os grupos que se apropriam e produzem conteúdos dos/para os dois meios de comunicação: “Temos uma pessoa que geralmente traz as notícias, o Hugo Sonoros, ele é como se fosse um ‘ouvidor’, traz matérias para nós, já com fotografias. Ele trabalha com rádio comunitária, então ele tem a possibilidade de estar em contato com as pessoas, e saber o que está acontecendo no bairro” (Elton Serra, Cajazeiras.net).

A organização e a divisão de tarefas para produção e atualização dos conteúdos dos sites são bem flexíveis, e o número de pessoas envolvidas é menor que nas rádios comunitárias. Para os sites, não há nem mesmo a necessidade de “sede” própria:

Como nós trabalhamos com informática, usamos *Laptop*, utilizamos também computadores de nossas residências aqui mesmo em Cajazeiras. Não temos muitas funções, pois o site é muito fácil de manusear. O meu irmão, o Adson, é o *webdesigner*. Cajazeiras é uma cidade em movimento, até em você sair na rua, já é fácil encontrar matéria. Aqui na Rótula da Feirinha, que é o coração do bairro, ficamos sabendo de muitas coisas. Temos

também o Fale Conosco, onde as pessoas contribuem com informações, que acabam virando matérias (Elton Serra, Cajazeiras.net).

Eu, Roberto, sou o colunista, faço toda parte de entrevista. Faço a direção de pauta, tudo que vai ao ar. Davi é o *webdesigner*. Fica responsável pela parte tecnológica, postagem de fotos. Thiago é o programador, trabalha com a parte de sistemas, junto com David. As notícias geralmente são pesquisadas em sites maiores, utilizamos A Tarde *on line*, Correio da Bahia etc. Outras notícias chegam em forma de propostas para fazermos cobertura em alguns eventos (Roberto Oliveira, Cidadebaixa.com).

### O UNIVERSO VIRTUAL DOS MOVIMENTOS CULTURAIS POPULARES

Entre os domínios virtuais alternativos, encontram-se, embora com menos frequência, sites que se dedicam à divulgação de conteúdos ligados a movimentos culturais e artísticos<sup>5</sup>, como o hip hop e a cultura afro-brasileira, muito presentes nos bairros populares de Salvador. A página da Frente Suburbana Hip Hop, por exemplo, quer envidar esforços para:

[...] criar e gerar um melhor caminho de trabalhos, convivências e mobilizações culturais, sociais e ambientais no relacionamento harmônico entre o cenário urbano e a vida rural. Resgatando os vínculos de proximidades substanciais, naturais, coletivas e individuais com as comunidades de Coutos, Alto de Coutos e entorno no Subúrbio Ferroviário de Salvador, junto a um corpo de voluntariado estrangeiro e brasileiro. Harmonizados com valores culturais do cotidiano urbano, como artes e manifestações culturais, envolvendo Capoeira Angola, Hip Hop, construção de instrumentos musicais afro-ameríndios, artesanato, educação digital e ambiental, entre outros... Agindo, dessa forma, no aperfeiçoamento da vivência cultural comunitária (<http://www.quilombomoderno.siteonline.com.br/>).

<sup>5</sup> As pesquisas de campo relativas aos domínios virtuais de movimentos culturais e artísticos foram realizadas por Karla Gomes Moraes, bolsista de Iniciação Científica do CNPq com o grupo de pesquisa Espaço Livre de Pesquisa-Ação (DGEO/MGEO-UFBA). Veja também: Moraes, 2008.

Nessa mesma linha de atuação, a página denominada Epidemia Urbana ([www.epidemiaurbana.com.br](http://www.epidemiaurbana.com.br)) veicula informações ligadas ao hip hop, ao break e ao grafite, constituindo-se num site de divulgação de uma “cultura da periferia”. O conteúdo veiculado vai desde matérias, artigos, entrevistas e reportagens até fotos e arquivos musicais MP3.

O discurso comunitário aparece com força no movimento hip hop de Salvador:

O movimento Hip Hop aqui em Salvador se organiza dentro das comunidades com o nome *Posse*, esse é o nome que se dá à organização do Hip Hop dentro da comunidade. Militantes e simpatizantes se juntam nessa *Posse* de Hip Hop dentro da comunidade para discutir os problemas sociais e atuar para mudar essa realidade: cobrar do poder público, monitorar as políticas públicas que vêm sendo implementadas na área de saúde, na área de educação, na área de cidadania. É uma forma de dizer que a gente não se preocupa só com a discriminação ou com o fortalecimento da cultura Hip Hop, mas também com a realidade social nas comunidades onde cada movimento do Hip Hop atua. Ai tem a *Posse* de Pernambués, que é muito forte, tem a *Posse* no Bairro da Paz, tem a *Posse* lá na Itinga, em Lauro de Freitas, que é a *Posse PCE*, tem o *Repensando Sussuarana*, lá em Sussuarana, tem a OCP – Organização Cultural Periférica – lá no Cabula, que desenvolve um trabalho legal também. Então em alguns bairros o movimento Hip Hop é mais forte e cada *Posse* atua de uma forma na comunidade a partir de sua realidade (DJ Branco, militante do movimento Hip Hop em Salvador).

Também blocos afro com atuação no Carnaval de Salvador e sediados nos bairros populares da cidade, como o Ilê Aiyê e o Araketu, mantêm páginas na rede mundial de computadores. O Araketu e o Ilê Aiyê divulgam, por meio desses domínios, não só sua face mais visível de atuação – os blocos e as bandas musicais a eles vinculadas – como também sua inserção social nos bairros populares onde se localizam suas sedes (Periperi e Curuzu,

respectivamente). O Instituto Araketu, por exemplo, tem como missão colaborar “[...] com o desenvolvimento social da Cidade do Salvador, ampliando e mobilizando potencialidades de crianças, adolescentes e jovens, em especial, as do Subúrbio Ferroviário, através da Educação, Cultura, Arte, Trabalho e Lazer Orientado, visando à valorização do Homem e sua qualidade de vida” (<http://www.araketu.com/instituto.html>).

Esses domínios possuem, no entanto, grandes dificuldades para se manter no ar e são pouco utilizados por aqueles que seriam seus potenciais interessados (é possível, inclusive, que, uma vez este artigo publicado, muitos desses sites estejam fora do ar). Por meio de pesquisas de campo em alguns bairros populares da cidade, como Boca do Rio e Itapuã, constatou-se que o Orkut tem tido mais abrangência que os domínios virtuais alternativos e blogs. Os dados coletados demonstram que 63% das pessoas entrevistadas têm no Orkut a ferramenta da internet que mais acessam. Confirmou-se também que as lan houses são o principal meio de acesso desses grupos.

O Orkut é uma rede virtual de comunidades filiada ao Google, criada em 19 de janeiro de 2004, com o objetivo de “[...] ajudar seus membros a criar novas amizades e manter relacionamentos”. Seu nome é uma referência ao projetista chefe, Orkut Büyükkökten, engenheiro de nacionalidade turca do Google. O sistema possuía, em 20 de agosto de 2007, mais de 60 milhões de usuários cadastrados. O Brasil é o país com o maior número de membros.

O Orkut tem tido uma enorme repercussão no país, e essa influência se expressa no cotidiano das mais diversas classes sociais. É, sobretudo, uma ferramenta de acesso gratuito que proporciona a conexão e a proximidade (mesmo que virtual) entre pessoas para a comunicação cotidiana, além de permitir novos contatos, dando vazão à expressão de grupos minoritários. Esse fenômeno abre, portanto, uma via de manifestação para movimentos de resistência e sociabilidade. O Orkut, mais do que os domínios virtuais alternativos, tem se mostrado como um “entre-lugar virtual”, onde a ludicidade



como valor transversal pode, ao menos potencialmente, ser restabelecida entre os movimentos culturais e artísticos nos bairros populares da cidade.

A internet e em especial o Orkut têm promovido, de certo modo, a integração da cultura popular com um sistema de comunicação de massa. Dessa forma, é perceptível que “[...] essa mídia contra-hegemônica vem potencializando a difusão mundial das formas de sentir, pensar e agir dos segmentos economicamente excluídos, das comunidades culturalmente marginalizadas ou dos grupos politicamente segregados” (MELO, 2005, p. 1).

No Orkut, algumas comunidades virtuais ligadas ao hip hop se destacam:

- Hip Hop Salvador: criada em 17 de novembro de 2004. Agrega 26 membros e mantém um fórum com discussão sobre diversos temas relacionados ou não ao hip hop, porém de pouca atividade.
- Rap/Hip Hop-Salvador: criada em 9 de julho de 2005. Agrega 203 membros e apresenta inúmeros tópicos, porém a maioria não tendo gerado discussão entre os membros, que veiculam anúncios de shows e eventos, discussões sobre diversos temas relacionados ao rap/hip hop. Apresenta links para diversas comunidades relacionadas.
- Eu Curto Hip Hop em Salvador: Criada em 22 de junho de 2007. Agrega 112 membros, com 17 tópicos de discussão e participação variada dos membros, veiculando eventos, movimentos e opiniões sobre o hip hop.

Comparados ao Orkut, os domínios virtuais não se tornam uma ferramenta para todos os grupos e movimentos culturais e artísticos nos bairros populares da cidade, porque são, em geral, pagos para permanecer no ar. Nas palavras do contramestre do grupo Vadição Capoeira de Itapuã, o entrevistado André: “O custo hoje de um webdesigner é alto para desenvolver um site, porque não adianta a gente colocar pouca informação, a capoeira é rica, então tem que apresentar tudo que ela tem e aí a gente se limita ao Orkut, coisas mais fáceis”.

É por meio do Orkut que uma nova cultura “virtual” de articulação e encontro pode se desenvolver entre os praticantes da capoeira em Salvador, estreitando laços e valorizando as relações e a troca de informações:

Hoje o pessoal está utilizando muito o Orkut, para comunicar suas rodas. Na capoeira a gente tem a cultura do convite. Geralmente faz uma coisa formal e convida os colegas para vir compartilhar o batismo, que é a cerimônia festiva da capoeira e ali acontece aquela integração, confraternização, tanto dentro da roda como fora, e quando acaba as rodas acontecem as mesas redondas: cada um troca

suas informações, suas experiências (André, contramestre do grupo Vadição Capoeira de Itapuã).

### **As táticas de apropriação dos meios de comunicação na cidade demonstram claramente que os “bairros” compõem o repertório da vida cotidiana nas áreas populares da capital baiana**

#### **À GUIA DE CONCLUSÃO**

Em Salvador, terceira aglomeração do país, não há divisão de bairros, e esses recortes espaciais não são considerados pelas estratégias dos órgãos de planejamento<sup>6</sup>. Sem limites definidos – embora nos últimos dois anos uma lei de delimitação dos bairros da cidade esteja sendo elaborada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) –, os bairros simplesmente não existem para os planejadores.

No entanto, as táticas de apropriação dos meios de comunicação na cidade demonstram claramente que os “bairros” compõem o repertório da vida cotidiana nas áreas populares da capital baiana, “repertório” aqui mencionado na acepção de Certeau (1994) em *A Invenção do Cotidiano*. A existência dos bairros populares pode ser encarada como expressão da criatividade e da inventividade dos moradores dessas áreas da cidade, que se manifestam em um discurso que se contrapõe às estratégias oficiais dos órgãos públicos de planejamento.

Hoje Salvador está dividida em 17 regiões administrativas, cada uma delas com uma administração regional própria. A região administrativa foi utiliza-

<sup>6</sup> A Lei No. 1.038 de 15 de junho de 1960, que fixa a delimitação urbana dos distritos e subdistritos da cidade, dividindo-os também em bairros, jamais foi implementada no cotidiano da administração municipal (SERPA, 2007b).

da como a unidade espacial de referência para a discussão sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da cidade, sancionado pelo prefeito no início de 2008. O exemplo do processo de revisão do plano diretor de Salvador a partir de discussões nas administrações regionais da cidade serve para realçar a questão da participação popular nas instâncias de planejamento e gestão, vista em muitas cidades como panaceia para os males urbanos (SERPA, 2007b).

No orçamento participativo de Porto Alegre, experiência tida como exitosa e emblemática, pesquisas apontam para o descompasso entre os espaços de vivência da população (bairros) e os espaços tomados como base para determinar os percentuais de participação das lideranças comunitárias, em geral “pinçadas” de espaços abstratos maiores, as regiões administrativas (SOUZA, 2000). Esses espaços não se legitimam no cotidiano dos habitantes da cidade e colocam em xeque a representatividade das comissões de discussão e decisão das políticas públicas resultantes do orçamento participativo (SERPA, 2007b).

Ao elegerem o “bairro” como prioridade, os agentes produtores de conteúdos para as rádios comunitárias e os domínios virtuais alternativos acabam veiculando taticamente um discurso contra-hegemônico que questiona de modo lúdico e, muitas vezes, aparentemente “descompromissado”, as estratégias governamentais hegemônicas de gestão urbana.

Por outro lado, a substituição no discurso desses agentes de termos como “patrocínios” e “subvenções” por “apoios culturais” e “parcerias” explicita também suas “táticas” cotidianas para contornar as dificuldades financeiras advindas, no caso específico das rádios comunitárias, da própria legislação, que impede um funcionamento mais “comercial” desses veículos de comunicação. No entanto, mais uma vez, o discurso aqui é local e se baseia no apoio de comerciantes dos bairros, na maior parte dos casos com acertos verbais e sem firmar contratos.

A lógica aqui não é, portanto, exclusivamente monetária, mas baseada também em situações de solidariedade, constituindo-se, de fato, em parcerias e apoios. Ressalte-se a ênfase no termo “comunidade”, muitas vezes em substituição a “bairro”.

Longe de defenderem “comunidades fechadas”, a aceção aqui é de comunidades de comunicação e troca com o exterior, com a cidade e com o mundo. Reinventa-se nesse contexto o sentido de comunidade, não baseada na identidade, mas na dife-

rença entre bairros e entre os próprios agentes envolvidos. Como nos lembra Bauman (2003, p. 9), a comunidade parece sempre ser uma coisa boa: “Em suma, ‘comunidade’ é o tipo de mundo que não está, lamentavelmente, a nosso alcance [...] é nos dias de hoje outro nome do paraíso perdido”.

Aqui, a dialética entre hegemonia e contra-hegemonia se revela, pois, ao incorporar no discurso uma lógica comunitária e utópica, esses agentes arriscam-se a trocar liberdade e autonomia por segurança e dependência: “[...] a promoção da segurança sempre requer o sacrifício da liberdade, enquanto esta só pode ser ampliada à custa da segurança” (BAUMAN, 2003, p. 24). É precisamente do embate entre esses valores que podem surgir novas perspectivas para a cidade e o urbano, em direção a utopias renovadas, fazendo também ressurgir com nova roupagem as temáticas do direito à cidade e da participação popular nos processos de planejamento.

As ideias de bairro ou de comunidade, presentes no discurso dos agentes que se apropriam dos meios de comunicação tratados neste artigo, revelam o conteúdo político de suas ações, nos termos colocados por Hannah Arendt e Jürgen Habermas, consolidando-se como táticas que sem dúvida têm rebatimento concreto em seus lugares de atuação. São táticas que abrem esses grupos para o “exterior”, revelando ainda uma característica fundamental de suas formas de organização: a articulação em redes de sociabilidade, que, muitas vezes, extrapolam os limites dos bairros e das “comunidades” onde atuam (SERPA, 2005).

**Longe de defenderem  
“comunidades fechadas”,  
a aceção aqui é de  
comunidades de comunicação  
e troca com o exterior, com  
a cidade e com o mundo**

Sem dúvida, essas redes socioespaciais, articulando as áreas populares das cidades, podem se constituir em um ponto de partida para a consolidação de estratégias mais eficazes de planejamento participativo, contribuindo, inclusive, para melhorar a representatividade das lideranças populares nos conselhos municipais e estaduais, aproximando os órgãos de planejamento das áreas populares da cidade.

As táticas populares de apropriação socioespacial dos meios de comunicação podem, portanto, fundamentar a construção de uma estratégia coletiva de planejamento participativo, onde as diferenças e a autonomia dos participantes sejam os valores norteadores para o desenvolvimento, a implementação e a gestão de programas, planos e projetos de interesse da cidade.

É claro que estamos aqui no terreno das utopias urbanas, enfatizado na obra de Henri Lefebvre. Isso coloca tanto para a Geografia, como para o Planejamento, uma agenda de pesquisa que busque qualificar os encontros e as trocas na cidade contemporânea, debruçando-se sobre a densidade de ocorrência das manifestações culturais nos espaços públicos das metrópoles e refletindo sobre a adequação entre formas e conteúdos urbanos.

É necessário qualificar nossas análises e nossos levantamentos, dando visibilidade àquilo que está oculto para a produção e o consumo cultural de massa. Trata-se de explicitar as manifestações da cultura popular em nossas cidades e suas formas de organização, resgatando o sentido lúdico e a ludicidade do urbano no período contemporâneo.

E o que se busca, afinal, é a construção de um diálogo profícuo entre os diferentes agentes envolvidos nos processos de planejamento e gestão urbanos, consolidando processualmente, no contexto local, estruturas de organização participativas e não hierárquicas, como aquelas analisadas ao longo deste texto.

## REFERÊNCIAS

ARENDRT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002. (Coleção Debates/Política).

BAHIA, Renata Maria de Jesus. *Análise sócio-espacial da atuação dos domínios virtuais alternativos de divulgação de conteúdos de utilidade pública em bairros populares de*

*Salvador-BA*. Relatório Final de Pesquisa. Salvador: PIBIC/CNPq, UFBA, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade – a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CERTEAU, Michel de. *A cultura no plural*. 3. ed. Campinas-SP: Papirus, 2003.

\_\_\_\_\_. *A invenção do cotidiano*. 2. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LACOSTE, Yves. *A Geografia -isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. 3. ed. Campinas: Papirus, 1993.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

MELO, José Marques de. *Folkcomunicação na era digital: a comunicação dos marginalizados invade a aldeia global*. 2005. Texto proferido na V Bienal Iberoamericana de Comunicación. México, Campus Estado de México do Instituto Tecnológico de Monterrey, 19-22 de setembro de 2005. Disponível em: <[http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n49/bienal/magis/Marques\\_demelo2.pdf](http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n49/bienal/magis/Marques_demelo2.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2008.

MITCHELL, Don. Não existe aquilo que chamamos de cultura: para uma reconceitualização da ideia de cultura em Geografia. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 31-51, ago./dez. 1999.

MORAES, Karla Gomes. *Espacialização dos domínios virtuais alternativos de divulgação de movimentos sociais e musicais, com atuação em bairros populares de Salvador-BA*. Relatório Final de Pesquisa. Salvador: PIBIC/CNPq, UFBA, 2008.

PROJETO ESPAÇO LIVRE DE PESQUISA. Disponível em: [www.espacolivre.ufba.br](http://www.espacolivre.ufba.br). Acesso em: 18 jun. 2009

SANTOS, José Luiz dos. *O que é cultura*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SERPA, Angelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2007a.

\_\_\_\_\_. Mergulhando num mar de relações: redes sociais como agentes de transformação em bairros populares. *Geografia*, Rio Claro, v. 30, n. 2, p. 211-222, 2005.

SERPA, Angelo. (Org.). *Cidade popular - trama de relações sócio-espaciais*. Salvador: EDUFBA, 2007b.

SOARES, Bruno Carvalho. *Um olhar geográfico sobre a atuação das rádios comunitárias em bairros populares de Salvador*. Relatório Final de Pesquisa. Salvador: PIBIC/CNPq, UFBA, 2007.

SOARES, Bruno Carvalho; SERPA, Angelo. A atuação das rádios comunitárias em bairros populares de Salvador- BA: notas para uma abordagem geográfica. *Geografia*, Rio Claro, v. 34, n.1, p. 183-192, 2009.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, São Paulo, n. 15, 2000.

# Considerações sobre algumas dinâmicas socioespaciais encontradas em festas populares do candomblé: a participação nos espaços públicos

Thais de Bhanthumchinda Portela<sup>A</sup>

## Resumo

Este artigo trata de algumas das dinâmicas socioespaciais que permeiam uma ação urbana produzida pela cultura do candomblé nas festas de lemanjá que acontecem nas cidades de Salvador-BA e do Rio de Janeiro-RJ. A narrativa sobre essas festas leva a uma reflexão tanto sobre o atual modo de ocupação dos espaços públicos quanto sobre a lógica do pensamento urbanístico contemporâneo e a gestão da ordem urbana nessas cidades. Com isso, busca aprofundar o debate teórico sobre o tema da participação.

**Palavras-chave:** Espaços Públicos. Pensamento Urbanístico. Candomblé. Ordem Urbana. Participação

## Abstract

*This article shows some social and space dynamics within the urban action found among the Candomblé's culture, into lemanjá's Cerimonies taken place in the cities of Salvador, State of Bahia, and Rio de Janeiro, State of Rio de Janeiro. The description over these ceremonies bring us to a reflexion about the actual occupation process on the public spaces, and also some considerations over contemporary Urban Studies and the Management of the Urban Order in both cities. This article aims a deep discussion on a theoretical debate about participation.*

**Keywords:** Public Space. Urban Studies. Urban Order. Candomblé. Participation.

## AS FESTAS

Desde os primeiros ensaios sociológicos e antropológicos, o estudo das tradições religiosas, a cultura popular e as festas que ocorrem em espaços públicos foram relacionados entre si. Inaugurando esse tipo de estudo acadêmico, em 1912, Durkheim (1989) publicou *As Formas Elementares da Vida Religiosa*, uma análise da proximidade da relação entre a festa e a religião, entre a marcação do tempo sagrado e profano, que mostra a possibilidade de transgressão que o espaço festivo proporciona pelo estado de efervescência coletiva. Sua teoria geral da religião a aponta como um

fenômeno social e a festa religiosa como o modo de a sociedade "sacralizar" um tempo, isto é, de justificar socialmente um tempo diferenciado, fora da vida profana do trabalho, da vida pública e privada.

O caráter distintivo dos dias de festa corresponde, em todas as religiões conhecidas, à pausa no trabalho, suspensão da vida pública e privada, à medida que eles não apresentam objetivo religioso (DURKHEIM, 1989, p. 372).

Dias ou períodos determinados dos quais todas as ocupações profanas sejam eliminadas (DURKHEIM, 1989, p. 373).

Já em 1923-1924, foi publicado pela primeira vez no tomo I do *L'Année Sociologique*, o Ensaio Sobre a Dádiva, de Marcel Mauss (1974), que traz uma outra noção para as dinâmicas sociais: a aliança. Mauss aponta que, em todas as socieda-

<sup>A</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre em Urbanismo pela UFRJ; pesquisadora associada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA); bolsista PDJ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). [taiportela@yahoo.com.br](mailto:taiportela@yahoo.com.br)

des, a vida social é constituída por uma constante troca, relação fundada no elo promovido pelo dar-e-receber. Essa troca acontece de modo distinto em cada sociedade e, naquelas em que a dádiva circula, passa a existir uma particular relação de compromisso entre aqueles que trocam. Ao aceitar, quem recebe compromete-se a trocar, e um vínculo fundamentado em uma aliança é construído.

A dádiva, portanto, não é um ato altruísta de doação.

É uma atitude construída pelo interesse. É a negociação desses interesses, muitas vezes na base do conflito, que determina a riqueza (não necessariamente monetária) de um grupo. É importante aquele que tem muito (seja esse muito o que for) para trocar e que pratica essa ação de dar-e-receber. A riqueza não se revela pelo muito que é guardado, acumulado, e sim pelo muito que circula.

A explicação das dinâmicas sociais, sem o cunho teológico das práticas religiosas, ganha notoriedade com o trabalho desses dois autores franceses. Outros teóricos, da mesma época, descreveram dinâmicas sociais diferenciadas do racionalismo funcionalista constituído pelo pensamento ocidental a partir do período moderno. Entre esses está Boas (1920), com seu estudo sobre os *kwakiutl*, no noroeste dos Estados Unidos, que descreve uma forma específica de dinâmica social, o *potlach*, que, em determinados aspectos, relaciona-se com a dádiva. Em longos períodos de inverno, grupos dessa sociedade, muitas vezes antagônicos, reuniam-se em contínuos festivais. Os conflitos não eram expressados por lutas ou guerras, mas por demonstrações de poder e riqueza realizadas na destruição do maior número de bens acumulados (cobertores, enfeites, comidas etc.). Quanto maior a destruição ritual, “desperdício” na visão racional funcionalista do mundo ocidental, maior era a festa e o poder latente do grupo.

Outros sistemas de prestação foram estudados, por exemplo, em *Argonauts of Western Pacific*. Malinowski (1978) escreveu sobre a instituição do *kula* (troca de braceletes e colares) entre os trobriandeses. Entretanto, não cabe a este artigo

traçar e fundamentar o pensamento sobre outros sentidos de mundo e demonstrar a veracidade de sua existência no mundo contemporâneo. Aqui aceitamos que outros sentidos de mundo existem e doravante trataremos da dádiva. Entendemos

que ela existe nas práticas culturais do candomblé como um sentido de mundo que o fundamenta, e esses sentidos criam usos e fluxos singulares com os espaços públicos das cidades, promovendo um modo específico

de participação coletiva nesses espaços.

É nessa direção que começa este artigo. Para efeito dessa reflexão, estaremos falando de uma celebração popular religiosa, a Festa de Iemanjá, nas cidades de Salvador-BA e Rio de Janeiro-RJ, como um tempo sacralizado no sentido proposto por Durkeim. Tratamos da religião do candomblé não pelos aspectos teológicos e sim pelas dinâmicas sociais implicadas na ideia da dádiva que determinam um outro tempo/espaço, considerado aqui como socialmente necessário. Afirmamos a importância desse tempo/espaço diferenciado porque consideramos ser este um momento singular de produção da experiência vivida nos espaços públicos.

No estatuto jurídico brasileiro, regulado majoritariamente pelo direito à posse privada do solo e do espaço nele produzido – mesmo com a adoção de uma legislação que considera a função social do uso do solo –, o espaço público é a contrapartida que permite que o privado exista como tal, sendo regido pelas normativas dos interesses particulares, dos proprietários. Ao espaço público cabem, portanto, as normativas produzidas pelos interesses daqueles não proprietários, os cidadãos, a quem pertence o solo e o espaço nele configurado e que não é regido pelo direito à propriedade. O espaço público é aquele que pode ser compartilhado por todos e que tem, no Estado, a figura jurídica do seu depositário e representante legal.

Mas quando verificamos os fluxos produzidos pelos usos do espaço e as práticas culturais tecidas em seus múltiplos territórios, a constituição do espaço não fica limitada às normativas jurídicas

**Quanto maior a destruição ritual, “desperdício” na visão racional funcionalista do mundo ocidental, maior era a festa e o poder latente do grupo**

legais do público, geridas pelo Estado, e do privado, geridas pelos proprietários. Há uma miríade de situações, tanto de cooperação como de conflito de interesses, principalmente nas grandes cidades desse tempo/espaço contemporâneo, que torna complexas as relações entre espaço público e privado.

Neste texto, tratamos o espaço público como aquele em que diferentes grupos podem compartilhar de maneira pública, ou em público, suas práticas culturais. Um *shopping*, portanto, mesmo sendo um espaço normatizado pelo direito privado, pode tornar-se um espaço público, na medida em que ali grupos manifestam publicamente suas práticas e ocupam o espaço com seus usos. Esses fluxos de uso em público permitem a constituição de múltiplos territórios utilizados (SANTOS; SILVEIRA, 2001) e esses configuram, pelas práticas ali delineadas, uma noção específica de espaço público.

De acordo com Santos e Silveira (2001), as configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. Elas são apenas condições. Sua atualidade advém das ações realizadas sobre essas configurações. A ordem espacial nesses territórios é explicada pelas ações em uso, pelas práticas. Tomando como base esse pensamento é que passamos a considerar como espaço público aquele constituído por territórios utilizados de modo público, isto é, praticados pelos usuários em público e para o público.

Esse território praticado, que configura o que é o espaço público ou privado, no Brasil, sofre um processo histórico de expansão dos interesses privados sobre os públicos. Esse conflito estabelecido ao longo dos séculos se configurou de distintos modos, mas a ordem urbana e o pensamento urbanístico a ela atrelado, durante todo esse período, parece sempre ter estado a favor dos interesses privados.

Entendem-se aqui por pensamento urbanístico as práticas, as teorias e os instrumentos criados pelas disciplinas do urbanismo e do planejamento

urbano. A ordem urbana é toda a política, a economia, a cultura, isto é, toda a organização social configurada em um espaço urbano. O pensamento urbanístico disciplinar chegou ao Brasil com as reformas de Pereira Passos no Rio de Janeiro, e, desde então, a ordem urbana vem sendo majoritariamente gerida pelos interesses privados das elites proprietárias do país.

Essa conexão pode ser demonstrada, por exemplo, pela ordem urbana e pelo pensamento urbanístico promovido pelos interesses do desenvolvimentismo modernizador do país que funciona-

lizou as ruas para o fluxo de passagem de carros, retirando delas a possibilidade de utilização como áreas de lazer e ponto de encontro. Não se brinca mais na rua, não se senta mais em calçadas para uma prosa no final da tarde, não se namora mais encostado ao muro.

A ordem urbana e o pensamento urbanístico ligados aos interesses das elites proprietárias do país criam um modo hegemônico de produção do espaço em todas as cidades brasileiras, voltado para uma lógica de produção capitalística. Capitalístico é o termo que Guatarri e Rolnik (1993)<sup>1</sup> usa para descrever o modo de produção econômico atual, baseado na produção do desejo voltado para o consumo, que se dá em diferentes regimes políticos, com os mesmos princípios. Assim, capitalísticos são os Estados Unidos, a China, Cuba e o Brasil. A ordem urbana e o pensamento urbanístico hegemônico solapam o valor do que é público, incluindo nesse bojo o espaço, que se torna apenas cenário/imagem/simulacro dos interesses privados. Ele deixa, assim, de ser lugar da ação urbana participativa, seja da participação cidadã, seja da experimentação cotidiana das cidades como prática vivida, tão bem descrita por Certeau (2008) no texto sobre as caminhadas pela cidade.

<sup>1</sup> "Guatarri acrescenta o sufixo "ístico" a "capitalista" por lhe parecer necessário criar um termo que possa designar não apenas as sociedades qualificadas como capitalistas, mas também setores do "Terceiro Mundo" ou do capitalismo "periférico", assim como as economias ditas socialistas dos países do leste, que vivem numa espécie de dependência e contradependência do capitalismo. Tais sociedades, segundo Guatarri, em nada se diferenciariam do ponto de vista do modo de produção da subjetividade. Elas funcionariam segundo uma mesma cartografia do desejo no campo social, uma mesma economia libidinal-política" (GUATARRI; ROLNIK, 1993, p. 15).

O Carnaval, por exemplo, poderia ser considerado um grande momento de produção do território praticado, em um tempo diferenciado, nos espaços públicos. Mas, em Salvador e no Rio de Janeiro, essa festa já ganhou contornos tão padronizados pela lógica do consumo capitalístico que é quase impossível encontrar outros sentidos afora os do desejo produzido para o consumo e relacionado ao lazer disciplinado (mesmo quando não pacificado). Esse processo é promovido pelo *marketing* urbano da ação publicitária, que trata as cidades como produto de mercado a ser vendido no mundo da economia global, e da indústria do turismo da sociedade do espetáculo. Essa reflexão é feita por Debord (2000), que critica a intermediação da vida feita por imagens que levam à passividade e à aceitação dos valores preestabelecidos pelo capitalismo. Em outros termos, o espetáculo promove o “viver” a vida das ruas por meio das imagens da televisão e não pela participação da própria vida nas ruas.

Entendemos que o Carnaval dessas cidades é território praticado, mas a participação que nele acontece não é outra, senão a pacificada pela ordem urbana que promove o espetáculo, que não cria nenhum tipo de compromisso do usuário com o que é público e sim fortalece o vínculo com o consumo – que tende cada vez mais a afirmar os interesses privados das elites sobre os interesses do que é público e para todos. Para comprovar, basta acompanhar os altos custos cobrados de quem quer participar do espetáculo e a relação entre as redes televisivas e a ação que se desenrola no Sambódromo e na Cidade do Samba, no Rio de Janeiro, e nos circuitos do Carnaval, em Salvador .

Entretanto, aqui não procuramos somente argumentar a favor da multiplicação das experiências de convívio regidas por outra ordem que não somente a do consumo da sociedade do espetáculo. Entende-se que essas experiências são cada vez mais socialmente necessárias, mas nos interessa também olhar os cruzamentos de interesses que atravessam as práticas e os discursos que regem a atual ordem urbana hegemônica e o

pensamento urbanístico a ela atrelado. A racionalidade desse pensamento produz instrumentos de intervenção no espaço voltados para o incremento das condições que levam à liberação do fluxo dos capitais públicos e privados. Nesse processo, as diferenças e contradições devem ser caladas pela afirmação de um consenso “participativo” que projeta o mais rentável cenário/imagem da cidade para “todos” os cidadãos. É a cidade do pensamento único (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

As dissidências, os tempos lentos, os ruídos, as brechas, as resistências à hegemonia do pensamento único existem por todos os lados, inclusive no pensamento urbanístico (evidentemente não hegemônico). Apontamos aqui, como um exemplo, todo o processo da reforma urbana que levou à criação do Estatuto da Cidade, no qual se aplicam critérios que afirmam o direito do uso social da terra e não somente o uso do solo regido pelo direito da propriedade privada.

Mas gostaríamos de caminhar por um percurso ainda mais sutil, ou, como os pensadores da cultura gostam de chamar, mais imaterial. Indagamos: como a ordem urbana regida e disciplinada pelo pensamento urbanístico hegemônico se comporta frente a outros modos de ocupação dos espaços públicos, como aqueles que são criados, imaterialmente, pelo sentido da dádiva? Essa é a questão que norteia as análises desse texto. Afinal, não é verdade que a ordem urbana atual discursa e se legitima socialmente afirmando o direito à participação, à inclusão e a equidade de todos, do convívio em comum da diversidade e pelo direito de manifestação de todas as práticas culturais no espaço público?

Portanto, vamos à festa?

### **SALVADOR-BA E RIO DE JANEIRO-RJ EM UMA REFLEXÃO ARTICULADA**

Salvador e Rio de Janeiro são cidades que vivenciaram um cotidiano baseado no sistema escravocrata, tiveram nos negros a maioria de sua

população e estes desenvolveram uma cultura, uma negritude singular que até hoje demarca seus espaços públicos. Ambas as cidades são turísticas, e em ambas o turismo se afirma nos fluxos imateriais de sua negritude, seja no Carnaval, nas rodas de samba, na feijoada, no acarajé, nas “mulatas globelizações” e nas baianas.

Uma grande parte dessa negritude tem relação com o candomblé, mesmo quando não afirmado publicamente. Escolhemos tratar do candomblé nesse texto porque compreendemos que sua imaterialidade é carregada, também, do sentido da dádiva. Por essa ordem de mundo, que é dialógica, o material e o imaterial operam tanto por uma lógica racional, na qual os filhos-de-santo cumprem suas jornadas de trabalho, pagam suas contas e economizam na poupança do banco, como pela ordem da dádiva, quando oferecem as comidas rituais para o “santo” nas esquinas de ruas, embaixo de árvores ou portas de comércio, ou quando fazem uma festa para lemanjá.

Além disso, também é necessário organizar o tempo fora do terreiro para que se possa trabalhar dentro dele, na produção da festa. Faz-se uma espécie de “escala”, onde todos participam, sem que seja preciso sobrecarregar alguns. Esta “escala leva em consideração os dias de folga, de cada adepto, o número de horas disponíveis, as férias, a lua e até mesmo a menstruação das mulheres, que durante o período menstrual não podem trabalhar no terreiro (AMARAL, 1993).

A idéia de que a vida é festa marca de modo profundo a visão de mundo do povo-de-santo e é perceptível também fora da religião. O sentido da festa, produzido dentro dos terreiros, ultrapassa seus muros e torna-se o elemento que norteia e distingue as escolhas deste grupo em relação aos demais e que aponta de que outros grupos ele pode participar. Assim, o povo-de-santo será visto no candomblé mas também nos afoxés, nas escolas de samba, nos pagodes, nos bailes “funk”, nos “fundos-de-quintal”, na capoeira, nos shows de música afro e em várias outras

atividades ligadas à festa de um modo ou de outro. A festa marca a passagem do tempo para o povo-de-santo (AMARAL, 1993).

As festas organizam o tempo/espaço no candomblé, dentro dos terreiros e fora deles. Sua importância pode ser medida pelo esforço realizado para organizá-las. É preciso dinheiro e esse bem costuma ser parco na vida da maioria do povo-de-santo. Por isso, necessita-se de muito esforço para buscar recursos entre amigos e filhos-de-santo; é preciso muito compromisso.

A sociabilidade criada na produção dos eventos festivos do candomblé contrapõe-se à festa produzida pelo mundo do espetáculo, que não exige envolvimento e sim o pagamento, para que as pessoas participem. Dentro de uma casa-de-santo, mesmo aqueles que contribuem financeiramente para sua realização, devem participar comprometidamente. Não que a participação passiva não aconteça também. Existem muitas pessoas que só aparecem no dia da festa, mas o povo-de-santo é dialógico, sabe operar tanto pela dádiva como pelo espetáculo, e os valores devidos a cada um são bem estabelecidos.

O povo-de-santo entende de compromisso. Sua vida no “santo” começa pela festa que confirma a religião, que não é fácil. Articula-se, tomam-se recursos que são possuídos, usa-se o boca a boca para divulgar a festa e pedir o necessário para realizá-la. Dividem-se as tarefas: deve-se lavar, passar e engomar as roupas. É preciso polir as insígnias dos orixás e as sinetas rituais. Durante todo o tempo da preparação das festas, é preciso respeitar tabus sexuais e alimentares, participar das matanças (sacrifícios de animais) para Exu e outras divindades, depois de percorrer as avícolas procurando os animais mais adequados a cada um deles.

Depois do sacrifício, é preciso depenar aves, pelar cabritos, separar as partes de cada divindade e cozinhar as carnes, que serão servidas à assistência (participantes) no final da festa. Durante todo o tempo, é preciso fazer bules e mais bules



de café para os que estão ajudando no terreiro. Sem contar as muitas vezes em que os chefes dos candomblés resolvem dar um “toque” diferente à festa, como, por exemplo, enfeitar a casa com folhas ou flores, ou ainda fazer uma roupa nova para as divindades. Tudo isso nos é contado por Amaral (1993).

Com o mesmo cuidado são preparadas as festas que acontecem fora dos terreiros. Essas saídas geralmente coincidem com as celebrações públicas das cidades, reminiscências do tempo em que as festas de “santo” só podiam acontecer sincretizadas com as católicas, com exceção da de Iemanjá, que é só dela, tanto no dia 2 de fevereiro, em Salvador, como no dia 29 de dezembro, dia oficial de Iemanjá no Rio de Janeiro.

A festa de candomblé, além de ser um elemento que organiza a vida de cada casa, torna pública a estética, a hierarquia, o conhecimento, a riqueza e a força espiritual de cada terreiro. Para uma casa de candomblé, a ação de apresentar-se em espaço público, seja oferecendo uma canjica/mungunzá no dia de São Lázaro, em Salvador, seja indo no xirê (roda) em Copacabana, no Rio de Janeiro, é de grande responsabilidade e orgulho. Não se vai de qualquer jeito, não se leva qualquer oferenda comprada às pressas no mercado. A dádiva vai junto em todos os preparativos relacionados a uma saída.

O compromisso efetuado nas festas não é o cumprimento de um castigo ou pena. Não existe a ideia de se pagar por pecados no candomblé. Existe o estar no caminho ou não, existe o cumprir ou não as obrigações para chegar-se em plena potência ao próprio destino. E o melhor jeito de se chegar é pela alegria, não uma “alegria estética”, prometida por propagandas turísticas sobre a “terra da felicidade”, mas uma alegria que tem a ver com a fome de Artaud (1964).

O mais urgente parece, não tanto defender uma cultura cuja existência jamais salvou um homem da preocupação de melhor viver e de ter fome, quanto extrair daquilo que chamamos cultura, as idéias cuja força viva é idêntica à da fome (ARTAUD, 1964).

**Para uma casa de candomblé,  
a ação de apresentar-se em  
espaço público é de grande  
responsabilidade e orgulho**

O tempo do povo-de-santo é lento. Mesmo quando ele entra no tempo regulado e cada vez mais acelerado da produção econômica hegemônica, é construído na base da fome-alegria. Não a alegria pacificada apresentada nos cartões postais dos carnavais de Salvador e do Rio de Janeiro, mas alegria como ideia de resistência e vida. No documentário *L'abécédaire de Gilles Deleuze*, de 1996, em uma frase do próprio Deleuze sobre

a alegria, em uma tradução livre, ele diz: “Evitemos as paixões tristes e vivamos com alegria para ter o máximo da nossa potência; fugir da resignação, da má consciência, da culpa e de todos os afectos tristes que padres, juizes e psicanalistas exploram”.

Para o povo-de-santo, a festa e a cidade que a recebe são da ordem dessa fome-alegria.

Essa freqüente produção da festa e participação nela é o que produz o gosto do povo-de-santo por outras esferas festivas da vida social, tais como as “rodas-de-samba”, carnaval etc. Para o povo-de-santo, que se espelha nos orixás, que vêm ao mundo para dançar e festejar, o tempo de festa é sempre. Porque a vida, quando se tem saúde, alegria, amor, deve ser festejada. Não importa se o trabalho é duro, se a vida é difícil. Estes momentos situam-se fora da festa, fora da verdadeira “vida” que é a festa. E assim a cidade, para o povo-de-santo é uma cidade boa, onde se conseguem os recursos para a festa e onde se vive buscando-a mais e mais, em diferentes momentos e lugares. A vida é festa. Para o povo-de-santo, a alegria é a “prova dos nove” (AMARAL, 1993).

Ao ver as pessoas do candomblé passarem pelas ruas em um dia de festa, seja em Salvador, com toda a pompa das roupas e das circunstâncias, ou no Rio de Janeiro, na descrição do grande centro urbano que, em termos, aceita essa religiosidade, percebe-se a existência dessa fome-alegria que efetua a potência, o devir capaz de fazer [re]existir uma prática cultural participativa, no sentido mais ativo e comprometido da palavra.

Não é nada comparada à alegria protegida, confortável e disciplinada efetuada pela sociedade do espetáculo, pelo *marketing* urbano e pela indústria do turismo, que exatamente impedem essa efetuação de potência – criativa, sexual, social, cultural etc. – porque não trata dos laços de compromisso necessários para que a dádiva se efetue como ordem de mundo. E é essa potência para a fome-alegria, que trata do criar e não do aplicar/replicar um modelo de gestão da ordem urbana voltada para o aporte dos capitais das cidades *glocais* (do global localizado), que demarca as territorializações efetuadas nos dias de festa pública para o candomblé.

### **A FESTA DE IEMANJÁ NO RIO VERMELHO, EM 2 DE FEVEREIRO**

O ciclo de festas no espaço público de Salvador ligadas ao candomblé é extenso e tem na Festa de Iemanjá, no dia 2 de fevereiro, uma de suas maiores expressões. Depois do Senhor do Bonfim, esta é a festa mais concorrida da cidade e acontece no bairro do Rio Vermelho. Conta-se que ao lado, no Morro da Sereia, havia uma caverna considerada a casa da Mãe D'água. Ali eram colocados oferendas e pedidos, até que uma pedreira detonou a gruta para a retirada das pedras. Por falta de um lugar para sua devoção, os pescadores da colônia da Casa do Peso (para a venda dos peixes) resolveram organizar, no dia 2 de fevereiro, sua própria homenagem à sua rainha.

A festa começava com uma missa na Igreja de Santana e, à tarde, diferentes presentes eram levados para o mar. Mas o sincretismo incomodou o vigário da paróquia, que passou a fechar a igreja no dia 2 de fevereiro. Ficou somente a homenagem organizada pelos pescadores e abençoada por todos os terreiros e simpatizantes. Conta-se que foi a mãe-de-santo Júlia Bugar, que tinha sua casa na Língua de Vaca, perto do terreiro do Gantois, que orientou a lista de compras e fez o preparo do primeiro presente, respeitando todos os preceitos. Desde então, o presente dos pescadores para Iemanjá é preparado por uma

mãe-de-santo, observando-se os preceitos do candomblé.

O ritual de agradecimento começa a ser preparado meses antes, na negociação com a prefeitura sobre o valor a ser liberado como apoio.

Nunca é uma negociação fácil, e o dinheiro sempre sai na última hora. Em 2009, de acordo com o site oficial da prefeitura, foram liberados

R\$15.000,00 para os pescadores organizarem o presente para Iemanjá. Sem o presente dos pescadores, a festa não acontece e, ao comparar com a grande repercussão publicitária que a cidade ganha nos horários nobres das redes televisivas, essa é uma grande jogada do *marketing* urbano de Salvador.

A ação da festa, em si, inicia-se na noite anterior, com um ritual de limpeza do corpo dos pescadores e um presente entregue para as águas doces, no Dique do Tororó, por volta da primeira hora da madrugada. Um tributo a Oxum, divindade das águas doces, antes da homenagem a Iemanjá, rainha do mar. No Rio Vermelho, os grupos de devotos começam a chegar de madrugada, às 3 ou 4 horas da manhã. Muitos vem a pé, de longe, tocando seus tambores, cantando e trazendo suas flores brancas e seus barcos<sup>2</sup>. Nesse momento, todo o trânsito da região, o transporte público, as barracas e os banheiros públicos já foram ordenados pelos agentes da Coordenadoria de Saúde Ambiental da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), que inspecionam o comércio informal, distribuem folhetos educativos, incluindo noções de higiene, pela Vigilância Sanitária e Centro de Controle de Zoonoses. A ordem urbana realiza na festa sua ação normativa.

O efetivo policial e os fiscais da Secretaria Municipal de Serviços Públicos e Prevenção à Violência (Sesp) também já estabeleceram seus procedimentos. A prefeitura já liberou a verba, por meio da Empresa Salvador Turismo (Saltur), para os pescadores organizarem o presente a Iemanjá. Tudo já está organizado para receber os milhares de pessoas que devem chegar à festa.

<sup>2</sup> Presentes ofertados no mar, em forma de barco, que contém flores, perfumes, espelhos, batons etc.

Enquanto isso, uma mãe-de-santo vai cumprindo o ritual do presente dos pescadores, colocando ali todas as comidas preferidas de lemanjá. Quando chega a alvorada, os atabaques batem, clarins sopram e os rojões estouram, anunciando a colocação do presente pela mãe-de-santo na Casa do Peso e o início dos grandes festejos.

Diferentes grupos usam o espaço, tornando-o cada vez mais público. Negros, amarelos e brancos; pobres e ricos; homossexuais e heterossexuais; famílias; moradores de rua, políticos – evangélicos ou não – e ambulantes; gente de terreiro ou não, todos vão juntando-se na enseada do Rio Vermelho e instaurando o território praticado de todas as diferenças. As baianas chegam com suas indumentárias vistosas e engomadas com esmero. Os diferentes grupos criam suas rodas de confraternização, muitos organizam mesas para o café da manhã em plena rua. Isso é a privatização do espaço público ou é a constituição do espaço público com outras práticas? As definições são difíceis de ser simplificadas.

Pessoas vão colocando seus presentes no mar ou ao lado da Casa do Peso, perto da escultura da sereia, feita por Manoel Bonfim na década de 1960. Outras pessoas pagam os pescadores, que as levam para o mar, para entregar seus presentes. O valor é negociado caso a caso. Tem gente que vai até o fundo da enseada por menos de R\$ 1,00.

Ali é montada uma barraca onde fica a imagem de lemanjá recebendo e ofertando a dádiva, efetuada pelos presentes que vão sendo entregues durante todo o dia por milhares de pessoas que ficam horas na fila, faça chuva ou sol. E como é Salvador, com chuva e sol ao mesmo tempo. Mais tarde, eles serão levados no cortejo de barcos para o mar. Quanto maior é o número e a qualidade das oferendas, maior é a fome-alegria dos participantes, e maior será a dádiva entre os participantes da festa e lemanjá.

A fila continua. Outra forma-se na frente do cômodo-altar montado na Casa do Peso. Ali muitos devotos ajoelham-se e são benzidos com a água de cheiro oferecida pelas baianas que ven-

dem um mingau, uma reza, uma flor, acompanhados tanto pelo sinal da cruz católica como pelas reverências do candomblé. Uma estrutura montada pela prefeitura, para a promoção do espetáculo na festa, vai da colônia dos pescadores ao Mercado do Peixe e conta com mais de 50 barracas grandes e pequenas – que tocam os mais diferentes ritmos populares – e muitos banheiros químicos (em 2005, havia mais de 100).

Desde o dia anterior, a rua é tomada pela ocupação informal dos ambulantes que dormem por ali para demarcar um bom espaço. Vendem flores, refrigerantes, cachorro-quente, churrasquinho, perfumes, fitas, CD's piratas, camisetas, brinquedinhos etc. Alguns legalizados e muitos não, vão tomando as calçadas e as ruas próximas. Isso é privatização ou uso social do espaço público? Novamente a complexidade presente que rompe as categorizações fáceis. O pensamento urbanístico hegemônico tende a controlar e disciplinar esse tipo de uso praticado, removendo-o para locais “apropriados” à sua informalidade. Para tanto, a ordem urbana encarrega a polícia da ação de retirada desse uso indevido do espaço.

Por cima da balaustrada à beira do mar, bandeirinhas de papel de seda azul e branco, cores de lemanjá, cobrem tudo. Postes de iluminação são enfeitados com folhas de palmeiras. Fios de lâmpadas correm de um lado para o outro, mostrando que a festa vai até o anoitecer. A rua liberada do trânsito de carros é cada vez mais ocupada por pessoas. Continua chegando gente, de azul ou branco, cores de lemanjá, pela fé ou para simplesmente ver.

O devoto faz suas preces, o povo-de-santo dança para as divindades, uns vão virando no santo<sup>3</sup>, outros ficam por ali por ficar. Os turistas tiram fotos e mais fotos. Políticos chegam para marcar sua presença e juntar-se à dádiva de lemanjá. Até mesmo o prefeito evangélico aparece com séquito e troca abraços com as pessoas. As redes de

<sup>3</sup> Virar no santo é incorporar a divindade no próprio corpo. O sujeito deixa de ser um indivíduo e se torna o santo de corpo presente, o imaterial presente no mundo material.

televisão já fizeram inúmeras reportagens e assim várias pessoas irão participar desse espetáculo. Diferentes grupos tocam tambores, para o “santo” e para o samba. Vai juntando gente para entregar flores e água de cheiro e espelhos e sabonetes e pedidos e agradecimentos a Iemanjá.

Meio-dia. Muito cheiro de comida. Alguns grupos já se dirigem para casas do Rio Vermelho, para uma feijoada, baiana ou carioca, nova tradição dos moradores da região. As embarcações chegam para a saída do cortejo com o presente principal, que vai ao mar no final da tarde. Esse movimento, essa ação urbana que cria um território praticado tanto pelo espetáculo como pela dádiva, é contínuo. Por toda a tarde, grupos vêm e vão tensionando os interesses públicos e privados. O mesmo espaço embaralha essas categorias, já que a festa estende-se para a casa das pessoas, para os restaurantes, para as farmácias.

Mas que fique claro: sem a dádiva inicial dos pescadores, sem a dádiva de todo o povo-de-santo que se compromete a oferecer seus presentes, sem a dádiva dos que vêm ver a festa e participam ativamente na construção desse espaço público, esse outro tempo produzido no espaço público não seria possível já que não haveria o sentido que lhe dá existência. Tanto é assim que o prefeito evangélico paga a conta do presente oferecido pelos pescadores a Iemanjá sabendo que os preceitos ali contidos são do candomblé. Ele sabe que sem essa dádiva a festa não acontece e sem a festa o espetáculo não pode capturar as imagens da fome-alegria para promover suas redes de consumo.

A multidão canta na saída do presente principal, enquanto inúmeros rojões estouram no ar. A procissão comandada pelos pescadores sai com palmas e toques<sup>4</sup> de candomblé para Iemanjá. Muita gente emocionada. A procissão marítima, formada por aproximadamente 200 embarcações, sai e entrega as oferendas a três milhas da costa, no

ponto chamado “Buraquinho de Iaiá”. Se Iemanjá aceitar o presente (se ele afundar), a pescaria vai ser boa o ano inteiro, e as pessoas que colocaram presentes nos barcos terão seus pedidos de amor e sucesso atendidos.

Depois, a noite vai chegando e continua o vaivém de gente chegando e indo. Agora, poucos vêm com as cores de Iemanjá. A roupa é outra. Os que chegam procuram outras práticas, pouco

religiosas, que seguem pela noite afóra. O povo bebe, desfila, se acaba pelas ruas. E no dia seguinte, as ruas de todo o bairro do Rio Vermelho acordam de “ressaca”.

### **A FESTA DE IEMANJÁ DO MERCADÃO DE MADUREIRA, EM 29 DE DEZEMBRO**

Iemanjá, no Rio de Janeiro, é sincretizada com Nossa Senhora da Glória. Sua festa no Outeiro, no dia 15 de agosto, tem uma missa solene e uma procissão que parte da igreja pelas ruas do bairro da Glória e marcam a Festa de Assunção. No meio dessa festa, costuma-se ver a devoção a Iemanjá, feita por alguns poucos filhos-de-santo que parecem estar cumprindo uma obrigação.

Existem várias outras festas para Iemanjá que ocupam os espaços públicos no Rio de Janeiro. Uma outra é organizada por migrantes baianos, desde 1951. Esse grupo tenta manter em terras cariocas o ritual soteropolitano. Apoiados por grupos de movimentos negros cariocas, no dia 2 de fevereiro sai o seu cortejo. A concentração começa nos arcos da Lapa, na sede da Federação de Blocos Afros e Afoxés do Rio de Janeiro (Febarj), até a Estação das Barcas, na Praça XV, de onde sai uma embarcação para o meio da Baía da Guanabara levando os presentes.

Em 2003, aproximadamente umas mil pessoas acompanharam o cortejo, entre elas o Afoxé Filhos de Gandhi, seguindo um caminhão com caixas acústicas que amplificam o som dos atabaques. Cestas de frutas e potes com água-de-cheiro são carregados e durante o percurso vão sendo distribuídos pelos passantes. Na Cinelândia, por onde

<sup>4</sup> Toques são músicas rituais do candomblé.

passa o cortejo, filhos-de-santo montam mesas com frutas, água-de-cheiro e flores para os participantes.

Após vários anos de um governo estadual ligada às religiões evangélicas e com o crescimento delas, os participantes dessa festa dizem que ela diminuiu de tamanho e beleza. A administração da Estação das Barcas (empresa estatal) não permitiu mais a entrada do cortejo em suas embarcações, e o presente passou a sair para o mar em uma velha barca de carga, alugada com muita dificuldade pelo grupo, dado o alto valor cobrado.

Outra comemoração a lemanjá, no final do ano, é muito maior. A festa iniciou-se entre as décadas de 1940 a 1950. As praias passaram a ser ocupadas pelo povo-de-santo do candomblé e da umbanda. Vários desses grupos organizavam seus rituais públicos nas praias do Leme a Copacabana, ao som dos atabaques, com rodas de dança e várias manifestações de entidades. Essa ocupação tornou-se um espetáculo na medida em que hotéis da orla passaram a apoiar essas práticas. Moradores da região começaram, também, a fazer suas festas de fim de ano na areia, incorporando o branco, as flores para lemanjá e os pulos de sete ondas com o intento de garantir um ano cheio de boas graças.

Mas, em 1993, na primeira gestão do prefeito César Maia, a ocupação dos terreiros nas areias de Copacabana foi proibida, sendo levada para águas da Baía da Guanabara – mais especificamente na escondida Praia da Bica, Ilha do Governador e para a outra escondida Praia da Urca. Nesse mesmo ano, a prefeitura começou a organizar os famosos *shows* de fim de ano na orla, que, atualmente, recebe mais de 2 milhões de pessoas. Ali são usadas mais de 20 toneladas de fogos de artifício e espalhados diferentes palcos, cada um com variadas atrações.

A festa para lemanjá que acompanhamos não é aquela organizada pela prefeitura no final do ano, nem a feita por tantos outros terreiros nas praias da metrópole e nem a do dia 2 de fevereiro da tradição baiana em terras cariocas. Seguimos

aqui a festa de lemanjá organizada pelo Mercado de Madureira, um grande centro de comércio do subúrbio do Rio de Janeiro que tem uma vasta quantidade de lojas de artigos religiosos, referência para o mundo do candomblé carioca.

Após um incêndio acontecido em 2000 e da posterior reinauguração do Mercado em 2001, os comerciantes de produtos religiosos do local, com o intuito de agradecer, resolveram oferecer uma

dádiva a lemanjá no final do ano, no dia 29 de dezembro, para não haver confusão com as festas do *réveillon*. Em 2003, saiu em direção a Copacabana a primeira carreta do Mercado de Madureira, chamada por eles de lemanjá Rio Copa Fest.

Já na primeira festa, a Prefeitura do Rio de Janeiro deu seu apoio. Dadas as práticas de ordem urbana anteriores, tende-se a acreditar que foi mais pela força econômica do Mercado de Madureira, que não é pouca, do que pelo respeito às ações no espaço público realizadas pelos praticantes do candomblé. Mas, seja como for, a dádiva do Mercado já nasceu também como espetáculo e foi notícia na primeira página dos principais jornais e telejornais do Rio de Janeiro.

A festa começou com uma tenda na praia de Copacabana com 200 m<sup>2</sup>, aproximadamente 700 pessoas presentes à festa em Copacabana, uma carreta com cinco ônibus e cerca de 20 carros de passeio, um caminhão enfeitado, carregando uma imagem de lemanjá desde Madureira até a praia de Copacabana, carro de som acompanhando todo o cortejo, 20 barcos com oferendas e pedidos a lemanjá lançados ao mar pelos pescadores, ao largo da costa. Cerca de 1.500 camisetas com o logotipo da festa tinham na parte de trás as marcas dos patrocinadores, bem como da prefeitura do Rio e o símbolo do Rio 2007 (Jogos Pan-americanos).

Um ano depois, na segunda saída, já eram 2 a 3 mil pessoas seguindo do Mercado até Copacabana e a tenda triplicou de tamanho – agora com 600 m<sup>2</sup>. Havia ainda carreta com 10 ônibus e cerca de 50 carros de passeio, o mesmo carro de som acompanhando todo o cortejo e entoan-

### **Moradores da região começaram, também, a fazer suas festas de fim de ano na areia**

do cânticos religiosos, caminhão enfeitado carregando uma imagem de lemanjá e distribuição de 2.500 camisetas com o logotipo da festa, que, nesse ano, começaram a ser trocadas por alimentos a serem doados a instituições de caridade.

Nesse mesmo ano, 2004, começou a fazer parte do cortejo suburbano uma festa da zona sul que, aproveitando-se das celebrações na praia, passou a ser organizada numa tenda ao lado pelo produtor de cinema cubano Geo Barder, entre as ruas Siqueira Campos e Figueiredo Magalhães. Foram aproximadamente 150 celebridades nacionais e estrangeiras que acompanharam livremente a movimentação do lemanjá Rio Copa Fest e depois se retiraram para um show privado – somente para convidados – na praia – espaço público – com motivos afro-brasileiros, batizado de lemanjá Music Festival. Ali a participação era efetuada somente no momento da festa, sem nenhuma relação comprometida, como a da tenda do Mercado.

Em 2005, a Prefeitura do Rio de Janeiro proibiu, novamente, qualquer tipo de manifestação religiosa nas areias da praia no dia da virada do ano. Uma nota do jornal *O Globo*, de 29/12/2005, dizia que a antecipação dos rituais afro-brasileiros era uma decisão tomada, naquele ano, pelo prefeito César Maia, com o objetivo de deixar livre as areias da praia para o público do *réveillon*. Continuava dizendo que a medida havia sido aprovada pelos seguidores da umbanda e do candomblé. E nas areias da praia já eram 4 mil participantes festejando na tenda montada à frente da Rua Bolívar.

Como no Carnaval, a potência, a singularidade que primeiro deu sentido a essa ação de ocupação dos espaços públicos foi banida pela ordem pública para não atrapalhar o espetáculo. E isso justificando que os praticantes desse território aprovavam tal medida. Essa mesma ordem pública é apoiada pelo pensamento urbanístico hegemônico. No plano estratégico da cidade, o *réveillon* é considerado um dos principais produtos de venda da Cidade Maravilhosa, e o candomblé, evidentemente, não pode atrapalhar o espetáculo.

**Como no Carnaval, a potência, a singularidade que primeiro deu sentido a essa ação de ocupação dos espaços públicos foi banida pela ordem pública para não atrapalhar o espetáculo**

Em 2006, a cidade do Rio de Janeiro institucionalizou a festa. Pelo Decreto de Lei nº 981/2006, ficou instituído no calendário oficial do município o Dia de lemanjá, a ser comemorado no dia 29 de dezembro de cada ano. O projeto do vereador Átila Nunes, sancionado pelo prefeito reeleito César

Maia, que anteriormente havia proibido a festa do povo-de-santo nas praias, narra a trajetória da festa:

[...] Na década de 40, surgiu no Rio de Janeiro uma nova maneira de comemorar o *réveillon*, quando diversos adeptos passaram a deitar, nas águas da baía da Guanabara,

na travessia Rio-Niterói, oferendas a lemanjá. E mesmo assim o faziam muito discretamente, quando a barca já estava no meio da baía [...] um grupo de abnegados lojistas do Mercado de Madureira decidiram realizar um evento de grande porte para agradecer à lemanjá, a mãe de todos os Orixás, sendo então idealizada e realizada a 1ª Festa de lemanjá do Mercado de Madureira [...] Com o sucesso da primeira Festa, tendo sido, inclusive, motivo para a primeira página dos principais jornais do Rio de Janeiro, foi realizada em 29 de novembro de 2004 a segunda Festa [...] O presente projeto de lei instituído a data de 29 de dezembro no calendário oficial do Município do Rio de Janeiro como o **Dia de lemanjá** se justifica em virtude da dimensão que o evento alcançou no Brasil e no exterior e, conseqüentemente, os benefícios sócio-econômicos trazidos para a nossa cidade em razão da magnitude da festa (RIO DE JANEIRO, 2006).

Em 2006, a festa ficou muito mais organizada. Durante todo o mês de dezembro, barcos ficam em cada uma das 20 lojas de produtos religiosos do Mercado. Em conjunto, todas as lojas mantêm um barco enfeitado, com mais de um metro de comprimento, que leva uma imagem de lemanjá de 1,80 m de altura, para que os clientes possam colocar ali seus pedidos e oferendas. Os vendedores usam as camisetas da festa e entregam folhetos explicativos. As camisetas, que nesse ano foram 5.000, são trocadas por dois quilos de alimentos e garantem um lugar nos 20 ônibus fretados pelo

Mercadão. Mas muita gente não conseguiu esse lugar, tendo que ir com os carros particulares ou com outro transporte.

A participação daqueles que seguem a lemanjá Rio Copa Fest não ocorre somente no momento da festa na praia. Ela se constrói pelos laços de compromisso, pelas alianças, durante todo o ano e se avolumam no mês de dezembro. Estar nas areias da praia, efetuando a dádiva com lemanjá, é o ponto culminante de toda uma dinâmica social cuja participação é da ordem do compromisso. É esse comprometimento, permeado do devir da fome-alegria, que dá tanto sentido ao momento do *xirê* na praia. Essa situação, mesmo quando é capturada para o espetáculo a ser consumido, revela toda uma rede de sociabilidade que se contrapõe à lógica racional funcionalista da ordem urbana e do pensamento urbanístico hegemônico.

A movimentação no Mercadão começa cedo, com a organização dos barcos. Ao meio-dia, a concentração em frente ao centro comercial é grande. É iniciado o canto dos pontos para lemanjá por gente do povo-de-santo. Antes das três horas, começam a ser retirados os barcos das lojas e se faz um cortejo dentro do Mercadão até o caminhão. A grande estátua de lemanjá já está ali aguardando. Os Filhos de Gandhi entoam seus cantos.

No meio da tarde, sai o cortejo-carreata, conduzido por batedores da Guarda Municipal e por veículos da Polícia Militar. O roteiro foi previamente aprovado com a prefeitura e corta a Avenida Brasil até a Rua Constante Ramos, local onde está estendida a tenda para o *xirê*. Ali os barcos de oferenda são retirados e colocados dentro da tenda. Iniciam-se os rituais religiosos, com toques e danças para as todas divindades e, em especial, para lemanjá.

Naquele espaço público, todos se misturam: o povo-de-santo que é rico e que é pobre, em todas as variações de cor e raça, as celebridades, os turistas, os curiosos. O *xirê* vai se desenrolando enquanto as embalagens de vidro são retiradas

dos presentes e seus conteúdos despejados no mar, por respeito ao meio ambiente. Depois, os presentes são colocados nos barcos, que, no fim da tarde, saem para o mar. Pombas são soltas com pedidos de paz.

**Estar nas areias da praia, efetuando a dádiva com lemanjá, é o ponto culminante de toda uma dinâmica social cuja participação é da ordem do compromisso**

Ao redor da festa do Mercadão continua acontecendo a segunda versão do rebatizado lemanjá Music Project, com mais de 1.000 convidados-celebridades que delimitam um espaço completamente privado.

Outras *sociáites* vêm realizando suas próprias festas. A Congregação Espírita Umbandista do Brasil também começou uma homenagem própria no Posto 4, em frente à Rua Figueiredo Magalhães, com consultas às divindades para o público participante e promessas de um barco de três metros de comprimento para agradar a lemanjá. E assim a dádiva de lemanjá vai percorrendo e criando outros territórios praticados, que definem espaços públicos e privados no Rio de Janeiro.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE ALGUMAS DINÂMICAS SOCIOESPACIAS E A PARTICIPAÇÃO COMPROMETIDA NOS ESPAÇOS PÚBLICOS**

Pela ordem urbana e pelo pensamento urbanístico hegemônico, as práticas culturais singulares são aceitas somente como uma particularidade que pode ser explorada para o marketing urbano e para o espetáculo, seja na forma da indústria do turismo seja na do lazer pacificado pelo consumo. As práticas culturais que acontecem nas festas populares acima descritas são aceitas e apoiadas pela ordem urbana hegemônica na medida em que podem ser trabalhadas publicitariamente como um produto particular a ser inserido nos fluxos capitalísticos do mundo global. No Rio de Janeiro, a ordem urbana voltada para o espetáculo fica evidente nas decisões tomadas pelo prefeito César Maia.

Essa ordem já retirou do Carnaval de Salvador e do Rio de Janeiro, que também era permeado

pelo sentido da dádiva, sua potência para a fome-alegria. Retirou da festa e dos espaços públicos os sujeitos que a inventaram como tal. Ao redor do Sambódromo e da Cidade do Samba ficam aqueles que amam o Carnaval, mas não podem participar porque não podem pagar o bilhete de entrada. Os cordões que envolvem os trios elétricos de Salvador empurram a pipoca<sup>5</sup> nesse que é um dos “abraços” mais socialmente desnecessários que existe.

Nada, nem mesmo o lucro, pode justificar a violência material e simbólica gerada por essa dinâmica excludente promovida pelos interesses privados que agem no espaço público da cidade. Minto: os negros pobres dessas cidades que criaram a negritude que fundamenta essas festas ainda participam, não da dádiva que efetua a potência da fome-alegria, mas do tempo profano do trabalho. Participam enquanto trabalham como garris, cordeiros<sup>6</sup>, vendedores ambulantes, policiais.

Caso não se cuide, as festas de lemanjá que surgiram da fome-alegria, do sentido da dádiva, podem sofrer o mesmo processo de espetacularização, sendo capturadas pela ordem urbana para a venda de seus produtos culturais. Não que hoje esses processos de espetacularização não existam nessas festas, mas eles ainda não apagaram a sua participação comprometida nos espaços públicos. Ainda não é preciso pagar ingresso para se entregar um presente para lemanjá, como acontece no Carnaval, e o território pode ser praticado por quem lhe dá o sentido. Por enquanto.

A diferença de sentidos que se cruzam na ação urbana praticada nos espaços públicos gera

**A diferença de sentidos que se cruzam na ação urbana praticada nos espaços públicos gera o conflito de interesses**

o conflito<sup>7</sup> de interesses. Isso é inegável, mas em uma sociedade que se quer participativa e ao mesmo tempo diversa, a ordem urbana deve sempre fazer o esforço para aprender a não ser indiferente ao outro que pratica um território comprometido com outra ordem de mundo. Essa mesma ordem urbana deve cobrar do pensamento urbanístico uma prática que dialogue com a diferença, sem unificá-la em consensos.

O conflito deve poder agir, para que o convívio público entre as diferenças que definem um espaço público pleno de potência do vivido e do praticado possa (re)existir. A amizade pública, a dádiva, o comprometimento, as alianças permeadas de contradições, e não o consenso, é o que encontramos nas festas de lemanjá. É nesse aprendizado sobre/com as dinâmicas sociais singulares que a ordem urbana e o pensamento urbanístico devem, cada vez mais, estabelecer suas práticas. Só assim iremos tecer espaços públicos prenhes de significados e de participações comprometidas (seja com a cidadania, seja com as experiências outras praticadas no cotidiano) e não simplesmente produzir espaços permeados por participações pacificadas pelo consumo, totalmente descomprometidas com tudo o que é público.

Isso, com certeza, é socialmente necessário.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Rita. O tempo de festa é sempre. *Revista do Migrante*, São Paulo, n. 15, jan./abr. 1993.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ARTAUD, Antonin. *Le théâtre et son double*. Tradução de Roberto Mallet. Paris: Éditions Gallimard, 1964.
- BOAS, Franz. *Potlatch of the Kwakiutl Indians*. Berkeley: Kroeber & Waterman, Source Book in Anthropology e University of California Press, 1920.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- <sup>7</sup> A ideia do conflito como um aspecto necessário e/ou inerente aos espaços públicos vem sendo tratada por diferentes teóricos, entre eles Chantal Mouffe, Jacques Rancière, Paola P.B. Jacques.

<sup>5</sup> Os participantes que não pagam, mas que acompanham os trios elétricos ao redor do cordão de isolamento que demarca o espaço privatizado daqueles que pagaram para acompanhar o trio dentro do cordão.

<sup>6</sup> Pessoas, homens e mulheres, que ganham muito pouco para segurar uma corda que separa na rua aqueles que possuem uma camiseta comprada do bloco, com uma estampa que identifica quem pagou ou não, o abadá. Essa camiseta determina quem pode entrar no espaço delimitado pela corda, que é protegida por seguranças. O público que não paga, a pipoca, fica esmagado no pouco espaço que sobra, ao redor das cordas, e vai sendo empurrado com violência por esses seguranças para não entrar em contato com os foliões pagantes. Um abadá chega a custar quatro salários mínimos, e os cordeiros recebem, após ter sua atividade regularizada pela Delegacia Regional do Trabalho, em torno de 0,05% desse valor como diária. Uma amostra da dinâmica social comum nessa festa foi colocada pela manchete de um jornal: “Cordeiro pede um cigarro e folião reage apagando seu cigarro no braço do pedinte”.



CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUMAS DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS ENCONTRADAS  
EM FESTAS POPULARES DO CANDOMBLÉ: A PARTICIPAÇÃO NOS ESPAÇOS PÚBLICOS

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

DURKHEIM, Emile. *As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Paulinas, 1989.

GUATARRI, F.; ROLNIK, S. *Micropolítica. Cartografias do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1993.

L'ABÉCÉDAIRE de Gilles Deleuze. Direção de Pierre-André Boutang, com Claire Parnet, 1996. Documentário.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Projeto de lei n°. 981/2006. Institui no calendário oficial do Município do Rio de Janeiro o Dia de Iemanjá, a ser comemorado no dia 29 de dezembro de cada ano. Autor: Vereador Átila Nunes Neto.

RODRIGUES, Nina. *Animismo fetichista dos negros baianos*. Rio de Janeiro: Bibliotheca de Divulgação Científica; Civilização Brasileira, 1935. v. 2.

MALINOWSKI, Bronislaw. *Os Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril, 1978.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Edusp, 1974. v. 2.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Record, 2001.

# Cidades inacessíveis: uma violação ao direito à experimentação dos centros urbanos pelas pessoas com deficiência

Paulo Roberto Neves Santos<sup>A</sup>  
José Bezerra Viana Neto<sup>B</sup>

## Resumo

Desde os primórdios, o espaço intitulado urbano promoveu evoluções, pensamentos, transtornos e participações. Falar de participação na cidade é um meio de falar de interação. Essa questão é salutar no princípio básico de cada cidadão: a dignidade da pessoa humana. Na cidade contemporânea, o espaço urbano se vê em um pensamento que direciona o seu futuro: o ser acessível. Neste trabalho, provoca-se a discussão sobre o direito à cidade das pessoas com deficiência. Pelo Direito Urbanístico, surge no ordenamento jurídico um meio de efetivar a experimentação do espaço urbano: a prática que conecta os indivíduos e estabelece a evolução do coletivo pelo reconhecimento e significação do meio no qual está inserido. Almeja-se a autonomia, o empoderamento e a independência das pessoas com deficiência.

**Palavras-chave:** Acessibilidade. Desenho universal. Direito. Experimentação.

## Abstract

Since its inception, the space known as urban has prompted evolution, thoughts, disruption and participation. To talk of participation in the city is a way of talking about interaction. This issue sustains the basic principle of every citizen: the dignity of the human being. In the contemporary city, urban space is seen in the context of an idea that guides its future: the need to be accessible. In this work we instigate a discussion about the right of disabled people to access the city. Through the Planning Law the legal system has developed a method that allows for experimentation within the urban space: a practice that connects individuals and establishes the evolution of a collective via the recognition and significance granted to the way in which that collective is included. It strives for the autonomy, empowerment and independence of disabled people.

**Keywords:** Accessibility. Universal design. Law. Experimentationments.

## INTRODUÇÃO

Para entender o que é uma cidade, em seu conceito mais amplo, mas sempre inacabado, faz-se necessária uma incursão histórica, desde os primeiros agrupamentos de indivíduos. O homem, por perceber a importância da vida em coletividade, há muito vive em conjunto, relação que traz consigo benesses e, ao mesmo tempo, infortúnios gerados pela natureza humana.

As primeiras cidades historicamente conhecidas surgiram há, mais ou menos, 5.500 anos. Foi nesse instante histórico que se perceberam os primeiros passos para a construção do meio urbano, os quais nasceram a partir de pequenos grupos de pessoas. Trata-se de conjuntos formados basicamente por familiares, que compunham a sociedade gentílica, na qual os indivíduos reuniam-se principalmente para a divisão de tarefas relacionadas com a busca do alimento.

Foram os sumérios que inventaram, entre 4000 a.C. e 1600 a.C., o modelo de cidades em um território que começava próximo ao centro do atual Iraque, onde hoje é Bagdá, e seguia em direção ao sul até o mar. As primeiras popula-

<sup>A</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); advogado e assessor técnico da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia (SJCDDH). paulo.maiorca51@gmail.com

<sup>B</sup> Especialista em Iluminação de Design pelo Instituto de Pós-Graduação da Bahia (IPOG-Ba); bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). netoarq@gmail.com

ções estabelecidas na planície da Mesopotâmia eram nômades ou seminômades, sendo certo que a passagem para a agricultura foi o passo fundamental para a sedentarização, surgindo as cidades como aglomerados de comunidades agrícolas (FIORILLO, 2008, p.17).

Partindo dessas ainda ínfimas aglomerações de indivíduos, surgiram grupos maiores, momento em que começou a ocorrer o excedente de produção, o apoderamento do “capital”, as primeiras noções de propriedade privada e a diferenciação entre classes. Após esse período inicial, houve uma nova formação espacial de convivência humana. Surgiram as primeiras cidades propriamente ditas, como as do Egito, da Mesopotâmia, Roma e Atenas, e no continente americano, as cidades dos Maias, dos Astecas e dos Incas. Nesse momento, a relação entre a formação da cidade e poder era clara; iniciava-se um processo precoce de planejamento urbano.

Desses processos aglomerativos, destacam-se Atenas e Roma. A primeira por já existir em sua formação a divisão por bairros, estabelecer regras atinentes à cidade e por ter deixado, como legado, regimes políticos que serviram de modelo ao mundo ocidental. A segunda pelo fato de ter imposto o seu direito a todos, tornando-o uno. Conforme ensinam distintos estudiosos, *urbs* ou *urbis* vai além do conceito de cidade; trata-se especificamente de Roma.

Todavia, somente na passagem da Idade Média para a Idade Moderna, a cidade ganhou os moldes atuais. Marcado pela complexidade das relações, o centro urbano incita um novo pensamento sobre como planejar. É a partir desse instante que a cidade deixa de ser uma exceção na vida em sociedade. A disseminação dos núcleos urbanos reflete a nova fase social, marcada pelo processo de mercantilização, industrialização e o crescimento da prestação de serviços.

Nesse apogeu a França ocupa o primeiro lugar e o grande movimento da urbanização está no auge. As cidades são uma das principais manifestações e um dos motores essen-

ciais dessa culminação medieval. A atividade econômica, cujo centro são as cidades, chega ao seu mais alto nível (LE GOFF, apud FIORILLO, 2008, p.22).

Os três momentos supramencionados podem ser classificados, respectivamente, como socie-

dade gentilícia, a sociedade pré-industrial e a cidade industrial moderna, marcados por seus padrões tecnológicos, econômicos, sociais e políticos<sup>1</sup>. Não se pode olvidar que já há autores discorrendo sobre um novo estágio, o da cidade pós-in-

dustrial, momento em que não há contraposição entre a cidade e o campo, tornando-se unos, com a prevalência da prestação de serviços sobre as demais fontes de produção<sup>2</sup>.

No que tange ao Brasil, a formação das cidades resta vinculada ao processo histórico da colonização, processo intimamente ligado aos ciclos econômicos, desde o do pau-brasil até o do café. Num primeiro instante, a construção das cidades estava vinculada à defesa da colônia e à proteção do comércio de exportação. As políticas de povoamento eram paradoxais, não estimulavam a formação de centros urbanos. Somente no litoral viu-se a formação espontânea de agrupamentos sociais, por causa do sistema de produção atrelado à exportação de produtos, ressaltados os casos de Minas Gerais e Goiás, por causa da mineração. “Procurava reunir moradores dispersos”, fundando povoações e vilas, mas, ao mesmo tempo, os forçava à dispersão e ao centrifugismo, instituindo o regime de sesmarias, que isolava o homem”. (OLIVEIRA VIANNA, apud SILVA, 2008, p. 22).

Na primeira metade do último século, mais especificamente na década de 40, os centros urbanos eram impregnados de esperança. Via-se a modernidade num país atrasado, desenvolvido em moldes agrícolas e reacionários. A cidade era vista como uma incontestável chance de avanço. A partir da segunda metade do século passado,

<sup>1</sup> Ver Sjöberg (apud SILVA, 2008).

<sup>2</sup> Ver Liverani (apud SILVA, 2008).

principalmente nos anos 90, vê-se claramente uma nova fase das cidades brasileiras. Os núcleos urbanos, além de considerados como difusores do desenvolvimento, tomaram para si o protagonismo da produção de riqueza, como também dos problemas sociais. A cidade, de igual forma, passou a ser considerada como sinônimo de violência, poluição, mendicância, trânsito caótico, insegurança, medo etc. (MARRICATO, 1996, p. 55). As contradições existentes nas cidades tomaram forma e o usufruto do bem urbano tornou-se cada vez mais estratificado.

**As contradições existentes nas cidades tomaram forma e o usufruto do bem urbano tornou-se cada vez mais estratificado**

Por ser a cidade o local de convivência de todas as pessoas, ela é ambígua, e, ao mesmo tempo em que é um local que agrega, ela segrega os seus habitantes por diversas formas, tendo em vista que seu espaço é único, no entanto, é dividido entre todos. Essa divisão não ocorre de forma harmônica e nem de modo a que todos tenham o direito de desfrutá-lo. Sabe-se que, desde a formação das cidades, os diversos habitantes agrupam-se de acordo com seus interesses e ocupam uma determinada área urbana, excluindo os que não são pares dessa parcela do território (RESENDE; COSENZA, 2006).

Esse processo de exclusão por camadas é potencializado quando se trata de pessoas com deficiência, as quais, historicamente, não são consideradas pela sociedade. Desde a Idade Antiga, as pessoas que possuíam deficiência eram abandonadas ou exterminadas, visto que consideradas amaldiçoadas, seres do mal. Defendia-se a ideia de que a deficiência era um castigo divino e, como tal, deveria estar o mais distante possível da polis. Consoante, defendia Platão (1997, p. 163), a medicina de sua República somente tinha a obrigação de cuidar do corpo são; que as pessoas com uma má formação, mal organizadas, deveriam morrer.

Com o cristianismo, que tomou força na Idade Média, as pessoas com deficiência já não eram eliminadas. Conforme o pensamento da época, somente Deus poderia retirá-las a vida. Já não sendo mais eliminados, os indivíduos que possuem defi-

ciência passaram a povoar as cidades, situação que incomodava a sociedade. A partir de então, surgiram as primeiras instituições assistenciais, longe das grandes cidades, local onde as pessoas com deficiência eram esquecidas; instituiu-se o modelo médico.

O modelo médico tem sido responsável, em parte, pela resistência da sociedade em aceitar a necessidade de mudar suas estruturas e atitudes para incluir em seu seio as pessoas portadoras de deficiência e/ou outras condições atípicas para que estas possam, aí sim, buscar o seu desenvolvimento pessoal, social, profissional (SASSAKI, 2006, p. 29).

Mesmo nesse instante histórico, a sociedade continuou a não se preocupar com as pessoas com deficiência. Apesar de não ser mais eliminado, esse grupo de indivíduos era trancafiado em instituições médicas ou nos fundos de suas residências, sendo escondido pelo núcleo familiar, que se envergonhava de possuir um deficiente. Ou seja, o processo de formação e urbanização do centro sempre esteve alheio às questões da acessibilidade.

Sucedem que esse grupo de pessoas aumentou no decorrer do tempo e, diante disso, a busca da cura e/ou a melhor adaptação das pessoas com deficiência passaram a ser intentadas. Foi a partir dos anos 70 e 80 do século XX que as pessoas com deficiência começaram a sair dos estabelecimentos médicos e a ser integradas à sociedade<sup>3</sup>. Convém esclarecer que tal entendimento sobre a deficiência não é justo e, por isso, encontra-se superado pelo modelo social inclusivo. A partir de então, essa parcela da população passou a transitar pelos distintos espaços, e a cidade teve de se preocupar com esses cidadãos. A questão da acessibilidade veio no compasso do *boom* do crescimento urbano, que ocorreu nos últimos 30 anos. Além de todos os problemas já existentes, a cidade deveria receber a demanda de cidadãos que perseguiam avidamente os seus direitos. A acessibilidade física, até então sequer pensada,

<sup>3</sup> Importante ressaltar que, segundo a integração social, as pessoas devem buscar inserir-se na sociedade, pois, caso contrário, serão excluídas. A sociedade deve abster-se de enviaar esforços para receber o indivíduo com deficiência.

começou a figurar como mais uma demanda para os urbanistas.

Dentre os muitos problemas causados pela ocupação desordenada das cidades, podemos citar os mais graves: (I) o acesso ilegal da propriedade imobiliária, criando grupos sociais pobres e marginalizados; (II) o alto custo da disponibilização de serviços essenciais à população pelo Poder Público, como sistema de transporte adequado, implantação de postos de saúde, escolas com instalações físicas adequadas, e segurança pública que atenda de forma satisfatória aos cidadãos, e finalmente (III) o entrave à implantação de políticas públicas que visem o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (SANTOS; MIRANDA, 2007).

Percebe-se que a acessibilidade é um tema novo, principalmente no Brasil, fato que demonstra o motivo de as cidades brasileiras, em regra, serem inacessíveis. Todavia, para que seja possível debruçar-se sobre os temas relacionados ao pleno uso dos espaços urbanos, mister entender o que é uma cidade.

## NOÇÕES DE CIDADE

Para se obter o conceito de cidade, é importante que a análise perpassa por algumas áreas de estudo. Buscando oferecer um conteúdo imparcial, os dicionários, apesar de não conterem vícios nos conceitos de cidade, são incompletos. De acordo com Ruth Rocha: “Cidade s.f. 1 Nome dado à povoação que é sede de município. 2 A área central ou o centro comercial de uma povoação” (ROCHA, 1996, p.140). Para Houaiss e Koogan (1995, p.192): “Cidade s.f. Designação das povoações de maior amplitude e importância. / Conjunto dos habitantes da cidade/ Grande centro industrial e comercial (em oposição ao campo) [...]”.

Segundo o professor José Afonso da Silva, consoante dispõe a Sociologia Urbana, para conceituar uma cidade, faz-se necessário analisar três concepções: “[...] (a) a concepção demográfica; (b) a concepção econômica; (c) a concepção de subsistemas” (SILVA, 2008, p. 24). A primeira concepção seria aquela normalmente dispo-

ta nos dicionários, baseada na aglomeração de pessoas, da contagem populacional. A segunda lastreia-se na existência de comércio e de meios de produção daquele aglomerado humano, além de suas relações internas e com os outros centros de produção de capital. Por fim, a terceira concepção relaciona-se com a existência de sistemas de organização, dentre eles o administrativo e os socioculturais. Todavia, o eminente professor afirma que as duas concepções não açambarcam o conceito de cidade brasileira, que é fruto de um conceito jurídico-político.

O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. *Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal* (SILVA, 2008, p.26).

Percebe-se que esse entendimento limita o conceito de cidade, atribuindo tal prerrogativa apenas aos centros urbanos que são sede de governo municipal, local onde são encontrados unidades edilícias e equipamentos públicos. Com a máxima venia ao ilustre doutrinador, tal posicionamento não atende às múltiplas facetas da cidade, que possui um sistema complexo e dialético.

O conceito jurídico de cidade não se confunde com o conceito jurídico de município. Observados em decorrência do que estabelece a Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ter enorme importância no âmbito da República Federativa do Brasil, regendo-se por lei orgânica (art.29 da Carta Magna), legislando não só sobre assuntos de interesse local (art.30), como passando a ter competência (competência comum, art. 23 da Constituição Federal) para proteger o meio ambiente, assim como combater a poluição em qualquer de suas formas (art.23 VI). O Poder Público municipal passa a ser responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano (terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transportes, serviços públicos, traba-

lho e lazer) destinada a garantir o bem-estar dos habitantes, visando o pleno desenvolvimento das denominadas funções sociais da cidade; o Poder Público municipal passa a ser a partir de 1988, em síntese, o 'gerente das cidades' do Brasil (FIORILLO, 2008, p. 31-32).

Neste trabalho, não se pretende chegar unicamente ao conceito jurídico de cidade como único e correto, muito menos discorrer por distintos conceitos. Entende-se aqui o núcleo urbano como um espaço de convivência e protagonismo dos distintos atores sociais. A cidade, mais do que um aglomerado de pessoas e palco de vários sistemas (lastreados em conceitos) que regem a vida social – tal como o da administração local e o da relação comercial –, é o ambiente da maioria da população brasileira, o local onde as pessoas devem sentir-se inseridas e contempladas. Ela é um “[...] organismo vivo, dono de uma vida própria que não é a soma de vidas particulares. Uma cidade é um Todo vivo” (POËTE apud BARDET, 1990, p.28).

Por tal motivo, o correto é relacionar ao conceito de cidade o Artigo 225 da Constituição Federal, que trata de meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o Artigo 182, o qual dispõe, especificamente, sobre o meio ambiente artificial, ou seja, o meio urbano, que deve ser administrado pelo poder público municipal. Deve conter nesta gestão o objetivo de se alcançar a função social da cidade e a dignidade da pessoa humana, que é um fundamento da República Federativa do Brasil.

Sucedee que, para a obtenção de uma vida digna, lastreada numa boa qualidade de vida, deve ser desenvolvida uma política de desenvolvimento urbano fundamentada num projeto urbanístico inclusivo. Tal plano precisa conciliar as forças do poder econômico com a plena inclusão dos cidadãos. No que concerne às pessoas com deficiência, o planejamento urbano tem que contemplar a acessibilidade, inserindo, de pronto, o desenho universal.

## O URBANISMO E O DESENHO UNIVERSAL

Entende-se por urbanização o aumento da população urbana em proporção muito maior que a população rural. Esse é o fenômeno que vem ocorrendo no Brasil desde a segunda metade do século passado, com considerável aumento nos anos 80. “A população urbana no Brasil representa, progressivamente, 32% em 1940, 45% em 1960, 50% em 1970, atingindo em 70% em 1980 e 80% em 2000, revelando urbanização crescente, porém prematura e despreparada”. (GUIMARÃES, 2004).

O Brasil passou por um processo de urbanização acelerado e sem o devido preparo para tal, assim como ocorreu, em regra, em todo o mundo. “A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana” (SILVA, 2008, p. 27). É hialino que as benesses trazidas pela urbanização são muito inferiores às mazelas por ela outorgadas. Consoante ensina Bardet (1990, p.7), não se deve confundir a urbanização, que é o mal, com a urbanificação, que é o remédio.

Diante de tal realidade, o urbanismo, como ciência que estuda o fenômeno urbano, utilizando da técnica da urbanificação, tenta reparar os problemas causados pela urbanização. Nascido com um conceito restrito à cidade, o urbanismo, com Le Corbusier, tomou rumos maiores, tornando-se uma ciência que abrange não somente os limites dos núcleos urbanos.

*El urbanismo es la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales o colectivas. Abarca tanto las aglomeraciones urbanas como los agrupamientos rurales. El urbanismo ya no puede estar sometido exclusivamente a las reglas de un esteticismo gratuito. Es, por su esencia misma, de orden funcional las tres funciones funda-*

*mentales para cuya realización debe velar el urbanismo son: 1ª, habitar, 2ª, trabajar, 3ª recrearse, sus objetos son: a) la ocupación del suelo; b) la organización de la circulación; c) la legislación*<sup>4</sup> (LE CORBUSIER apud GUIMARÃES, 2004).

O urbanismo é uma ferramenta de fulcral importância para o crescimento e readequação das cidades, pois, sendo uma ciência de caráter transversal, deve atingir seu desiderato por meio de distintos olhares sobre o objeto de estudo.

Entretanto, dentre os urbanistas que deixaram algum legado no último século, destaca-se Le Corbusier, o qual produziu um pensamento que nasceu equivocado. Desenvolvendo conceitos lastreados na racionalidade, ele traçou uma cidade de forma dinâmica, com setores preestabelecidos. Defendeu a existência de avenidas longas e largas e o zoneamento urbano, demonstrando a clara influência do capital sobre o projeto urbanístico. Trata-se de um modelo que não privilegia o contato humano, a relação interpessoal e, muito menos, ventilou sobre a acessibilidade.

Esse suíço sonharia sempre com cidades construídas sobre tábula rasa! Ele transpôs o cubismo da pintura para a arte urbana, da qual fez uma espécie de escultura na escala das massas. Todos conhecem suas grandes 'encenações'; arranha-céus, casas-torre ou casas-parede nas quais homens-módulos intercambiáveis devem viver como os habitantes do Falanstério de Fourier<sup>5</sup>. Seus 'projetos-morteiro' são contrários às necessidades de uma civilização que clama por estruturas flexíveis, e não por pesadas casernas (BARDET, 1990, p. 32).

### **Preocupado com o capital e não se desprendendo do modernismo, o atual processo de criação urbanística traça uma relação direta entre poder, capital e acessibilidade**

De igual forma, impende salientar que os ensinamentos de Le Corbusier atingiram fronteiras que inúmeros brilhantes urbanistas não alcançaram. Eles potencializaram um modelo de homem-padrão que as pessoas com deficiência nunca alcançarão, e, conseqüentemente, excluíram esses cidadãos.

Não se nega neste trabalho a revolução trazida pelo eminente arquiteto e urbanista, pois, a partir dele, chegou-se à conclusão de que o ambiente urbano deve ser pensado como um orga-

nismo. Outrossim, convém ressaltar que, naquele momento, as pessoas com deficiência ainda se encontravam fora do convívio social, em regra, trancafiadas em suas residências ou em estabelecimentos médicos.

Com o urbanismo da pós-modernidade, que "[...] propõe ações mais pontuais e se preocupa com os equipamentos que compõem e favorecem o bom aproveitamento do espaço por seus usuários e com a preservação das tradições históricas ali presentes" (RESENDE; COSENZA, 2006), tem-se uma certa flexibilidade nas relações, inclusive com o capital e o poder.

Preocupado com o capital e não se desprendendo do modernismo, o atual processo de criação urbanística traça uma relação direta entre poder, capital e acessibilidade. E é esse o problema, uma vez que 70% das pessoas com deficiência estão abaixo da linha da pobreza (IBGE, 2000). Isso se dá porque, apesar de, em sua concepção inicial, o urbanismo pós-moderno contemplar as especificidades e valorizar a vivência, a prática demonstra que a intervenção dos interesses econômicos sobre os projetos urbanísticos é intensa.

Desprovidas de recursos financeiros, as pessoas com deficiência restam apartadas do meio social, ou seja, sem qualquer visibilidade e, de pronto, quedam-se em segundo plano no que tange ao planejamento de políticas públicas e na prestação de serviços públicos. Essa realidade, há muito perpetuada, é resultado de modelos sempre fundamentados no capital e no interesse particular dos gestores da coisa pública, os quais detêm o

<sup>4</sup> O urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações individuais ou coletivas. Abarca tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode ser submetido exclusivamente às regras de um esteticismo gratuito. Urbanismo, em sua essência, deve assegurar as três funções fundamentais, sendo elas: 1º habitação, 2º trabalho, 3º recreação, as quais têm como objeto: a) a ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação (Tradução nossa).

<sup>5</sup> O Falanstério de Fourier consistiu em grupos de indivíduos organizados de forma harmônica e descentralizada, nos quais cada pessoa desenvolveria suas atividades em consonância com suas paixões e vocações. Foram comunidades intencionais idealizadas pelo filósofo francês Charles Fourier.

poder e alimentam uma política de gestão urbana excludente.

Apesar de ser hialino o alto nível de ingerência do poder econômico na urbanização das cidades, não se pode deixar de constantemente festejar a arquitetura e o urbanismo inclusivos. Segundo essa concepção, devem ser levadas em conta as características e as necessidades de um número maior de indivíduos, contemplando as pessoas com deficiências ou com mobilidade reduzida, sendo elas permanentes ou temporárias.

Arquitetos, urbanistas, engenheiros e *designer* devem rever os seus projetos, deixando de criar para uma sociedade supostamente composta por pessoas perfeitas em sua forma física. Ao se planejar uma cidade ou uma edificação, ao se desenhar um veículo ou qualquer objeto, é necessário considerar a enorme diferenciação entre as pessoas, entendendo que nossa sociedade é plural, constitui-se por homens e mulheres, com tamanhos e pesos variados; por crianças e idosos; por pessoas que caminham sobre seus próprios pés ou necessitam de muletas, bengalas e cadeiras de rodas; por indivíduos que têm baixa visão ou são cegos, ou que são surdos e até mesmo aqueles que apresentam grande dificuldade de compreensão (PRADO, 2006, p.15).

Foi com essa preocupação que Ron Mace<sup>6</sup>, nos Estados Unidos, utilizou pela primeira vez a expressão desenho universal, o qual contempla projetos que podem ser utilizados pelo maior número de pessoas possível. Isto se dá porque há muito é sabido que a diminuição de barreiras no meio ambiente da pessoa aumenta a sua capacidade de viver livremente, e essa é a grande vantagem do desenho universal. Ele propõe a eliminação ou diminuição de barreiras. Todavia, mister faz-se conhecer as necessidades dos indivíduos, pois somente dessa forma haverá projetos eficazes.

É importante discutir o processo de projeto envolvendo a participação dos usuários, suas

### **O projeto urbanístico, por ser sistêmico, não pode olvidar da circulação dos indivíduos**

necessidades e expectativas. Luck (2000) mostra que a ideologia do projeto inclusive é similar à ideologia do projeto participativo onde ocorre a interação arquiteto/usuário, em um processo social de diálogo e troca de informações (BERNARDI; KOWALTOWSKI, 2005).

Neste ponto, mais uma vez, a exclusão das pessoas com deficiência é refletida na inexistência de projetos dotados de acessibilidade.

Sem poder político e econômico, a construção e reformas das cidades, ordinariamente, não levam em conta os anseios e necessidades dos cidadãos com deficiência.

O uso do desenho universal, em todos os espaços urbanos, é imprescindível para a vida em coletividade e com respeito ao cidadão. Por meio dele, percebe-se a necessidade de uma relação imanente entre o homem e o ambiente, devendo aquele interagir com este, controlando-o, permitindo sua plena atuação. É nesse sentido que Cambiaghi (2007, p.73) sugere como deve ser alcançado esse pleno uso dos espaços.

- Pela concepção de produtos e serviços com aplicações imediatamente utilizáveis pela maioria dos usuários potenciais sem quaisquer modificações;
- Pela concepção de produtos facilmente adaptáveis aos diferentes usuários (por exemplo, por meio da adaptação de interfaces);
- Pela normalização das interfaces dos produtos, de forma a torná-los compatíveis com equipamentos especializados (por exemplo, auxílios tecnológicos destinados aos deficientes).

Todavia, esse desiderato somente será alcançado se as soluções para a eliminação das barreiras forem adotadas de forma sistemática, ou seja, o projeto urbanístico deve contemplar o pleno direito de ir, vir e permanecer das pessoas. Nesse compasso insere-se a rota acessível, visto que o projeto urbanístico, por ser sistêmico, não pode olvidar da circulação dos indivíduos.

Os vários ambientes físicos não podem ser barreiras ou fatores de impedância para as pessoas. Qualquer elemento edificado, natural ou instalado

<sup>6</sup> De acordo com Cambiaghi (2007, p.71), ele foi o "arquiteto que articulou e influenciou uma mudança de paradigmas dos projetos de arquitetura e design."



que impeça a circulação, o fluxo ou a transferência de pessoas deve ser eliminado ou minimizado. De igual forma,

[...] o conceito de “Rota Acessível” prevê uma continuidade de medidas de acessibilidade a serem adotadas num percurso. Um único obstáculo pode, muitas vezes, invalidar qualquer planejamento no qual se queira resolver a acessibilidade. Neste sentido, pode-se compreender que nada adiantaria, por exemplo, construir uma “rampa” e uma “bancada de estudos adaptada” se entre um e outro for projetada uma porta giratória. É a continuidade de medidas que torna o percurso inteiramente acessível (DUARTE; COHEN, 2004, p. 18).

Importante é a existência da rota acessível, pois, só assim, obter-se-á o pleno acesso dos espaços. No projeto urbanístico, deve ser pensado o núcleo urbano de forma total e integrada, sem se esquecer das guias rebaixadas, da instalação de semáforos com sinais sonoros, dos pisos táteis, da disponibilização de uma frota suficiente e eficaz de ônibus adaptados etc.

“A permanência da situação de marginalidade de grupos de indivíduos tradicionalmente excluídos advém de uma sucessão de modelos de desenvolvimento adotados pela sociedade contemporânea que têm se mostrado insuficientes e ineficazes na gestão da comunidade global.” (BIELER, apud RESENDE; COSENZA, 2006).

Somente com a adoção do desenho universal essa realidade cambiará e o direito à cidade, constitucionalmente garantido, será efetivado.

## A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E O DIREITO À CIDADE

A Constituição Federal de 1988 trouxe aos cidadãos uma gama de direitos, fato resultante da luta pelo retorno à democracia. Na intitulada Constituição Cidadã, restaram asseguradas, a todos os indivíduos, a efetivação da dignidade da pessoa humana e as ferramentas para tal desiderato. É nesse sentido que, no Artigo 1º da Lei Maior, tem-se, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana.

Partindo desse princípio maior, o constituinte estabeleceu dispositivos que tornam plena a dignidade das pessoas. Trata-se de um direito fundamental precípua, que prescinde ao próprio direito. Sem ele, sequer há como falar-se de vida em sociedade, pois é absoluto e pleno.

A dignidade vem sendo considerada (pelo menos para muitos e mesmo que não exclusivamente) qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer ser humano e certos de que a destruição de um implicaria a destruição do outro, é que o respeito e a proteção da dignidade da pessoa (de cada uma e de todas as pessoas) constituem-se (ou, ao menos, assim deveriam) em meta permanente da humanidade, do Estado e do Direito. (SARLET, 2008, p. 27).

Com o fito de ver implementada a dignidade da pessoa humana, a Lei Maior normatiza especificamente a atuação do Estado. Nesse contexto, em distintos momentos da Carta Magna Brasileira, vê-se o direito à cidade e o direito de permanência e vida social das pessoas com deficiência. Em seu Artigo 227, no instante em que trata do idoso, da criança, do adolescente e da família, a Constituição Federal resguarda, especificamente às pessoas com deficiência, o direito ao acesso ao ambiente artificial.

Art. 227. *É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

§ 1º - *O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:*

[...]

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de *integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência,*

e a *facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.*

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

[...]

Art. 244. *A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º (BRASIL, 1988, grifos nossos).*

Resta claro o dever estatal de criar bens e serviços públicos dotados de acessibilidade, assim como garantir às pessoas com deficiência o adequado acesso à cidade. Outrossim, convém ressaltar que é competência comum, de caráter administrativo, da União, estados e municípios, zelar pela assistência pública e da saúde das pessoas que têm deficiência (Art. 23, Inc. II, da Constituição Federal). Ou seja, é de responsabilidade do Estado a eliminação das várias barreiras arquitetônicas existentes nas cidades.

Nesse momento, faz-se crucial a diferença jurídica entre cidade e município anteriormente anotada. A cidade é um bem ambiental e assim é tratada na Constituição, pois, no momento em que se discorre sobre a ordem econômica e financeira, bem como do meio ambiente, o núcleo urbano é tratado como um sistema que deve ser preservado, proteção que tem como escopo o pleno gozo dos cidadãos à cidade. Importante ressaltar que, para a obtenção deste fim, tem-se o município, um núcleo urbano sede de um governo municipal, o qual tem o dever de gerir e preservar o ambiente artificial.

Essa obrigação do município é resultado do disposto no Artigo 182 da Lei Maior, pois a política de desenvolvimento urbano deve ser ge-

rida pelo poder público municipal, além de ter como fim a busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e pela garantia do bem-estar de seus habitantes. Por isso, não é de causar estranheza que o doutrinador José Afonso da Silva, baseado nas lições de Antônio Carceller Fernández, discorre que “[...] o urbanismo é uma função pública, que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade” (SILVA, 2008, p. 45). É competência municipal estabelecer as regras locais atinentes à acessibilidade, ressaltando que essas normas não podem ir de encontro à legislação estadual e da União.

Cabe, portanto, primordialmente aos Municípios e ao Distrito Federal estabelecer normas que dêem conta de eliminar os obstáculos e barreiras que impeçam a integração social da pessoa portadora de deficiência. As barreiras urbanísticas que se interpõem entre o portador de deficiência e o espaço público são inumeráveis e de diversas ordens. Basta contemplar as calçadas para perceber nos pequenos detalhes os imensos obstáculos que impedem a locomoção (ASSIS; POZZOLI, 2005, p. 470).

A obrigação estatal de eliminar barreiras, enunciada desde 1988, foi reforçada com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que teve o seu texto aprovado com o Decreto Legislativo nº 186/2008, ressaltando que o conteúdo deste instrumento goza do status de emenda constitucional.

#### **Artigo 9 Acessibilidade**

1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e par-

participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

- a) Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho;
- b) Informações, comunicações e outros serviços, inclusive serviços eletrônicos e serviços de emergência (ONU, 2007).

Ainda no texto aprovado pelo Congresso Nacional, tem-se o direito à vida independente e à inclusão na comunidade. A partir desse instrumento, reforça-se a ideia de que as pessoas com deficiência devem ter o direito de viver em comunidade com a mesma liberdade de escolha que os demais cidadãos, participando plenamente do meio em que vivem.

A cidade vista como um bem de todos os cidadãos começou a tomar forma com o direito urbanístico, que é um grupo de normas organizadoras do espaço habitável, as quais têm como escopo a melhor convivência humana em sociedade (SILVA, 2008, p. 49). Mesmo sendo um ramo jurídico ainda recente, “[...] uma vez voltado ao desenvolvimento de técnicas de ordenação dos territórios e utilização social da propriedade, apresenta-se como ciência das mais relevantes para a concretização do direito à dignidade da pessoa humana” (GUIMARÃES, 2004, p. 8). Sucede que esse direito necessitava de uma ferramenta para a sua concretização e, com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, a ordem urbanística restou alicerçada.

O Estatuto da Cidade, norma de natureza pública e cogente, veio estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade em favor da coletividade. Por tal motivo, em seu Capítulo IV,

discorre-se sobre a gestão democrática da cidade, desatando as amarras do pensamento retrógrado lastreado na imposição estatal no que concerne às regras atinentes à cidade. Depreende-se que o planejamento urbano deve ter a participação de todos os cidadãos.

Por via de consequência, a cidade, a partir da Carta Magna em vigor, como bem ensinava Milton Santos, tem que ser considerada dentro daquilo que o saudoso mestre chamava de *dinâmica territorial*, o que implica a análise do território a partir da dinâmica social. “Num território”, ensinava o geógrafo, “quando ele é analisado a partir da dinâmica social, ele é perceptível pelas coisas que são fixas e pelas que se movimentam. As coisas que se movimentam é que dão valor às coisas fixas” (FIORILLO, 2008, p. 40-41).

Como reflexo da consciência de que o ambiente artificial deve ser dotado de qualidade de vida e de bem-estar do cidadão, o Estatuto da Cidade, em seu Artigo 40, dispõe que o plano diretor deve ser resultado de audiências públicas, publicidade dos documentos produzidos para a sua construção, bem como o pleno acesso a qualquer interessado das informações elaboradas para a sua criação. É nesse instante que o embate entre o poder econômico e os cidadãos estabelece-se. “No contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o sentimento de pertencer” (LEFEBVRE, 2008, p.13). Depreende-se que a cidade com gestão democrática é aquela na qual o usuário é ouvido.

[...] se uma política pública, que é meio de efetivação de direitos fundamentais, descarta a pluralidade dos participantes dos discursos racionais no seu processo de elaboração, mais distante estará da concretização dos direitos sociais. [...]

É nesse sentido que a gestão democrática é compreendida como aquela que busca a legitimidade das políticas públicas urbanísticas através da delegação das decisões aos próprios afetados, ou seja, os cidadãos em geral.

Nesta linha de raciocínio, o indivíduo passa a fazer parte da formação do processo de-

cisório, começando a dar maior credibilidade a própria Administração Pública e a cumprir de maneira mais espontânea as decisões por ela emanadas. (SANTOS; MIRANDA, 2007).

Outrossim, os cidadãos, em especial as pessoas com deficiência, na batalha empreendida com o poder econômico, devem prevalecer, uma vez que, no caso em comento, é dever da sociedade viabilizar a inclusão social das pessoas com deficiência. A cidade tem o compromisso de lastrear-se na dignidade, na igualdade, na equidade e na justiça, viabilizando às pessoas suas realizações nas áreas econômicas, intelectuais, políticas, culturais, ecológicas e sociais. As pessoas que possuem deficiência têm o direito de sentir-se parte do núcleo urbano em que vivem, participando ativamente em todos os temas relacionados ao seu ambiente artificial.

**As pessoas que possuem  
deficiência têm o direito de  
sentir-se parte do núcleo  
urbano em que vivem,  
participando ativamente em  
todos os temas relacionados ao  
seu ambiente artificial**

## O EXPERIMENTAR DA CIDADE

Quando se abre a porta de casa, depara-se com um mundo que não é mais privado. Com isso, a história individual começa a se delinear coletiva – é a partir do abrir a porta de casa que surgem as relações com o espaço público e com o outro. Esse fato possibilita maiores interseções com a relevância da ressocialização do espaço público, ou melhor, do espaço urbano como elemento acessível.

O ser acessível não se limita ao conceito mastigado de acessibilidade aos que possuem limitações físicas, mas verdadeiramente às pessoas com deficiência. De forma geral, muitos dos centros urbanos não estão preparados para abraçar a todos. É um poder exacerbado que pressiona uma grande parcela da população que não consegue experimentar o espaço no qual está inserida. A experimentação do espaço e a liberdade em decodificá-lo como ambiente são amargamente digeridas por tantos, o que compromete o condicionamento e trocas de ideias e pensamentos. Algumas ações que se materializam em prol da acessibilidade são frouxas, ao pensar que o ser acessí-

vel é apenas uma questão de circulação, rampas, passos marcados etc. Esse pensamento de que a cidade se torna acessível apenas com técnica projetual é imperativo e equivocado. A cidade sugere percepção, que sugere consciência; ou seja, a consciência possibilita percepções, argumentos e vivências. O ponto crucial é permitir a todos essas vivências; é possibilitar relações entre o espaço público e os indivíduos, o que conecta a conceituação de ambiente. A arquitetura e o urbanismo possibilitam ilimitadas armas

para descongestionar os pensamentos, agregar e oferecer uma cidade saborosa a todos.

Salientando o ambiente, ele não só existe na profusão de palavras. É um conjunto entre o espaço, as relações e os indivíduos. É da composição do homem que o ambiente tira em grande parte a sua própria dinâmica. No espaço urbano essas movimentações podem ser observadas de maneira mais evidente. Essas participações são importantes e decisivas a todos. É o direito de se relacionar, de permanecer e dinamizar.

O espaço proveniente da concepção de um arquiteto e urbanista é “[...] antes de tudo a forma como é organizado, distribuído e direcionado pelos que detêm o poder e como esse espaço é apropriado ou não por aqueles a quem se destinaria”. Com essas palavras, Lima (1989, p. 59) soletra como pode haver uma tirania do desenho sobre o usuário, em que a intenção projetual pode ferir e ir em sentido oposto à real necessidade e rotina do ambiente. Essa preocupação alerta justamente sobre o conflito entre conceituar e praticar. É impensável, não só na arquitetura e urbanismo, separar a busca da real necessidade das práticas projetuais. Simples seria criar moldes e copiá-los, sem levar em consideração os usuários ou as restrições climáticas ou coletivas, por exemplo. De fato, as vivências são condicionantes para o emprego dos conceitos e as ações se tornam efetivas e verdadeiras. Abre-se para que o detentor do poder do desenho, vulgo arquiteto e urbanista, extrapole e mexa com a capacidade imaginativa,

sensorial etc., já que o mundo em que se vive é a experimentação do ver, sentir, cheirar, ouvir, falar e moldar. Não somente ver ou andar, tampouco cheirar; é a incorporação de vivências coletivas, individuais e sensoriais.

A conexão entre os indivíduos é a premissa para a dinâmica do espaço urbano, e o ideal é permitir essas ações e reações; é permitir a mistura. O respeitar as diferenças e a liberdade humana é crucial para que cada um seja responsável pelas suas escolhas. Em se tratando de sociedade, cidade, arquitetura, urbanismo ou qualquer outro relativo, esse respeito é determinante. Para que a acessibilidade tome proporções dignas e convenientes, remonta-se para a importância da interação. Uma conversa é provocada por pessoas e, sem dúvida, sempre há algo para compartilhar. Por que esse valor não pode prevalecer entre os cidadãos? Subestima-se a troca, muito na arquitetura e urbanismo, valendo-se de preconceitos, carismas e técnicas cansadas. O ambiente fala por si só.

A dignidade, como já foi enunciado, é um fundamento da República Federativa do Brasil, e esse evocado sentimento-fundamento permeia o conceito de cidade. Em termos urbanos, indica-se a absorção de uma visão pluralista como ponto de partida, percebendo hábitos, linguagens e características que dinamizam a cidade, por meio da dinâmica dos seus atores, dos seus usuários.

Norberg-Schulz (1981 apud DUARTE, COHEN, 2005, p.5) diz, “[...] para que uma pessoa possa habitar uma cidade, ela deve conseguir se orientar em um meio e se identificar com ele, ou mais simplesmente, desde que experimente a significação do meio”. Nesse meio, comportamentos passivos diante do ambiente acarretam pessoas passivas – é prejuízo não se permitir espalhar com corpo e sentidos, misturar, agregar ou simplesmente formar elementos evocativos (símbolos, sensações, devaneios, metáforas, identidades etc.) a toda a população.

Conforme ciências não tão distantes, como a psicopedagogia, adquire-se primeiro a capacidade de situar seu próprio corpo no espaço, para depois conseguir se colocar no lugar do outro. É o espaço que proporciona o desenvolver da noção

de distância, domínio e equilíbrio. Por esse caminho que se deve correr. Ainda na psicopedagogia, podem-se saborear noções menos rígidas sobre o espaço e o indivíduo, pois “[...] não há espaço vazio, nem de matéria, nem de significado, nem há espaço imutável. Nada é mais dinâmico do que o espaço porque ele vai sendo construído e destruído” (LIMA, 1989, p. 13). Com essa premissa, Mayumi Lima (1989, p.13) externa a qualificação do espaço, pois “[...] não é apenas um material construído ou organizado, [...] é uma atmosfera que as relações ajudam a estabelecer”. Surgem pressupostos mais do que importantes para percepções: o espaço é um pano de fundo, a moldura sobre a qual as sensações se revelam e produzem marcas profundas que permanecem. Por essa qualificação, o espaço físico adquire nova condição: a de ambiente. O perceber envolve a análise da vida cotidiana, dos movimentos, da forma de organização e distribuição do espaço.

Paralelamente, há um hiato entre quem planeja a cidade e quem a vivencia de fato. Esse distanciamento pode ser visto nas atuais discordâncias de formas, dimensões e funções em projetos arquitetônicos – urbanísticos principalmente – em face dos usos estabelecidos. Nem sempre as críticas dos usuários são consideradas relevantes, e nem sempre a considerada “boa arquitetura” é interpretada da mesma maneira pelos usuários. Não que se enforcem novas possibilidades, mas que os usuários possam escolher os seus próprios percursos, ou seja, que nada seja limitado. Em termos urbanísticos, é zonestar de forma menos rígida, ponderar situações e estabelecer a média entre a técnica do projeto e a vivência coletiva.

O direito de experimentar envolve a todos, com ou sem deficiências. A experiência plástica que uma cidade transborda para o transeunte não se limita ao enxergar. A questão é permitir que essa plasticidade seja “enxergada” não somente pelos olhos, já que o espaço urbano é também o vazio, cheio, tenso, tranquilo, possível e o mutável.

## CONCLUSÃO

Durante a segunda metade do século passado, as pessoas com deficiência deixaram os estabe-

lecimentos médicos, bem como as clausuras de suas residências, e passaram a entrelaçar seus corpos com o espaço urbano. Nesse compasso, o problema da inacessibilidade nas cidades se tornou um dos temas de fulcral importância no urbanismo. Isto se deu porque, a partir do modelo inclusivo, a cidade deveria estar apta para receber as pessoas com deficiência.

O centro urbano, independentemente do conceito a ele vinculado, possui grande importância na atual vida em sociedade, uma vez que é o ambiente da maioria da população brasileira. Ou seja, é o berço incontestável da vida social e deve outorgar a todos uma boa qualidade de vida. Como um organismo vivo, a cidade somente oferecerá uma vida digna aos cidadãos quando souber conciliar a força do poder econômico com o planejamento urbano inclusivo.

O urbanismo, como ciência que estuda o fenômeno urbano, tem o papel de equilibrar as anteditas forças. Isso se dá por meio de um estudo transversal de seu objeto: a cidade. Esse estudo, lastreado por distintas perspectivas, propõe uma intervenção urbanística focada na flexibilidade e no potencializar da experimentação do espaço pelos usuários. Esse modelo de planejamento é logrado no instante em que arquitetos e urbanistas apoderam-se do desenho universal e o utilizam para o bem-estar social, uma vez que ele propõe a eliminação ou a diminuição de barreiras no ambiente dos indivíduos. Assim, as diferenças entre as pessoas são consideradas, deixa-se de se projetar para um homem padrão ou ideal, e o maior número de cidadãos pode circular pela cidade e, conseqüentemente, fruir do seu direito de permanecer.

Para assegurar a utilização desse urbanismo inclusivo, a Constituição Federal deixa clara a obrigação estatal de oferecer aos seus cidadãos ambientes acessíveis e o dever de preservação do meio artificial. Tais tutelas devem ser outorgadas pelas três esferas: federal, estadual e municipal, sendo a última a principal protetora, pois tem o

papel de gestora do ambiente artificial, consoante dispõe o Artigo 182 da Lei Maior.

Diante de tal realidade, o direito urbanístico serve como ferramenta para a efetivação da dignidade da pessoa humana, direito fundamental e precípua de todo o cidadão. De acordo com as regras deste ramo jurídico, o planejar da cidade deve basear-se nos anseios dos cidadãos e nas funções sociais da cidade. O núcleo urbano passa a ser objeto de uma gestão democrática, refletindo a participação da

**O direito urbanístico serve como ferramenta para a efetivação da dignidade da pessoa humana, direito fundamental e precípua de todo o cidadão**

sociedade nas políticas públicas e, conseqüentemente, a sedimentação de um processo democrático no Brasil. No que tange às pessoas com deficiência, a efetivação da almejada dignidade perpassa pelo ouvir as peculiaridades no instante de planejar, pois as nuances dessa parcela da população são inúmeras e a cidade deve também ser concebida para esses indivíduos.

A palavra cidade indica, impera e até autoriza diversos conceitos, práticas e visualizações. O que uma pessoa sente, pensa e afirma nem sempre tem correspondência ou opiniões amígas. Essa distinção entre pensamentos, práticas e vontades é o princípio básico de uma sociedade, também conveniente dizer, de uma cidade. As relações do indivíduo com o espaço que o cerca são a chave para o seu desenvolvimento e contemplação de ideias e questionamentos. O provocar a si mesmo e permitir-se que o espaço urbano o provoque é fundamental para a completa inserção do indivíduo nas teias que os centros urbanos representam. O direito de experimentar, de se inserir no espaço urbano, qualificá-lo e modificá-lo é constitucional; além de fazer parte do mais rico patrimônio de qualquer cidadão: o imaterial.

A multidisciplinaridade se torna uma ferramenta mais do que essencial nos traços urbanos, assim como conceitos jurídicos se atrelam a conceitos urbanísticos. O espaço acessível, tão debatido e procurado, é também a conexão entre pessoas; a interação é a premissa para a dinâmica do espaço urbano. O procurado é a mistura; misturar-se com o

outro, com sua rua, bairro e cidade independente de limitações físicas.

Os instrumentos jurídicos sobre essa discussão corroboram com efetivos estudos arquitetônicos e urbanísticos: tal qual um vírus, o pensamento da acessibilidade deveria permear entre os pensantes, de maneira que a cidade pudesse se tornar possível e passível a todos. Cadeirantes, cegos, surdos ou não, todos deveriam abocanhar o seu espaço, mesmo que inconscientemente, saboreando seus cantos, dificuldades, prazeres ou simples caminhos. É o poder da mistura e da abertura que os juristas, arquitetos e urbanistas ou qualquer cidadão deveriam ter em mente para tornar possível a cidade a todos. Talvez não exista outra maneira de que o pensamento da acessibilidade, mais do que qualquer obrigatoriedade legal, seja cultivado.

Nada melhor que potencializar o poder individual de afirmação a partir do simples direito de ir e vir. Talvez tudo comece com a relação que cada um tem com seu espaço, ou melhor, seu ambiente. Um caso amoroso com a cidade seria a melhor maneira de legislar direitos constitucionais: que seja lei apalpar, retorcer, beijar e, por que não, se enroscar, de fato, com a cidade. E seria tão mais expressivo se isso fosse presente nas mentes de arquitetos, urbanistas, juristas, vendedores ou somente transeuntes. Pois, para que uma cidade seja acessível a todos, deve-se enfrentar suas teias como, antes de tudo, a si mesmo.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. *Pessoa portadora de deficiência: direitos e garantias*. 2. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.
- BARDET, Gaston. *O urbanismo*. São Paulo: Papirus, 1990.
- BERNARDI, Núbia; KOWALTOWSKI, Doris C. C. K. *Reflexões sobre a aplicação dos conceitos do desenho universal no processo de projeto de arquitetura*. 2005. Disponível em: <[http://www.fec.unicamp.br/~doris/PT/artigos/com\\_html/pdf/Encac2005\\_desenho\\_universal.pdf](http://www.fec.unicamp.br/~doris/PT/artigos/com_html/pdf/Encac2005_desenho_universal.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2008.
- CAMBIAGHI, Silvana. *Desenho universal: métodos e técnicas para arquitetos e urbanistas*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.
- DUARTE, Cristiane Rose de Siqueira; COHEN, R. *O ensino da arquitetura inclusiva como ferramenta par a melhoria da qualidade de vida para todos*. 2004. Disponível em: <<http://www.processo.fau.ufrj.br/artigos/Metodologia%20de%20Ensino%20Arquitetura%20Inclusiva%20-%20PROJETAR%202003.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2009.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001 : Lei do Meio Ambiente Artificial*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- GUIMARÃES, Nathália Arruda. *O Direito urbanístico e a disciplina da propriedade*. 2004. Disponível em: <<http://www.fcaa.com.br/site/o%20direito%20urban%c3%ADstico%20e%20a%20disciplina%20da%20propriedade.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2009.
- HOUASSIS, Antônio; KOOGAN, Abrahão. *Enciclopédia e dicionário ilustrado*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 1995.
- IBGE. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 10 jul. 2008.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2008.
- LIMA, Mayumi Souza. *A cidade e a criança*. São Paulo: Nobel, 1989.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- ONU. *Convenção dos direitos das pessoas com deficiência*. 2007. Disponível em: <[http://www.ampid.org.br/Docs\\_PD/Convencoes\\_UNU\\_PD.php#convencaoonupd](http://www.ampid.org.br/Docs_PD/Convencoes_UNU_PD.php#convencaoonupd)>. Acesso em: 12 set. 2008.
- PLATÃO. *A República*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- PRADO, Adriana Romeiro de Almeida. Acessibilidade na gestão da cidade. In: ARAÚJO, Luiz Albert David (Coord.). *Defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência*. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2006.
- RESENDE, Ana Paula Crosara de; COSENZA, Izabela Fernandes. A cidade e as pessoas com deficiência: barreiras e caminhos. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 18. n. 35, p. 23-34, dez. 2006.
- ROCHA, Ruth. *Minidicionário*. São Paulo: Scipione, 1996.
- SANTOS, Anderson Avelino de Oliveira; MIRANDA, Loyanna de Andrade. *Planejamento urbano participativo e a efetividade do direito à cidade sustentável: a contribuição de Philip Pettit e Jürgen Habermas*. 2007. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/anderson\\_avelino\\_de\\_oliveira\\_santos.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/anderson_avelino_de_oliveira_santos.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 2006.
- SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

# Circuladôs urbano-educacionais: a cidade como metapedagogia\*

Climério Manoel Macêdo Moraes<sup>A</sup>

## Resumo

Este artigo trata da articulação entre educação, princípio esperança e direito à cidade. Com base em autores como Ernest Bloch, Paulo Freire, Ivan Illich, Anísio Teixeira, Pierre Bourdieu, Umberto Eco, Michel Foucault, Gille Deleuze, Henri Lefebvre, dentre outros, apresentamos reflexões e proposições sobre atividades urbanas, sociais e culturais, destinadas aos estudantes, professores, familiares e demais habitantes da cidade.

**Palavras-chave:** Cidade. Educação. Princípio Esperança.

## Abstract

*This articles deals with the connection between education, the principle of hope and the right to the city. On the basis of the works of authors such as Ernest Bloch, Paulo Freire, Ivan Illich, Anísio Teixeira, Pierre Bourdieu, Umberto Eco, Michel Foucault, Gille Deleuze, and Henri Lefebvre, amongst others, we present reflections and propositions about urban, social and cultural activities, aimed at students, teachers, families and other inhabitants of the city.*

**Keywords:** City. Education. The Principle of Hope.

“A ciência urbana é educadora do povo”  
Christian Topalov (1991, p. 36)

Este artigo filia-se ao que poderíamos denominar de abordagem esperançosa da cidade. Seu propósito é questionar até que ponto a escola, por si só, tem força para educar os habitantes da cidade, uma vez que, segundo previsões da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), durante o século XXI, três quintos da população mundial viverão em cidades, 21 das quais serão megacidades com mais de 10 milhões de habitantes, a maioria (17) em países em vias de desenvolvimento (VILLA; GÓMEZ-GRANELL, 2003, p. 18). O Brasil, por exemplo, já é 80 % urbano, conforme Coutinho (2003, p. 44). De outro lado, propomos a ideia

dos circuladôs urbano-educacionais como alternativa para “o que fazer” no outro turno que não seja escolar. Essa proposição está associada ao que o filósofo Ernst Bloch chama de “princípio esperança”. Em resumo, esse princípio consiste em aprender a esperar, pois que o ato da espera, diz ele, é apaixonado naquilo que vai se tornando. Tal princípio implica conceber que “[...] nenhum ser humano jamais viveu sem sonhos diurnos [...]”, isto é, com olhar sóbrio – não meramente contemplativo – mas imbuído de participação (BLOCH, 2005, p. 13-28).

## O OUTRO TURNO ESCOLAR: MAIS PRISÃO?

No Brasil, comumente, os educandos das escolas públicas das séries iniciais do ensino fundamental frequentam um turno com uma jornada escolar diária de quatro horas. Vez por outra, vem à tona a reivindicação de uma escola pública de turno integral, a exemplo das nações do chamado Primeiro Mundo. Grosso modo, esse pensamento parece consensual, pois que isso implicaria mais

\* Este artigo foi submetido, em agosto de 2007, para a avaliação da disciplina Teorias da Cidade do curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA). Aqui, no entanto, sofreu algumas alterações. A expressão “circuladô” é tomada de empréstimo da canção *Circuladô de Fulô*, do compositor e cantor baiano Caetano Veloso, sem, contudo, vinculação com a sua letra. Seu uso neste artigo é propositadamente estético.

<sup>A</sup> Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); professor da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). cimeriom@hotmail.com



educação para nosso povo, especialmente para as camadas menos favorecidas da sociedade. Entretanto, vale o questionamento – que não é de hoje – se de fato a escola, por si só, tem conseguido cumprir a tarefa de educar seu público. De antemão, exporemos alguns dados – publicados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2006)<sup>1</sup> – nada louváveis sobre a escola e aqueles que nela trabalham em nosso país. Vejamos: 45 % dos profissionais trabalham em escolas públicas sem biblioteca, 74 % em estabelecimentos sem laboratório de informática, e cerca de 80% não contam com laboratório de ciências; 63 % dos profissionais nunca vão ao cinema ou ao teatro; 13 % vão “de vez em quando” e 48 % não possuem computador. E o que é silencioso e alarmante: a síndrome de Burnout, que provoca alta exaustão emocional, atinge 48% da categoria.

Ademais, é frequente o aumento da indisciplina e da violência escolar. Isso confirma que as sociedades disciplinares (típicas dos séculos XVIII, XIX e até meados do século XX) – estudadas por Foucault, em que a escola, juntamente com os quartéis, a fábrica, o hospital e a prisão eram instituições cruciais para a sujeição dos corpos – parecem ter chegado ao fim.

Nos últimos anos, houve revoltas em prisões em muitos lugares do mundo. Os objetivos que tinham, suas palavras de ordem, seu desenrolar tinham certamente qualquer coisa de paradoxal. Eram revoltas contra toda uma miséria física que dura há mais de um século: contra o frio, contra a sufocação e o excesso de população, contra as paredes velhas, contra a fome, contra os golpes. Mas eram também revoltas contra as prisões-modelos, contra os tranqüilizantes, contra o isolamento, contra o serviço médico ou educativo (FOUCAULT, 1998, p. 29).

Para Deleuze, as disciplinas entraram em crise em favor de novas forças que se instalavam len-

tamente e que se precipitariam depois da Segunda Guerra Mundial. A partir de então, deixávamos de ser sociedades disciplinares e passaríamos a pertencer às “sociedades de controle” (DELEUZE, 2004). Nessas sociedades, assinala Deleuze, os

controles são uma “modulação”, como uma moldagem-deformante que mudasse continuamente, a cada instante. Nelas, a empresa substitui a fábrica; a “formação permanente” tende a substituir a “escola”. Mas

esse autor salienta que

“[...] não se deve perguntar qual é o regime mais duro [disciplinas ou controles], ou mais tolerável, pois é em cada um deles que se enfrentam as liberações” (DELEUZE, 2004, p. 219-220).

Além do mais, em nossa própria experiência em estágio supervisionado<sup>2</sup>, vimos *in loco* “escolas” que funcionavam em garagens, quitandas/bar e em casas de família sem nenhum tipo de adaptação arquitetônica. E as projetadas para este fim normalmente eram desprovidas de conforto térmico e acústico, luminosidade adequada, paisagismo etc.

Num contexto não exclusivamente brasileiro, Evertt Reimer, no próprio título de seu livro publicado em 1975, é taxativo: *A Escola Está Morta*. Conforme esse autor, nenhum país do mundo dispõe dos recursos necessários para a educação que seu povo deseja em forma de escolas. A educação escolar, contínua, é uma forma quase perfeita de imposto regressivo, pago pelos pobres para beneficiar os ricos. Para Reimer, “[...] as escolas são sustentadas, principalmente, por tributos gerais que, no final, recaem mais sobre as classes menos favorecidas do que sua incidência direta poderia sugerir” (REIMER, 1979, p. 20-21). Cinco anos antes de Reimer, Ivan Illich publicara *Sociedade sem Escolas*. A sua hipótese nesse livro é a de que a sociedade pode ser desescolarizada. Vejamos algumas de suas máximas: nem na

<sup>1</sup> No site oficial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação não há dados atualizados a esse respeito.

<sup>2</sup> Disciplina obrigatória do curso de Pedagogia do Departamento de Educação – Campus XIII/Itaberaba – da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e também no curso intensivo de Pedagogia realizado pela Uneb nas cidades de Ipirá, Ruy Barbosa e Boa Vista do Tupim.

América do Norte nem na América Latina, obtêm os pobres a igualdade através da escolarização obrigatória, mas em ambas as regiões a simples existência de escolas desencoraja e incapacita os pobres de assumirem o controle da própria aprendizagem (ILLICH, 1988, p. 31); a igualdade de oportunidades na educação é meta desejável e realizável, mas confundi-la com obrigatoriedade escolar é confundir salvação com igreja. Ela se tornou a religião universal do proletariado modernizado e faz promessas férteis de salvação aos pobres da era tecnológica (ILLICH, 1988, p. 35); nossa confiança na instrução especializada e de tempo integral pela escola tende a diminuir; temos que achar outras maneiras de aprender e ensinar (ILLICH, 1988, p. 52). Mais uma máxima: as escolas criam empregos para seus professores, não importa o que os alunos aprendem deles (ILLICH, 1988, p. 64). Aqui, vale a pena repetir: no Brasil, 63% dos profissionais da educação nunca vão ao cinema ou ao teatro e 48 % não possuem computador. Isso certamente tem a ver com a pauperização do magistério, em que parece aumentar o número de professores sem capital cultural. De acordo com o sociólogo Pierre Bourdieu, o capital cultural pode existir sob três formas: no “estado incorporado”, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no “estado objetivado”, sob a forma de bens culturais – quadros, livros, dicionários, instrumentos etc.; e, enfim, no “estado institucionalizado”, sob a forma de certificados e diplomas que produzem uma alquimia social, proporcionando autonomia relativa ao seu portador (BOURDIEU, 1998, p. 74-78).

Para os teóricos crítico-reprodutivistas que estudaram minuciosamente a instituição escolar nos anos 70 – Bourdieu e Passeron, Althusser, Baudelot e Establet, Bowles e Gintis –, a função própria da educação escolarizada consiste na reprodução da sociedade onde ela se insere. Essa educação imposta age como geradora de marginalidade, cumprindo a função de reforçar a dominação e legitimar a marginalização (SAVIANI, 1989, p. 16, 27).

Ante o exposto, facilmente chegaríamos à

**A desesperança é uma  
esperança que, perdendo o  
endereço, torna-se distorção da  
necessidade ontológica**

conclusão de que, com mais um turno nas escolas brasileiras, da forma que se encontram hoje, nossos alunos pobres sofreriam dupla prisão: uma física e outra ideológica. Contudo, vale ressaltar que não estamos fazendo apologia à morte da escola. Compreendemos que, se ela chegou ou chegará ao seu fim, será por ditames generalizantes da sociedade.

Apesar das informações nada louváveis mencionadas acima, teóricos como o educador brasileiro Paulo Freire, mundialmente conhecido, notabilizaram-se por suas esperanças e proposições educacionais. Em seu livro *Pedagogia da Esperança*, uma de suas assertivas é a de que a esperança é necessidade ontológica. Já a desesperança é uma esperança que, perdendo o endereço, torna-se distorção da necessidade ontológica. Para Freire (2006, p. 10), a desesperança nos imobiliza e nos faz sucumbir no fatalismo, no qual não é possível juntar as forças indispensáveis ao embate recriador do mundo. Seu conceito de esperança possui algumas diferenças em relação ao formulado por Ernst Bloch, já citado na introdução deste artigo. Segundo Freire (2006, p. 11), “[...] a esperança precisa da prática para tornar-se concretude histórica. É por isso que não há esperança na pura espera, nem tampouco se alcança o que se espera na espera pura, que vira, assim, espera vã”.

Nesse sentido, o autor ainda faz alusão ao que chama de “inédito viável” e desta vez tem proximidades com o que Bloch (2005, p. 22) chama de “ainda não consciente”, isto é, uma categoria do utópico não em seu sentido depreciativo, mas na perspectiva de ultrapassar o curso natural dos acontecimentos. Quanto ao “inédito viável”, “[...] é na realidade uma coisa inédita, ainda não claramente conhecida e vivida, mas sonhada e quando se torna um “percebido destacado” pelos que pensam utopicamente, esses sabem, que o problema não é mais um sonho, que ele pode se tornar realidade” (FREIRE, 2006, p. 206-207).

Valendo-nos ainda das reflexões de Bloch, citado por Harvey (2000, p. 336), faz-se necessário perguntar por que a possibilidade não tem tido

uma boa imagem. E mais: por que há um interesse bem claro que tem evitado que o mundo seja transformado no possível? E como pensar, para Bloch (2005, p.14), significa transpor, “[...] de tal maneira que aquilo que está aí não seja ocultado nem omitido [...]”, no próximo tópico expressaremos o que denominamos de circuladôs urbano-educacionais.

## CIRCULADÔS URBANO-EDUCACIONAIS: A CIDADE COMO METAPEDAGOGIA

“Não tenho medo do escuro,  
mas deixe as luzes acesas agora”.

Renato Russo

O objetivo dos circuladôs urbano-educacionais tem implicações com a própria ciência urbana, que, de acordo com Topalov (1991, p. 29-31), nasce de uma irritação que dá lugar ao enunciado fundador de uma “questão urbana”. Trata-se, diz ele, de instaurar uma ordem espacial nova, meio e resultado de uma nova ordem social. Enfim, a ciência das cidades é um diagnóstico e um prognóstico. Ora, realizar prognóstico está diretamente associado à ideia de “construção”; ideia esta que também faz parte dos estudos de Bloch acerca do “princípio esperança”. Desta forma, construir, para esse autor, relaciona-se com “as utopias planejadas ou projetadas” que se desdobram em

[...] utopias médicas e nas sociais, nas técnicas arquitetônicas e geográficas, nas paisagens ideais da pintura e da poesia. Assomam, assim, os ideais de **saúde**, os ideais fundamentais da **sociedade sem carência**, os milagres da técnica e os castelos de areia em tanta coisa que existe na **arquitetura** (BLOCH, 2005, p. 24).

Precisamente, os circuladôs urbano-educacionais dizem respeito ao direito que todo cidadão tem de ter acesso físico-simbólico às benesses da cidade que lhe proporcionem educação independentemente da instituição escolar. Na verdade, esse direito as classes médias e as elites já possuem. Essas classes apropriam-se desse direito porque têm facilidades de transporte e propriamente de capital econômico e cultural para usufruir dos parques

públicos, dos cinemas, dos teatros, dos museus, das exposições e das feiras as mais variadas, dos shows e concertos, das diferentes modalidades esportivas, de entretenimento e de lazer.

Nossa proposta, aparentemente, assemelha-se com o que se convencionou chamar de “cidades educadoras” e é baseada na ideia da “cidade como pedagogia”, em que “[...] cada agente – empresas, museus, meios de comunicação, famílias, associações, urbanistas e planejadores – assume sua responsabilidade educativa no contexto de um projeto conjunto” (VILLA; GÓMEZ-GRANELL, 2003, p. 32). Conforme Esteve (2003, p. 12), entre as cidades que souberam gerar um projeto educativo de longo alcance se destaca Barcelona (*sic!*), que, fiel a uma tradição educativa muito arraigada na cidade, soube se beneficiar de instituições que sempre estiveram além das competências educativas normalmente assumidas pelos municípios. Apesar de sedutora essa perspectiva, temos desconfiança dessa experiência de Barcelona, pois parece estar intrinsecamente relacionada com os pressupostos neoliberais do planejamento estratégico.

Os pressupostos de tal planejamento, de acordo com os estudos de Vainer (2000, p. 75-103), pautam-se em três vias. Primeira: “a cidade é uma mercadoria”, ou seja, deve ser transformada em coisa a ser vendida e comprada. Vale dizer, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solúveis. Segunda: “a cidade é uma empresa”, o que implica concebê-la como grandes empresas competitivas a exemplo das multinacionais. Devem ser vistas enquanto unidade de gestão e negócios a fim de atrair investimentos, feiras, convenções e toda sorte de eventos, mirando-se na lógica capitalista neoliberal, como já assinalamos. Por último: “a cidade é uma pátria”, em que se deve buscar construir uma identidade cidadina pautada num patriotismo cívico. Para tanto, deve-se partir da ideia de consumo e coesão tendo em vista um urbanismo monumentalista patriótico, contando para essa empreitada com um governo forte, personalizado, estável, apolítico e carismático.

Nessa mesma linha de raciocínio, Arantes (2000, p. 11-73), ao exemplificar experiências de

planejamento estratégico ocorridas em cidades americanas e, posteriormente, europeias, como Paris, Bilbao, Lisboa, Berlim e a mencionada Barcelona, salienta que se trata de uma espécie de “pensamento único das cidades”, “numa comédia ideológica” falseada pelo jargão de “autenticidade urbana”, “máquinas de produzir riqueza”, “orgulho cívico”, política de image-making, enfim, numa “fatalidade” da hegemonia do capitalismo global.

Consideramos que os circuladôs urbano-educacionais, ao contrário, seriam “luzes acesas” pelo poder estatal objetivando uma equidade social, ao menos, como já dissemos, de acesso físico-simbólico aos habitantes da cidade. Eles seriam uma espécie de “bolhas” espalhadas por toda a cidade e que seriam “sopradas” prioritariamente nas comunidades carentes e, passo a passo, em direção às áreas menos desfavorecidas. Em síntese, os circuladôs urbano-educacionais teriam pressupostos tais como:

- Ser constituído de equipes multidisciplinares com a presença de arquitetos, urbanistas, paisagistas, pedagogos, médicos, assistentes sociais, artistas, administradores, profissionais das “novas tecnologias”, enfim, especialistas cuja demanda seja imprescindível à vitalidade dos circuladôs, e sempre contar com representantes dos bairros/comunidades;
- Funcionar 24 horas por dia e todos os dias, isto é, eles não fechariam a não ser para manutenção;
- Promover periodicamente encontros interciculadôs para troca de experiências e discussões de temáticas solicitadas;
- Promover a circulação dos habitantes entre os circuladôs e demais ambiências da cidade;
- Ter predominância de mediateca, como pensara Babin, citado por Kensky (1996, p. 132), ou seja, constituir-se de “[...] uma ampla e agradável biblioteca, em que se encontrem lado a lado à mesa de trabalho, coleções de jornais e revistas, livros, discos e equipamentos eletrônicos de última geração”. Acesso a computadores, internet e TV por assinatura, evidentemente, fariam

parte da mediateca;

- Toda sua tecnologia teria que ter um papel subordinado aos moldes do pensamento de Milton Santos (1979, p. 291), isto é, estar a serviço de todos, coincidindo com o bem-estar coletivo;
- Algumas “bolhas”, a depender, por exemplo, de determinantes topográficos, seriam tipicamente para atividades aquáticas, de futebol etc.; outras para cinema, teatro, dança, artes plásticas etc., pois que notadamente “[...] a arte como um todo mostra-se repleta de manifestações que se tornam símbolos da perfeição, impulsionadas para um fim de essência utópica” (BLOCH, 2005, p. 25);
- Enfim, os circuladôs teriam obrigatoriamente de ter um refinado capricho estético (popular-erudito) e poderiam até se tornar rota de “turismo solidário”.

### **CIRCULADÔS: GENTRIFICAÇÃO OU DIREITO À BELEZA?**

As escolas públicas brasileiras poderiam facilmente ser postas em xeque quanto à sua estética. Mesmo quando são projetadas por especialistas gabaritados, tornam-se, com frequência, uma série de réplicas uniformizantes. Ante tal observância, cabe perguntarmo-nos como seriam os circuladôs urbano-educacionais.

Antes de tudo, vale dizer, por um lado, que não desejamos que os circuladôs tenham ares de gentrificação, isto é, um enobrecimento urbano pautado na expulsão de moradores tradicionais, que, sobretudo, pertencem a classes sociais menos favorecidas. Além desse caráter excludente, a gentrificação comumente associa-se a estratégias imobiliárias de políticos, do grande capital e dos promotores culturais, tendo em vista uma “limpeza” ou “higienização social”, com o argumento de supostas “revitalizações” ou “requalificações” urbanas com características típicas dos planejamentos estratégicos comentados anteriormente.

Por outro lado, não concordamos que a edificação dos circuladôs esteja pautada numa timidez estética ou plástica. Isso porque o povo tem direito à beleza urbana em sua plenitude. Dessa forma, a be-

leza de nossos circuladôs estaria pautada na sublime emergência da arte, entre 17 e 18 mil anos atrás, quando foram encontradas duas ou três pontas de flecha em forma de amêndoa, usadas no período da Idade da Pedra, decoradas com desenho de folhas semelhantes a folhas de louro e que, de acordo com De Masi (2000, p. 27), “[...] é a primeira expressão estética do ser humano de que se encontrou um rastro”.

Assim, belos circuladôs deveriam estar associados, conforme os estudos de Umberto Eco (2004), a algo “gracioso”, “bonito” ou “sublime”, “maravilhoso”, “soberbo” e expressões similares. São adjetivos, diz esse autor, que usamos frequentemente para indicar algo que nos agrada. E parece que, nesse sentido, acentua esse autor, “[...] aquilo que é belo é igual àquilo que é bom e, de fato, em diversas épocas históricas criou-se um laço estreito entre o Belo e o Bom” (ECO, 2004, p. 8). Em suma, ainda valendo-nos de Umberto Eco, “[...] bela é alguma coisa que, se fosse nossa, nos deixaria felizes, mas que continua a sê-lo se pertence a outro alguém” (ECO, 2004, p. 10).

Pensemos alto. Poderíamos conceber os circuladôs urbano-educacionais, de certo modo, como as criações urbanas, na acepção de Lefebvre (1991). De acordo com o autor, entre essas, as mais eminentes e “belas” preexistem à industrialização como a cidade oriental, arcaica (grega ou romana) e a cidade medieval. Nelas, continua Lefebvre (1991, p. 3-4), o valor de uso era proeminente e a Festa (só com vantagem de prazer e prestígio) consistia no seu uso principal.

Ora, se essa concepção dos circuladôs urbano-educacionais fosse materializada, certamente eles se tornariam monumentos para o povo que não se fechariam, nem poderiam, a outros cidadãos – de qualquer lugar – desejosos de conhecer espetáculos de perspectiva humanista. Tais cidadãos seriam os “turistas solidários” despreendidos da mera gentrificação estratégica<sup>3</sup>. O que se esperaria des-

ses turistas? Tudo que retroalimentasse e pudesse multiplicar os circuladôs.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

### **Poderíamos conceber os circuladôs urbano-educacionais, de certo modo, como as criações urbanas, na acepção de Lefebvre**

O urbanista que se propõe ativista de interesse público depende de um bom diagnóstico para apresentar uma proposta, mas não pode fugir de apresentá-la, ainda que se trate de um **modesto esboço** (MARICATO, 2001, p. 47, grifos nossos).

De um modo geral, a dinâmica esperada dos circuladôs urbano-educacionais pautar-se-ia, sobretudo, num repensar dos convencionais espaços educativos das cidades brasileiras, de forma a desconstruir a lógica da obrigatoriedade de frequência “disciplinar” – no sentido foucaultiano da expressão – pela lógica do prazer, do deleite e da fruição em espaços educativos não-convencionais. Nesses outros espaços educativos, as camadas menos favorecidas da sociedade teriam acesso público e gratuito a instrumentos culturais que normalmente se encontram disponíveis para as camadas médias e elitizadas.

Dessa forma, é de se pensar que os circuladôs urbano-educacionais tornar-se-iam espaços promotores do efeito *Arrow Generalizado*. Esse efeito refere-se ao acesso do conjunto de bens culturais<sup>4</sup>, quadros, monumentos, máquinas, objetos trabalhados etc., que exercem um efeito educativo por sua simples existência (BOURDIEU, 1998, p. 76). Enfim, os circuladôs seriam belos espaços urbanos que se constituiriam numa metapedagogia, flechando simbolicamente os cidadãos que, de forma livre, almejariam “incrementar” o seu capital cultural.

Além dessa dinâmica esperada dos circuladôs, considera-se também que sejam de fato espaços do “inédito viável”, isto é, uma realidade ainda não claramente conhecida e vivida, conforme salientamos nas abordagens freirianas. E mais: que eles não se fechassem em si, apenas aos habitantes

<sup>3</sup> Baseando-nos em argumentos de Arantes (2000, p. 31-38), a gentrificação estratégica tratar-se-ia de um “apelo” à arte, à espetacularização com eufemismo de revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação etc. Em uma expressão: uma cidade “polida”.

<sup>4</sup> Por bens culturais consideramos os mais variados estilos de peças teatrais, documentários, curtas, filmes, produções musicais e de dança, exposições de museus, dentre uma multiplicidade de expressões artísticas.

de uma determinada comunidade. O ideal é que houvesse uma política de acessibilidade desses habitantes aos diferentes circuitos espalhados pela cidade, tendo em vista troca de experiências e produções realizadas intercircuitos. No mais, desejamos ainda que “turistas solidários” – esperançosos pela elevação da qualidade de vida da existência humana – possam vivenciá-los.

## POST-SCRIPTUM

Duas observâncias se fazem necessárias neste artigo. A primeira consiste em ressaltar que o educador baiano Anísio Teixeira, influenciado pela filosofia do americano John Dewey, propôs e concretizou um modelo de escola de turno integral. De acordo com o depoimento de Diógenes Rebouças em *Anísio em Movimento...* (1992, p. 148), esse modelo de escola consistiria em um grupo integrado pelas “escolas-classe” e pela “escola-parque”. Nas “escolas-classe”, os alunos teriam a instrução com a professora clássica. Já na “escola-parque”, eles teriam a educação, esta entendida como atividade de socialização, de trabalho, de educação física, de higiene, de esportes e de alimentação.

A ideia dos circuitos apresentada acima tem certa semelhança com a “escola-parque”, porém, levamos em conta que os circuitos não teriam a frequência obrigatória de seus usuários, pois que parece ser típico dos seres – humanos ou não – a necessidade de isolarem-se de certos espaços, sobretudo quando se lhes apresentam com desordem. Nesse sentido, nos experimentos de Cahoun, (Apud HALL 2005, p. 40), “[...] ficou evidente que até mesmo o rato, resistente como é, não consegue tolerar a desordem e que, como o homem, ele precisa de algum tempo sozinho”. Mais duas experiências são pertinentes ainda para demonstrar a ontológica “soltura” dos humanos. Uma é de Paulo Freire à época em que realizava sua pesquisa que culminou no clássico *Pedagogia do Oprimido*, de 1970. Indagamos, diz esse autor, sobre a razão por que vários alunos vinham faltando tão frequentemente às aulas. E alunos e pais, sepa-

radamente, respondiam: “[...] os alunos, ‘porque somos livres’. Os pais, ‘porque são livres. Um dia voltarão’” (FREIRE, 2006, p. 22). A outra é do educador francês Célestin Freinet, que criou a ideia da “aula-passeio”. Para esse educador, se o interesse

das crianças estava “lá fora”, por que ficar dentro da classe, lendo trechos de manuais com frases sobre assuntos desinteressantes para elas? “Decidiu então levar os alunos para onde se sentiam felizes: lá fora. Diariamente organizava a *aula-passeio*”

(WHITAKER; SAMPAIO, 1989, p.15).

A segunda observância está relacionada com as figuras expostas no final deste artigo (Figuras 1 e 2). Como tais figuras são “bricolagens”, faremos uma rápida incursão acerca desse conceito e como se deu a feitura delas. Segundo Silva (2000, p. 21-22), “bricolagem”, no dicionário, designa o trabalho improvisado e engenhoso de pequenos concertos caseiros. De acordo com esse autor, o termo é usado por Claude Lévi-Strauss, em *O Pensamento Selvagem*, para designar o pensamento mítico ou “selvagem”, que se caracterizaria, em oposição ao pensamento científico, pela utilização casual e improvisada de materiais preexistentes – um pensamento que estaria em ação, sobretudo, na construção de mitos. Assim, comenta Silva (2000, p. 21-22).

O criador de mitos é, para Lévi-Strauss, um bricoleur intelectual. As narrativas míticas são construídas a partir de fragmentos presentes em uma dada cultura. Tal como o bricoleur caseiro, o “criador de mitos” trabalha com os materiais e instrumentos que estão à mão [...]. O termo, ao lado dos de colagem e montagem, tem sido utilizado também para descrever o estilo característico da arte modernista ou de vanguarda do início do século XX. Mais recentemente, a bricolagem tem sido citada, ao lado do pastiche e da paródia, como uma das características das criações estéticas definidas como pós-modernas.

Ora, com base nessas ideias, ousamos criar algumas bricolagens “caseiras” de circuitos



**Figura 1**  
Bairro da Engomadeira  
Salvador – 2007

Fonte: Arquivo particular do autor, 2007.



**Figura 2**  
Proximidades do bairro da Engomadeira  
Salvador – 2007

Fonte: Arquivo particular do autor, 2007.

para a Salvador pobre e oficiosa. Evidentemente que se trata apenas de uma esperança de esboço conceitual-estético montado com fotos, de nossa autoria, dos bairros de Engomadeira, Águas Claras e proximidades do Retiro – no ano de 2007 –, sobrepostas com fragmentos de fotografias escaneadas de joias usadas apenas pelas escravas e negras livres de Salvador, conforme Godoy (2006, p. 13)<sup>5</sup>. Segundo essa autora, essas joias foram confeccionadas nos séculos XVIII e XIX e representam “[...] outro estágio artesanal da nossa ourivesaria, com suas características

quase étnicas”. Fortes e exuberantes, continua Godoy, elas “[...] têm uma força mágica tirada do poder e da grandeza dos deuses que suas donas veneravam e a elas coube dar-lhes o calor humano” (GODOY, p. 13). Apesar de nossas limitações plásticas, vejamos a seguir o esboço esperançoso das bricolagens dos nossos circuladôs.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otilia Beatriz F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O et al. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BLOCH, Ernst. Prefácio. In: \_\_\_\_\_. *O princípio esperança*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ/Contraponto, 2005. v. 1.
- BOURDIEU, Pierre. Os três estados do capital cultural. In: BOURDIEU, P.; NOGUEIRA, M<sup>a</sup> Alice; CATANI, Afrânio (Org.). *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Que profissional de educação o Brasil precisa? E o que o Brasil precisa garantir aos seus profissionais de educação?* Folheto informativo da Semana de Ação Mundial 2006.
- COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In: GONÇALVES, M. Flora et al. *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: UNESP, 2003.
- DELEUZE, G. *Conversações*. Rio de Janeiro: Editora 34, 2004.
- DE MASI, Domenico. *O ócio criativo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- ECO, Umberto. *História da beleza*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- ESTEVE, M. José. Prefácio. In: GÓMEZ-GRANELL, Carmen; VILA, Ignácio (Orgs.). *A cidade como projeto educativo*. Porto Alegre: Artmed, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do oprimido*. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- GODOY, Solange de S. *Círculo das contas: jóias de crioulas baianas*. Salvador: Fundação Museu Carlos Costa Pinto, 2006.
- HALL, Edward T. *A dimensão oculta*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- HARVEY, David. Edília, ou “Faça disso o que quiser”. In: \_\_\_\_\_. *Espaços de esperança*. São Paulo: Ayola, 2000.
- ILLICH, Ivan. *Sociedade sem escolas*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.
- KENSKY, Vani M. O ensino e os recursos didáticos em uma sociedade cheia de tecnologias. In: VEIGA, Ilma P. A. (Org.). *Didática: o ensino e suas relações*. Campinas-SP: Papirus, 1996.

- LEFEBVRE, H. Industrialização e urbanização: noções preliminares. In: LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- MARICATO, Ermínia. Planejamento para a crise urbana no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- REBOUÇAS, Diógenes. Depoimento de Diógenes Rebouças. In: ROCHA, João Augusto de Lima (Org.). *Anísio em movimento: a vida e as lutas de Anísio Teixeira pela escola pública e pela cultura no Brasil*. Salvador: Fundação Anísio Teixeira, 1992.
- REIMER, Everett. *A escola está morta*. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.
- SANTOS, Milton. *O Espaço dividido*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.
- SAVIANI, D. *Escola e democracia*. 22. ed. São Paulo: Cortez, 1989.
- SILVA, Tomaz Tadeu da. *Teoria cultural e educação: um vocabulário crítico*. Belo horizonte: Autêntica, 2000.
- TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? *Espaço & Debate*, n. 34, 1991.
- VAINER, Carlos B. Pátria. Empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- VILLA, Ignácio; GÓMEZ-GRANEL, Carmen. Introdução. In: VILLA, Ignácio; GÓMEZ-GRANEL, Carmen (Orgs.). *A cidade como projeto educativo*. Porto Alegre: Artmed, 2003.
- WHITAKER, Rosa Maria; SAMPAIO, Ferreira. *Freinet: evolução histórica e atualidades*. São Paulo: Scipione, 1989.



