CADERNOS IPPUR

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

Editor

Henri Acselrad

Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro
Henri Acselrad
Pedro Abramo Campos
Rosélia Perissé Piquet

Conselho Científico

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

O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas envolvidos na intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por um Conselho Editorial composto por professores do IPPUR e tem como instância de consultação um Conselho Científico integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do Brasil. Acolhe e seleciona artigos escritos por membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350
Fax: (021) 564-4046
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
http:\\www.ippur.ufrj.br

CADERNOS IPPUR

Ano XII, Nº 1
Jan-Jul 1998

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

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

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

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

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

EDITORIAL

As concepções e práticas do planejamento territorial atravessam, em nossos dias, substanciais mudanças, configuradas em novos sujeitos, novas arenas, representações sociais e escalas, bem como nos papéis assumidos pelo Estado no ordenamento do território. Oriundas de processos de reestruturação econômica e de redefinição do espaço da política, tais alterações se fazem sentir nas orientações e metodologias para o planejamento, na configuração espacial e político-administrativa dos países, na composição técnica do espaço, nas formas assumidas pela ação política e na organização da sociedade. Ao mesmo tempo que se observam transformações ao nível das práticas, emergem novas categorias acionadas pelos agentes sociais para organizar, orientar e legitimar suas práticas. Noções como "parceria", "participação", "governança" fazem parte desse repertório de inovações discursivas, que ora renomeam e requalificam processos sociais reconhecíveis, ora lhes imprimem novos contornos e conteúdos. A emergência de novas categorias de percepção e ordenamento das realidades sociais desperta assim a necessidade do trabalho teórico e do exercício da crítica, sem o que não se poderá dar conta da natureza específica das transformações em curso no campo do planejamento urbano e regional.

O presente fascículo do *Cadernos IPPUR* apresenta contribuições ao debate sobre os limites dos novos corpos teóricos acionados, na atualidade, para orientar a formulação de políticas de desenvolvimento regional, assim como trabalhos que buscam caracterizar o sentido que os próprios agentes sociais vêm dando, no contexto do planejamento urbano, a noções como "parceria" e "participação". O estudo sobre o orçamento participativo em Porto Alegre evidenciará, em particular, como a noção de "participação" pode ser apropriada e construída pelos próprios sujeitos sociais, inscrevendo-se, ao mesmo tempo, contra a atribuição de um caráter meramente delegativo à democracia e contra o uso clientelístico das instâncias participativas.

Preocupados em expandir o alcance dos debates expressos no *Cadernos IPPUR*, inauguramos, no presente fascículo, colaboração com *Les Annales de la Recherche Urbaine*, importante periódico científico publicado pelo Secretariat Permanent du Plan Urbain du Ministère de l'Équipement da França. Essa colaboração, que consiste no intercâmbio de artigos e na publicação de textos simultaneamente no *Cadernos IPPUR* e no *Annales de la Recherche Urbaine*, inicia-se com trabalhos que discutem a relação entre tolerância e urbanismo e o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias.

CADERNOS IPPUR

Ano XII, Nº 1
Jan-Jul 1998

ASSISTENTE DE COORDENAÇÃO
Dulce Portilho Maciel

SECRETÁRIA
Jussara Bernardes

REVISÃO DE PORTUGUÊS
Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO
Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO DA CAPA
André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA
Frans Masereel
"Mr. X. des Etats-Unis" (1926)

COLABORARAM NESTE NÚMERO
Adauto Lúcio Cardoso
Carlos Vainer
Giuseppe Cocco
Raquel Rolnik
Suzana Pasternak Taschner
Suzana de Souza Moura

SUMÁRIO

Resumos e Abstracts, 7

Atualidade Teórica, 13

Carlos A. de Mattos, 15
Evolución de las Teorías del Crecimiento Económico y Crisis de la Enseñanza Urbano-Regional

Artigos, 31

Carlos B. Vainer, 33
Cidades, Cidadelas e a Utopia do Reencontro - uma reflexão sobre tolerância e urbanismo

Rebecca Abers, 47
Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre

Rose Compans, 79
Parceria Público–Privado na Renovação Urbana da Zona Portuária do Rio de Janeiro

Rob Atkinson, 107
Combatendo a Exclusão Social Urbana: o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias

Opinião, 129

Alain Bourdin, 131
Mundialização, Unidade da Cidade e Gestão Urbana

Resenhas, 147

Catherine Larrère e Raphael Larrère, 149
Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement
(por Ana Maria Galano)

Maria Adélia de Souza, 157
A identidade da metrópole

Nadia Somekh
A cidade vertical e o urbanismo modernizador
(por Cêça Guimaraens)

Resumos Abstracts

Carlos A. de Mattos

Evolución de las Teorías del Crecimiento Económico y Crisis de la Enseñanza Urbano-Regional

Na história das políticas de crescimento regional, três grandes períodos podem ser estabelecidos do ponto de vista das teorias e modelos que as influenciaram: no primeiro, as políticas estiveram fortemente influenciadas por idéias da vertente keynesiana (1930 - anos 70), e no segundo, a gestão territorial respondeu principalmente às conclusões das teorias e modelos neoclássicos (anos 70 -1990). Nesses dois momentos, as suposições, as explicações e as propostas básicas que se inferem de cada um desses corpos teóricos incidiram decisivamente na escolha dos critérios para a formulação das políticas de crescimento e/ou desenvolvimento regional. Hoje, parece estar se perfilando um terceiro momento, sob o influxo de um conjunto de novos modelos, em que se prioriza a idéia de crescimento endógeno, que, no âmbito da economia globalizada, tem por objetivo aumentar a competitividade dos produtos nacionais, regionais ou locais, de

The Evolution of Economic Growth Theories and the Crisis of Urban-Regional Learning

In the history of regional growth policies, three great periods can be established from the point of view of the theories and models which influenced them. The first one is related to the time when politics were strongly influenced by keynesian ideas (from 1930 to the 70's) and the second one deals with the period when territorial management responded mainly to the conclusions of neoclassic theories and models (from the 70's do the 90's). In these two moments, suppositions, explanations and basic propositions inferred from each of these theoretical bodies greatly influenced the choice of criteria for the formulation of growth and regional development policies. Today it seems to be approaching a third moment under the influx of new models in which the main idea is that of endogenous growth which, in the context of a globalized economy, aims at increasing competition of national, regional and local products in such a way

modo a maximizar suas possibilidades exógenas. O texto discute o significado e o alcance desses novos modelos de crescimento, sustentando que a crise do ensino de pós-graduação em questões urbanas e regionais resulta do fato de as novas teorias do crescimento não terem apresentado um caminho aceitável para enfrentar os problemas das regiões e cidades da periferia de um mundo globalizado.

Palavras-chave : Modelos de crescimento regional / Educação para o planejamento / Políticas de desenvolvimento

as to maximize its exogenous possibilities. The text discusses the meaning and the reach of these new growth models, claiming that the crisis of the urban and regional planning learning is linked to the fact that the new growth theories didn't yet provide an acceptable path to address the problems of regions and cities at the periphery of a globalized world.

Keywords : Regional growth models / Education for planning / Development policies

Carlos B. Vainer

Cidades, Cidadelas e a Utopia do Reencontro - uma reflexão sobre tolerância e urbanismo

O texto discute as questões da cidade contemporânea ante os desafios da intolerância crescente, tendo por base o pensamento clássico de Wirth e Simmel e as características recentes do urbanismo como prática e projeto. Buscando pensar os fundamentos de uma utopia urbana que inclua a cidade tolerante entre seus objetivos, sem fetichizar a história ou fazer do futuro a reiteração *realista* do presente, o autor ressalta o papel transformador dos sujeitos sociais que procuram fazer do direito à cidade uma condição da existência social. A construção da cidade justa e tolerante deverá

Cities, Citadels and the Utopia of Reencounter - a reflection on tolerance and urbanism

The text discusses the problems of contemporary cities that are facing the challenge of a growing intolerance, from the perspective of the classical theory of Wirth and Simmel and the recent characteristics of urbanism both as a practice and as a project. By an effort to think the foundations of an urban utopia which places the tolerant city within its objectives, without making a fetish out of history and without considering the future as a *realistic* reproduction of the present, the author highlights the transforming role of social subjects who try to build the right to the city as a basic

fazer-se acompanhar, porém, do exercício da crítica dos processos que engendram e reproduzem a cidade injusta e intolerante e do exercício de encontros autênticos e irredutíveis ao simulacro do *marketing* urbano.

Palavras-chave : Urbanismo / Tolerância / Planejamento urbano

condition for the society existence. The building of a fair and tolerant city should be done together with a critical view of the processes that generate and reproduce the unfair and intolerant city and also with the exercise of encounters that are both truthful and irreducible to the simulacrum of city marketing.

Keywords : Urbanism / Tolerance / Urban planning

Rebecca Abers

Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre

Diversos trabalhos recentes sugerem que o nível de organização da sociedade civil se desenvolve mais facilmente no contexto de um "Estado mínimo", que exige que as comunidades se mobilizem para suprir as próprias necessidades. Este artigo argumenta, no entanto, que a atuação estatal pode ter um papel positivo e direto no *empowerment* de comunidades. Por meio do estudo do "Orçamento Participativo" da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o artigo mostra como o processo decisório participativo pode fomentar a expansão de redes cívicas. Focalizando uma região específica da cidade, o artigo examina como o Orçamento Participativo enfraqueceu tradições clientelistas em associações de

From Clientelism to Cooperation: local governments, participatory policies and civil society organization in Porto Alegre

Much recent work has suggested that organized civil society is most likely to develop in the context of a minimalist state that requires communities to help themselves. This paper argues, however, that state action can play a positive and proactive role in promoting community empowerment. Through a study of the "Participatory Budget" policy of the municipal government of Porto Alegre, the paper shows how participatory decision-making can promote the expansion of civic networks. Focussing on one region of Porto Alegre, the paper examines how the Participatory Budget weakened clientelist traditions in neighborhood associations, pressuring them to open up to broader membership and more demo-

bairro, pressionando-as a incorporar maior número de residentes e formas mais democráticas de decisão. Também argumenta que a própria experiência de decisão coletiva promoveu a formação de laços de cooperação e solidariedade entre participantes. Tudo isso ocorreu, porém, não por causa da retração do Estado da vida comunitária, mas porque o governo local encontrou novas formas mais frutíferas de investir recursos e capacidade técnica.

Palavras-chave : Orçamento participativo / Políticas locais / Ação coletiva

cratic forms of decision-making. It also argues that the experience of collective decision-making promoted the formation of bonds of cooperation and solidarity among participants. All this occurred, however, not because of a "retreat of the state" from community life, but because the local government found new, more fruitful ways of investing resources and technical capacity.

Keywords : Participatory budget / Local policies / Collective action

Rose Compans

Parceria Público–Privado na Renovação Urbana da Zona Portuária do Rio de Janeiro

Este artigo trata dos novos arranjos institucionais entre os setores público e privado que estão sendo propostos para a implementação de um grande projeto de renovação urbana na antiga zona portuária do Rio de Janeiro. Primeiramente, a autora contextualiza a difusão da idéia da parceria público–privado dentro de um quadro de crise econômica; o desengajamento dos estados nacionais nas problemáticas urbanas; a ampliação das responsabilidades dos governos locais; e o acirramento da competição entre cidades. Em seguida, no caso especificamente estudado, exa-

Public–Private Partnership in the Regeneration of the Harbor Area in Rio de Janeiro

This article discusses the new institutional arrangements between public and private sectors being proposed for implementation of a master project of urban renovation of the old port area in the city of Rio de Janeiro. First, the author analyses the diffusion of the idea of public-private partnership in the framework of an economic crisis; the disengagement of national States from urban problematic; the amplifications of the responsibilities of local governments; and the intensification of competition between cities. Finally, the text examines, in the case studied, the objectives, the

mina os objetivos, o formato operacional, os atores envolvidos e a abrangência social da parceria constituída entre autoridades governamentais, proprietários de terra e incorporadores imobiliários.

Palavras-chave : Renovação urbana / Parceria / Planejamento estratégico

operational model, the agents involved and the social extent of partnership constituted between government authorities, landlords and real estate incorporators.

Keywords : Urban regeneration / Partnership / Strategic planning

Rob Atkinson

Combatendo a Exclusão Social Urbana: o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias

O texto discute criticamente o conceito de exclusão social e seu uso na configuração de estratégias de regeneração urbana, sugerindo que há falta de clareza quanto ao significado de termos como parceria e participação comunitária, notadamente pela desconsideração da natureza conflitual e dos limites das estratégias que têm por base tais noções. Nesse contexto, o sucesso das políticas de combate à exclusão urbana mostra-se fortemente dependente do desenvolvimento da economia internacional e das políticas econômicas e de bem-estar de cada nação, requerendo estratégias regionais que tentem limitar os excessos maléficos da competição interurbana.

Palavras-chave : Regeneração urbana / Exclusão social / Participação comunitária

Countering Urban Social Exclusion: the role of community participation in the regeneration of European cities

The paper discusses critically the concept of social exclusion and its use with reference to urban regeneration strategies that assign a central role to partnership and community participation. It suggests that too often there has been a lack of clarity over the meaning of these terms, an unwillingness to acknowledge the potentially conflictual nature of partnership and participation and the limitations of such strategies. It is argued also that the success of policies to combat urban social exclusion will be strongly influenced by developments on the international economy and the economic and welfare policies of individual nations.

Keywords : Urban regeneration / Social Exclusion / Community participation

Alain Bourdin

Mundialização, Unidade da Cidade e Gestão Urbana

Em escala internacional, encontramos hoje um verdadeiro mercado de modelos de organização do governo das cidades, que veicula técnicas de gestão, ideologias de referência e modos de definição de grandes problemas. Nesse conjunto de elementos, a noção de cidade-ator ganha importância como condição do sucesso das cidades. Mas se estas precisam de unidade para se tornarem atores, as condições desta unidade estão mais que nunca ausentes, pois as cidades mundializadas são marcadas pela diversidade, pelas rupturas e pelas mudanças. Frente a esse quadro, o presente texto destaca três domínios de ação que desempenham papel importante no esforço de fortalecimento da experiência de unidade das cidades – os domínios da socialização, dos serviços urbanos e da noção de projeto.

Palavras-chave : Gestão urbana / Mundialização / Diversidade intra-urbana

Globalization, City Unity and Urban Management

It can be found, in an international scale, a sort of market of city government organization models which deals with management techniques, referencial ideologies and ways to define the main problems. In this ensemble of elements, the notion of actor-city gains importance as a condition for the success of the cities. But if in fact these cities need unity in order to become actors, the conditions of this unity have been, more than ever, absent, for the globalized cities are marked by diversity, ruptures and changes. The current text highlights three domains of action that are crucial to the effort of strengthening the experience of unity within cities – the domains of socialization, urban services and the notion of project.

Keywords : Urban management / Globalization / Intra-urban diversity

Atualidade Teórica

Evolución de las Teorías del Crecimiento Económico y Crisis de la Enseñanza Urbano-Regional*

Carlos A. de Mattos

Orígenes y antecedentes

Para poder analizar la situación, los problemas y las perspectivas de los programas de enseñanza sobre desarrollo y políticas urbanas y regionales en América Latina, resulta necesario situar claramente los orígenes de esta actividad, los fundamentos que marcaron su nacimiento y los cambios que han afectado su posterior evolución.

En lo que respecta a los orígenes importa destacar que, cuando hacia fines de los 50 y comienzos de los 60 se empezaron a implementar los primeros programas de esta naturaleza, quienes los impulsaron lo hicieron bajo la fuerte influencia de las experiencias que entonces se estaban cumpliendo en los países centrales, donde progresivamente el pensamiento y las recetas keynesianas habían venido ganando espacio. De hecho, la preocupación por hacer frente mediante políticas públicas a los problemas urbano-regionales tuvieron considerable relevancia en las discusiones y en las propuestas sobre crecimiento y

* Comunicación al 1997 Annual Meeting de la Association of Collegiate Schools of Planning, realizado en Fort Lauderdale, Florida, USA, del 6 al 9 de noviembre de 1997. Una primera versión de este trabajo fue presentado y discutido en el II Encuentro de Posgrados sobre Desarrollo y Políticas Territoriales y Urbanas de los Países del Cono Sur (Montevideo, 21 y 22 de agosto de 1997). El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidos de Antonio Daher, Sergio León Balza y Francisco Sabatini. En diversas partes de este trabajo se ha utilizado un trabajo anterior sobre nuevas teorías del crecimiento económico y política regional (de Mattos, 1996).

desarrollo que comenzaron a cobrar intensidad en los años posteriores a la Gran Depresión de 1929[1].

Las convicciones entonces dominantes postulaban que para superar las desigualdades interregionales era necesario impulsar el desarrollo de las regiones más pobres y que, para ello, *el crecimiento económico* era una condición necesaria. En consecuencia, se puede afirmar que *desde sus orígenes las políticas regionales y urbanas han tenido como fundamento algún tipo de relación causal explicativa, modelo o teoría sobre el crecimiento económico*, los que desde entonces han estado, explícita o implícitamente, en el corazón mismo de las discusiones tanto sobre la práctica, como sobre la enseñanza en esta materia.

Si se acepta la existencia de esta correlación entre teorías del crecimiento, políticas regionales y urbanas y la enseñanza respectiva, se deberá aceptar también que para poder desentrañar el por qué de la orientación y el contenido que se ha asignado a las políticas regionales y urbanas y, por lo tanto, a los correspondientes programas de enseñanza, es necesario observar el contenido y la evolución de las teorías de crecimiento a las que se recurrió a lo largo de este periplo. En los hechos, se trata de una historia no demasiado larga, puesto que, como afirma Solow (1987: 10-11), "la teoría del crecimiento, como muchas otras cosas de la macroeconomía, fue un producto de la depresión de los años treinta y de la guerra que finalmente la terminó".

En lo que específicamente concierne a las políticas regionales, sus orígenes se sitúan en una fecha todavía más próxima. Como señala Richardson (1973: 1) en uno de los más completos estudios existentes sobre este tema, "no ha habido preocupación por los problemas regionales hasta fines de la década de los 20 y los 30 y, aún entonces, ese interés era más bien periférico a la cuestión del crecimiento regional". En particular, en lo que se refiere a los países latinoamericanos, la política regional como tal recién comenzó a esbozarse luego de la Segunda Guerra Mundial, para alcanzar su expresión culminante en la década de los 60[2].

Si se analiza este proceso a luz de las teorías y de los modelos que marcaron las políticas regionales y urbanas, se pueden delimitar tres períodos princi-

---

1 La experiencia cumplida por la Tennessee Valley Authority en la cuenca del Río Tennessee en los Estados Unidos puede considerarse como pionera en esta materia. Encuadrada en el New Deal impulsado por el Presidente Roosevelt para enfrentar las secuelas de la crisis del 29, tuvo desde entonces una significativa y prolongada influencia en muchos países latinoamericanos.

2 Si bien sería posible identificar algún tipo de "política regional" en la época de la Colonia y, en especial, en el largo periplo oligárquico del Siglo XIX, especialmente en el esfuerzo por lograr una mayor integración económico-territorial y por configurar mercados internos, ello no puede ser asimilado a lo que actualmente se entiende como política de crecimiento (o desarrollo) regional, cuyo propósito principal es atenuar las desigualdades interregionales.

pales (Ver Cuadro 1): el primero, cuando la influencia procedió principalmente de las ideas y recetas keynesianas; el segundo, cuando estas fueron desplazadas por teorías y modelos de corte neoclásico y el tercero, que parece estar perfilándose actualmente, donde el influjo procede de un conjunto de nuevos modelos que destacan el carácter endógeno del crecimiento. Los supuestos, las explicaciones y las propuestas básicas emanadas de cada uno de esos cuerpos teóricos incidieron decisivamente en la elección de los criterios para diseñar políticas orientadas a promover el crecimiento y/o desarrollo regional. La revisión de los hitos centrales de esta historia puede suministrarnos elementos de juicio para comprender la evolución de los procesos de enseñanza en este campo.

Cuadro 1
Momentos de las Teorías del Crecimiento Económico

Momento	Teorías y Modelos	Hipótesis Básica	Supuestos Básicos
Keynesiano 1930 – med 70's	Keynesianas y postkeynesianas (Harrod, Domar, Kaldor, Robinson, etc.)	El libre juego de las fuerzas del mercado genera desempleo y acentúa las desigualdades económicas	Concurrencia imperfecta y rendimientos crecientes; externalidades; tendencia a la divergencia
Neoliberal med. 70's – 1990	Neoclásicas de crecimiento y movilidad de factores (Meade, Ramsey, Solow, etc.)	El libre juego de las fuerzas del mercado propicia la convergencia económica	Concurrencia perfecta, rendimientos constantes, rendimiento decreciente del capital; la demanda se ajusta pasivamente a la oferta; progreso técnico exógeno; tendencia a la convergencia
Endógeno 1990 – ?	Nuevas teorías del crecimiento o del crecimiento endógeno (Romer, Lucas, Barro, Revelo, etc.)	El juego de las fuerzas del mercado no asegura la convergencia económica	Crecimiento depende de acumulación de capital físico, humano y técnico; externalidades y rendimientos crecientes; generación endógena de progreso técnico; tendencia a la divergencia

Primer momento: "la era de oro del intervencionismo"

Aún cuando en algunos países latinoamericanos, las políticas de crecimiento de cuño keynesiano comenzaron aplicarse ya en la década de los 30, su manifestación más nítida y vigorosa, tanto a nivel nacional como regional, recién puede observarse en los años de la posguerra y, especialmente, desde comienzos del decenio de los 60. En ese proceso, jugaron un papel de indiscutible importancia las ideas de la CEPAL, que adquirieron legitimidad formal al amparo de la Alianza para el Progreso, cuyo documento medular sancionado en 1961, la Carta de Punta del Este, preconizó la planificación del desarrollo económico y social como medio para superar los principales problemas de los países de esta región.

Estos procesos constituyeron una natural prolongación de las ideas que se habían ido imponiendo en los países centrales desde los años siguientes a la Gran Depresión. En los diversos modelos keynesianos y poskeynesianos que marcaron el rumbo de las estrategias y políticas macroeconómicas, una convicción medular estuvo continuamente presente: *el funcionamiento espontáneo de las economías de mercado desemboca casi inevitablemente en el desempleo, por lo que se debe poner en cuestión el carácter automático de los ajustes (y de la reabsorción de los desequilibrios) en situación de plena concurrencia.*

De allí, por lo tanto, la conclusión lógica fue que era necesaria una *intervención exógena al mercado*, con el propósito de sostener la demanda y promover el crecimiento y el empleo. Ya Keynes había destacado que el objetivo fundamental de la política económica era el de aminorar el aumento del desempleo que era, al fin de cuentas, el problema que más le preocupaba. En consecuencia, desde entonces se asignó al Estado un papel central en el diseño y aplicación de la política requerida para la conducción del proceso de desarrollo económico y social, conforme a objetivos preestablecidos.

El resto de las ciencias sociales no fue ajeno a esta concepción general. Tanto en el campo de la sociología como en el de la ciencia política, también ganó terreno la convicción de que era factible el ejercicio de una suerte de ingeniería social, fuese para cumplir el papel de "parteros de la historia" con capacidad para poder acelerar el "inevitable advenimiento de la nueva criatura socialista", o para asegurar, conforme a objetivos previamente establecidos, un verdadero "desarrollo económico y social" en el seno del capitalismo. En otras palabras, *se aceptaba que era posible avanzar hacia una mayor "racionalidad material" (la construcción del socialismo o el desarrollo económico y social), mediante la utilización de una "racionalidad formal" (la planificación)* (ILPES, 1966: 31).

Durante la década de los años 60, estas ideas tuvieron una amplia difusión en la mayoría de los países de la región

y lograron imponerse no solamente en los medios intelectuales, sino también en importantes círculos políticos. A la postre, su ascendente gravitación se tradujo en un desenfrenado esfuerzo de multiplicación de oficinas (ministerios, en algunos casos) de planificación y de elaboración de planes nacionales de desarrollo en prácticamente todos estos países.

Fue en el apogeo de esta situación, que empezaron a proliferar los intentos de *planificación regional del desarrollo*, cuyos criterios y lineamientos básicos por lo general también tenían sus fundamentos en los modelos de crecimiento keynesianos o postkeynesianos. En la medida que estos fundamentos consideraban que el juego de las fuerzas del mercado no aseguraba la convergencia interregional[3], se multiplicó el número de estrategias en las que se enlazaban propuestas de industrialización periférica y de polos de crecimiento, como vía para promover el crecimiento (y/o el desarrollo) de las regiones periféricas y, de esa forma, atenuar la brecha de las desigualdades. Para impulsarlas, se suponía que el Estado debía recurrir a políticas discriminadas territorialmente en lo que respecta a incentivos y desincentivos fiscales y financieros, subsidios, tarifas y precios diferenciales, controles, empresas públicas, etc., dando origen a lo que Del Río y Cuadrado (1994) han caracterizado como la «antigua política regional" (Ver Cuadro 2).

Fue a la luz de esta concepción de planificación urbano-regional que se concibieron los primeros programas de enseñanza en este campo, cuyo contenido original estuvo marcado inicialmente por las ideas básicas que fluían de la vertiente keynesiana[4]. De hecho, *estos programas nacieron fundamentalmente con el cometido de formar a los planificadores regionales y urbanos que deberían hacerse cargo de elaborar las estrategias, políticas y programas de desarrollo regional y urbano*. Dado que en este momento se tenía la certeza de que se sabía lo que había que hacer y de como tal cosa debía hacerse, los programas respectivos estuvieron orientados a enseñarlo[5]. Desde entonces, este pecado original ha marcado persis-

[3] A este respecto, Myrdal sostiene: "la idea principal que quiero transmitir es que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades entre regiones" (Myrdal, 1957: 38).

[4] En un clima particularmente favorable a la planificación, era frecuente que estos programas de enseñanza recurriesen a textos vinculados a la planificación socialista; tal es el caso, por ejemplo, del libro de Bettelheim (1951) sobre problemas teóricos y prácticos de la planificación que, traducido en 1962, tuvo una gran influencia en los años siguientes.

[5] Esta confianza en la factibilidad de las recetas en boga, dio lugar a un conjunto de manuales de enseñanza sobre teoría, métodos y técnicas de planificación en los que se detallaban minuciosamente los pasos que era necesario seguir para elaborar un plan de desarrollo. De ello son un buen ejemplo los textos elaborados por Jorge Ahumada y Pedro Vuskovic que, en su momento, se utilizaron en numerosos cursos dictados en diversos países latinoamericanos en el marco de los programas de capacitación de la CEPAL y que luego fueron adoptados por no pocas universidades de la región.

tentemente el desarrollo de este tipo de enseñanza.

Posteriormente, el fracaso de la denominada planificación del desarrollo y la crisis de las ideas y las recetas voluntaristas e intervencionistas, afectó duramente a la gestión urbana y regional y, consecuentemente a los respectivos programas de enseñanza. Ello no obstante, en muchos casos la orientación, el contenido y la semántica de los mismos todavía conservan muchas reminiscencias de los que se establecieron en sus años iniciales. Se trata de una característica no solamente de posgrados existentes en América Latina, sino también en algunos países desarrollados.

Cuadro 2
Teorías del Crecimiento y Tipos de Política Regional

Modelo	Tipo de Regulación	Principales Políticas
Keynesiano	*Activa*: intervención estatal, tanto directa como indirecta, orientada a promover el crecimiento económico; se requieren políticas específicas para impulsar el crecimiento regional	Políticas públicas imperativas (inversión y empresas públicas) e indicativas (incentivos, subsidios, precios, aranceles, etc) diferenciadas sectorial y territorialmente
Neoliberal	*Pasiva*: Estado neutral y subsidiario vela por el libre juego de las fuerzas del mercado y asegura el orden económico monetario y fiscal, pero no interfiere sectorial o regionalmente	Políticas de liberalización económica y de desregulación orientadas a asegurar el libre juego de las fuerzas del mercado; no se considera necesario aplicar políticas regionales específicas de carácter general
Crecimiento endógeno	*Intermedia*: regulación con el propósito de generar un ambiente atractivo para la inversión privada, incluyendo políticas para promover el crecimiento regional	Políticas públicas buscan asegurar gestión de externalidades y provisión de bienes públicos, garantizar derechos de propiedad intelectual y física, regular sector financiero y relaciones económicas externas, eliminar distorsiones económicas y mantener marco legal garante del orden público; política regional orientada a activar el potencial endógeno del lugar

Segundo momento: el interregno liberal-neoclásico

Tanto el agotamiento de los proyectos desarrollistas de corte keynesiano, como el inexorable fracaso de lo que quizás haya sido la mayor aventura político-intelectual del Siglo XX – el intento de edificar un tipo de sociedad alternativo al capitalismo – desembocaron en el ocaso del culto iluminista a la racionalidad sustantiva marcando, en consecuencia, el término de la ilusión sobre la factibilidad de "planificar el desarrollo". De esta manera, se estableció un punto de quiebre con respecto a las concepciones racionalistas e intervencionistas que habían prevalecido durante los Treinta Gloriosos, produciéndose una progresiva pérdida de confianza en la posibilidad de un manejo voluntarista del destino de las sociedades nacionales.

En este nuevo escenario, la crisis de la fe en aquella Razón que había estimulado las principales ilusiones, creencias y ritos de la ingeniería social, parece haber ido estrechando el camino para la aparición de nuevas utopías y de experimentos voluntaristas basados en ellas. Esta vertiente, que encuentra su génesis en los primeros cuestionamientos a la ingeniería social formulados por Popper y Hayek, habrá de tener continuidad en los planteos sobre incrementalismo inconexo de Lindblon[6], así como en los desarrollos de la escuela del "public choice".

Desde otra vertiente teórico-ideológica, los aportes de Simon sobre racionalidad limitada en los procesos de decisión en sistemas sociales, marcan un hito fundamental en las nuevas concepciones sobre políticas públicas. En definitiva, lo que se impuso en estos años fue la convicción de la inviabilidad de una ingeniería social holística y de la posibilidad del óptimo social. Al reconocer que *los procesos sociales son modulados por una multiplicidad de actores, que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí*, se ha terminado por aceptar que *la capacidad humana para decidir y actuar en el marco de sistemas sociales de complejidad creciente, es limitada y sólo puede desenvolverse conforme a una racionalidad procesal.*

De esta manera, luego del fracaso de los experimentos voluntaristas de mediados del Siglo XX, tempranamente anticipado por Popper (1944), se diluyó la confianza en una concepción iluminada y *stricto sensu* autoritaria sobre la gestión y el destino final de los sistemas sociales. La visión alternativa sobre

---

6 Las contribuciones de Lindblon, según las cuales en los procesos de políticas públicas observables, en buena parte de los casos, los decisores apenas se conforman con intentar "salir del paso a duras penas" ("muddling through", Lindblon, 1959), marcaron un momento ciertamente importante en la evolución de las ideas sobre gestión pública.

nuestra verdadera capacidad de intervenir en ellos, queda resumida en las palabras de Habermas, cuando afirma que "cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene tales imprevisibles consecuencias, que los procesos de reforma sólo pueden ser defendidos como escrupulosos procesos de prueba y error, bajo el cuidadoso control de quienes tendrán que sufrir sus consecuencias" (Habermas, 1985: 104).

Al producirse este cambio de perspectiva, ¿cuáles son las propuestas en materia de gestión pública que buscaron reemplazar a las que habían perdido predicamento?. Favorecida por el fracaso de las experiencias de planificación centralizada socialista y, también, por el de los menos ambiciosos ensayos de planificación del desarrollo económico y social, una nueva vertiente tanto sobre política económica, como sobre gestión pública en general, se impuso prácticamente en el mundo entero. Tanto en el plano de la ciencia económica, como en el de las restantes ciencias sociales, los avances se orientaron en una nueva dirección: la de una versión renovada de la teoría neoclásica, habitualmente reconocida bajo la denominación de neoliberalismo.

Algunas ideas e hipótesis centrales, claramente divergentes de las que inspiraban a la concepción keynesiana, caracterizan y distinguen a la explicación básica de esta vertiente y a las predicciones que de allí se derivan: el factor "nivel tecnológico", cuya importancia se considera fundamental para el crecimiento, tiene carácter exógeno y viene incorporado al capital, la demanda se ajusta pasivamente a la oferta y los procesos productivos están ceñidos por retornos constantes a escala. A ello habría que agregar que autores tan influyentes como Solow consideran que el rendimiento de la inversión y, por lo tanto, la tasa de crecimiento del stock de capital per capita, disminuye a medida que este stock crece (Solow, 1987). En este contexto, la tasa de crecimiento del producto per capita depende fundamentalmente de la tasa de incorporación de progreso técnico, en tanto que la acumulación de capital no produce mayor o menor crecimiento de largo plazo.

Desde el punto de vista formal, estos nuevos modelos anticipan que en una economía de precios libres, si el progreso técnico se difunde por el mundo entero, es posible prever que habrá convergencia de las tasas de crecimiento per capita y, aún, de los niveles de ingreso per capita, *sean cuales sean las condiciones iniciales*. Esto, por cuanto se supone que las economías se diferencian únicamente por la relación inicial entre capital y trabajo, lo que permite alentar que es posible esperar un crecimiento más elevado en las economías pobres que en las ricas (Sala-I-Martin, 1994:25). En la medida que las previsiones indican que la evolución de los procesos económicos regidos por el libre juego de las fuerzas del mercado marchan inexorablemente hacia una mayor convergencia, la visión resultante termina siendo alentadoramente optimista.

Cuando la profundización de la crisis fiscal del Estado keynesiano obligó a

buscar nuevos caminos, estas ideas se ubicaron como un punto de referencia obligado para las discusiones sobre crecimiento económico. Sin embargo, su influencia política sólo llegó años más tarde, hacia fines de la década de los años 70. Desde entonces, sus hipótesis, explicaciones, predicciones y propuestas centrales, favorecidas por el aval de los más poderosos organismos financieros internacionales, terminaron marcando el rumbo de la política económica en muchos países y regiones. Se impuso así la convicción de que sería posible marchar hacia situaciones de mayor convergencia, en la medida que hubiese voluntad política y capacidad para ajustarse a unas recetas simples: una liberalización económica que permitiese restituir la libertad en el juego de las fuerzas del mercado, una consecuente reforma del Estado guiada por los principios de subsidiariedad y de neutralidad, una amplia apertura externa que permitiese integrar mercados a escala mundial.

En lo que concierne a la gestión del territorio, bajo el predicamento de estas ideas, se asumió que *para superar los desequilibrios interregionales no se requería de una específica política regional*; el supuesto subyacente era que en un contexto en el que las fuerzas del mercado jugasen libremente, no sería necesario recurrir a instrumentos específicos de política, pues ellos podrían interferir en el camino hacia la convergencia y hacia un mayor equilibrio interregional. Desde esta óptica, las políticas debían estar orientadas a ayudar al mercado, para que éste pudiese conducir hacia la anhelada convergencia (Ver Cuadro 2).

Tercer momento: endogeneidad en los impulsos al crecimiento

Sin embargo, el hecho de que algunas regularidades empíricamente comprobables (o "hechos estilizados", en la terminología de Kaldor) sobre la evolución de la nueva dinámica capitalista indicaban marcadas divergencias con las previsiones de los modelos tipo Solow, justificó hacia fines de los años 80 la irrupción de un nuevo conjunto de modelos, que aceptaban la existencia de rendimientos crecientes y de divergencias en la evolución de economías de desiguales niveles de desarrollo. Son los denominados "nuevos modelos de crecimiento" o "*modelos de crecimiento endógeno*", donde se destacan en especial las contribuciones de Romer (1986 y 1990), Lucas (1988) y otros, que han afirmado una nueva línea de pensamiento más consistente con las tendencias de desarrollo capitalista observables en el marco de una economía globalizada.

Aún cuando esta nueva vertiente todavía no constituye un todo enteramente coherente, se puede afirmar que ella se mueve en torno a un eje central, cuya explicación indica que *la tasa de crecimiento depende básicamente del stock de tres factores: capital físico, capi-*

tal humano y conocimientos (o progreso técnico), que pueden ser objeto de acumulación y, además, generan externalidades. Al asumir la posibilidad de existencia de externalidades positivas, estos nuevos modelos sustituyen los supuestos neoclásicos sobre rendimientos constantes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta[7], con lo que sus conclusiones descartan la predicción de la convergencia.

A partir de ese eje central, se acepta que "el crecimiento [...] es impulsado por el cambio tecnológico que procede de decisiones intencionales de inversión tomadas por agentes maximizadores de ganancias" (Romer, 1990: 71). Vale decir, la tasa de acumulación de los factores productivos (en especial, la de cambio técnico) y, por lo tanto, la tasa de crecimiento, dependen en mayor grado de las *decisiones adoptadas endógenamente* en un determinado y concreto sistema económico capitalista. En esta dinámica, se concluye que el *crecimiento* a largo plazo es un *fenómeno económico endógeno*, resultante de inversiones motivadas por la búsqueda de ganancia y no de elementos exógenos, no explicados en el modelo.

Establecidas estas coordenadas básicas del crecimiento, los nuevos modelos infieren que *la política económica debería tener como función principal, contribuir a generar un ambiente atractivo para la inversión privada.* Como afirma Sala-i-Martín (1994: 7), "la aparición de gobiernos que garanticen los derechos de propiedad física e intelectual, que regulen el sector financiero y exterior y eliminen las distorsiones, y que mantengan un marco legal garante del orden es deseable. El gobierno, por lo tanto, juega un papel importante en la determinación de la tasa de crecimiento a largo plazo". Ello significa que se descarta la intervención directa del Estado en la vida económica, por lo que las funciones asignadas al Estado están más próximas a las concepciones neoclásicas que a las keynesianas, lo que es perfectamente comprensible dado que es allí donde estos modelos tienen sus fundamentos.

En concordancia con esta concepción general, al tiempo que tienden a reivindicar la importancia de cierto tipo de políticas públicas en la promoción del crecimiento, los nuevos modelos introducen la idea de la *gestión endógena* como medio para activar el potencial de cada territorio (nacional o subnacional) y, de esta manera, estimular su crecimiento. En este enfoque subyace la consideración de que, *en el ámbito de una economía globalizada, el objetivo básico de una gestión endógena debería ser aumentar la competitividad de los productos nacionales, regionales o locales, de manera de maximizar sus posibilidades exógenas.*

---

7 En la misma dirección, los nuevos modelos del comercio internacional consideran que "gran parte del comercio es el resultado de una especialización arbitraria basada en la existencia de rendimientos crecientes, en lugar de ser un esfuerzo consciente de aprovecharse de diferencias exógenas o recursos o productividad" (Krugman, 1992:13).

Bajo la creciente influencia de estas ideas se ha venido estructurando un nuevo enfoque de política regional, el cual al amparo de las concepciones sobre crecimiento y gestión endógenos, considera que "los modernos enfoques del desarrollo regional, tales como los del desarrollo endógeno y el de redes, indican que los obstáculos más importantes para el desarrollo deberían buscarse en las bajas capacidades empresariales y de innovación, la escasez de un saber hacer específico y la baja internacionalización de las economías regionales poco desarrolladas" (Capellin, 1992: 37). En este enunciado están claramente perfilados los criterios básicos de la nueva política regional que, en lo esencial, se propone configurar ámbitos más atractivos para la valorización del capital, de manera de promover el desarrollo de empresas más innovadoras y competitivas.

La crisis de la enseñanza regional-urbana: situación actual, incertidumbres y peligros

La gestión regional y urbana y, por lo tanto, los programas de enseñanza de esta materia, nacidos a la luz de las ideas predominantes en "la era de oro del intervencionismo" (Beaud y Dostaler, 1996), han debido enfrentar y asimilar esta compleja evolución, en la que se han producido cambios fundamentales en las explicaciones sobre crecimiento y en las propuestas sobre modalidades de regulación. No siempre esta tarea ha sido enfrentada exitosamente, pues hay elementos de juicio que permiten sostener que en muchos casos todavía la nostalgia por los saberes del período de auge del intervencionismo estatista y de la planificación normativa del desarrollo permanece viva en los planes de estudio respectivos.

Cuando se analiza el contenido de los programas de posgrado regionales y urbanos existentes, se observa que frente al conjunto de cambios ocurridos en las últimas décadas, se han ido perfilando diversas respuestas. Ante todo, cabe destacar que existen numerosas experiencias en las que se pueden observar significativos avances en la actualización de sus planes de estudio, producto de un esfuerzo sistemático y riguroso por incorporar una nueva perspectiva de enseñanza, más acorde con la dinámica, los condicionamientos y las restricciones del nuevo escenario socio-económico.

Sin embargo, también es posible encontrar un buen número de casos en los que la opción ha sido por mantener la confianza en el papel de la razón y la voluntad en el manejo de los procesos sociales y, por lo tanto, por conservar el énfasis en la enseñanza de una planificación normativa – más específicamente, en la planificación del desarrollo – con la certeza de que lo que estamos viviendo sólo es un circunstancial mal momento que no habrá de persistir por mucho tiempo. Es fácil comprobar que en muchos de estos casos se continúa

utilizando la denominación de planificación regional y urbana y que el lenguaje utilizado en las fundamentaciones respectivas corresponde en buena medida al utilizado en la época del "blueprint planning".

Así, no resulta extraño encontrar que muchos de tales planes de estudio continúen incluyendo materias como "teoría y práctica de la planificación", "métodos de planificación" o "planificación del desarrollo", sin que las especificaciones sobre su contenido permitan aclarar si allí realmente se ha optado por un nuevo enfoque. Durante el apogeo planificador de la posguerra, este tipo de asignatura incluía la enseñanza del conjunto de ritos y liturgias conducentes a la elaboración de los así denominados "planes de desarrollo económico y social". No cabe poner en duda que entonces había algo concreto para enseñar, pues desde que se partía de una incuestionable convicción sobre la efectiva viabilidad de la planificación del desarrollo, no había mayor dificultad en transmitir la teoría, las técnicas y los métodos a seguir a tales efectos, los cuales estaban perfectamente establecidos en un conjunto de textos guías[8]. En ellos se detallaba el papel y contenido del plan, los procedimientos y rutinas a seguir para su elaboración, los tipos de proyecciones y cuantificaciones requeridas, los tipos de modelos econométricos utilizables para ello, etc., etc. El hecho de que posteriormente el producto de la utilización de estos procedimientos y métodos no tuviera ninguna posibilidad de aplicación práctica efectiva es otra historia.

Sin embargo, cuando ahora, luego de toda la evidencia empírica que dejó la experiencia voluntarista de la posguerra, nos encontramos con asignaturas con denominaciones como las antes señaladas, resulta lógico preguntarse, ¿qué es lo que se puede enseñar actualmente bajo tales rótulos?. No resulta desatinado sospechar que en muchos casos siguen presentes las viejas ideas sobre "planificación del desarrollo" y, por lo tanto, la misma ingenua confianza en la posibilidad de la ingeniería social. En tal caso, cabe cuestionar la utilidad de un tipo de enseñanza que persiste en la transmisión de ideas y fórmulas obsoletas, que no tienen posibilidad alguna de volver a ser aplicadas.

Otra opción ha sido la de tratar de responder como sea, a través de una enseñanza esencialmente instrumentalista, a una demanda por capacidades para resolver problemas concretos, por saber hacer, por formar "practitioners". Este tipo de respuesta corresponde a los requerimientos de una sociedad excesivamente privatizada, donde hasta la investigación debe ser "practice oriented". Hay elementos de juicio para pensar que en esta opción muchas veces se termina transmitiendo "soluciones" o paradigmas de moda, de eficacia no probada, que supuestamente permitirían resolver problemas para los que todavía no hay respuestas claras.

---

8 Ejemplo destacado de ello son los ya mencionados manuales producidos en el ámbito de la CEPAL por Jorge Ahumada y Pedro Vuskovic, que constituían textos obligados para la enseñanza en los cursos que por entonces se impartían por toda la América Latina.

En este sentido, parece justificado cuestionar una enseñanza enfocada hacia algunos nuevos paradigmas en boga (distritos industriales, tecnopolos, descentralización, desarrollo local, etc.) y sobre las propuestas de crecimiento endógeno, acerca cuya validez y efectividad no se tiene mayor certeza, especialmente para el caso de países de la periferia capitalista. La debilidad de este tipo de respuesta a la crisis de la enseñanza urbano-regional de posgrado radica básicamente en el hecho de que la propia evolución de las teorías del crecimiento aún no ha perfilado un camino aceptable para enfrentar los grandes problemas de las regiones y ciudades de la periferia en un mundo en irrefrenable globalización.

Sin duda, atendiendo a los cambios que hemos vivido en estas últimas décadas, es necesario proceder a una radical revisión y actualización de los programas de enseñanza en materia urbano-regional. Reafirmando, en el seno de una sociedad en la que el instrumentalismo tiende a desdeñar los enfoques críticos, la necesidad de fortalecer la capacidad de investigar, analizar y explicar como atributos esenciales del quehacer universitario.

Referencias bibliográficas

BEAUD, Michel, DOSTALER, Gilles. *La pensée économique depuis Keynes*. Paris: Editions du Seuil, 1996.

BETTELHEIM, Charles (1951). *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Madrid: Editorial Tecnos, 1962.

CAPPELLIN, Ricardo. "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90". *Revista de Estudios Regionales*, n. 33, Málaga, 1992.

DEL RIO, Clemente, CUADRADO ROURA, Juan Ramón. "La importancia de los servicios a la producción en la nueva política regional". In: CURBELO, José Luis et al. *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*. Madrid: Fondo Europeo de Desarrollo Regional / Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994.

DE MATTOS, Carlos A. "Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional?". *Documentos del Instituto*, Serie Azul, n. 11, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, 1996.

HABERMAS, Jürgen. "A Philosophico-Political Profile". *New Left Review*, n. 151, Londres, mai. / jun. 1985.

ILPES. *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1966.

KALDOR, Nicholas. "Capital Accumulation and Economic Growth". In: LUTZ, F. A., HAGUE, D. C. *The Theory of Capital*. Londres: International Economic Association / Macmillan, 1965.

KRUGMAN, Paul. *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 1992.

LINDBLON, Charles E. "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, v. 19, 1959.

LUCAS, Robert. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, n. 22, jul. 1988.

MYRDAL, Gunnar (1957). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

POPPER, Karl (1944). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1973.

RICHARDSON, Harry W. *Regional Growth Theory*. London: The Macmillan Press, 1973.

ROMER, Paul. "Increasing Returns and Long Run Growth". *Journal of Political Economy*, v. 94, n.5, out. 1986.

_____. "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, out. 1990.

SALA-I-MARTIN, Xavier. *Apuntes de crecimiento económico*. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 1994.

SOLOW, Robert M. (1987). *La teoría del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

(Recebido para publicação em maio de 1998)

Carlos A. de Mattos é professor do Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Artigos

Cidades, Cidadelas e a Utopia do Reencontro - uma reflexão sobre tolerância e urbanismo*

Carlos B. Vainer

O exercício de uma reflexão sobre o tema da Cidade Tolerante, ou, se se prefere, das relações entre a cidade contemporânea e o desafio que lhe vem sendo lançado pela intolerância crescente, conduziu-nos a três momentos, ou registros. No primeiro deles, buscamos recuperar rapidamente em dois clássicos, Wirth e Simmel, fundadores de uma reflexão sociológica específica sobre a cidade, como foi tratada a questão da diversidade e da tolerância urbanas. No segundo momento, alinhamos sinteticamente algumas das principais características do urbanismo contemporâneo, entendido tanto como prática quanto como projeto para a cidade. Ao final, buscamos pensar acerca dos fundamentos possíveis de uma utopia urbana que, entre seus objetivos, contemplaria a cidade tolerante.

Momento I
Cidade: diversidade, tolerância e competição

Desde a Antiguidade, quando vemos surgir a experiência e a imagem da cidade, encontramos vivências e representações da diversidade e do encontro do diverso. Já Fustel de Coulanges destacava que os termos cidade (*cité*) e urbe (*ville*), ambos, cada um a seu modo, evocam o encontro, a reunião.

* Uma primeira versão deste texto foi apresentada e discutida no Seminário Internacional "Ciência, Cientistas e a Tolerância", promovido pela Universidade de São Paulo e pela Unesco, em novembro de 1997; sua publicação faz parte da cooperação entre o *Cadernos IPPUR* e *Les Annales de la Recherche Urbaine*.

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, N° 1, 1998, p. 33-46

"Cidade e urbe não eram palavras sinônimas no mundo antigo. A cidade era a **associação** religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de **reunião**, o domicílio e sobretudo o santuário dessa **sociedade**." (Fustel de Coulanges, 1975, p. 106. Grifo nosso)

O ritual seguido por Rômulo e seus companheiros no ato de fundação de Roma, símbolo máximo da cidade antiga, ilustra muito bem essa construção da cidade como lugar do encontro de homens vindos de diferentes terras; assim é que, após ter cavado um pequeno fosso de forma circular, o rei "lança neste o torrão de terra por ele trazido da cidade de Alba. Depois, aproximando-se, cada um dos seus companheiros lança, por sua vez, como Rômulo o fizera, um pouco da terra trazida consigo do país de origem." (Fustel de Coulanges, 1975, p. 107-108)

Após terem depositado na cidade que vai nascer a terra em que seus antepassados estavam sepultados, todos poderão assumir Roma como terra pátria, pois nos fundamentos da nova cidade encontra-se agora a terra de seus pais. Na verdade, mais que o encontro daqueles homens, a fundação da cidade celebra o encontro (pacto, associação) de suas famílias, linhagens e ancestrais.

A cidade moderna, que nasce como espaço ideal e idealizado da liberdade – em oposição à servidão dos homens do campo –, será, ela também, lugar de encontro. Para esta cidade, ao longo dos anos, décadas, séculos, se dirigiram homens e mulheres em busca de modos de vida menos opressivos. A longa e tortuosa construção da modernidade pode ser vista como um inexorável processo de urbanização.

Se Roma pode ser considerada como imagem mais acabada da cidade antiga, certamente são os Estados Unidos e suas cidades o melhor símbolo do processo de urbanização – entendido como processo de instauração, disseminação e crescimento das cidades – que marca a emergência e o desenvolvimento do capitalismo. E qual a marca dos habitantes dessas cidades?

"Uma das principais características do habitante urbano é a sua dessemelhança dos seus concidadãos. Nunca dantes tantos povos de traços diversos, como é o caso das nossas cidades, foram aglomerados em contato físico tão estreito como nas grandes cidades da América." (Wirth, 1973, p. 108)

Ao reunir homens e mulheres de todas as partes, este *urbanismo*, que se impõe como novo modo de vida, suscita a constituição de uma sociologia urbana cuja definição de cidade é inequívoca:

"Para fins sociológicos, uma cidade pode ser definida como um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de **indivíduos socialmente heterogêneos**." (Wirth, 1973, p. 96. Grifo nosso)

Ou ainda:

"O problema central do sociólogo da cidade é descobrir as formas de ação

e organização social que emergem em grupamentos compactos, relativamente permanentes, de grande número de **indivíduos heterogêneos**." (Wirth, 1973, p. 97. Grifo nosso)

Reunindo indivíduos heterogêneos, e não mais famílias ou linhagens, a cidade continua fiel a sua caracterização original: lugar de encontro do diverso.

Para a sociologia urbana da escola de Chicago, dimensão, densidade e heterogeneidade aparecem como variáveis chaves que interagem na qualificação do fenômeno urbano. De um lado, quanto mais numerosa a aglomeração, tendencialmente mais heterogênea será sua composição; por outro, quanto mais densa, tanto maior a probabilidade de encontros entre grupos e indivíduos heterogêneos.

Se tal é a cidade, e este o ambiente no qual estão postos os citadinos, o *urbanismo*, como modo de vida, impõe o aprendizado da (con)vivência com o diferente e, por conseguinte, exige a tolerância. Se a diferença / heterogeneidade é a qualidade mesma que define a cidade, o citadino é por definição o indivíduo tolerante. O contato continuado com "personalidades e modos de vida divergentes tende a produzir uma perspectiva relativista e um **senso de tolerância de diferenças**." (Wirth, 1973, p. 103. Grifo nosso)

Relativismo cultural, perspectivismo, tolerância... estaríamos diante de uma ingenuidade otimista que teria pretendido antever nos guetos urbanos americanos da primeira metade deste século a metrópole politicamente correta? Na verdade, a grande cidade é mais complexa ... e a sociologia urbana menos ingênua.

A leitura atenta do texto de Wirth esclarece que a cidade "não só **tolerou** como recompensou as diferenças individuais. Reuniu povos dos confins da terra porque eles **são diferentes e, por isso, úteis uns aos outros**." (Wirth, 1973, p. 98. Grifo nosso)

Vemos assim que *tolerância*, longe de ter em Wirth o sentido corrente de valor moral em si, aparece como atributo que permite acionar funcionalmente a heterogeneidade: a cidade *tolera* a heterogeneidade por sua utilidade. Essa tolerância pragmática, ou esse pragmatismo tolerante, que permite acionar utilitariamente a heterogeneidade, pouco tem a ver com o que seria uma vivência compartilhada das multiplicidade e riqueza propiciadas pelo contato (troca) intercultural.

Tolerância, nesse contexto, não é interesse ativo pelo outro; antes, é seu contrário, ou seja, **indiferença**. Isto é dito de forma explícita: as grandes cidades, e as cidades americanas em primeiro lugar, "são formadas de uma gama heterogênea de povos e culturas, de modos de vida altamente diferenciados entre os quais há apenas **um mínimo de comunicação, a maior das indiferenças e a maior tolerância**." (Wirth, 1973, p. 108. Grifo nosso)

Na esteira de Simmel, Wirth vai

buscar o termo francês *blasé* para qualificar a disposição mental e o comportamento citadinos: a estreita proximidade física proporcionada pela densa aglomeração de pessoas, de diferenças, de modos de vidas e culturas é acompanhada de grande distância social, distância que o comportamento *blasé*, a reserva, a indiferença ajudam a preservar. Isso explica por que "os contatos da cidade podem na verdade ser face a face, mas são, não obstante, impessoais, superficiais, transitórios e segmentários." (Wirth, 1973, p. 101)

Definitivamente, a tolerância de que aqui se trata não é a atitude mental que valoriza o que é específico a cada grupo e/ou indivíduo do mosaico urbano; trata-se, sobretudo, de um mecanismo que preserva o habitante da grande cidade dos infinitos face a face implicados pela e na vida metropolitana. Em Simmel, mais que em Wirth, a indiferença e o ar *blasé*, verdadeira segunda natureza (mental) do citadino (e do metropolita, em especial), constituiriam mecanismos de defesa graças aos quais seria possível manter o equilíbrio nervoso permanentemente ameaçado pela superexposição a contatos, estímulos, situações e contextos cambiantes. A barreira interposta ao excesso e à rápida sucessão de imagens e experiências, associadas às multiplicidade, densidade e heterogeneidade de coisas e pessoas, provocam "a incapacidade de reagir a novas sensações com a energia apropriada" (Simmel, 1973, p. 16) e, dessa forma, ajudam a manter o equilíbrio... mesmo se à custa de uma crescente indiferença.

Mas Simmel, que se mostra bem mais profundo que seus seguidores de Chicago, vai além:

"A essência da atitude *blasé* consiste no embotamento do poder de discriminar. Isto não significa que os objetos não sejam percebidos (...) mas antes que o significado e valores diferenciais das coisas, e daí as próprias coisas (e poderíamos acrescentar aqui as pessoas – CBV), são experimentados como destituídos de substância. Elas aparecem à pessoa *blasé* num tom uniformemente plano e fosco (...). **Esse estado de ânimo é o fiel reflexo subjetivo da economia do dinheiro completamente interiorizada**." (Simmel, 1973, p. 16. Grifo nosso)

Estamos longe, pois, de uma visão indulgente da realidade do citadino e do metropolita. Ao contrário, Simmel adverte que sua disposição mental para a tolerância, digo, para a indiferença, está fundada antes no des-conhecimento que no re-conhecimento da diferença (*"embotamento do poder de discriminar"*).

Por outro lado, em Simmel, diferentemente do que acontece com Wirth, não são apenas, nem principalmente, os fatores ecológicos (dimensão, densidade, heterogeneidade) que explicam esse modo de ser e de viver. Afinal de contas, a indiferença é, de forma direta e imediata, o dinheiro transformado em natureza humana, ou, se se prefere, o resultado subjetivo das relações objetivas fundadas no dinheiro, que a tudo iguala. Equivalente geral, o dinheiro

transforma todas as qualidades em quantidades e, nesse sentido, funda objetivamente a indiferença frente às coisas (e aos outros) que constitui a marca característica da subjetividade metropolitana. Pode parecer Marx, mas está em Simmel:

"O dinheiro se refere unicamente ao que é comum a tudo: ele pergunta pelo valor de troca, reduz toda qualidade e individualidade à questão: quanto? Todas as relações íntimas entre pessoas são fundadas em sua individualidade, ao passo que, nas relações racionais, trabalha-se com o homem como com um número, como um elemento que é em si mesmo indiferente." (Simmel, 1973, p. 13)

Não estamos apenas num espaço ecológico caracterizado pela dimensão, densidade e heterogeneidade; estamos também, e principalmente, sob o reinado do dinheiro, no espaço econômico e social dominado pelo mercado.

A proximidade ecológica pode ser, e muitas vezes é, a distância social e emocional. A reserva, que faz de nossos próprios vizinhos completos desconhecidos, "aos olhos da gente da cidade pequena, nos faz parecer frios e desalmados" (Simmel, 1973, p. 17). E como esse conjunto de processos psicossociais se passa sob a égide do dinheiro, no mundo do mercado e da competição econômica e social "o aspecto interior dessa reserva exterior é **não apenas a indiferença**, mas, mais freqüentemente do que nos damos conta, é uma leve **aversão, uma estranheza e repulsão mútuas**." (Simmel, 1973, p. 17. Grifo nosso)

A conquista da liberdade propiciada pela cidade, a explosão da individualidade e a convivência com o diverso não realizam a comunhão de homens que se reconhecem, valorizam e fertilizam mutuamente por sua diferença. No olhar relativamente pessimista de Simmel, ao qual não é totalmente estranha uma certa nostalgia de um mundo de relações interpessoais mais íntimas e afetivas, a hegemonia do dinheiro e do mercado impõe um processo de racionalização que acaba por desqualificar a diferença – afinal, o único valor é o valor de troca.

No universo mercantil movido pela competição, a diferença passa a ser buscada como vantagem competitiva: uma espécie de darwinismo intencional, em que cada competidor procura engendrar diferenças adaptativas que o posicionem vantajosamente face à concorrência. "É um fato decisivo que a vida da cidade transformou a luta com a natureza pela vida em uma luta entre os homens pelo lucro..." (Simmel, 1973, p. 22)

Colocado num ambiente no qual tudo é obra do próprio homem e do qual a natureza, por assim dizer, foi expulsa, o homem se comporta segundo o que se supõe ser a verdadeira lei (natural) da selva: a guerra de todos contra todos. O encontro é um permanente e tenso confronto.

Momento II
Cidade do mercado, mercado de cidades: as novas cidadelas

Qualquer leitura, mesmo que superficial, dos discursos políticos e técnicos que hoje dominam o debate sobre a realidade e a projeção futura de nossas cidades, encontrará quase unanimidade em torno a algumas idéias básicas:

a) o bom governo da cidade está fundado na busca da competitividade, no compromisso de explorar *vantagens comparativas* que qualifiquem a cidade para competir vantajosamente com outras cidades no mercado globalizado;

b) para vender-se no mercado de cidades, isto é, para tornar-se atrativa para os capitais que circulam no espaço sem fronteiras do mercado globalizado, a cidade deve oferecer, aos menores custos possíveis, infra-estruturas (particularmente de comunicações e transportes), qualidade de vida e ambiente favorável aos negócios; subsídios de vários tipos, isenções, cessão gratuita de terrenos, entre outras, são armas consideradas normais nesta guerra entre cidades;

c) a venda da cidade constitui um dos vetores centrais de todo e qualquer projeto urbano viável, e a produção e disseminação de uma imagem positiva faz da cidade uma mercadoria como outra qualquer.

Embora esse padrão de gestão urbana tenha larga trajetória nos Estados Unidos, através do que Harvey designou de *entrepreneurialism* (Harvey, 1996)[1], ele desembarca no Brasil, e de modo geral na América Latina, em sua forma mais sofisticada, pela mão de assessores catalães que, junto com o sucesso de Barcelona, vêm vender às municipalidades brasileiras sua *expertise*. Sob o pomposo título de *planejamento estratégico*, eles têm ajudado a traduzir em estratégias urbanas a lógica e dinâmica da acumulação flexível e globalizada.

Na verdade, o discurso corrente do *planejamento estratégico* se apresenta como uma sistematização de bom senso do que vem sendo praticado de forma cada vez mais generalizada. Assim, por exemplo, a constatação da concorrência entre cidades se transforma em proposta: "as cidades européias competem (como grandes empresas) para atrair investimentos e tecnologias e, portanto, empresas multinacionais que possam transferi-las."

---

[1] Uma visão geral, via de regra favorável, do que tem sido descrito como uma transposição dos métodos de planejamento e gestão (estratégicos) empresariais para o setor público, em geral, e para a gestão urbana, em particular, pode ser obtida, entre outros, em: Siembieda, 1994; Mintzberg e Jorgensen, 1995; Bryson, 1988; Kotler et al, 1994.

"A mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais." (Borja, Forn, 1996, p. 33)

O que chama a atenção nesse tipo de elaboração é que, pensada como sujeito em alguns momentos (como na primeira das frases citadas), a cidade é imediatamente concebida como objeto/coisa/mercadoria (como na segunda citação). Essa confusão ou ambigüidade talvez desvende um dos aspectos mais sedutores, e simultaneamente mais perigosos, do novo urbanismo, uma vez que cada um dos usos encobre e, simultaneamente, expõe o lugar da cidade no processo de globalização, tanto quanto o lugar do novo urbanismo nessa reconfiguração objetiva e subjetiva da cidade.

De um lado, é claro, a redução da cidade a coisa não deixa dúvida: a cidade não é representada como **coisa em si**, mas, claramente, como **coisa para o capital**, insumo e espaço de valorização do capital. E não do capital em geral, do capital em abstrato, mas de uma forma muito precisa e específica de capital: o capital transnacional, o capital que lidera e dirige o processo de globalização[2].

Em outros momentos, como destacamos, contraditoriamente, a cidade aparece como sujeito: as *cidades competem*, as *cidades devem*, as *cidades querem*. Alçadas à condição de protagonistas da aventura de nossa época (Borja, Forn, 1996, p. 36), as cidades convidam seus cidadãos, unidos na competição contra as outras cidades, a se investirem de um novo "patriotismo de cidade". E a própria definição de um "projeto de cidade mobilizador de recursos, energias e ilusões" torna necessária a "geração de um patriotismo de cidade que permita a seus líderes, atores e conjunto de cidadania assumirem com orgulho seu passado e seu futuro." (Borja, Forn, 1996, p. 46) Um governo urbano forte, carismático, estável torna-se indispensável à concretização dessa mobilização unificada e unificadora, em que a *cidadania* (!?) compartilha ilusões, celebra o passado suposto comum, sonha o mesmo futuro e segue os mesmos líderes.

A transformação da cidade em sujeito é fundamental para a subsunção do conjunto dos cidadãos numa entidade superior que a todos inclui e encarna. Não é necessário grande perspicácia para identificar no *patriotismo de cidade*

---

[2] É importante observar que a proposta catalã, que pretende encadear nitidamente as cidades à competição para *seduzir* e *atrair* o grande capital transnacional globalizado (e globalizador), não é a única. Em alguns autores americanos voltados para o mesmo tema, encontra-se uma posição mais matizada: há que criar um ambiente favorável para o negócio em geral. Para Porter, por exemplo, *"o governo deve deslocar seu foco do envolvimento e intervenção diretos para a criação de um ambiente favorável aos negócios."* (Porter, 1995, p. 68) Kotler et al (1994) propugnam que cada cidade identifique o mercado no qual tem maiores possibilidades de sucesso competitivo, criticando os que acham que há um e apenas um modo de inserção no mercado de cidades.

a faceta interna do *marketing*: *marketing* externo para vender a cidade no mercado globalizado de cidades, *marketing* interno para vender aos citadinos (tornar coesa a cidade) o projeto estratégico de sua transformação em mercadoria. Sob a unidade enfim reconquistada, vemos enterrados (para sempre? em toda parte?) o reconhecimento e a valorização da heterogeneidade constitutiva das cidades[3]. Pois para que serviu, no passado, e serviria, no futuro, o patriotismo, senão para atualizar a operação ideológica que consiste em transformar a diferença em identidade, o confronto em unidade, o antagonismo em harmonia?

A cidade competitiva é a cidade amigável para o grande capital, globalizado, flexibilizado, fluido. Embora escape ao escopo deste ensaio, não há como não mencionar que o esforço consagrado por cada cidade particular a dotar-se de estruturas de acessibilidade e comunicação, de infra-estruturas e serviços avançados, de ambientes sofisticados que reproduzam o gosto e o padrão de consumo de determinados segmentos sociais eles também globalizados etc., acaba por generalizar determinadas amenidades e externalidades que, em razão mesmo de sua generalização, perdem qualquer poder atrativo. Em outros termos, a competição entre cidades, na forma que tem assumido de luta pela atração de capitais, acaba tendo por resultado a minimização dos custos de circulação e relocalização de empresas e capitais, constituindo-se, dessa maneira, em importante contribuição (pública) ao próprio processo de globalização e deslocalização de capitais (privados).

Embora permanentemente reitere seu compromisso com o lugar e suas especificidades, o *planejamento estratégico*, de braços dados com o urbanismo pós-moderno, iguala e homogeneiza espaços[4]. O verdadeiro vencedor da competição em que estão lançadas as cidades não é qualquer uma delas, mas sim o capital deslocalizado, fluido, que, no processo, dispõe de um número cada vez maior de cidades ofertando, mais além de benefícios e gratuidades, adequadas condições (objetivas e subjetivas) locacionais.

E se lançarmos o olhar para dentro das cidades engajadas neste processo? O que têm apontado os estudos, mesmo

---

[3] No limite, à heterogeneidade será reconhecido valor sempre que demonstrar valor comercial em algum mercado solvável – turístico, de feiras e convenções etc. Nesses casos, como é notório no que diz respeito ao turismo, a diferença é consumida sob a forma de exótico, estereótipo destruidor ele também da vitalidade que subjaz à heterogeneidade.

[4] A pretexto da valorização do específico, e na esteira da crítica ao padrão estandardizado do modernismo, a arquitetura e o urbanismo têm produzido um novo tipo de estandardização, induzindo à reprodução repetitiva de certos padrões de empreendimentos: centros de comércio internacional, teleportos, áreas portuárias transformadas em centros de comércio e lazer, espaços de consumo padronizados pelos gostos e modos de vida das classes médias e abastadas etc. Para descrever esse movimento, Manuel Castells cunhou a feliz expressão *estandardização do não standard*.

os menos críticos, é o crescimento das desigualdades e dos processos de segmentação socioespacial no interior das cidades. Desemprego, precarização do emprego, cortes nos investimentos sociais, priorização dos gastos públicos voltados para a atração de investimentos e capitais externos, violência urbana, eis o quadro urbano em que estão lançadas, cada uma a sua maneira, a maioria das grandes cidades.

Embora em escalas e ritmos distintos, e, sobretudo, partindo de patamares pouco comparáveis, em todas as cidades assistimos ao aprofundamento das desigualdades e à construção de barreiras crescentes à circulação e ao contato entre grupos sociais diferenciados. Os condomínios fechados, os espaços comerciais fechados, os parques fechados, as grades e muros são a metáfora invertida de um mundo globalizado que se pretende cada vez mais sem fronteiras e que fez da queda de um muro – o de Berlim – seu estandarte.

Muros, concretos ou simbólicos, construídos dentro das cidades, são apenas parte da verdadeira muralha da China que se está construindo em torno das cidades. O fechamento interno dos espaços urbanos se prolonga e se projeta no fechamento externo da cidade: fechamento ao imigrante, ao estrangeiro. E não nos referimos apenas ao avanço notório dos racismos e chovinismos nos países centrais, mas à evolução de políticas governamentais ativas lançadas contra o ingresso e permanência de estrangeiros.

Assim, enquanto em 1976 apenas 6,4% dos países consultados pela ONU manifestavam ter políticas voltadas para reduzir os níveis de imigração (United Nations, 1989, p. 369), em 1995 nada menos de 83% diziam estar agindo para interromper (73%) ou reduzir (10%) a entrada de estrangeiros (United Nations, 1995, p. 31). E, sinal de que o alvo dessas políticas ativas (de estados nacionais que se pretendem cada vez menos interventores, nunca é demais lembrar) não se limita aos estrangeiros que acorrem às cidades, mas inclui os que nelas já se encontram instalados, mais de 50% dos governos declaram ter políticas para encorajar o repatriamento dos estrangeiros residentes (United Nations, 1995, p. 31)[5].

O mais espantoso é que, de forma absolutamente análoga, encontramos no interior do próprio território nacional brasileiro o avanço de políticas de discriminação contra migrantes pobres por parte de um número crescente de municipalidades. Em 1993 a revista *Veja* publicava matéria em que estimava em 50% o número de prefeituras gaúchas com ações concretas voltadas para impedir a entrada ou expulsar migrantes pobres (Vainer, 1996). No Triângulo Mineiro, no interior de São Paulo, no Paraná e em Santa Catarina é também expressivo o número de cidades que fecham suas portas.

---

[5] Mais impressionante, posto que aqui tratamos de estatísticas, é constatar que, entre 1975 e 1995, o número de refugiados e pessoas deslocadas involuntariamente passou de 2,5 milhões em 1975 para 23 milhões em 1993 e 27 milhões em 1995 (Vainer, 1996; Prencipe, 1996).

Cidadelas[6], não mais cidades. Cidadelas constituídas de outras tantas cidadelas em seu interior.

O que está em risco não é apenas tal ou qual segmento das populações dos países do terceiro mundo perseguidas e escorraçadas das grandes cidades do *Norte*, ou tal ou qual parcela das populações migrantes pobres que perambulam pelo território nacional à busca de condições mínimas de sobrevivência. Tampouco estamos diante de uma simples reiteração, ou mesmo aprofundamento, dos padrões de segregação social no espaço que, desde sempre, caracterizaram a cidade burguesa. O que está em risco é a própria possibilidade de preservação das construção e experiência históricas que, mais que qualquer outra, especifica a espécie humana: a cidade.

Momento III
Cidade e tolerância: a utopia possível contra o darwinismo urbano

Diferentemente de todos os animais, diz-nos Cassirer, o homem não vive diretamente no mundo físico-natural. Isso significa dizer que homens e animais não estão lado a lado, ou frente a frente, num mesmo mundo. O mundo humano é exclusivo do homem, pois nele "encontramos uma característica nova que parece ser a marca distintiva da vida humana." (Cassirer, 1994, p. 48) Essa marca distintiva é a capacidade de simbolizar[7].

"O círculo funcional do homem não é só quantitativamente maior; passou também por uma mudança qualitativa. O homem descobriu, por assim dizer,

---

6 Marcuse, no esforço de produzir uma tipologia das formas de segregação de espaços intra-urbanos, a exemplo de guetos e diferentes tipos de enclaves, propõe uma conceituação bem mais precisa e delimitada do que seria uma *cidadela*: "Uma cidadela é uma área espacialmente concentrada na qual os membros de um grupo populacional particular, definido por sua posição, relativamente aos vizinhos, superior em termos de poder, riqueza ou *status*, se congrega como meio para proteger e reforçar aquela posição." (Marcuse, 1997) Embora reconhecendo a utilidade do esforço de Marcuse e admitindo que muitas das nossas *cidadelas* são do tipo proposto pelo autor, usamos aqui o termo *cidadela* em seu sentido mais usual, que remete à noção de espaço (toda a cidade ou parte dela) fechado e protegido.

Segundo o *Aurélio*: "Cidadela. 1. Fortaleza defensiva duma cidade. 2. P. ext. Lugar onde se pode estabelecer defesa."

7 "A criação da significação é a qualidade distintiva e constitutiva do homem – a 'essência' humana de um velho discurso –, de modo que as relações entre os homens, assim como entre eles e a natureza, são organizadas pelos processos de avaliação e significação diferenciais." (Sahlins, 1976, p. 133)

um novo método para adaptar-se ao seu ambiente. Entre o sistema receptor e o efetuador, que são encontrados em todas as espécies animais, observamos no homem um terceiro elo que podemos descrever como o **sistema simbólico** (...). Comparado aos outros animais, o homem não vive apenas em uma realidade mais ampla; vive, pode-se dizer, em uma nova dimensão de realidade." (Cassirer, 1994, p. 48. Grifo do original)[8]

A partir dessa formulação, não fica difícil pensar a cidade como a metáfora maior criada pelo homem, ao longo da história, dessa sua especificidade – o animal que vive num mundo à parte, num mundo só seu... num mundo que não é o mundo físico-natural. Na cidade, de maneira evidente, o homem não está colocado diante de qualquer natureza: ela constitui, de maneira clara e inapelável, um mundo humano. Mundo de objetos (coisas), mundo de necessidades, impulsos e meios tanto de acicatar quanto de satisfazer desejos, esse mundo é uma invenção humana.

Na cidade, mais que em qualquer outro espaço-tempo, comprova-se a afirmação de Cassirer de que o homem "não pode mais confrontar-se com a realidade imediatamente; não pode vê-la, por assim dizer, frente a frente (...). Em vez de lidar com as próprias coisas o homem está, de certo modo, conversando constantemente consigo mesmo." (Cassirer, 1994, p. 48)

Isso permite dizer que a cidade não é apenas o lugar do encontro entre homens, ou seja, o lugar do encontro e da afirmação possível da diversidade da humanidade. Criada pelo homem como mundo especificamente humano, a cidade é ainda mais: é o lugar do encontro do homem consigo mesmo; ou, se se prefere, o lugar do encontro do homem com sua humanidade.

Verdadeira metáfora que simboliza o mundo (material e simbólico) criado pelo homem, a cidade que temos diante de nós é um resultado da história. Talvez fosse melhor dizer que ela assinala, marca, registra um momento na/da história – passagem do passado para o futuro. Ao funcionar como verdadeiro registro de que a história não é o passado congelado e mistificado acionado normalmente por patriotismos de todo o tipo, ao oferecer-se a uma leitura que permite rememorar os conflitos e as revoltas, as celebrações e os massacres, a cidade afirma a história como mudança. E ao fazê-lo sinaliza a possibilidade do futuro.

E aqui, uma vez mais, a cidade reitera a humanidade do homem, único dentre todos os animais a ter futuro: "Pensar no futuro e viver no futuro é uma parte necessária de sua natureza." (Cassirer, 1994, p. 92)

---

8 Em sua extraordinariamente rica e profunda polêmica com o pensamento de Marx, Sahlins destaca que faltou a Marx a percepção de que "os homens começam enquanto homens, em oposição aos outros animais, precisamente quando têm um conhecimento empírico do mundo enquanto conceito (de maneira simbólica)." (Sahlins, 1976, p. 181)

Assim, não é apenas para usar uma noção cara a Lefèbvre, como *obra* (já realizada), que a cidade se afirma como espaço-tempo inquestionável do encontro do homem consigo mesmo e com sua história. É também, e talvez sobretudo, pelo fato de que suas várias marcas e características, assim como a dinâmica social de que é portadora, tornam possível o futuro. E um futuro que "não é apenas uma imagem", mas que "torna-se um 'ideal'" (Cassirer, 1994, p. 93).

Enquanto invenção humana, a cidade recusa toda naturalização. A injustiça, a desigualdade, a segregação que a caracterizam não são imposições de qualquer natureza, fosse a natureza humana: são processos sociais, historicamente instituídos e, em conseqüência, historicamente superáveis. Enquanto morfologia (material) e representação (simbólica) de nossa sociedade, essa cidade denuncia a barbárie contemporânea e a intolerância pós-moderna que marcam este fim de século, mas simultaneamente sugere sujeitos sociais e práticas passíveis de construírem um urbano em que o direito à cidade – para usar uma outra expressão lefebvriana – seja uma condição de existência.

Ali onde as utopias foram concebidas, elas quase sempre tomaram a forma de uma cidade ideal. Será um acaso? Certamente não. Toda utopia celebra, de uma maneira ou de outra, o encontro dos homens, entre si e com sua própria humanidade. Um encontro em que a diferença não seja desigualdade, em que a tolerância não seja indiferença, em que a história não seja fetiche, em que o futuro não seja a reiteração *realista* do presente.

Para alguns a Utopia é uma fuga infantil dos processos reais, uma inutilidade que apenas impede a ação e a realização do possível. Preferimos ficar com Cassirer:

"A grande missão da Utopia é abrir passagem para o possível, no sentido de oposto a uma aquiescência passiva do estado presente real de coisas. É o pensamento simbólico que supera a inércia natural do homem e lhe confere uma nova capacidade, a capacidade de reformular constantemente o seu universo humano." (Cassirer, 1994, p. 104)

Nessas condições, a utopia de uma cidade justa e tolerante é fundamental, sempre e quando seja acompanhada de dois exercícios constantes: o exercício da crítica, teórica e prática, dos processos concretos – sociais, econômicos e políticos – que engendram e reproduzem a cidade injusta e intolerante; o exercício da vivência não programada da celebração e da festa, em que encontros autênticos se mostrem irredutíveis ao simulacro da espetacularização tão ao gosto do *marketing* urbano. Afinal, não será possível nem mesmo dar o primeiro passo sem a rejeição e superação de um certo tipo de realismo que se tornou álibi do novo modo de planejar e administrar a cidade, e que instaura como regra e modelo da cidade, de suas relações internas e externas, a simulação publicitária do encontro, a competição e o neodarwinismo urbano.

Referências bibliográficas

BORJ, J., FORN, M. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 32-47, 1996.

BRYSON, John. *Strategic planning for public and non profit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

CASSIRER, Ernst. *Ensaio sobre o homem. Introdução a uma filosofia da cultura humana*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

CASTELLS, M., BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, p. 152-166, 1996.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Demnis. *A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma*. São Paulo: HEMUS, 1975.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

_____. L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le "post-modernisme" dans la grande ville américaine. *Futur Antérieur* n. 29, Paris, p. 121-145, 1995/3.

KOTLER, P. et al. *Marketing público*. São Paulo: Makron Books, 1994.

MARCUSE, Peter. The enclave, the citadel and the guetto: what's changed in the Post-Fordist U.S. Cities. *Urban Affairs Review*, v. 33, n. 2, p. 228-264, 1997.

MINTZBERG, Henry, JORGENSEN, Jan. Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión y Política Pública* v. IV, n. 1, México, 1955.

MINTZBERG, Henry. *The rise and the fall of strategic planning*. Toronto: The Free Press, 1994.

PRENCIPE, Lorenzo. Políticas migratórias na Europa: rigor e fechamento. *Travessia - Revista do Migrante*, ano IX, n. 25, p. 15-17, 1996.

SAHLINS, Marshall. *Au cœur des sociétés. Raison utilitaire et raison culturelle*. Paris: Gallimard, 1976.

SIEMBIEDA, William. *Adaptation and application of strategic planning in the public sector*. Working Paper, Center for Research and Development, School of Architecture and Planning, University of New Mexico, 1994.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2 ed., 1973, p. 11-25.

UNITED NATIONS. *Trends in population policy*. New York: Department of International Economic and Social Affairs (Population Sudies 114), 1989.

_____. *Results of the Seventh United Nations Population Inquiry among Governments*. New York: Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, 1995.

VAINER, Carlos B. A violência como fator migratório: silêncios teóricos e evidências históricas. *Travessia - Revista do Migrante*, ano IX, n. 25, p. 6-9, 1996.

WIRTH, Louis. O urbanismo como um modo de vida. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2 ed., 1973, p. 90-113.

(Recebido para publicação em junho de 1998)

Carlos B. Vainer é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR / UFRJ

Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*

Rebecca Abers

Um número crescente de estudiosos e de formuladores de políticas públicas concorda que a melhoria da qualidade de vida em áreas urbanas pobres depende da capacidade dos moradores em formar redes sociais e organizações cívicas. Diversos trabalhos recentes argumentam que tal capacidade só se desenvolve com a retração do Estado, que tem historicamente impedido a formação de capacidade de auto-ajuda em comunidades pobres, tanto ao prover serviços de forma paternalista a indivíduos isolados quanto, especialmente no Terceiro Mundo, ao reprimir abertamente as organizações cívicas. Outros estudos, no entanto, demonstram que agentes e instituições do Estado podem promover o *empowerment* de comunidades pobres. Este artigo examina um exemplo particularmente notável de gênese de organização cívica a partir da ação do Estado.

Desde 1989, o governo municipal de Porto Alegre tem implementado "Orçamentos Participativos". Um dos objetivos centrais da política de Orçamento Participativo é transferir as decisões sobre a alocação de investimentos municipais em infra-estrutura – pavimentação, drenagem e rede de esgotos, construção de escolas etc. – para assembléias de bairros. Tal política levou a um aumento dramático no nível de participação política nos bairros mais pobres. A participação em assembléias de orçamento cresceu a cada ano, atingindo em 1995, à época de minha pesquisa, cerca de 14.000 pessoas. Novas organizações de bairro surgiram, em resposta ao Orçamento Participativo, muitas vezes

* Tradução de Alberto Lourenço.

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, N^{0} 1, 1998, p. 47-78

em regiões antes dominadas por associações de bairro fechadas e fracas que funcionavam quase exclusivamente como instrumentos de política clientelista. Ao substancial volume de investimentos em programas sociais se somou o esforço do Estado em capacitar os grupos cívicos a controlar esses investimentos, o que resultou em melhoria substancial de suas condições de vida.

Este artigo analisa como esse processo de *empowerment* cívico ocorreu.[1] A próxima seção irá examinar como agentes do Estado puderam ajudar comunidades sem experiência a se organizarem coletivamente. Em seguida, examino brevemente a história das associações de bairro de Porto Alegre e descrevo a política de orçamento. O foco central do artigo é uma região da cidade que, antes de 1989, não tinha virtualmente experiência alguma de participação ampla e de organização cívica. Mostramos como a política de orçamento desencorajou formas clientelistas de ação e promoveu a participação de grupos, que não apenas lutaram coletivamente para conseguir investimentos em seus bairros mas também aprenderam a trabalhar em cooperação com grupos de outros bairros em questões mais amplas.

Clientelismo, associativismo e o Estado

Temos ouvido com freqüência que instituições democráticas fortes só se formam quando fortes grupos cívicos forçam o Estado a representá-los. Ou seja, a organização da sociedade civil é vista como condição prévia para a democratização. Em estudo recente e bem conhecido, por exemplo, Putnam (1993) argumenta que a principal explicação para a emergência de instituições democráticas no norte da Itália é seu longo passado de organização cívica, um legado de quase mil anos. Tal visão do processo de democratização é fortemente

[1] Ver Abers (1997) para um exame mais detalhado das questões aqui tratadas. O trabalho se baseia em ano e meio de pesquisa de campo em Porto Alegre entre 1993 e 1997, financiado pela Inter-American Foundation, Fullbright U.S. Student Program, e pelo UCLA Latin American Center. A pesquisa envolveu entrevistas em profundidade com mais de 50 funcionários do governo e com mais de 40 participantes do orçamento. Também participei da formulação e da aplicação de uma pesquisa por amostragem que ouviu 622 participantes do Orçamento de todas as regiões da cidade, além de ter conduzido pesquisa participante em mais de 100 assembléias e reuniões de bairro. A pesquisa participante e as entrevistas focalizaram especialmente duas regiões da cidade, uma com longa história de organização cívica e outra onde as organizações eram frágeis. Este artigo focaliza a segunda. Uma versão do mesmo, em inglês, será publicada em *Politics and Society*, pela Sage Publications, em Thousand Oaks, CA, em dezembro de 1998.

determinista: apenas as regiões dotadas de uma cultura de associativismo profundamente entranhada teriam potencial para desenvolver instituições de Estado transparentes, ágeis e participativas. Outros autores, contudo, sugerem que uma cultura de organização cívica pode ser construída em regiões onde as comunidades não se beneficiam de tais tradições seculares. Em trabalho recente sobre "democracia associativa", Cohen e Rogers (1992) argumentam que ambientes associativos são, na verdade, "artefatos". Redes de organização cívica podem, segundo eles, ser criadas e transformadas, na medida em que o ambiente institucional e o balanço de poder também mudam. Este artigo tenta discutir como, sob certas circunstâncias, o trabalho de atores estatais pode ser a força transformadora que ajuda a promover o crescimento do associativismo.

Não dispondo da longa história cívica do norte da Itália, o Brasil se assemelha muito mais ao sul daquele país, onde, argumenta Putnam, tradições clientelistas têm inexoravelmente suprimido o esforço de organização da sociedade civil. Em sistemas clientelistas, as facções no poder usam recursos do Estado como favores pessoais a uma vasta clientela que, em troca, mobiliza os votos para seus benfeitores. No Brasil, a tradição clientelista resultou no desenvolvimento de máquinas políticas que ligam chefes locais a políticos estaduais ou nacionais através da troca de favores. Nas cidades, as associações de bairro desempenham papel crucial nessa ligação. Cabos eleitorais controlam talvez a maioria das associações de bairro e as utilizam na mobilização de votos para seus candidatos e na intermediação de promessas e favores aos residentes.[2]

As associações clientelistas são caracterizadas por seu caráter fechado e não-participativo. Ao contrário das organizações coletivas de protesto, que, para pressionar políticos, se valem do número de participantes, as associações clientelistas obtêm benefícios através de uma relação exclusiva entre os líderes comunitários e seus chefes políticos. Em sistemas clientelistas, a construção de laços sociais entre clientes é fortemente desencorajada e substituída por relações sociais "baseadas em laços individuais com superiores ao invés de em características comuns ou laços horizontais entre seguidores" (Scott, 1972:97, em Graziano 1976:154). No contexto clientelista, formas participativas de organização civil são raras por duas razões: de um lado, porque existem poucos incentivos à organização coletiva, uma vez que o meio privilegiado de obtenção de benefícios não são o protesto e a pressão, mas a relação pessoal de troca articulada por líderes comunitários isolados. De outro, porque há muito pouco incentivo à organização coletiva; as pessoas têm pouca **experiência prévia de ação cooperativa**. Num contexto em que "dois clientes de um mesmo chefe

[2] Sobre clientelismo no Brasil, ver Hagopian (1996) e Diniz (1982). Sobre o papel específico das associações de bairro nas máquinas clientelistas, ver Diniz (1982), Banck (1986) e Gay (1990).

político sem laços diretos entre si...não têm a oportunidade de desenvolver normas gerais de reciprocidade e nem podem recorrer a um passado de colaboração mútua" (Putnam, 1993:175), as pessoas têm pouca informação sobre o comportamento dos outros e duvidam de que a cooperação possa ser frutífera. Para Putnam, a conjugação da falta de incentivos com a falta de experiência de cooperação cria um círculo vicioso de não-organização muito difícil de se quebrar. Onde a cooperação não é comum, as pessoas se ressentem da falta de bases para confiança mútua (pelo menos fora do círculo da família). O resultado é um alto nível de discórdia e de isolamento individuais que torna a organização difícil (*Ibid.*:177).

Recentemente, outros autores mostraram que certo tipo de instituições de Estado, em geral criadas de cima para baixo, pode induzir o ativismo cívico em comunidades com pouca experiência prévia de cooperação. Em um número da revista *World Development*, Peter Evans (1996) reuniu uma série de estudos que relatam formas de *empowerment* induzido pelo Estado. Ostrom (1996) e Watson (1995) descrevem a política de construção participativa de esgotos em Recife, que foi diretamente estimulada por atores estatais. Lam (1996) argumenta que o sucesso de uma política de irrigação descentralizada em Taiwan brotou das relações próximas e flexíveis entre atores estatais e agricultores envolvidos. Fox (1991,1996) mostra que, mesmo em um contexto autoritário, setores reformistas da burocracia mexicana puderam promover políticas que fortaleceram e transferiram poder para organizações camponesas. Em livro recente, Tendler (1996) revela como o governo do Ceará evoluiu de "mau para bom" com a implementação de políticas de assistência direta à organização da sociedade civil nos municípios. Em todos esses casos, tanto as relações próximas entre atores estatais e cidadãos, quanto o fato de que as políticas públicas explicitamente encorajaram a organização cívica, levaram não só ao fortalecimento de grupos cívicos, mas também ao aumento de sua capacidade política de pressionar pela transparência no governo e por políticas públicas efetivas. Esse círculo virtuoso de comunicação e confiança, a que Evans chama de "sinergia Estado–sociedade", sugere que a relação entre sociedade civil e instituições democráticas fortes está longe de ser um processo simples, unidirecional, de baixo para cima.

Para entender como atores estatais podem promover o associativismo, convém examinar a literatura sobre movimentos sociais, que desde há muito vem tentando explicar por que as pessoas se mobilizam. Diversos autores assinalaram que explicações econômicas não são satisfatórias: a propensão a se associar não está relacionada a certos níveis de miséria ou bem-estar. Fatores políticos parecem explicar melhor por que a organização cívica eclode em certos momentos e lugares e não em outros. Mudanças e descontinuidades no cenário político geram "janelas de oportunidade" das quais "ambientes

propícios" que convençam as pessoas de que a ação coletiva será frutífera podem emergir (Tilly, 1978:98-142; Tarrow, 1994). "Os movimentos sociais se constituem quando cidadãos comuns, algumas vezes encorajados por líderes, respondem às mudanças nas oportunidades que reduzem os custos da ação coletiva, revelam aliados potenciais e mostram onde as elites e as autoridades são vulneráveis." (Tarrow, 1994:18)

Ao mesmo tempo, estudos têm mostrado que em geral pessoas mais pobres só se mobilizam com ajuda externa. "Agentes externos" podem ajudar as pessoas a conseguir recursos financeiros ou a adquirir o traquejo político necessário para que possam tomar partido das "janelas de oportunidade". Os mais dotados de recursos, tais como setores insatisfeitos da elite e grupos organizados em busca de alianças, podem prover os recursos e competência técnica que tornam a mobilização possível aos mais pobres e menos experientes (Jenkins, 1983; McCarthy and Zald, 1977; Tilly, 1978:52-97). Na América Latina, a Igreja Católica, líderes estudantis, militantes de esquerda, organizações não-governamentais e profissionais liberais têm historicamente desempenhado um papel crucial de ajuda para que organizações populares se fortaleçam.[3]

Em sua maior parte, a literatura sobre movimentos sociais vê o impacto do Estado na organização cívica como indireto. Considera-se pouco provável que o Estado encoraje a formação de grupos cívicos autônomos, e qualquer tentativa de agir como "agente externo", intervindo diretamente em comunidades locais, ajudando associações a desenvolver capacidade de organização, não é mais do que uma simples tentativa de cooptá-las. Porto Alegre nos oferece um exemplo raro. Atores estatais inovadores assumiram um papel mais pró-ativo, não apenas ao criar um ambiente propício à promoção explícita de grupos cívicos, mas também ao trabalhar próxima e diretamente com as comunidades para ajudá-las a se organizar[4]. O exame de como isso ocorreu pode nos ajudar a repensar o potencial da relação entre Estado e sociedade civil.

---

[3] Para o Brasil, Jacobi (1989) argumenta que, enquanto a "janela de oportunidade" criada pelo enfraquecimento da ditadura promoveu o crescimento dos movimentos populares no início dos anos 80, o trabalho de uma vasta gama de agentes externos explica por que alguns desses movimentos foram mais fortes em alguns bairros e regiões do que em outros.

[4] Embora raro, o caso de Porto Alegre tem precedentes. Para um interessante estudo de política similar em uma cidade norte-americana, ver o trabalho de Haeberle (1989) sobre um Programa de Participação em Birmingham, Alabama. Como em Porto Alegre, Haeberle conclui que o esforço do governo local na promoção da participação dos cidadãos fortaleceu dramaticamente o ambiente associativo naquela cidade.

Organizações de bairro e a política de Orçamento Participativo em Porto Alegre

Nos vinte anos de democracia anteriores ao golpe de 1964, Sociedades de Amigos de Bairro (SABs) começaram a surgir nas cidades brasileiras. Essas primeiras associações de bairro, formadas em grande parte por moradores pobres em busca da extensão de serviços públicos a seus bairros, raramente mobilizavam grande número de pessoas. Preferindo a negociação com políticos locais, líderes comunitários arregimentavam votos na comunidade em troca de promessas de investimento quando seus candidatos fossem eleitos. Na medida em que ganhavam importância ao longo das décadas de 50 e 60, as SABs se multiplicavam nas grandes cidades brasileiras, que então experimentavam crescimento explosivo (Alvarez, 1993: 195; Kovarick e Bonduki, 1988; Singer, 1980). Em Porto Alegre, a maioria das associações era ligada ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido populista de centro-esquerda que tinha um discurso de defesa dos direitos dos trabalhadores e uma prática de cooptação a qualquer preço de organizações cívicas e sindicatos. Em 1959, foi criada uma rede estadual de SABs, a Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairros, ou FRACAB. Essa organização passou a coordenar as relações clientelistas entre as associações e os líderes políticos do PTB (Baierle, 1993:97-98).

Em 1964, com o golpe militar, o PTB foi extinto e a FRACAB, tomada pelo partido dos militares, a ARENA. As SABs que continuaram ativas assim permaneciam para apoiar o regime e em geral evitavam demandas ao poder. Quando o regime começou a se enfraquecer, após 1974, novas possibilidades para políticas clientelistas começaram a emergir. A ARENA procurava amealhar apoio para o regime e em troca distribuía favores aos correligionários (Hagopian, 1996). Mas, ao fim dos anos 70, o repúdio aos militares se alastrava e uma miríade de movimentos de protesto ganhava força e momento. Durante o regime militar, intensa migração campo-cidade causou o inchamento das cidades e a proliferação de bairros pobres e favelas totalmente destituídos de infra-estrutura básica. Para a vasta maioria dos bairros, as vagas promessas e a troca miúda de favores com os líderes comunitários nem de perto satisfaziam as carências de transporte, pavimentação, água tratada, esgotos, postos de saúde e outros serviços. Ao mesmo tempo, o enfraquecimento político do regime militar o tornava mais atento às demandas da população. Essa brecha criou as condições para o surgimento de um novo tipo de associação de bairro nas cidades brasileiras, associações que recusavam o jogo clientelista.

Em Porto Alegre como em outras cidades, durante esse período, grupos de pessoas começaram a contestar as lideranças clientelistas que controlavam as associações de bairro, criando organiza-

ções mais abertas e participativas que procuravam obter benefícios para seus bairros através de pressões e protestos em vez de negociações de caráter pessoal a portas fechadas. Com a ajuda de "agentes externos" – tais como ativistas da ala progressista da Igreja Católica e organizações não-governamentais locais –, grupos de bairros formaram coalizões em três regiões da cidade onde os ativistas "combativos" eram mais fortes: as favelas dos morros da região do Cruzeiro e Glória e a área operária da região norte, onde está situada a maioria das indústrias de Porto Alegre. No início dos anos 80, manifestações de massa ocorreram nessas três regiões, na esteira de lutas contra a transferência forçada de famílias e por obras de infra-estrutura. Por volta de meados dos anos 80, as coalizões haviam se tornado fortes organizações de protesto e desempenhavam importante papel na política local. Ao contrário das associações clientelistas, elas eram representativas, participativas e visceralmente avessas a negociações pessoais a portas fechadas. Prevalecia uma ideologia de igualdade, de direitos humanos e de participação das bases, o que envolvia grande número de residentes (Baierle, 1993).

No entanto, em momento algum tais comunidades "combativas" representaram mais de um terço das associações de bairro (Baierle, 1993)[5]. Embora, por volta do fim dos anos 80, várias outras regiões da cidade houvessem formado coalizões similares, a maioria dos bairros de Porto Alegre era ainda dominada por associações clientelistas, também em expansão, especialmente sob a égide do PDT (Partido Democrático Trabalhista), sucessor do PTB de antes do golpe militar. O PDT havia construído uma poderosa rede de líderes de bairro que foi crucial para a eleição de seu candidato à prefeitura em 1985. Vasta parcela da periferia mais pobre da cidade continuava praticamente desmobilizada, e suas associações permaneciam controladas por cabos eleitorais que desencorajavam formas mais participativas de organização.

Em 1988, de forma surpreendente, Olívio Dutra, o "azarão" candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou a eleição para Prefeito de Porto Alegre. O PT é um partido de linha social-democrata, fundado em 1980 a partir de uma coalizão de movimentos de base, sindicatos combativos, ex-militantes de organizações de esquerda, intelectuais e setores progressistas da Igreja Católica. Embora tendo um bom número de antigos militantes de organizações de esquerda entre seus fundadores, o PT sempre procurou criticar e se distanciar do centralismo característico dos partidos de esquerda anteriores. O PT é organizado em núcleos – pequenos grupos em bairros, escolas e locais de trabalho – que se reúnem, tomam decisões e elegem delegados para as con-

[5] Essa estimativa toma como associações "combativas" as afiliadas à UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), uma federação metropolitana de associações criada pelas lideranças "combativas".

venções zonais, municipais e regionais. A idéia é assegurar um processo de decisão de baixo para cima em que uma ampla base, enraizada nos movimentos populares, possa ter contato com a liderança do partido. Ao longo dos anos 80, uma vaga concepção de um sistema de governo análogo à estrutura partidária do PT foi se formando dentro do partido. A proposta básica era desenvolver uma rede de "conselhos populares" em bairros e locais de trabalho que no futuro iria assumir muito do poder de decisão do governo. Por volta do fim da década, a plataforma do partido se centrava em torno de dois temas: a re-orientação das prioridades de governo para os mais pobres e a participação popular.[6]

Em 1989, quando o PT assumiu o poder em Porto Alegre, a plataforma do partido proclamava a criação de conselhos participativos em todas as instâncias e níveis de tomada de decisão. Mas, uma vez no governo, a administração petista encontrou inúmeras dificuldades para a implementação dessas idéias. A estrutura do governo se desmantelara, falida pela gestão anterior. A nova administração, liderada por um grupo de ativistas com pouca ou nenhuma experiência de governo, logo percebeu que apenas prover de serviços básicos a população era tarefa difícil o bastante. Paralelamente, embora existissem fortes organizações civis em algumas partes da cidade, a maioria dos bairros não tinha associações que pudessem representá-los com legitimidade em fóruns participativos. Foram necessários vários anos para que as iniciativas participativas se afirmassem e ainda mais para que bairros historicamente desmobilizados começassem a participar efetivamente.

O Orçamento Participativo foi criado em 1989 e ao longo dos anos se tornou o mais ambicioso programa participativo da administração municipal. A cidade foi dividida em 16 "regiões do orçamento participativo", obedecendo ao contorno das coalizões de bairro e, onde estas não existiam, a limites geográficos mais gerais. Cada uma dessas regiões sedia duas rodadas de assembléias em que representantes do governo fazem circular informações sobre o orçamento municipal e, ao fim, são eleitos os representantes para os fóruns anuais. Após a primeira assembléia, em reuniões promovidas em cada bairro, os moradores definem listas de prioridades de investimento divididas em sete categorias, de pavimentação e drenagem até a construção de novas escolas. Na segunda assembléia elegem-se os delegados para cada um dos 16 Fóruns Regionais do Orçamento Participativo. Os delegados são eleitos na proporção de um para cada dez participantes das assembléias. Assim, cada bairro é representado no Fórum na proporção em que enviar moradores às assembléias. Também na segunda assembléia, cada região de orçamento elege dois delegados e dois suplentes para o Conselho do Orçamento Participativo, que funciona ao nível municipal. Nos meses que se

6 Sobre a história e a ideologia do PT, ver Gadotti e Pereira (1989), Keck (1992) e Meneguello (1989). Sobre as experiências de outras administrações municipais do PT, ver Abers (1996), Alvarez (1993) e Nylen (1996, 1997).

seguem às grandes assembléias regionais, os delegados dos Fóruns Regionais negociam entre si e apresentam uma "lista regional de prioridades" para projetos de infra-estrutura em cada categoria de investimento. O Conselho do Orçamento Participativo decide a distribuição de recursos para cada categoria de investimento entre as regiões. Em seguida, determina a lista de projetos em cada região de tal forma que os bairros a que os Fóruns Regionais atribuíram prioridade sejam os primeiros a ter seus projetos incluídos no Orçamento Municipal do ano. Tanto o Conselho quanto os Fóruns Regionais têm outras atribuições. Os Fóruns monitoram a execução dos investimentos e discutem regularmente com funcionários do governo sobre serviços municipais de forma mais geral. O Conselho supervisiona a formulação de todo o Orçamento Municipal, aprovando os planos de investimento de cada órgão da administração direta e indireta. Em 1994, cinco "Fóruns Temáticos" foram acrescentados ao processo de orçamento participativo. Seguindo a metodologia adotada nos Fóruns Regionais, grandes assembléias elegem delegados, que discutem, de forma mais ampla, questões de políticas municipais como desenvolvimento econômico, transporte, educação e saúde. Também se elegem representantes para o Conselho Municipal de Orçamento nessas assembléias. Mas, mesmo depois da criação dos Fóruns Temáticos, a maioria dos participantes no processo orçamentário continuou voltada para a discussão de como os investimentos devem ser alocados.

Em trabalho anterior discuti minuciosamente como o processo de orçamento evoluiu e por que se tornou a política mais importante da administração do PT, enquanto outros programas participativos atingiram proporções bem mais modestas (Abers, 1997). Em síntese, na tentativa de angariar apoio político mais amplo, o Orçamento se mostrou mais viável do que outras políticas participativas. Por um lado, o Orçamento Participativo encarnava dois principais pontos programáticos da plataforma petista: promoção da participação popular e re-orientação do gasto público em favor dos mais pobres. Nisso, atendia a demandas específicas das coalizões de bairro "combativas": alocação sistemática de recursos nas regiões mais pobres e controle sobre as decisões de investimento pelos próprios moradores.

Por outro lado, o Orçamento Participativo era um grande trunfo político. Obras de infra-estrutura relativamente simples eram altamente visíveis e imediatamente afetavam as vidas de um grande número de pessoas. Embora parcelas da elite – especialmente grandes proprietários de solo urbano – estivessem então pagando mais impostos para financiar tais investimentos, outras, como empresas de construção, se beneficiavam com o aumento do gasto público em infra-estrutura. Uma parcela cada vez maior da classe média também apoiava o Orçamento Participativo, visto como a tão ansiada resposta à tradição de decisões a portas fechadas, corrupção e favoritismo, que resultavam em dilapidação dos recursos públicos.

Talvez mais importante ainda seja o fato de a política de orçamento ter demonstrado uma tremenda capacidade de mobilização. Na medida em que as pessoas percebiam que ao se mobilizarem conquistavam benefícios tangíveis para suas comunidades, a participação em associações de bairro se multiplicava. Embora a maioria dos participantes do Orçamento não fosse militante do PT, tornava-se simpática ao partido à proporção que o governo cumpria seu compromisso em atender às suas reivindicações. Essa legião de lideranças de bairro foi decisiva para a manutenção da política de orçamento. Em várias ocasiões os participantes encheram as galerias da Câmara Municipal para exigir que os vereadores aprovassem sua proposta orçamentária ou votassem pelo aumento de impostos que financiariam os investimentos que demandavam. Também ajudaram a angariar apoio para os candidatos do PT em época de eleições, embora não de forma clientelista. Em vez de oferecerem votos em troca de favores, os participantes contribuíam para a reeleição de quem tinha efetivamente atendido a suas reivindicações de forma aberta e transparente. O apoio gerado pela política de orçamento contribuiu decisivamente para que o PT se reelegesse duas vezes e mantivesse os altos índices de aprovação que desfruta até hoje.

Do clientelismo à cooperação: a Região do Extremo Sul

O resto deste artigo irá examinar como o Orçamento Participativo conseguiu mobilizar bairros antes dominados por lideranças clientelistas e como isso resultou no fortalecimento da sociedade civil em Porto Alegre. Focalizarei uma região onde fiz observação participante e conduzi extensas entrevistas: a Região do Extremo Sul. No passado, o Extremo Sul de Porto Alegre, bela região de verdes colinas margeando o Rio Guaíba, era mais conhecido pela comunidade ribeirinha do Belém Novo, o balneário mais acessível até meados do século. Mas, quando a pavimentação de estradas tornou mais fácil o acesso ao litoral, Belém Novo perdeu sua importância como local de férias e lazer. A partir dos anos 60, o banho nas águas do balneário se tornou impossível, tal a poluição causada pelo rápido crescimento de Porto Alegre. O Extremo Sul passou a ser ignorado pelos governos municipais uma vez que o desenvolvimento se deslocava na direção da área industrial ao norte da cidade. Mas, por volta dos anos 80, a região sul, ainda predominantemente rural, se tornou região de expansão, não de investimentos produtivos, mas de famílias em busca de moradia barata. No Extremo Sul, os setores mais pobres da classe média ainda podiam comprar um lote de bom tamanho, embora em loteamentos totalmente des-

providos de serviços de infra-estrutura básica. Ao longo das estradas de terra da região, surgiram dezenas de loteamentos populares e pequenas invasões onde se agrupavam os que não conseguiam moradia nem nos cortiços nem nas favelas da cidade. Em 1990, cerca de 24.000 pessoas viviam na região. A Figura 1 mostra um mapa dessa região, identificando as maiores aglomerações.

Como em várias outras regiões da cidade, organização comunitária abrangente era algo virtualmente inexistente no Extremo Sul antes da administração do PT. As associações de bairro oficiais eram dominadas por alguns dos moradores mais ricos que mantinham laços clientelistas com partidos políticos, especialmente com o PDT. A maioria dos bairros e aglomerações da região não possuía associação ou só possuía associações fechadas à participação. Exceto a parte antiga de Belém Novo, nenhum dos bairros e comunidades da região dispunha de saneamento básico, drenagem e pavimentação. O transporte para a cidade era caro e extremamente demorado. Ocasionalmente, candidatos passavam pela região prometendo as tão necessárias obras, mas, quando eleitos, as promessas não eram cumpridas. Com a administração do PT, uma dramática transformação nesse quadro ocorreu como conseqüência da política de Orçamento Participativo.

Figura 1
Mapa da Região Extremo Sul de Porto Alegre

Mobilizando os moradores

Num esforço para melhorar o nível dos serviços no sul de Porto Alegre, a administração petista, em seu primeiro ano, criou o Centro Administrativo Regional (CAR) em Restinga, região adjacente ao Extremo Sul e mais densamente povoada. Os funcionários do CAR tinham a difícil tarefa de contatar as lideranças dos bairros do Extremo Sul e promover a participação no Orçamento. Como se não bastasse a dificuldade natural de trabalhar em região tão vasta e esparsamente populada, a falta de recursos no início da administração tornava tudo ainda mais difícil. Sem dispor sequer de um automóvel para percorrer a região, a única forma de convocar a participação nas assembléias era o contato por correio com as associações de bairro oficiais. A maioria dessas era de associações tradicionais, não-participativas e clientelistas. Os líderes de associação foram convocados para a primeira assembléia do Orçamento Participativo em 1990. A eleição para os cargos de representantes do Extremo Sul no Conselho de Orçamento, com baixíssimo quórum, foi vencida por dois dos mais ricos moradores da região: um deles, o maior proprietário de terras na região do Lami, o outro, um ambicioso político que mais tarde seria eleito vereador pelo PDT. Sem fazer maiores esforços para se reunir com os moradores do Extremo Sul, esses dois conselheiros formularam uma longa e desordenada lista de reivindicações, a maioria das quais não atendida por uma administração que em seu primeiro ano não tinha quase nenhum recurso para obras de infra-estrutura.

No ano seguinte, a assembléia anual da região reuniu 80 pessoas, a maior parte ainda da área de Belém Novo. Os novos conselheiros de orçamento eleitos eram um militante do PT ligado à Igreja Católica Progressista e um político a serviço de um deputado estadual conservador. Para se informarem das carências da região, os dois percorreram o Extremo Sul conversando com os moradores. Ainda assim, só ocorreu uma assembléia geral para a definição de prioridades. O primeiro grande investimento da administração no Extremo Sul, a pavimentação da Estrada do Chapéu de Sol, foi decidida a portas fechadas pelos conselheiros. "Se tivesse havido participação, de fato", um líder comunitário que entrevistei observou, "essa estrada nunca teria sido escolhida pois quase ninguém mora por ali" (Pedrosa).[7]

Ainda assim, a Estrada do Chapéu de Sol causou um importante "efeito demonstração". Como um diretor do CAR notou: "...mesmo não sendo um projeto importante do ponto de vista técnico, a estrada mostrava que com o Orçamento Participativo as obras realmente aconteciam". Muitos moradores do Extremo Sul tiveram conhecimento do Orçamento Participativo ao procurarem o CAR para saberem por que a Estrada do

[7] Todos os nomes de participantes do Orçamento que entrevistei são fictícios.

Chapéu de Sol estava sendo pavimentada e para pedirem benefício semelhante para seus bairros. A resposta era invariavelmente uma síntese do Orçamento Participativo: "Se vocês querem obras em seu bairro, organizem-se e participem das assembléias de orçamento do ano que vem".

Além de informarem os que o procuravam com reivindicações, o pessoal do CAR também percorreu a região – em especial depois de 1991, quando passou a dispor de um automóvel – contatando potenciais lideranças de bairro. Uma grande "descoberta", em 1992, foi o Senhor Azevedo, um ferroviário aposentado, cheio de energia, que havia sido militante do Partido Comunista Brasileiro durante a ditadura. Vendo nele um "líder potencial", o diretor do CAR o encorajou a fundar uma associação de bairro. Outro bairro, Lageado – que sofria com a falta de água potável –, também começou a se mobilizar depois que funcionários do CAR encorajaram os moradores a comparecer às assembléias. Em resposta a esses esforços, em 1992 a mobilização para as grandes assembléias regionais de orçamento no Extremo Sul se intensificou: quinhentas e sessenta e nove pessoas compareceram à segunda rodada de assembléias, em sua maioria moradores dos bairros de Lageado e de Ponta Grossa. O Senhor Azevedo e um morador de Lageado foram eleitos para o Conselho Municipal de Orçamento, e pela primeira vez se promoveram assembléias regulares de delegados. Conforme o esperado, as prioridades oficiais para a região naquele ano foram a pavimentação da Estrada de Ponta Grossa e o fornecimento de água potável para Lageado. Um grande número de moradores participara pela primeira vez, mas, em sua maioria, vindos apenas desses dois bairros.

Nos anos seguintes, contudo, com a execução das primeiras obras decididas por participação, outros bairros começaram a participar. Em minhas entrevistas com participantes de Belém Novo, Lami, São Caetano, Jardim Veronese e Chapéu de Sol, ouvi muitas histórias sobre como eles reagiram aos investimentos da prefeitura em outros bairros e como o efeito demonstração dessas primeiras obras os puseram em contato com funcionários da prefeitura, que os encorajaram então a participar das assembléias. O aumento da mobilização, associado à renovação nas associações de bairro, fez com que já em 1993 a disputa pelos investimentos na Região do Extremo Sul não se restringisse a Ponta Grossa e a Lageado. Bairros maiores como Belém Novo, Lami, São Caetano, Chapéu de Sol e Santa Mônica, além de várias pequenas comunidades, começaram a participar efetivamente. Ao longo dos anos, diferentes grupos foram capazes de mobilizar a maioria dos habitantes e de conseguir importantes obras para seus bairros: um posto de saúde em Lami; pavimentação em Ponta Grossa, Chapéu de Sol, São Caetano e Belém Novo; drenagem e rede de esgoto espalhados por toda a região; novas e melhores linhas de ônibus servindo até Lami e São Caetano. Pela primeira vez, levavam-se grandes obras municipais para

essa periferia distante de Porto Alegre. Cada uma delas escorada por um esforço de organização comunitária.

É claro que tal mobilização só ocorreu porque a administração municipal foi capaz de convencer moradores céticos de que a participação iria dar frutos.

"Conheço pessoas que hoje são delegados e que costumavam dizer: participar não vale a dor de cabeça que dá. Onde é que já se viu o povo decidir alguma coisa? E hoje elas participam e acreditam." (Solange)

A atenção permanentemente dada pelos funcionários dos altos escalões da prefeitura, que apareciam com freqüência nas reuniões e que atendiam a pequenas reivindicações fora do Orçamento Participativo (como manutenção das ruas), deu ainda mais credibilidade ao processo participativo. Manifestações como as seguintes eram comuns:

"Antes, nunca havia tido muita proximidade. Se quisesse falar com um secretário tinha que passar por uma enorme burocracia. Hoje em dia é fácil. A prefeitura até vem à comunidade." (Solange)

"Pessoas que não acreditavam viram que conseguimos muita coisa com a participação. Então eles começaram a participar também. Eles perceberam que com o Orçamento Participativo tinham muito poder... Antes, você tinha que procurar um vereador para tentar arrumar um encontro com o prefeito. Hoje eu posso ir diretamente ao prefeito e falar com ele pessoalmente. Mais ainda: não sou mais eu que preciso de falar com ele, ele é que precisa de mim!" (Cláudia)

Abrindo associações fechadas

O nível de organização atingido no Extremo Sul só foi possível porque as novas lideranças de bairro foram capazes de quebrar a prática das associações tradicionais que vedavam a ampla participação de moradores e que pouco faziam para trazer as obras e serviços de que a comunidade necessitava. E isso não aconteceu da noite para o dia, pois, mesmo sabendo das oportunidades oferecidas pela nova política de orçamento, os moradores freqüentemente esperavam que as lideranças oficiais de suas associações organizassem reuniões para discutir as prioridades de cada bairro. Em muitos casos, no entanto, alguns moradores se cansaram de esperar e começaram a trabalhar juntos por conta própria. O primeiro bairro a derrubar uma associação clientelista foi Lageado, que por muitos anos teve um presidente "vitalício" que, segundo os moradores, nunca fez nada senão aguardar que os candidatos lhe batessem à porta em véspera de eleição. Em 1992, quando a falta de água tratada se tornou intolerável, os moradores conseguiram forçar uma eleição para a associação e começaram

a se reunir regularmente com ampla participação. Essa associação democratizada foi então capaz de mobilizar o bairro e conseguir um número de participantes que lhe permitiu colocar "água para Lageado" no topo da lista de prioridades para aquele ano.

Um processo semelhante aconteceu em vários outros bairros ao longo dos anos. Um caso particularmente interessante de democratização de uma associação de bairro ocorreu em Lami, onde um rico proprietário de terra, Sr. Lira, era presidente da associação por treze anos e nunca havia realizado uma reunião aberta. Nos primeiros anos do Orçamento Participativo, o Sr. Lira compareceu às assembléias regionais e apresentou reivindicações para Lami, mas sem tê-las discutido em seu bairro e sem ter informado seus vizinhos sobre a nova política de orçamento. Os moradores de Lami só começaram a comparecer às assembléias depois que funcionários da prefeitura, preocupados com a fraca participação dos moradores do bairro, convocaram reuniões abertas para informá-los sobre o processo de orçamento. Na primeira delas, apenas seis moradores compareceram e a reunião foi cancelada por falta de quórum. Mas, no mês seguinte, esses seis moradores trouxeram outros quarenta, e desde então a participação do bairro aumentou. Como um dos seis pioneiros observou:

"Nós percebemos que a única forma de conseguir alguma coisa para Lami era através do Orçamento Participativo. Do jeito que era, Sr. Lira e Getúlio, quando demandavam algo, pediam só as coisas que interessavam a eles. Não queriam nem discutir com a gente. Eles tinham carro e achavam que o serviço de ônibus era ótimo. O que eles queriam mesmo era manter o bairro do jeito que sempre tinha sido." (Solange)

O resultado dessa mobilização paralela foi o surgimento de novas lideranças que começaram a pressionar o Sr. Lira por eleições para a diretoria executiva da associação.

"A gente fez pressão atrás de pressão. Ele não queria eleição mas finalmente cedeu. Ele saiu com um carro de som dizendo: 'Vote no Lira, 12 anos presidente e tudo correndo bem'. Na hora eu pensei: ele não deveria dizer isso. As pessoas vão perceber que é errado ele estar lá na associação por 12 anos... É hora de trocar de presidente. E, você sabe, teve gente que ele levou para a reunião que no final votou contra. Ganhamos por duzentos votos." (Oswaldo)

A associação de Lami se tornou uma das mais efetivas no Extremo Sul, promovendo regularmente reuniões abertas, trazendo muitos moradores das favelas próximas a Lami e se dedicando a atividades que transcenderam em muito à discussão do orçamento.

Paralelamente, em outro bairro da região, ocorreu um processo bem diferente: um líder de bairro conseguiu combinar a participação requerida pela política de orçamento com o que poderia ser chamado de "técnica quase-clientelista". Nelson, um político local filiado ao PDT, convenceu os moradores

de uma das mais pobres favelas da área de Ponta Grossa a comparecer às grandes assembléias regionais com a promessa de que, se o elegessem para o Conselho Municipal de Orçamento, ele traria obras e melhorias para a vila. Segundo os moradores, prometeu até obras que estavam fora do escopo do Orçamento Participativo Municipal, como eletricidade, um serviço estadual. Fornecendo ônibus alugados para o transporte e, segundo rumores, oferecendo sanduíches e sapatos para as crianças, ele levou dezenas de moradores às grandes assembléias regionais e foi eleito para o Conselho Municipal de Orçamento. Tendo mobilizado tanta gente, Nelson reclamou o direito de nomear amigos e vizinhos para um grande número de posições no Fórum Regional de Orçamento. Mas, em vez de usar a influência conquistada no Fórum Regional para propor melhorias para a comunidade que havia mobilizado, ele trabalhou pela aprovação de um projeto de pavimentação da rua em que residia, em outra região de Ponta Grossa.

Esse processo, tão semelhante às técnicas de manipulação de votos dos líderes de bairro clientelistas, é o que os porto-alegrenses chamam de "inchaço", a ocupação de assembléias por pessoas que não participam regularmente, que não estão bem informadas sobre o processo e que simplesmente votam de acordo com o que lhes dita o seu líder. Este tem sido um problema relativamente freqüente num processo participativo que privilegia os bairros que conseguem trazer grande número de pessoas às assembléias. Mas, como discutiremos em seguida, foi se tornando mais e mais difícil recorrer a tais práticas na medida em que o resto da região se organizava. De qualquer forma, qualquer que tenha sido o método de mobilização – através da discussão coletiva e da participação ou através de técnicas quase-clientelistas –, um número muito maior de pessoas se aproximou das associações de bairro e compareceu às assembléias públicas mais do que jamais havia ocorrido.

Construindo alianças

Enquanto, por um lado, o Orçamento Participativo estimulou a mobilização de bairros numa disputa por investimentos públicos, a mesma política também promoveu a cooperação entre bairros. Isso porque a dinâmica do processo de decisão do orçamento não apenas encorajou as associações a mobilizar seus moradores mas também a fazer alianças com outros bairros. Os Fóruns Regionais tinham representantes de um número grande demais de bairros para que um único ou alguns poucos bairros dominassem as votações decisivas. Em 1994, por exemplo, o Extremo Sul elegeu representantes de 10 comunidades. Outras regiões mais densas chegavam a incluir representantes de mais de 30 bairros e vilas. Assim, mesmo os grupos dos bairros mais mobilizados buscavam

alianças com outros, para que suas reivindicações fossem incluídas no topo da lista de prioridades da região num determinado ano.

No Extremo Sul, como descrevemos anteriormente, a tentativa de Nelson de monopolizar a definição de prioridades nas Assembléias Regionais teve o efeito inesperado de encorajar os demais bairros da região a se aliar. Como obtivera maioria na grande assembléia regional de 1994, Ponta Grossa tinha condições de nomear metade dos delegados para o ano orçamentário de 1995. A maior parte desses delegados não participara regularmente do Fórum Regional e servia apenas como massa de manobra para Nelson. Mas, quando o Fórum discutia a distribuição entre bairros da quota de asfalto da região – em reunião que se seguiu a meses de discussão no Fórum –, Nelson com sucesso mobilizou o bloco de delegados de sua área. Com isso, ele forçou um acordo pelo qual Ponta Grossa receberia duas vezes mais investimento em pavimentação do que qualquer outra área. A decisão injusta revoltou os moradores de todos os outros bairros. Na reunião seguinte do Fórum, eles reclamaram que o "inchaço" dos moradores de Ponta Grossa havia sido ilegítimo e demandaram outra votação. Ponta Grossa ainda tinha a maioria dos votos mas os delegados dos outros bairros compareceram em peso. Além disso, conseguiram atrair vários delegados de Ponta Grossa, tirando partido da divisão entre Nelson e os que temiam que todo o asfalto beneficiasse apenas a parte dele do bairro. Com essa nova maioria, os delegados votaram uma distribuição mais eqüitativa do investimento em pavimentação. Também votaram pela marcação de uma assembléia que revogou a eleição de Nelson para o Conselho Municipal de Orçamento. De fato, semanas mais tarde ele perdeu o cargo. Sua tentativa de "inchaço" acabou provocando a própria derrota, na medida em que forjou uma aliança dos outros bairros contra ele.

Nos anos seguintes, a coalizão que enfrentou o "inchaço" se empenhou em ajudar a comunidade que Nelson mobilizara a se organizar de forma autônoma. Muitos de seus moradores se tornaram participantes regulares do Fórum Regional. Mais ainda, esse primeiro esforço de cooperação resultou em uma aliança duradoura entre líderes dos bairros do Extremo Sul. Eles percorreram a região pregando a importância da união e da defesa dos "interesses da região" ao invés dos "interesses de um bairro específico", além de assegurarem que todo bairro que participasse teria ao menos parte de suas reivindicações atendida. Esse discurso teve grande apelo popular. Ao final do ciclo de rodadas de orçamento daquele ano, o "grupo cooperativo" montou uma chapa para a eleição dos delegados ao Conselho Municipal de Orçamento com candidatos de quatro diferentes bairros, sempre enfatizando a importância da unidade regional. Essa coalizão venceu as eleições por anos a fio e se tornou a força dominante dentro do Fórum Regional de Orçamento.

Sob a liderança desse grupo, os investimentos para o Extremo Sul foram

distribuídos de forma muito mais equânime, resultado de acordos anuais que beneficiavam todos os bairros participantes. Também foi promovida uma série de projetos maiores que dependiam da aliança de vários bairros. Um desses esforços foi o projeto de prover de habitações e transferir os moradores de uma das favelas da região para outra área, esta bem localizada e com infraestrutura básica. O Extremo Sul tinha uma série de bolsões de habitações de baixa renda que brotaram em áreas públicas, impróprias em sua maioria. Muitas eram sujeitas a inundações e erosão, muitas estavam em áreas inadequadas para a construção de redes de esgoto e outras situavam-se em áreas de preservação ambiental. Em 1994, a nova liderança do Fórum percorreu as assembléias de todos os bairros da região para convencer os participantes de que a prioridade da região deveria ser a transferência dos moradores de tais áreas críticas. Conseguiram aprovar um projeto visando a compra de uma área ao longo da estrada principal para ser usada no reassentamento. No ano seguinte, mobilizaram-se de forma ainda mais intensa para conseguir a construção de casas para os moradores reassentados. A crescente preocupação pelo desenvolvimento mais geral da região também se refletiu na intensa participação de moradores do Extremo Sul em uma série de reuniões abertas, promovidas em 1995 e 1996 por lideranças do sul da cidade e por pequenos produtores rurais da periferia do município. Essa discussão levou à formulação de um "plano de desenvolvimento sustentável" para a região, que foi apresentado ao governo municipal.

Transformando metas

Os exemplos citados mostram como, num período de poucos anos, moradores que inicialmente se mobilizaram para a obtenção de benefícios localizados para seus bairros passaram a pensar de forma mais ampla sobre o potencial da região e sobre como os bairros poderiam se unir para viabilizá-lo. Isso resultou em mudanças não apenas na forma como os moradores votavam, mas também em como eles percebiam o processo de deliberação.

Em primeiro lugar, participantes com pouca ou nenhuma experiência prévia de ação coletiva tiveram que aprender as regras elementares para organizar uma reunião. Poucos participantes da Região Sul tinham sido militantes – a maioria era de pessoas comuns tentando obter obras e melhorias para seus bairros. No período em que acompanhei as assembléias do Extremo Sul – que coincidiu com a fase de consolidação do Conselho Regional de Orçamento –, lenta mas claramente uma transformação ocorreu. No início, as reuniões eram caóticas, todos interrompendo todos, gritos e ofensas, participantes magoados abandonando as

reuniões antes da tomada de decisões. Por várias vezes, moradores furiosos com o resultado de votações ou se sentindo traídos estragavam as reuniões. Tais cenas acabaram por desencorajar muitos participantes. Como um deles observou:

"Não queremos ouvir obscenidades. As pessoas deveriam ter bom senso. Vários delegados pararam de participar por causa dessa bagunça." (Francisco)

Com o tempo, os líderes do Fórum, inclusive vários dos que inicialmente costumavam gritar e agredir, perceberam que essa tática não funcionava. Como eram severamente criticados por seus pares e por perceberem que após os momentos de conflito o quórum das reuniões declinava drasticamente, os líderes mais exaltados passaram a se controlar. Progressivamente, os participantes mais calmos e ponderados foram ganhando respeito e autoridade. O "grupo cooperativo" mencionado anteriormente, que coordenava as reuniões e assembléias, aprendeu aos poucos a controlar as interrupções, a respeitar a pauta e a conduzir votações transparentes e bem organizadas.

Essa transformação foi mais complexa do que simplesmente conseguir que as pessoas se controlassem e evitassem que as disputas chegassem ao nível pessoal. Elas tiveram de aprender a criar regras de discussão que garantissem que a voz de todos fosse ouvida. Ao fim do meu período de observação, era comum que se dedicasse um longo tempo, antes mesmo dos debates principais, à definição de questões de ordem tais como: todos os que quiserem falar terão ou não o direito? cada bairro deve ter apenas um representante fazendo a apresentação e a defesa de suas reivindicações ou todos podem fazê-lo? de quanto tempo cada orador dispõe?

Os participantes também perceberam a necessidade de definir com cuidado e clareza as regras das votações. O processo de definição de prioridades envolvia métodos de votação complexos, pois se estabeleciam sete categorias orçamentárias em ordem de prioridade e, dentro de cada categoria, várias demandas específicas. Votar "sim" ou "não" era insuficiente para decidir sobre essa ordem intrincada de prioridades. Mas levou tempo e foi preciso que a experiência se desenvolvesse, para que os coordenadores das assembléias aprendessem como explicar os objetivos de cada votação e suas regras de funcionamento. O desenvolvimento da habilidade de criar regras pode ser considerado o primeiro passo da ação coletiva. De fato, vários de meus informantes viram o caos das reuniões da fase inicial como o resultado de atitudes egoístas:

"Todas essas agressões nas assembléias aconteceram porque as pessoas ainda não botaram na cabeça que isso aqui é um todo, um coletivo... Estão sempre querendo levar vantagem. Se cada um percebesse que o que fazemos é por todos, tudo funcionaria melhor... É uma questão de cultura. A cultura da liderança." (Elza)

"Hoje o processo do orçamento é

uma bagunça. Empacado com questões menores. Queremos que cresça muito mais. Você não deve ser arrogante. Você nunca deve dizer 'eu', você deve dizer sempre 'nós'." (Cláudia)

Na medida em que aprendiam a trabalhar em conjunto, as razões da participação também se transformavam. A maioria das pessoas procurava as assembléias com objetivos específicos em mente: quero minha rua pavimentada; quero acabar com as inundações anuais em meu bairro. O confronto entre esses objetivos particularistas e os objetivos dos outros forçava-as a uma mudança de perspectiva. Participantes de áreas mais bem servidas começaram a reconhecer que outros bairros tinham carências bem mais agudas e passaram a dar-lhes preferência.

O apoio de toda a região à transferência dos moradores de invasões, conforme já descrito, foi um exemplo de tal solidariedade emergente. O processo começou com os pedidos de uma moradora de uma invasão à beira do rio, Dona Carolina. Ela era a única delegada daquela comunidade de organização tão tênue e, portanto, não tinha a capacidade de conseguir recursos para a transferência de sua comunidade sem o apoio de outros delegados. Mas, com a ajuda da "liderança cooperativa", ela convenceu a maioria dos delegados de que as carências de sua comunidade eram tão graves que mereciam clara prioridade. O projeto, que eventualmente cresceu e encampou outras invasões, foi votado como "prioridade máxima da região" porque os delegados acreditaram que, além da melhoria dramática nas condições de vida dos moradores das invasões, a região ganharia potencial econômico para o antigo balneário, em função do embelezamento da margem do rio e da redução de sua poluição por dejetos não-tratados. Embora tal racionalidade sugira que os delegados votaram o projeto em parte porque seriam indiretamente beneficiados, não se pode esquecer que, para tanto, os delegados deixaram as demandas de seus bairros para segundo plano. O caso da transferência mostrou que a participação leva as pessoas a não só sentir solidariedade pelos outros como também a ver seus próprios interesses de uma forma mais ampla. Muitos dos que começaram a participar em função de algo para a sua rua, eram, um ano ou mais depois, defensores de "questões regionais", apoiando a revitalização econômica do sul da cidade ou protegendo as reservas ecológicas da parte rural do município.

O que resultou de mais impressionante do aprendizado formado talvez tenha sido o fato de os participantes terem lentamente começado a desenvolver a capacidade de traduzir sua mudança de atitude em regras gerais sobre como os recursos devem ser distribuídos. Na medida em que ganhavam experiência, começaram a discutir os critérios que deveriam determinar que bairros teriam suas reivindicações atendidas, antes mesmo de discutirem as reivindicações em si. Assim, transcendiam seus interesses específicos e pensavam de forma mais abrangente. Ao fim do meu período de pesquisa, tal processo

de desenvolvimento de regras de distribuição se iniciava no Extremo Sul. Aparentemente resultava da exaustão dos participantes, que, após tanta briga e tanta disputa, procuravam meios mais pacíficos de resolução de suas diferenças. Seguindo a sugestão de um organizador da prefeitura, os delegados concordaram em utilizar um sistema em que cada bairro iria listar suas prioridades de forma mais geral (pavimentação, saúde, saneamento básico etc.). A prioridade na região para cada categoria seria dada aos bairros que tivessem listado aquela categoria em primeiro lugar em suas listas. Quando mais de um bairro colocava certa categoria de investimento no topo, critérios técnicos seriam levados em conta: quantas pessoas iriam se beneficiar? A rua a ser pavimentada passa em frente a uma escola ou permite a extensão das linhas de ônibus? E assim por diante. Dessa forma, a distribuição final de recursos não refletiria apenas o número de votantes mobilizados por cada bairro. Os projetos que beneficiavam as áreas mais carentes ou um número maior de pessoas prevaleceriam.

Em última instância, no Extremo Sul, o sistema de critérios acabou sendo combinado com um certo nível de negociação em que os bairros que elegeram maior número de delegados pressionavam para ter seus projetos aprovados, mesmo quando não justificáveis "tecnicamente". Mesmo assim, a consciência crescente de que as decisões finais deviam obedecer tais critérios tornava mais difícil aceitar que os grupos com mais delegados na hora da votação devessem simplesmente prevalecer. Em outras regiões da cidade que estudei, o uso de critérios distributivos era ainda mais desenvolvido, tendo se tornado o tema principal de discussão, na medida em que os delegados elaboravam complexos sistemas de pontuação para decidir que bairros deveriam ter prioridade. Essa discussão levava a tomada de decisões a outro nível: as pessoas começavam a pensar naquilo a que suas idéias de "justiça distributiva" deveriam corresponder na prática.

Esses processos de aprendizado foram complexos, lentos e freqüentemente frustrantes. Em uma semana, os participantes podiam concordar com uma série de critérios distributivos para guiar a tomada de decisão, e, na semana seguinte, tais critérios podiam ser inteiramente ignorados. Mas é certo que ao longo de meses e anos, as regras e critérios iam lentamente se consolidando, na medida em que os participantes tomavam consciência de seus interesses de forma mais ampla e percebiam a necessidade de compatibilizar suas reivindicações com as de outros. Mas esse processo só se iniciou porque as pessoas foram atraídas ao Orçamento Participativo em função de seus interesses estreitos e pessoais. O Orçamento Participativo gerou os incentivos à participação discutidos anteriormente e por isso acabou criando as condições para que as pessoas ganhassem experiência de cooperação. Assim, tiveram a chance de não apenas criar laços de confiança e reciprocidade com outros, mas também de desenvolver uma visão de mundo mais ampla e generosa.

Conclusões: política local e ação coletiva

Em 1989, quando se iniciou o Orçamento Participativo, a capacidade de mobilização dos bairros era muito desigual em Porto Alegre. Mas, ao contrário do que se poderia esperar, os bairros e regiões mais organizados não vieram a dominar o processo orçamentário.[8] Ao contrário, certas características da política de orçamento e a forma com que esta foi implementada levaram à mobilização de bairros pobres, onde até então os moradores tinham pouca ou nenhuma experiência de ação coletiva. Embora tenha aqui privilegiado o caso do Extremo Sul, o que ali ocorreu não foi, de forma alguma, atípico. Em outras regiões onde as organizações de bairro eram também fracas antes da chegada do PT ao poder, a política de orçamento criou, da mesma forma, um ambiente propício ao aumento da força e da representatividade das associações e à consolidação de alianças regionais. Naquelas regiões em que o nível de organização cívica era elevado antes mesmo do Orçamento Participativo, também importantes mudanças ocorreram, com novos bairros ganhando força e a antiga liderança perdendo influência[9]. Essas mudanças não ocorreram sem luta. No Extremo Sul e em outras regiões, se passaram quatro ou cinco anos até que grupos cívicos fortes emergiram e se consolidaram. Mas cerca de sete anos depois que o PT assumiu a prefeitura, a organização civil não era mais uma primazia de poucas regiões "historicamente combativas": um grande número de novas associações, regionais e de bairros havia surgido. Elas mobilizavam moradores, se reuniam regularmente com a prefeitura na discussão de políticas do governo, trabalhavam juntas para articular demandas e se engajavam em discussões amplas e sofisticadas sobre como melhorar suas comunidades.

Dados do Orçamento Participativo confirmam essa visão. Em primeiro lugar, o comparecimento às assembléias aumentou dramaticamente ao longo dos anos, desde que a política foi implementada. Em 1989, 60% dos participantes do Orçamento viviam nas seis regiões da cidade que tinham algum passado de mobilização e engajamento político, e apenas 40% viviam nas dez regiões mais desmobilizadas. Em 1995, o quadro havia se revertido: 62% dos participantes moravam nas regiões antes tidas como de fraca mobilização.

Além disso, um *survey* dos participantes em associações de bairro, realizado em 1995, revelou que o associativismo cresceu como resultado da

---

8 Para uma discussão das teorias de participação que afirmam que os mais organizados tendem a prevalecer e reforçar sua dominância ao longo do tempo, ver Abers (1998).

9 Ver Abers (1997) para um exame dos efeitos da política de orçamento sobre as regiões historicamente mobilizadas.

política de orçamento[10]: 76% dos entrevistados eram membros de algum tipo de associação civil. Destes, 83% participavam de alguma associação em seus bairros, o que incluía não apenas associações de bairro como também centros comunitários, clubes de mães e comissões de rua informais. Quando perguntados sobre se e como sua participação em grupos cívicos mudou desde que a política de orçamento começou, 33% dos membros responderam que antes do orçamento não participavam de grupo cívico algum. Outros 25% disseram que já participavam de grupos cívicos antes do Orçamento, mas que desde o início da política sua participação havia aumentado. Em outras palavras, cerca de 60% dos que eram ativos em associações se tornaram mais ativos desde o Orçamento Participativo.

Finalmente, confirmando evidências qualitativas de minha pesquisa, que mostraram serem os mais pobres os principais ativistas no Orçamento, uma comparação dos dados de nosso *survey* com dados do Censo Demográfico de 1991 revelou que os participantes no Orçamento tinham renda menor que a da população da cidade. Enquanto 29% dos domicílios de Porto Alegre recebiam três salários mínimos ou menos, 45% dos participantes nas assembléias regionais declararam auferir esse nível de renda domiciliar. Da mesma forma, enquanto 53% dos domicílios de Porto Alegre tinham renda domiciliar superior a cinco salários mínimos, apenas 34% dos participantes nas assembléias regionais superavam esse nível. Essa evidência confirma que o processo de organização da sociedade civil aqui descrito foi particularmente intenso para os grupos sociais historicamente desprovidos de poder no Brasil: trabalhadores pobres que habitam regiões de periferia urbana onde as carências de serviços e infra-estrutura são mais gritantes.

Como assinalamos, teóricos dos movimentos sociais têm mostrado que as pessoas se mobilizam quando percebem "janelas de oportunidade" que os convençam de que a ação provavelmente dará resultados. Freqüentemente, tais "contextos favoráveis" estão associados a mudanças na estrutura de poder do Estado, tais como o enfraquecimento de setores da elite ou o fortalecimento dos formuladores de políticas progressistas. Obviamente, a criação de políticas públicas sensíveis e participativas é uma mudança radical na estrutura de oportunidades para a ação coletiva. Alguns são ativistas natos e lutam por melhorias mesmo quando o governo os ignora. Outros podem até

[10] Realizei esse *survey* em colaboração com duas organizações não-governamentais (Cidade e FASE-RS) e com a Coordenação de Relações Comunitárias da Prefeitura de Porto Alegre. Os questionários foram aplicados durante a segunda rodada de grandes assembléias, durante o mês de junho 1995. 10% dos participantes de todas as 16 assembléias regionais e 5 plenárias temáticas foram entrevistados, somando 622 questionários. O *survey* levantou estatísticas socioeconômicas, dados sobre experiência de participação e opiniões sobre o processo de orçamento. Ver os resultados em Fedozzi, Pozzobon e Abers (1995).

ter interesse em suas comunidades e na melhoria de suas condições de vida, mas não estão dispostos a seguir todo o longo, tortuoso e freqüentemente frustrante processo de organização e protesto. Muitos dos participantes no Orçamento se enquadram nessa categoria. Para eles, o Orçamento Participativo lhes ofereceu um contexto em que, pela primeira vez em suas vidas, era fácil e frutífero participar da vida pública. Como observou uma de minhas entrevistadas:

"Sempre fui uma pessoa sociável. Conhecia todo mundo no bairro. Mas nunca havia pensado em participar de nada disso, em tentar melhorar minha comunidade. Nunca havia uma oportunidade. Quando começou o Orçamento, descobri que minha familiaridade com o bairro e com meus vizinhos poderia se tornar um algo mais." (Joana)

O primeiro passo na promoção de organização cívica pelo Estado é que este seja genuinamente aberto à participação e sensível às reivindicações dos participantes. Mas ainda não é o bastante: os participantes potenciais têm que saber disso. Em Porto Alegre, tal não aconteceu de repente. Depois de uma longa história de promessas governamentais não cumpridas, levou algum tempo antes que grande número de pessoas começasse a participar seriamente. A administração municipal teve que provar sua credibilidade respondendo de forma visível e rápida às reivindicações que os participantes consideravam prioritárias. Esse efeito demonstração contribuiu para que grupos desmobilizados tivessem incentivos para se organizar em seus bairros.

Ao mesmo tempo, os participantes responderam à política de orçamento porque as questões que ela suscitava eram de fácil compreensão e de grande relevância para suas vidas. O orçamento coloca em pauta carências básicas que todos os moradores de áreas pobres consideram extremamente graves e urgentes. Quando as pessoas não compreendem plenamente os propósitos de certa política pública, é muito menos provável que venham a se mobilizar. Um exemplo foi a tentativa, conduzida pela mesma administração municipal, de debate participativo sobre o Plano Diretor da cidade nos Fóruns Regionais de Orçamento. As normas do Plano Diretor, como a largura mínima e inclinação máxima de ruas, tamanho de lotes e densidade máxima de ocupação do espaço urbano, têm efeitos dramáticos na infra-estrutura dos bairros. Mas a Secretária de Planejamento, responsável pelo processo, nunca conseguiu comunicar claramente aos moradores como o Plano Diretor iria afetar suas vidas. Predominava nas reuniões o obscuro jargão de planejadores, nunca traduzido em linguagem acessível à maioria dos participantes do Orçamento. Como resultado, o interesse inicial dos delegados de bairros logo se diluiu e o processo de discussão foi então dominado por representantes de organizações setoriais, ONGs e empresários interessados, todos com nível de educação formal mais elevado.

Tanto o "efeito demonstração" quanto o fato de tocar em questões cru-

ciais para os moradores mais pobres de Porto Alegre ajudaram as pessoas a perceber que a participação lhes poderia trazer *benefícios*. Outros fatores foram decisivos para que se reduzissem os *custos* de participação. Em primeiro lugar, os Fóruns de Orçamento eram abertos a novos participantes e lhes acolhiam as demandas. A estrutura institucional criada pela administração foi muito importante: todos os moradores adultos podiam participar das assembléias e as regras de representação proporcional asseguravam que grupos minoritários pudessem se fazer representar nos Fóruns Regionais e no Conselho Municipal de Orçamento. Outro fator foi o envio de funcionários da prefeitura aos bairros mais remotos, ao invés de se obrigar os participantes a se deslocar até o centro da cidade. Funcionários dos altos escalões de órgãos municipais gastavam muito de seu tempo percorrendo a cidade para se reunir com moradores, discutir obras e outros serviços municipais. A criação de vários Centros Administrativos Regionais também trouxe serviços municipais e funcionários da prefeitura mais para perto dos moradores da periferia pobre da cidade.

Mas talvez o maior esforço da administração para reduzir custos e aumentar a percepção de benefícios tenha sido o trabalho de funcionários dedicados à organização comunitária, que visitaram bairros desmobilizados em busca de novos líderes locais, ajudando as pessoas a se organizar e disseminando informação sobre o processo e os possíveis benefícios da ação coletiva. No Extremo Sul, o contato direto com os organizadores da prefeitura foi essencial para trazer novos bairros para o Orçamento. Um deles se referiu a esse trabalho como: "politizando o buraco da rua". A administração estimulou as pessoas que procuravam os órgãos do governo com pequenas reivindicações a pensar suas carências em nível mais amplo e a se organizar para resolvê-las. Com freqüência isso implicava em inúmeras viagens aos bairros menos organizados para ajudar os moradores a convocar reuniões e para apresentar-lhes informações sobre como se organizar para participar de forma eficaz dos Fóruns do Orçamento Participativo. De fato, tais esforços de educação cívica por parte dos funcionários da prefeitura poderiam ter sido replicados, até de forma mais intensa, em outras espaços de tomada de decisão. Por exemplo, se tivesse havido mais seminários informativos em torno da discussão do Plano Diretor, poderia ter havido maior mobilização e participação dos cidadãos mais pobres.[11]

[11] O trabalho de um grupo de extensão do Programa de Planejamento Urbano e Regional da UFRGS mostrou que era perfeitamente possível traduzir as questões do Plano Diretor em termos facilmente compreensíveis para a maioria dos participantes. Foi realizado um seminário com os membros do Fórum de Orçamento do bairro da Glória visando ajudá-los a responder ao processo de discussão do Plano Diretor. Depois de alguma informação sobre questões técnicas e legais envolvidas, sucedeu um acirrado debate. Os participantes mapearam a região, pensando sobre como a estrutura física afetava seu crescimento econômico e sua qualidade de vida.

Além de reduzir os custos da participação e de incentivar a ação coletiva pelo aumento de expectativas, a política de orçamento gerou também um espaço em que as pessoas ganharam experiência de ação cooperativa e se tornaram mais conscientes da existência de problemas e carências mais amplos, que transcendiam os limites de seus bairros. A estrutura institucional que se construiu em Porto Alegre estimulou as associações de bairro a ser mais inclusivas e cooperativas. Por um lado, os bairros tinham que se mobilizar para obter benefícios. Em todas as associações que estudei, o número médio de participantes aumentou e discussões abertas passaram a ocorrer, embora, em certos casos, técnicas quase-clientelistas tenham sido usadas para atrair moradores às assembléias. Por outro lado, a dinâmica do processo de decisão dentro dos Fóruns Regionais de Orçamento, que forçava grupos de bairros a negociar entre si para que se definisse uma lista de obras prioritárias, encorajou a formação de alianças regionais. A experiência de fazer alianças, ano após ano, contribuiu para a criação de fortes redes de bairro em nível regional, formais e informais, por toda a cidade. Os indivíduos que constituíam essas redes tiveram alterada a percepção do próprio interesse. Eles começaram a se ver como membros de grupos maiores e a considerar o interesse dos outros. Dessa forma, o Orçamento Participativo desencorajou antigas tradições clientelistas e promoveu o que alguns autores chamam de "capital social" ou de laços de confiança e reciprocidade.

O papel do governo como agente externo na promoção desses laços foi importante. Funcionários da prefeitura procuraram mobilizar os moradores em áreas dominadas pelas associações clientelistas, convocando assembléias abertas em bairros como Lami, onde o presidente da associação se recusava a disseminar informações sobre a política de orçamento. No caso de Ponta Grossa, onde um líder comunitário organizou um "inchaço", os organizadores profissionais da prefeitura trabalharam com outros moradores para melhor informar a comunidade e organizá-la de forma independente. Em geral, esses organizadores ajudaram a reduzir a discórdia e a promover acordos entre os delegados. No Extremo Sul, embora os delegados de orçamento fossem os coordenadores das reuniões, tinham sempre a ajuda de um organizador administrativo da prefeitura, que lhes trazia informações de outras regiões, aconselhava a liderança sobre como conduzir as discussões, promovia uma visão cooperativa entre participantes e pregava a necessidade de regras distributivas. Esse trabalho se parece bastante com a ação de militantes da Igreja Progressista, de estudantes, de profissionais liberais e de outros grupos que tradicionalmente auxiliam na organização comunitária.

O quadro de organização cívica que descrevemos contrasta fortemente com a noção bastante disseminada de que gasto público e políticas pró-ativas desencorajam a ação coletiva. Muito pelo contrário, a mobilização e a organização que descrevi no caso de Porto Alegre foram, de duas formas, o resultado direto de uma política pública que envolveu

um grande investimento do governo. Primeiro, contrariando a tendência internacional de promover o autofinanciamento e a cobrança por investimentos em infra-estrutura, a administração preferiu financiar os investimentos do Orçamento Participativo com o aumento de impostos e a redução de custos administrativos da prefeitura.[12] Foram gastos entre doze e vinte por cento da arrecadação municipal, cerca de sessenta milhões de dólares em 1995, em geral com obras pequenas, ao nível de bairro. O forte aumento do gasto municipal despertou a mobilização cívica por toda a cidade, ao invés de desestimulá-la.

Segundo, a política de Orçamento Participativo priorizou um novo tipo de investimento: investimento na construção de uma nova relação entre funcionários municipais e moradores. O trabalho de organizadores profissionais da prefeitura e de vários outros funcionários que participaram de incontáveis reuniões de bairros refletiu um novo estilo de governo que privilegiou o fácil acesso, a flexibilidade e a negociação. Parte do sucesso da política de orçamento se deveu à colaboração desse corpo de centenas de funcionários e ao trabalho da prefeitura em promover um *esprit de corps* que respeitou o cidadão comum e evitou a rigidez burocrática. O resultado foi que, num processo flexível e desburocratizado de organização, educação popular e negociação, a administração de Porto Alegre ajudou grupos de bairro a se organizar. Líderes ainda inexperientes tiveram ajuda no aprendizado de técnicas básicas de organização, e a prefeitura ativamente promoveu entre eles uma ideologia de cooperação e reciprocidade.

É claro que nada disso ocorreu fora do espaço da política. Como sempre acontece em processos participativos patrocinados pelo Estado, as ações de governo foram influenciadas pela necessidade de gerar apoio político para o PT. Mas, uma vez que a administração municipal procurou fazê-lo, em parte ganhando aliados nos bairros mais pobres e em parte construindo uma reputação mais abrangente de governo "democrático", os interesses da administração em geral coincidiram com o interesse das associações de bairro. Ambos buscavam um processo transparente pelo qual os bairros conseguissem investimentos em infra-estrutura e serviços.[13] Essa coincidência de interesses foi talvez a chave que inaugurou o ciclo de organização cívica que descrevi. Por um lado, o governo percebeu que ganhava credibilidade e apoio político ao prover de infra-estrutura e serviços os bairros que efetivamente participavam. Por outro lado, os moradores tendiam a se mobilizar apenas quando acreditavam que sua participação lhes trouxesse benefí-

---

[12] A arrecadação da cidade quase dobrou nos primeiros quatro anos de governo petista em Porto Alegre, principalmente devido ao aumento da arrecadação de IPTU e ISS. Ver Cassel e Verle (1994) para uma descrição detalhada da evolução da arrecadação.

[13] Ver Abers (no prelo) para uma análise de como a estratégia política do PT em Porto Alegre viabilizou políticas participativas.

cios. O resultado transcendeu a mera estratégia eleitoral, desencadeando uma transformação fundamental na vida política de Porto Alegre. Moradores de bairros pobres que até então eram engrenagens secundárias das máquinas clientelistas se tornaram participantes ativos da vida pública, organizados em associações de bairro democráticas e representativas, engajados em um debate aberto e transparente sobre governo e políticas públicas.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil. *Latin American Perspectives*, 91(23): 35-53, 1996.

_____. *Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy-Making in Porto Alegre, Brazil*. Los Angeles, 1997. Tese (Doutorado) – Planejamento Urbano, University of California.

_____. Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. In: DOUGLASS, M., FRIEDMANN, J. (orgs.) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. Chichester, U.K.: John Wiley & Sons, 1998.

_____. Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil. *Plurimondi*, 1(1). Prelo.

ALVAREZ, Sonia. "Deepening" Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil. In: FISHER, Robert, KLING Joseph (orgs.) *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*. London: Sage, 1993.

BAIERLE, Sérgio Gregório. *Um Novo Princípio Ético-Político: Prática Social e Sujeito nos Movimentos Populares em Porto Alegre nos Anos Oitenta*. São Paulo, 1992. Tese (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas.

BANCK, Geert A. Poverty, Politics and the Shaping of Urban Space: a Brazilian Example. *International Journal of Urban and Regional Research*, 10: 522-40, 1986.

BENHABIB, Seyla. *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. New York: Routledge, 1992.

CASSEL, Guillerme, VERLE, João. A política tributária e de saneamento financeiro da Administração Popular. In: HORN, Carlos Henrique (ed.) *Porto Alegre: o Desafio da Mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994, p. 29-47.

COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University/Belknap, 1990.

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

EVANS, Peter. Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide. *World Development*, 24(6): 1033-1037, 1996.

FEDOZZI, Luciano, POZZOBON, Maria Regina, ABERS, Rebecca. *Orçamento Participativo: Pesquisa Sobre a População Que Participou da Segunda Rodada de Assembléias do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: CIDADE/FASE, 1995. Mimeo.

FOX, Jonathan. Popular participiption and Access to Food: Mexico's Community Food Councils. In: WHITEFORD, Scott, FERGUSON, Anne E. (orgs.) *Harvest of Want: Hunger and Food Security in Central America and Mexico*. Boulder, Westview, 1991, p. 209-242.

_____. How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development*, 24(6):1089-1103, 1996.

GADOTTI, Moacir, PEREIRA, Otaviano. *Pra Que PT: Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez, 1989.

GAY, Robert. Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: a Case Study from Suburban Rio de Janeiro. *International Journal of Urban and Regional Research*, 14(4):648-666, 1990.

GONDIM, Linda M. Dilemas da participação comunitária. *Revista de administração municipal*, 35(187):6-17, 1988.

GRAZIANO, Luigi. A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior. *European Journal of Political Research*, 4:149-174, 1976.

HAEBERLE, Steven H. *Planting the Grassroots: Structuring Citizen Participation*. New York: Praeger, 1989.

HAGOPIAN, Frances. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.

JENKINS, J. Craig. Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 9:527-53, 1983.

KECK, Margaret E. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.

KOWARICK, Lúcio, BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: Do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (org.) *As Lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 133-167.

LAM, Wai Fung. Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan. *World Development*, 24(6): 1039-1054, 1996.

LUCE, R. Duncan, RAIFFA, Howard.

Games and Decisions: Introduction and Critical Survey. New York: Dover, 1957.

McCarthy, John D., Mayer, N. Zald. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6): 1212-1241, 1977.

Mellucci, Alberto. *Nomads of The Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. London: Hutchinson Radius, 1989.

Meneguello, Rachel. *PT: A Formação de um Partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

Nylen, William. Popular Participation in Brazil's Workers' Party: 'Democratizing Democracy' in Municipal Politics. *The Political Chronicle*, Fall:1-8, 1996.

_____. Reconstructing the Workers' Party (PT): Lessons from North-Eastern Brazil. In: Chalmers, Douglas A. et al (orgs.) *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 421-446.

Oliver, Pamela. "If you don't do it, nobody else will": Active and Token Contributors to Local Collective Action. *American Sociological Review*, 49, p. 601-610, October 1984.

Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Ostrom, Elinor. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development. *World Development*, 24(6):1073-1087, 1996.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Scott, James C. Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66:91-113, 1972.

Schofield, Norman. Anarchy, Altruism and Cooperation: A Review. *Social Choice and Welfare*, 2:207-19, 1985.

Singer, Paul. Movimentos de Bairro. In: Singer, Paul, Brant, V.C. (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento*. São Paulo: Cebrap, 1980.

Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Tendler, Judith. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Tilly, Charles. *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.

Watson, Gabrielle. *Good Sewers Cheap? Agency-Customer Interac-*

tions in Low-Cost Urban Sanitation in Brazil. Washington, DC: The World Bank, Water and Sanitation Division, 1995.

WOLFE, Alan. "Three Paths to Development: Market, State and Civil Society." Trabalho apresentado na "I International Meeting of NGOs and the UN System Agencies." Rio de Janeiro, ago. 1991.

(Recebido para publicação em abril de 1998)

Rebecca Abers é pesquisadora do Instituto Sociedade, População e Natureza - ISPN

Parceria Público–Privado na Renovação Urbana da Zona Portuária do Rio de Janeiro

Rose Compans

A "parceria público–privado" vem se tornando recorrente nos debates públicos sobre os novos desafios do planejamento e da gestão urbana, apresentada como alternativa para a resolução de pelo menos três grandes males que afetam a administração pública de uma forma geral: a escassez de recursos para o financiamento da infra-estrutura urbana e para os novos investimentos considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico local; a baixa capacidade de legitimação e coesão social das instituições representativas tradicionais; e a ineficiência das organizações burocráticas na prestação de serviços públicos.

Embora recobrindo diferentes formatos organizacionais e jurídicos, a expressão "parceria público–privado" tem sido utilizada para designar coalizões entre instituições públicas e privadas para a consecução de objetivos comuns específicos – tais como a promoção do desenvolvimento econômico local, a realização de determinado projeto de investimento, a gestão dos recursos hídricos e minerais etc. – envolvendo certo nível de engajamento operacional e a expectativa compartilhada de repartição dos benefícios.

A relação entre o poder público e o setor privado, no caso da parceria, se distingue tanto da verificada na privatização ou terceirização de serviços públicos, em que o primeiro, na qualidade de poder concedente/contratante, estabelece as metas e as obrigações da empresa concessionária/contratada, quanto da verificada na participação de entidades sociais representativas no processo decisório governamental, em razão da inobservância, nesta última, de obrigatoriedade de que os partícipes empe-

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, N° 1, 1998, p. 79-105

nhem-se na provisão dos meios para a obtenção dos resultados anteriormente acordados e, tampouco, de que repartam os benefícios que deles sejam advindos, características fundamentais da parceria e que conferem a ela um caráter contratual societário.

No Brasil, a importância da parceria público–privado tem sido enfatizada por autoridades governamentais dos mais distintos matizes ideológico-partidários pela potencialidade que supostamente representaria no aporte de recursos financeiros, na construção de consensos políticos em torno de conteúdos programáticos de governo, ou, ainda, na maior eficiência administrativa na gestão da infra-estrutura e dos serviços públicos. Convém lembrar, contudo, o papel que as agências de fomento multilaterais têm desempenhado na difusão de idéias sobre novas fontes de financiamento público e de práticas de gestão compartilhada de infra-estruturas e serviços na América Latina, até mesmo, por vezes, vinculando a liberação de financiamentos à exigência de participação de ONGs e de associações comunitárias e empresariais no acompanhamento e gestão dos programas e projetos a serem apoiados, requisito considerado essencial para o desenvolvimento dito sustentável, para a eficácia e para a prática do "bom governo".

Além disso, a difusão de experiências administrativas bem-sucedidas que contaram com a participação da iniciativa privada na execução de projetos de intervenção urbana de grande porte, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, tem também influenciado sobremaneira administradores e estudiosos brasileiros e latino-americanos. Apesar de os Estados Unidos contarem com uma longa tradição na formação de parcerias entre o setor público e empresas privadas, a experiência recente de reestruturação urbana e econômica da Cidade de Barcelona tornou-se modelo de referência para diversas municipalidades, mercantilizado por consultores internacionais.

Na propagação desse modelo, a parceria público–privado observada na elaboração e implementação do Plano Estratégico de Barcelona (que visava inicialmente apenas à preparação da cidade para a realização dos Jogos Olímpicos de 1992 e resultou na criação de 23 empresas e institutos municipais, 2 empresas privadas e 34 empresas de economia mista) é apontada como uma das grandes ferramentas utilizadas na conversão da capital catalã em um dos principais centros dinâmicos da economia européia.

Seguindo o exemplo de Barcelona, a municipalidade do Rio de Janeiro também buscaria, a partir de 1993, uma associação a segmentos empresariais no intuito de elaborar um plano estratégico objetivando impulsionar o desenvolvimento econômico local, através da definição de ações estratégicas e do comprometimento dos atores envolvidos com sua implantação. Dentre os muitos projetos considerados prioritários no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro figuram a candidatura aos Jogos Olímpicos de 2004, a construção

de um teleporto e a revitalização da área portuária.

A parceria público–privado que está sendo desenhada para a implantação desse Plano é o objeto do presente trabalho. Nele procuraremos elucidar o arranjo institucional subjacente e o papel que esse novo padrão de cooperação entre os setores público e privado desempenha na gestão atual do espaço urbano e metropolitano. Entretanto, na medida em que existem atualmente dois projetos de renovação[1] distintos sendo propostos – um pela Companhia Docas do Rio de Janeiro e outro pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro –, convém analisar separadamente em cada um deles o tipo de parceria e o formato operacional sugerido.

Do lado da prefeitura, esse projeto conta com a assessoria do arquiteto catalão Oriol Bohigas (que projetou a Vila Olímpica e a reurbanização da antiga Zona Portuária de Barcelona) e com a participação da recém-criada Agência de Desenvolvimento Urbano, uma sociedade civil sem fins lucrativos formada por empresários dos setores imobiliário e financeiro. Do lado da Companhia Docas, a proposta está sendo viabilizada pela aprovação da Lei 8.630/93, que permite o arrendamento das instalações portuárias, bem como pelo projeto de ampliação do Porto de Sepetiba, na medida em que com ela a desativação parcial das atividades portuárias prevista nos 3,5 km de cais do Porto do Rio, entre o píer da Praça Mauá e a Rodoviária Novo Rio, não implicará numa redução da movimentação de cargas portuárias no Estado do Rio de Janeiro.

No intuito de auxiliar nossa reflexão sobre o verdadeiro conteúdo e significado dessas parcerias, faz-se necessário uma breve recuperação de algumas abordagens aplicadas a experiências internacionais, antecedendo a análise do caso do projeto de renovação urbana da Zona Portuária do Rio de Janeiro.

Parceria para que e para quem?

A participação de capitais privados na produção de serviços urbanos remonta ao século passado tanto no Brasil como nos países que não dispunham de recursos financeiros suficientes, nem de tecnologia adequada, para construir e gerenciar redes de infra-estrutura como água, esgoto, energia elétrica, bondes,

[1] Preferimos adotar a noção de "renovação" em vez da de "revitalização" urbana, como o faz o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, pois de fato as ações que estão sendo previstas em ambos os projetos implicam em profundas transformações no uso do solo, nas atividades econômicas desenvolvidas (com a desativação parcial do Porto do Rio) e no perfil da população residente, caracterizando, portanto, um processo de renovação urbana.

ferrovias etc[2]. Essa participação foi sendo gradativamente reduzida, sobretudo no segundo pós-guerra com o advento do *welfare state*, nos países capitalistas centrais, e do nacional-desenvolvimentismo, em alguns países do Terceiro Mundo. A ampliação da intervenção dos Estados na economia fora acompanhada pela ampliação de sua atuação direta na prestação de serviços públicos – em detrimento da participação do capital privado – até 1973, quando a crise econômica, ao evidenciar o esgotamento do modelo do *welfare state* keynesiano, pôs em xeque os pressupostos dessa estatização dos serviços públicos.

De fato, uma nova etapa na história da administração urbana se inicia em 1973 com a declaração do presidente americano Richard Nixon sobre o fim da crise urbana pela absoluta inexistência de recursos para solucioná-la[3]. A reação à redução no fluxo dos repasses federais e dos impostos locais a partir de então – e que resultara na impotência dos governos locais diante do agravamento dos desequilíbrios sociais causados pelos processos de desindustrialização e desemprego – foi a elaboração de estratégias para o desenvolvimento econômico local, tendo como base a aliança entre grupos dirigentes locais para a captação de recursos internos e externos e a atração de atividades geradoras de emprego e de aumento na arrecadação fiscal.

O caráter novo da relação que nessas circunstâncias de crise se estabelece entre governos locais e grupos empresariais é que ela subverte as clássicas distinções entre "interesse público" e "interesse privado", proclamando a sua suposta fusão. Uma coalizão de interesses que corresponde à construção de um projeto político coletivo de "salvamento" da economia local, seja ele estimulado pelas dificuldades financeiras

---

2 No Rio de Janeiro, por exemplo, grande parte da infra-estrutura urbana fora construída no séc. XIX por empresas e capitais estrangeiros que tinham como contrapartida a exploração dos serviços por elas produzidos por um longo período de tempo, como no caso da estrada de ferro pela firma inglesa Rio de Janeiro Northern Railway Company; no das redes de energia elétrica e do sistema de bondes elétricos pela empresa canadense The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power (que pouco tempo depois também atuaria monopolisticamente no fornecimento e distribuição de gás e no serviço telefônico, ao absorver todo o capital em ações da Rio de Janeiro Gas Company e da alemã Brazilianische Elektricitats); e no das redes de água e esgoto pela firma inglesa City Improvements Company. Ver Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão, *Dos Trapiches ao Porto*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1991; e também Franklin Dias Coelho, *Cooperação Urbana e Saneamento Básico: Das Grandes Cidades à Rede Urbana*. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ, 1986.

3 Como observa Harvey, depois que a política de contenção dos gastos públicos adotada pelo governo americano levou a Cidade de Nova York tecnicamente à falência em 1975, inaugurou-se um período de restrições fiscais e de reestruturação radical para muitas cidades americanas (Harvey, 1995/3:125).

decorrentes da erosão da base fiscal ou pelo acirramento da competição interurbana provocada pela passagem do regime de acumulação fordista-keynesiano para o pós-fordismo. Na verdade, esses dois fatores se conjugam na adoção de um comportamento mais empresarial por parte da administração pública – absorvendo técnicas de gestão de empresas, como o planejamento estratégico, o *marketing*, a reengenharia, os programas de "qualidade total" etc. – e na constituição de parcerias entre setores público e privado, como demonstra a experiência de algumas cidades americanas e européias[4].

Enquanto nos EUA, a parceria público–privado encontrava longa tradição na administração pública americana – caracterizada pela autonomia local e pelo ativismo comunitário –, nos países europeus e latino-americanos essa articulação de interesses ao nível local só se desenvolveria ao longo dos anos 80, quando os ventos da democratização política e/ou da descentralização do Estado confeririam um novo papel político e econômico para as cidades e para os governos locais. A exceção seria a Grã-Bretanha, cujo governo federal estimulara mesmo a competição entre cidades ainda na década de 70, como forma de aumentar a eficácia, a competitividade e a rentabilidade da indústria britânica, razão pela qual implementara uma reforma dos governos locais, superando as resistências locais, para a constituição de corporações imobiliárias urbanas.

O que havia em comum entre Estados Unidos e Grã-Bretanha, nesse período, diferentemente dos demais países europeus e latino-americanos, que pudesse explicar o pioneirismo da adoção de parcerias público–privado e de um comportamento empresarial competitivo por parte das administrações locais nesses dois países? A hegemonia do pensamento econômico neoliberal e o apelo à racionalidade do mercado e à privatização que, ao contrário da maioria dos países europeus – que compartilhava princípios social-democráticos –, e dos países latino-americanos – ainda sob a tutela de ditaduras militares nacionalistas e estatizantes –, se consolidaram com o reaganismo e o thatcherismo nos EUA e na Grã-Bretanha e só posteriormente nos demais países.

Entretanto, atribuir exclusivamente ao neoliberalismo a opção por um deter-

---

4 A Cidade de Baltimore, por exemplo, através de um referendo realizado em 1978, sancionou o uso de terras municipais para empreendimentos imobiliários privados, que resultaria no bem-sucedido Harbor Place. Essa parceria proporcionou uma reconstrução radical da imagem da cidade, a partir de intervenções físicas na orla marítima e no porto, que, supostamente, a projetariam internacionalmente. Justificada pela insuficiência de recursos públicos para promover investimentos considerados necessários, tal parceria obedece à lógica da competição entre cidades pela atração de turistas, eventos e empresas, a despeito de ser considerada uma das cidades mais carentes dos EUA (Harvey, 1996:52).

minado modelo de gestão urbana não responde à evidência de que a articulação de interesses públicos e privados na busca de criação de vantagens comparativas que permitam às cidades inserirem-se da melhor forma possível na economia globalizada é compartilhada por governos locais dos mais distintos matizes ideológicos[5]. Mais promissor talvez seja o caminho analítico sugerido por Harvey, quando destaca que a competição entre cidades hoje funciona como uma espécie de "lei coercitiva externa", introduzindo uma nova agenda pública que inclui a provisão de infraestruturas modernas – particularmente transportes e telecomunicações –, a criação de novas empresas, a preservação de fontes de empregos ameaçadas, a promoção de atrações culturais e sociais, a oferta de incentivos fiscais etc[6]. A hipótese que decorre de tal abordagem é que o que se tornou hegemônico foi a aceitação da competição e do paradigma, como realidade inexorável, de que o futuro das cidades no mundo globalizado depende de sua atratividade externa.

De acordo com Harvey, a competição interurbana se desenvolve hoje em torno de quatro fontes de recursos: fundos públicos, turismo e consumo das camadas altas, empresas e funções de comando. A primeira fonte de recursos pela qual as cidades competem diz respeito à redistribuição dos excedentes pelos governos centrais, que ainda são de grande importância para diversos setores econômicos. A parceria entre governos locais e setores empresariais, nesse caso, é fundamental para pressionar políticos e autoridades, uma vez apresentada como portadora de um projeto "da cidade", ou seja, de um consenso político em torno de prioridades pactuadas por um amplo conjunto de atores sociais, adquirindo por essa razão uma legitimidade maior que a do próprio governo local, representante de um único partido[7].

---

5 Embora reconheça a existência de algumas diferenças entre o modelo de gestão pública local implantado em Barcelona pelo Partido Socialista da Catalunha – o qual denomina de empreendedorismo competitivo – e o de Porto Alegre, pelo Partido dos Trabalhadores – o qual denomina de ativismo democrático –, Moura identifica traços do empreendedorismo na experiência do Cidade Constituinte, uma espécie de plano estratégico para a capital gaúcha, elaborado com a colaboração de representantes de empresários, de setores médios e populares, visando "definir diretrizes para o futuro da cidade e apontar projetos e obras a serem realizados (Moura, 1997:167-170).

6 Estas foram os diferentes meios para que as cidades ampliassem suas bases econômicas e fiscais apontados num colóquio realizado em Orleans, em 1985, e que reuniu políticos, empresários e acadêmicos de oito grandes cidades americanas e européias (Harvey, 1996:49).

7 Na interpretação de Ascher, paralela às dificuldades geradas pela crise econômica, a desindustrialização e o desemprego, estaria ocorrendo uma perda de legitimidade do Estado, fruto da recusa de uma concepção centralizada de um interesse geral abstrato que ele representa, e que estaria favorecendo o individualismo exacerbado traduzido em dinâmicas particularistas que colocam em risco ou mesmo bloqueiam a realização de projetos coletivos (Ascher, 1995:164).

A segunda estratégia competitiva é a atração do consumo decorrente da atividade turística e da residência de camadas altas, através de projetos de renovação urbana que incluem a construção de equipamentos voltados para o consumo dos ricos, para a realização de grandes eventos e para o entretenimento – como *shoppings*, marinas, centros de convenções, estádios, museus, óperas etc. A espetacularização da cidade e o *marketing* urbano são as conseqüências mais imediatas desta estratégia que se traduz em oferecer um clima de otimismo ao construir uma imagem da cidade como um lugar excitante, inovador, criativo e seguro para se viver, fazendo com que espetáculos e exposições tornem-se símbolos dessa comunidade dinâmica.

A parceria público–privado é também apontada como potencialmente viabilizadora dos recursos necessários a tais investimentos, seja através de inversões diretas de capital próprio, seja auxiliando na busca de financiamentos externos, além do caráter legitimador das intervenções físicas que se fizerem necessárias, sobretudo pelo fato de as obras de embelezamento e de remodelação urbana serem concentradas nas áreas mais valorizadas das cidades, onde residem as classes mais favorecidas, em detrimento dos gastos com políticas sociais em bairros populares.

A competição pela atração de empresas se desenvolve mediante redução dos custos locais de implantação a partir da exploração de vantagens específicas para a produção de bens e serviços, advindas tanto de recursos naturais quanto de investimentos em infra-estrutura física e social, da provisão de capitais de risco ou de incentivos fiscais. Essa terceira forma de competição entre localidades, assim como a primeira, não é nova. Segundo Kotler, Haider e Rein, nos EUA, ela teve sua origem em 1930, quando os estados do Sul deram início a esforços agressivos para atrair negócios, fábricas e investimentos oriundos do Norte do país, com a divulgação de um melhor ambiente comercial, em função de vantagens oferecidas para produção com menor custo – mão-de-obra e terra baratas, impostos baixos e financiamento público[8].

O que é novo é a mudança de escala. Os projetos de desenvolvimento econômico não são mais regionais, mas locais. Com o enfraquecimento dos Estados nacionais no controle do fluxo monetário internacional, os investimentos

---

[8] Essa forma de competição perdura até hoje, mas foi se sofisticando com o tempo. Nas décadas de 70 e 80, além de expandirem os objetivos da competição – turismo, exportações e investimento estrangeiro –, as estratégias de *marketing* passaram a se basear em estudos sobre a concorrência e sobre o posicionamento no mercado, visando segmentar mercados e compradores e voltar seus produtos e serviços para clientes específicos. Na década de 90, segundo os autores, "as localidades estão passando por uma terceira etapa de criação de produto e conceito de nicho. Elas estão procurando se definir como lugares especiais com vantagens competitivas específicas para as indústrias-alvo." Philip Kotler, Donald H. Haider e Irving Rein. *Marketing Público*. São Paulo: Makron Books, 1993, p. 82-84.

tomam cada vez mais a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais, como observa Harvey, "fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista." [9]

Também aparece como novidade a ação mais decisiva no desenvolvimento econômico através da criação de empresas municipais, geralmente em parceria com o setor privado, como é o caso da Agência de Desenvolvimento Urbano, no Rio de Janeiro, conforme analisaremos mais adiante. Em Barcelona, um outro exemplo, essa ofensiva se iniciou em 1985, com a criação de empresas municipais sob a forma jurídica de sociedades anônimas, para o fomento da atividade econômica e de programas em cooperação com instituições privadas, visando estimular a criação de empresas e melhorar a infra-estrutura de transportes e comunicação.[10]

Atratividade para as funções de comando – de altas operações financeiras, de governo e de processamento (inclusive mídia) –, consideradas as mais dinâmicas atualmente, é a última e a mais importante estratégia na competição entre cidades. Como requer pesados investimentos em infra-estruturas específicas – transportes rápidos, telecomunicações, áreas destinadas a escritórios equipados com conexões internas e externas, todas voltadas para minimizar os custos e os tempos das transações –, o montante de recursos envolvido para adequar as cidades às novas exigências do capital financeiro e do chamado "terciário avançado" praticamente inviabiliza a iniciativa dos governos locais, se não puderem contar com a cooperação de setores privados.

Não obstante o extraordinário volume de investimentos exigidos, questiona-se muito a eficácia dessas estratégias, na medida em que não se conseguiria, por meio de iniciativas voluntaristas locais, superar ou até mesmo reproduzir determinadas vantagens específicas de localização só oferecidas por alguns centros urbanos como Nova York, Londres e Tóquio, as chamadas cidades globais.[11] Outros, porém, acreditam ser possível não disputar a centralidade financeira desses grandes centros urbanos – onde se localizam as principais bolsas de valores mundiais –, mas inserir-se nos fluxos econômicos globais a partir de uma reestruturação urbana capaz de "facilitar a passagem do mode-

---

[9] Para Harvey, uma das implicações macroeconômicas do empreendedorismo competitivo é que ele aumenta, ao invés de diminuir, a flexibilidade geográfica das empresas multinacionais, já que a redução dos custos das mudanças locacionais lhes permite maior mobilidade (Harvey, 1996:50).

[10] Moura, *op. cit.*, p. 95.

[11] Sobre as novas formas de centralização e expansão do setor financeiro, ver Saskia Sassen, *La ville globale: New York, Londres et Tokyo*. Paris: Descartes & Cie., 1996.

lo industrial tradicional para o de centro terciário qualificado."[12]

Resumindo o argumento acima desenvolvido, essas parcerias público–privado seriam fundamentais para:

- promover a cidade no exterior;
- construir uma base de legitimidade sobre as prioridades estabelecidas nos gastos públicos, ou seja, um mecanismo de obtenção de consenso político e adesão aos projetos propostos;
- viabilizar recursos necessários à execução de obras e serviços, cujos déficits acumulados e novas demandas do capital assim o exigem.

Resta ainda a questão de saber quais são os segmentos sociais realmente favorecidos pela adoção desse modelo de "co-gestão" urbana e quais são as conseqüências para o desenvolvimento urbano dessa estratégia de inserção competitiva na economia globalizada, já que é esta a estratégia que parece atualmente nortear ou, pelo menos, justificar a articulação de interesses públicos e privados em torno da "mercadotecnia da cidade"[13].

Duas posições antagônicas se apresentam. A dos teóricos "apologistas" da "cooperação" público-privada (Borja e Castells, 1996; Borja e Forn, 1996; Portas, 1993; Ascher, 1995) e a do seu mais expressivo crítico, David Harvey (1995; 1996). Os que enfatizam a importância das parcerias o fazem a partir da assertiva de que, com o declínio das ideologias estatizantes – *welfare state* e socialismo real –, o principal desafio apresentado às administrações locais é o de construir condições políticas para assegurar a consecução de projetos coletivos, através de um acordo dinâmico entre atores sociais portadores de interesses particulares para que estes possam ser negociados[14]. A constituição dessa pretensa "democracia territorial", como é chamada por alguns essa reivin-

---

[12] Para Borja e Castells, dentre os novos papéis dos governos locais está o de "promover a cidade para o exterior desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas 'exportações' (de bens, de serviços, de seus profissionais etc.)." (Jordi Borja e Manuel Castells, 1996:155).

[13] Essa expressão é utilizada por Borja e Forn, ao argumentarem que "a mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais e em um dos principais campos de negociação público-privada." (Jordi Borja e Manuel de Forn, 1996:33)

[14] Como argumenta Ascher, "não se trata mais de fazer prevalecer o interesse geral, mas de fazer emergir um consenso suficiente em redor de uma visão de interesse geral por aqueles que terão de realizar tal decisão." Ascher, *op. cit.*, p. 194.

dicada *gouvernance* urbana[15], seria a única maneira de fazer frente ao discurso neoliberal do abandono, que reclama a privatização, a desregulação do mercado e a retirada do setor público do seu campo tradicional de atuação.

Para a obtenção do consenso e do apoio político ao governo local, todos esses autores concordam que se deva buscar integrar o maior número possível de sujeitos sociais coletivos, não apenas as organizações tradicionais consolidadas – como partidos, sindicatos e associações de vizinhos –, que representam os interesses dos setores populares e os "grupos que necessitam de mais discriminação positiva", senão também as que representam os interesses dos grupos mais economicamente ativos, mais dinâmicos, "apesar de que uns e outros expressem interesses e valores contraditórios." (Borja, 1989:664)

O problema é que a participação supostamente paritária na base de apoio do governo e nos mecanismos de construção de consensos nem sempre se traduz em igualdade na distribuição dos recursos e na priorização das ações administrativas, como deixa claro Jordi Borja, hoje talvez o maior expoente dessa corrente de pensamento, quando afirma que "se trata de favorecer que os setores mais fortes e dinâmicos sejam os protagonistas do relançamento da cidade, porém também de apoiar ativamente os processos de apropriação popular da cidade, que é uma tendência histórica que se atualiza a cada momento."[16]

Já Manuel de Forn, responsável pela parte urbanística do Plano Estratégico de Barcelona, admite sem constrangimentos que parte das ações propostas não foi implementada por apresentar um nível escasso de definição, mas que foi introduzida "em função de que um processo participativo sempre obriga a aceitar propostas de setores que não querem ficar à margem do processo, apesar de sua escassa relevância estratégica." (Forn, 1993:12) Curiosamente, foram exatamente as ações sociais as que foram consideradas de pouca relevância e, por isso, não implementadas, contribuindo para as muitas críticas pos-

---

15 *Gouvernance*, segundo François Ascher, é um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos que assegura as escolhas coletivas e sua implementação. Ascher, *op. cit.*, p. 158.

16 Idem. Essa opção por privilegiar setores mais dinâmicos também aparece em Ascher, quando este descreve as "exigências maiores" que devem ser respondidas pelo novo urbanismo. São elas: a mobilidade e a acessibilidade através de infra-estruturas de transporte coletivo e comunicações; o desenvolvimento de centralidades junto aos nós de conexão dessas redes de transporte; a qualidade de vida das camadas sociais estratégicas – que são as "camadas qualificadas e não precárias" –, através de abundante oferta residencial, equipamentos esportivos, culturais, comerciais e de lazer voltados para esse segmento e que "marquem a imagem"; a requalificação de áreas degradadas reservadas às novas oportunidades de negócios; e, por fim, as políticas de requalificação e integração social e urbana dos bairros das populações desfavorecidas. In Ascher, *op. cit.*, p. 233.

teriormente levantadas sobre essa experiência.[17]

Para David Harvey, no entanto, essas parcerias público–privado não passam de uma forma de subvenção pública motivada pela competição interurbana e que tende a atuar de acordo com as regras de acumulação capitalista, em vez de perseguir o objetivo de atender às necessidades locais ou de maximizar o bem-estar social. Ele observa que nos EUA, por exemplo, ela "corresponde a subsídios para que consumidores afluentes, corporações e poderosas funções de comando permaneçam na cidade à custa do consumo coletivo local para a classe trabalhadora e para os pobres." Sua hipótese se sustenta no aumento do empobrecimento e do surgimento de uma distinta "subclasse", verificado em muitas grandes cidades americanas.[18]

Harvey alerta ainda para o caráter especulativo dessas parcerias, pois face à impossibilidade de prever com precisão as conseqüências das decisões tomadas, num mundo de considerável instabilidade e volatilidade financeira, os riscos de operações mal-sucedidas são quase sempre assumidos exclusivamente pelo poder público, enquanto os capitais privados apropriam-se antecipadamente dos benefícios.

Na medida em que o objetivo principal das estratégias de desenvolvimento econômico elaboradas é o de estimular e atrair empresas privadas através de pré-condições para um investimento lucrativo, os governos locais acabam por sustentar a empresa privada ao participarem do fardo dos custos de produção. O resultado dessa política, aposta o autor, será o aumento dos subsídios locais para o capital, na proporção inversa da provisão local para os desassistidos, produzindo assim uma maior polarização na distribuição social da renda urbana.

Todo esse debate em torno das vantagens e desvantagens das novas formas de parceria público–privado sugere e estimula o desenvolvimento de pesquisas empíricas para que se revelem as tendências subjacentes a essas práticas. Assim, a análise sobre um caso concreto de parceria público–privado, como veremos a seguir, ainda que restrita às conjunturas sociais e políticas específicas do Rio de Janeiro, poderá nos fornecer elementos importantes para o desenvolvimento de pesquisas futuras.

---

[17] De acordo com Moura, a implementação de cerca de 70% do primeiro plano, iniciado em 1988, se deu de forma seletiva, pois foram sobretudo as propostas de caráter mais econômico as implementadas, em detrimento das propostas sociais, praticamente não implementadas, embora esse fato não tenha comprometido a permanência das centrais sindicais e das associações de vizinhos no plano. Moura, *op. cit.*, p. 111.

[18] Harvey, 1996, *op. cit.*, p. 58.

Parceria público–privado na gestão do espaço urbano: o caso da renovação da Zona Portuária do Rio de Janeiro

A parceria público–privado que analisaremos a seguir tem como objetivo explícito promover a renovação urbana e a revitalização econômica de uma área central da Cidade do Rio de Janeiro considerada "degradada" ou "deprimida" por autoridades governamentais e empresários que hoje se associam para reverter a estagnação econômica da Zona Portuária, provocada pelo declínio da atividade do Porto que lhe deu origem, e estimular a sua re-valorização imobiliária, sobretudo fundiária. No intuito de identificarmos os protagonistas desse processo e os interesses em jogo na constituição das parcerias propostas, faz-se necessário um breve histórico que contextualize o projeto de renovação da Zona Portuária.

A ação modernizadora da renovação urbana

No início do século, o núcleo central da Cidade do Rio de Janeiro dava lugar a um moderno porto, fruto do crescimento do comércio internacional e da industrialização que intensificara seu papel de principal eixo da vida econômica local. A construção de 3,5 km de cais estendia-se do Arsenal da Marinha até o canal do Mangue e integrava uma área aterrada e posteriormente urbanizada de cerca de 20 hectares, onde avenidas largas, vias férreas, guindastes e armazéns, além de todos os equipamentos e sistemas de iluminação do cais movidos a energia elétrica – introduzida naquela ocasião na cidade – simbolizavam o progresso da época.[19]

Com o passar do tempo, entretanto, o que outrora fora símbolo da modernidade tornou-se uma região degradada e decadente pelo declínio da atividade portuária que a havia estruturado, passando a ser objeto de numerosas propostas de renovação urbana. O rígido zoneamento que desde 1937 reservara usos correlacionados às atividades portuárias no seu entorno é então identificado como um obstáculo ao desenvolvimento, já que restringia os usos habitacionais, culturais ou mesmo comerciais que poderiam conferir alguma vitalidade à Zona Portuária[20]. A localização central do porto, por sua vez, é

[19] Em 1926, inaugura-se o prolongamento do porto até a ponta do Caju. Sobre o histórico da atividade portuária no Rio, ver Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão, *Dos Trapiches ao Porto*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes. 1991.

[20] O decreto 6.000, de 01/07/37, primeiro Código de Obras do Distrito Federal que estabelece o zoneamento urbanístico, concebe e delimita a ZP, da Praça Mauá até a ponta do Caju, nela sendo permitidos os usos industrial, comercial, de armazenagem, guarda de veículos e habitacional.

também considerada inadequada, dadas a saturação das vias de tráfego, a introdução do sistema de "conteinerização", que requer grandes retroáreas para armazenagem, a necessidade de expansão da área central de negócios etc.

Convém ressaltar que o conceito de renovação urbana esteve sempre associado à substituição de funções e à recuperação do valor do solo de áreas "degradadas", através da utilização de modelos formais reprodutores de ordens inovadoras, exógenas e progressistas. Com efeito, a renovação urbana corresponde a uma aspiração de modernização e de transição na vocação econômica do lugar incorporada por determinado agente social e político.

No caso da Zona Portuária do Rio, verifica-se um conjunto de atores portadores dessa aspiração – dentre os quais destacam-se a Prefeitura da Cidade, a Associação Comercial do Rio de Janeiro - ACRJ e, mais recentemente, a Companhia Docas e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - FIRJAN – que, todavia, não compartilharam das mesmas expectativas em relação à região ao longo do tempo.

Como observa Rabha, a Associação Comercial, desde 1983, desejava promover uma "reciclagem urbanística" em toda a Zona Portuária - ZP, tendo em vista a transformação da cidade num importante pólo exportador. Por essa razão, elaborou um projeto prevendo um complexo de hotéis, bares, restaurantes, auditórios, bancos de dados internacionais, lojas, áreas de lazer e escritórios, "com o objetivo de reforçar a vocação econômica da cidade como prestadora de serviços e pólo comercial internacional do país."[21]

A proposta da ACRJ também pretendia a cessão de armazéns e outras áreas pertencentes à Docas para a construção de um *show room* ou um Centro de Exposição de Exportadores. Tal reivindicação, contudo, foi encarada com ceticismo por funcionários da Docas, em função das dificuldades de operacionalização dessa parceria na utilização das instalações portuárias.[22]

---

[21] A citação é retirada de artigos de jornais da época, como *O Globo*, de 03/02/83 e de 04/09/83. Nina Maria de Carvalho Elias Rabha, *Cristalização e Resistência no Centro do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências/UFRJ, 1984, p. 181.

[22] Aliás, essa não era a única discordância entre a Docas e os empresários privados. Em entrevista ao *Jornal do Comércio*, publicada em 24/07/83, representantes dos armadores, agências de navegação e exportadores criticam duramente o excesso de burocracia e a ineficiência da operação portuária e, por isso, reivindicam que os portos sejam administrados pelos próprios usuários. Para conter a onda de insatisfação dos usuários dos portos, o Ministro dos Transportes autorizara a criação de Conselhos Especiais de Usuários – os CEU's, nos portos administrados pela Portobrás, de forma que pudessem ali expressar suas críticas e apresentar propostas para a melhoria dos serviços portuários. Entretanto, esses conselhos tiveram vida curta, na opinião do Sr. Nilton Ferreira Tito, Diretor Executivo do Sindicato das Agências Marítimas – SINDARIO, porque a Docas não tinha interesse efetivo em compartilhar decisões com os empresários sobre o funcionamento do Porto do Rio.

De fato, esse projeto não só não seria implementado, como a prefeitura, valendo-se da exclusividade no poder discricionário de legislar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, logo depois desenvolveria um outro projeto no sentido contrário, de preservação histórica, arquitetônica e cultural do Centro e dos bairros da Saúde, da Gamboa e de Santo Cristo. A instituição da Área de Proteção Ambiental - APA, em 1987, cuja delimitação incluía parte da antiga ZP, restringiu usos industriais e de serviços ligados às atividades portuárias e tombou numerosos imóveis, impedindo a "reciclagem" proposta pela ACRJ, ao mesmo tempo que incentivou o uso habitacional na região.[23]

A inclinação de setores da administração municipal pela preservação histórica dessa região – que é praticamente a única na cidade que persiste em suas características quase originais –, sobretudo aqueles ligados ao patrimônio e à cultura, constrastava, no entanto, com a constatação da necessidade de revitalização econômica da ZP no interior da própria prefeitura, levando à criação de um Grupo de Trabalho com essa finalidade em 1991.

O resultado de tal iniciativa – que contou com a participação de representantes da ACRJ e da Companhia Docas – foi a declaração, em 1992, de parte dos bairros da Saúde e da Gamboa, como Área de Especial Interesse Urbanístico - AEIU. Podendo gozar de regime urbanístico específico, uma vez que o Plano Diretor definiu essa modalidade como área sujeita a intervenção destinada a "projetos específicos de estruturação ou reestruturação, renovação e revitalização urbana", na prática tal declaração significou o fim dos impedimentos legais e burocráticos para a realização de grandes operações imobiliárias que modificariam radicalmente as características socioeconômicas do lugar.[24]

Em 1995, a revitalização da Zona Portuária voltaria a estar em pauta ao ser considerada pelo Plano Estratégico do Rio de Janeiro – cujos promotores seriam a ACRJ, a FIRJAN e a Prefeitura da Cidade – como um dos projetos prioritários para a retomada do crescimento econômico local. O desdobramento dessa iniciativa seria a criação, pelos principais empresários que a protagonizaram, da Agência de Desenvolvi-

---

[23] A APA dos bairros da Saúde, de Santo Cristo, da Gamboa e do Centro, oriunda do Projeto Sagas, é instituída pela Lei 971/87 e regulamentada pelo decreto 7.351, de 14/01/88.

[24] A AEIU da Zona Portuária foi instituída pelo decreto 11.860, de 23/12/92, em decorrência das diretrizes estabelecidas pelo Grupo de Trabalho criado pelo decreto 10.057, de 13/03/91, e aprovadas em audiência pública pela população local e entidades interessadas. Pelo Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, também aprovado em 1992, as AEIUs são as únicas em que o potencial construtivo poderá ultrapassar os índices máximos estabelecidos pela legislação em vigor.

mento Urbano, visando a implantação do projeto de renovação da área portuária, entre outros objetivos, como veremos mais adiante[25].

Paralelamente a essa articulação entre segmentos sociais envolvidos na elaboração do Plano Estratégico, a prefeitura assinava um acordo de cooperação com a Companhia Docas, para a formação de um Grupo Executivo de Coordenação, que teria como função principal "articular os agentes envolvidos no processo de revitalização da Zona Portuária, com vistas à criação de entidade que terá por fim administrar o programa de desenvolvimento da área", com o apoio técnico de um Grupo de Trabalho criado com essa finalidade na prefeitura e também do Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France - IAURIF, com o qual a prefeitura já havia firmado um acordo de cooperação desde fevereiro de 1994[26].

Pelos termos do acordo firmado entre a prefeitura e a Docas, caberia ao município a elaboração do projeto urbanístico e a adoção de medidas administrativas e legislativas necessárias à implementação das diretrizes e parâmetros nele estabelecidos, enquanto à Docas caberia explicitar as diretrizes estratégicas e econômicas a serem seguidas, bem como a elaboração de edital de licitação para o arrendamento do Píer Mauá, a ser lançado no dia 30 de agosto de 1994.

Entretanto, as divergências entre as concepções urbanísticas da Docas e da prefeitura para o projeto do Píer Mauá, agravadas pelo fato de que as disputas eleitorais ocorridas naquele ano acirra-

---

25 O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro foi elaborado, entre novembro de 1993 e dezembro de 1994, a partir de um convênio firmado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a ACRJ e a FIRJAN, para a sua promoção. O financiamento das atividades foi viabilizado através da instauração de um Consórcio Mantenedor formado por 46 empresas e associações empresariais, dentre as quais o IPLANRIO, órgão municipal que representou os interesses da prefeitura no Consórcio. A estrutura do PECRJ era composta pelo Conselho da Cidade, o Conselho Diretor, o Comitê Executivo e os Grupos de Trabalho. Como observa Vainer, a proporção entre entidades e/ou personalidades ligadas aos interesses populares e aos interesses empresariais era bastante desigual. Dos 300 membros do Conselho da Cidade, apenas 20 eram representantes de sindicatos e associações populares. Além disso, o Conselho Diretor, ao qual estava subordinado o Comitê Executivo, foi composto apenas por empresários individuais, entidades empresariais, reitores das principais universidades, empresas jornalísticas, o Secretário Municipal de Urbanismo, o Secretário Estadual de Planejamento e personalidades. Ver Carlos B. Vainer, *Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro"*. Trabalho apresentado na II Semana IPPUR, nov. 1993. Mimeo.

26 O referido Grupo de Trabalho já existia na realidade desde 1993, criado pelo decreto 12.065, de 11/05/93.

ram os ânimos das lideranças partidárias distintas que encontravam-se nos diferentes níveis de governo envolvidos, não permitiram que fosse dada seqüência a esse acordo. O estremecimento nas relações entre a Docas e a prefeitura levou a que cada uma elaborasse a partir de então seu próprio projeto para a região, mas, em ambos, a participação da iniciativa privada era peça-chave da estratégia de captação de recursos, como veremos a seguir.

O projeto da Companhia Docas do Rio de Janeiro

Além de maior proprietária de terras da Zona Portuária, a Companhia Docas há pouco fora transformada em Autoridade Portuária, pela Lei 8.630 – a chamada Lei de Modernização Portuária –, o que assegurava-lhe o direito de estabelecer contratos de arrendamento para a exploração das instalações portuárias sob sua administração[27]. A estratégia da Docas consistia em disponibilizar os imóveis "nas áreas de desativação operacional prevista ao longo do Cais da Gamboa, com a correspondente retroárea", a fim de "gerar receitas que poderão ser utilizadas em investimentos para a modernização do Porto do Rio."[28] O pressuposto da Docas para a desativação progressiva da movimentação de carga nas áreas da Gamboa e do Píer Mauá é que nessas áreas as atividades portuárias estão "constrangidas pelo crescimento do centro da cidade, com as conseqüentes dificuldades viárias, e pela própria obsolescência do projeto portuário que data de 1910."

Em que pese a pertinência dos argumentos técnicos quanto à inadequação da permanência das atividades portuárias nos bairros da Gamboa, da Saúde e de Santo Cristo, parece claro que, na busca da auto-sustentação econômico-financeira da Companhia, a reserva patrimonial representada pelos 500.000 m^2 de imóveis que possui nesses bairros significa uma motivação extraordinária para a adoção de um *Programa de Revitalização Urbana*.

A primeira etapa do *Programa de Revitalização Urbana da Área Portuária do Rio de Janeiro*, elaborado pela Docas, consistiu no arrendamento do Píer Mauá e dos armazéns 1, 2, 3 e 4, por um período de 45 anos, mediante

---

[27] A Lei Federal 8.630, de 25/02/93, estabelece em seu artigo 4º que, mediante contrato de arrendamento ou autorização do ministério competente, é "assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária."

[28] Dentre os projetos de modernização que integram o Plano Estratégico da Companhia Docas, consta a especialização de berços nas áreas dos atuais Cais do Caju e de São Cristóvão. Ver *Projeto de Desenvolvimento e Privatização Aplicado ao Complexo Portuário do Rio de Janeiro*. Companhia Docas do Rio de Janeiro, s/d. Mimeo.

concorrência pública na qual caberiam ao consórcio vencedor[29] o investimento de cerca de 200 milhões de dólares na recuperação estrutural do píer e a execução do projeto arquitetônico previamente aprovado pela Docas. Nesse projeto, que abrange uma área de 50.000 m², estão previstas as construções de um centro de convenções, de centros empresariais e culturais, de uma marina para 300 embarcações, além de áreas de entretenimento e lazer.[30]

A participação da iniciativa privada não se restringiria ao arrendamento de áreas. Na estrutura operacional idealizada pela Docas para a implementação do *Programa de Revitalização* é prevista a formação de um Consórcio Organizador – o RIOPORTO –, constituído por representantes de instituições financeiras, de organismos governamentais, da Docas, da RFFSA e por outros (proprietários de terra, empresários do setor imobiliário e comunidade), formalmente convidados pelo presidente da Companhia Docas a tornarem-se signatários de um "Protocolo de Adesões". O Consórcio RIOPORTO terá como atribuição principal coordenar as políticas e estratégias necessárias à implementação do *Programa*, bem como "oferecer oportunidades de trabalho, desenvolvimento e resultados financeiros a seus integrantes, parceiros, investidores e fornecedores."[31]

A captação inicial de recursos para o *Programa* se dará através da transformação do patrimônio imobiliário dos proprietários da região que integrarem o Consórcio em quotas do Fundo Imobiliário, que deverão ser lançadas no mercado para viabilizar os investimentos iniciais que possam valorizá-las ainda mais. Os acionistas do Fundo Imobiliário constituirão uma empresa – a *Gamboa Desenvolvimento* –, uma *joint-venture* que terá como objetivo a operacionalização do sistema, isto é, o planejamento e a realização de investimentos em obras de infra-estrutura, e a compra, venda, aluguel e arrendamento de lotes, glebas e unidades habitacionais e comerciais.

Esse modelo organizacional da operação imobiliária, na verdade, já havia sido sugerido desde 1994 pelo grupo de pesquisadores do IAURIF que aqui estiveram numa missão de cooperação francesa, anteriormente mencionada.

---

[29] O consórcio vencedor é formado por empresas de engenharia entre as quais a Engepasa, a Iesa, a Montréal Engenharia, a Construtora Floriano e o Grupo Gusmão Santos. A assinatura do contrato ocorreu no dia 06/11/97.

[30] Segundo matéria publicada no *Jornal do Brasil* de 07/10/97, o projeto, de autoria do arquiteto Luis Eduardo Índio da Costa, inclui ainda a construção de garagens subterrâneas com capacidade para 900 veículos.

[31] Publicação promocional do Programa de Revitalização Urbana da Área Portuária do Município do Rio de Janeiro. CDRJ.

Esse grupo sublinhara, como condição indispensável para o êxito da operação, a criação de um órgão gestor capaz de conciliar interesses contraditórios de uma multiplicidade de atores potenciais do reordenamento, mediante o estabelecimento de parcerias nas quais contribuiriam de maneira complementar para o sucesso da operação.[32]

Na perspectiva dos pesquisadores do IAURIF, a capacidade de coordenação e concertação dos diferentes atores estaria diretamente relacionada à existência de uma autoridade única, aceita e reconhecida por todos como legítima interlocutora junto aos organismos públicos e investidores privados, e que dispusesse dos meios para o seu exercício, dentre os quais:

a) competências em matéria de urbanismo e de ação fundiária – que lhe permitissem legislar sobre o uso e a ocupação do solo, projetar novos traçados e alinhamentos de logradouros, desapropriar, conceder utilização de espaços públicos etc.;

b) autonomia financeira – para a realização dos investimentos em obras de urbanização e infra-estrutura e para a administração da repartição dos benefícios da revalorização entre os participantes.

O problema desse modelo é que, se, por um lado, a parceria entre investidores privados, proprietários de terra e comunidade legitima, financia e autoriza o órgão gestor – no caso a *Gamboa Desenvolvimento* – a implementar o Programa de Revitalização, por outro, ela é insuficiente sem a participação do poder público municipal, detentor do monopólio da competência urbanística. Essa é a razão pela qual a equipe francesa considerou que o controle desse órgão deveria ser reservado ao município, assegurando ao prefeito a presidência do Conselho de Administração, que, mediante acordo, transferiria ao órgão gestor a competência para atuar no planejamento da área portuária. O caráter público do órgão gestor também facilitaria o recebimento de subvenções e doações estatais, a transferência do domínio público dos bens de uso comum do povo para as mãos privadas etc.

Isso explica o fato de que, independentemente das escaramuças político-partidárias envolvendo os governos municipal e estadual, no organograma do Consórcio RIOPORTO concebido pela Docas a prefeitura tenha posição de destaque dentre os prováveis e/ou desejáveis acionistas do Fundo, sendo responsável pela elaboração do plano diretor de urbanização. Porém, entre as instituições municipais que compõem a

[32] O órgão gestor deverá ainda estabelecer e fazer aprovar o projeto de revitalização; promovê-lo junto aos investidores; estabelecer e aplicar regras urbanísticas; coordenar a implantação de equipamentos e infra-estrutura primária; adquirir, equipar e revender certos terrenos; negociar com os investidores sua contribuição ao reordenamento global do sítio; e gerir o orçamento financeiro. Hélène Lavoveli, Iuli Nascimento e Jean-Pierre Palisse, "A Revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro". In: Secretaria Municipal de Cultura. *Cadernos do Patrimônio* n. 4/5, p. 89, 1994.

Assembléia de Acionistas encontra-se curiosamente a Agência de Desenvolvimento Urbano, uma entidade civil sem fins lucrativos formada por empresários do setor financeiro e imobiliário, que não integra a administração direta, indireta ou autárquica e fundacional do município.

Seria a Agência de Desenvolvimento Urbano a versão municipal do órgão gestor proposto pelo IAURIF? Como a prefeitura contornaria os constrangimentos jurídicos para transferir-lhe as competências urbanísticas requeridas?

O projeto da prefeitura e a Agência de Desenvolvimento Urbano

A atuação da prefeitura no processo de renovação urbana da Zona Portuária tem uma natureza distinta porém complementar à da Docas, concernente à gestão dos espaços públicos e à regulação do uso dos espaços privados. O município, ao contrário da Docas, não sendo proprietário de terrenos na região, não dispõe da reserva patrimonial necessária à criação de um Fundo Imobiliário, sem que inverta dispendiosos recursos em aquisições e desapropriações pulverizadas pelos inúmeros proprietários da região, já que juridicamente está impedido de desapropriar bens dos estados e da União, como os são os terrenos da RFFSA e da Docas.

No que tange à regulação do uso do solo na Zona Portuária, a declaração de parte dela como Área de Especial Interesse Urbanístico, ocorrida em 1992, não produziu qualquer efeito prático, na medida em que não foram definidos os novos parâmetros para a ocupação urbana. Fator fundamental de valorização fundiária, uma alteração dos parâmetros urbanísticos que representasse aumento de potencial construtivo elevaria os preços imobiliários de tal forma que encareceria ainda mais posteriores desapropriações. Portanto, a definição de novos parâmetros urbanísticos e edilícios deveria aguardar uma definição sobre as operações imobiliárias previstas no Programa de Revitalização.

Quanto à gestão dos espaços públicos nessa área, a ação da prefeitura limitou-se, até 1997, à limpeza e conservação, embora muitas idéias e projetos tivessem sido desenvolvidos no âmbito de seus órgãos técnicos. A ausência de intervenções urbanísticas nessa região da cidade contrastava com o volume expressivo de obras custeado com recursos próprios em outras regiões, indicando que as dificuldades encontradas eram mais de cunho político – as divergências entre a Docas e o Governo do Estado – do que financeiro[33].

[33] Convém lembrar que projetos como Linha Amarela, Rio-Cidade, Teleporto e 1ª etapa do Favela-Bairro foram financiados integralmente ou parcialmente pelos cofres públicos municipais. Até abril de 1996, o valor total contratado das obras do projeto Rio-Cidade foi de R$ 216 milhões, segundo relatório da CPI instalada na Câmara Municipal. Já as obras da Linha Amarela, orçadas inicialmente em R$ 149,2 milhões, custaram ao final R$ 454 milhões, dos quais apenas R$ 100 milhões foram pagos pela concessionária que explorará a via por 10 anos, segundo reportagem do *Jornal do Brasil*, de 30/12/97.

Mesmo não padecendo de crise financeira, a necessidade de aumentar a arrecadação do município foi o argumento utilizado pelo Prefeito Luis Paulo Conde para justificar, em dezembro de 1996, a criação de empresas de capital misto – as Agências de Desenvolvimento Urbano – para gerir determinadas áreas da cidade, tendo como contrapartida a realização de investimentos. Esse tipo de parceria com a iniciativa privada foi estimulado pela aprovação de uma emenda à Lei Orgânica Municipal, que ampliou o prazo para as concessões de serviços públicos de 10 para 50 anos, tornando um atrativo para os capitais privados a construção e/ou exploração de equipamentos e de espaços públicos, como por exemplo as garagens subterrâneas[34].

Com efeito, logo após a aprovação da referida emenda no início de 1997, o prefeito encaminhou o projeto de lei nº 4/97, criando a Companhia de Desenvolvimento Urbano, sob a forma de uma sociedade de economia mista e com a finalidade de executar "projetos específicos de renovação urbana que possam ter impacto no desenvolvimento econômico, social e cultural do Município"[35], em áreas consideradas de especial interesse urbano e turístico, como é o caso de parte da Zona Portuária.

O capital social da empresa, de acordo com o projeto, seria integralizado pelo município mediante a transferência de imóveis de seu patrimônio e por bens e recursos financeiros seus, de outras entidades da Federação e de particulares. O controle da empresa permaneceria com o município, até quando ele "considerar conveniente e oportuna a sua privatização".[36]

Paralelamente à criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano, empresários do setor financeiro e imobiliário que já haviam sido os protagonistas da elaboração do Plano Estratégico se articularam em torno da criação da Agência de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro, uma sociedade civil sem fins lucrativos, cujos objetivos expressos em seu estatuto são idênticos aos da Companhia[37].

---

[34] *Jornal do Brasil*, 31/12/97.

[35] Este projeto seria depois substituído pelo projeto de lei complementar nº 1-A/97, art. 8º. *Diário da Câmara Municipal*, 21/07/97.

[36] Projeto de lei nº 1-A/97, art. 4º.

[37] O estatuto dessa agência foi registrado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas no dia 17 de junho de 1997. A posse da diretoria ocorreu no dia 16 de setembro, conforme matéria de *O Globo*, de 17/09/97. A presidência da Agência cabe ao empresário Humberto Mota, ex-presidente da ACRJ, enquanto o Sr. Arthur Sendas, atual presidente da ACRJ, o Sr. Eduardo Eugênio Gouveia Vieira, presidente da FIRJAN, e demais empresários ligados a essas duas instituições compõem o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva, como os Srs. Linneo Eduardo de Paula Machado, Carlos Alberto Almeida D'Oliveira, Bernardo Barbosa Horta, Juarez Machado Garcia, Eliezer Batista, Marcílio Marques Moreira, além do padre Jesus Hortal Sanchez, reitor da PUC.

Entre os objetivos da Agência incluem-se os de "(...) elaborar projetos e programas com vistas ao desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro; (...) estimular a captação de investimentos, no mercado interno e externo, para projetos de interesse da cidade do Rio de Janeiro; (...) propor parcerias entre o Município e o setor privado (...)."[38] A análise dos objetivos da Agência não deixa dúvida de que se trata de um organismo de planejamento urbano orientado para o estímulo de atividades empresariais ligadas à prestação de serviços coletivos, ainda que não necessariamente públicos.

Isso fica patente com o anúncio dos empreendimentos prioritários da Agência que visam "viabilizar a recuperação de áreas degradadas e agilizar o desenvolvimento de novos projetos para o Rio."[39] Entre eles: a revitalização de áreas do Centro e da Gamboa; a reurbanização da orla marítima, do Aeroporto Santos Dumont até o Leblon – o projeto Rio-Mar –, com a construção de garagens subterrâneas a serem exploradas pela iniciativa privada; o projeto Rio-Gastronômico, que consiste em elaborar políticas públicas de incentivos à abertura de bares e restaurantes em áreas turísticas ou de domínio municipal, como o Restaurante Rio's, no Aterro do Flamengo; e o projeto Rio-Moda, também pretendendo a elaboração de uma política pública para tirar o setor da crise em que hoje se encontra.

O caráter público desse órgão de planejamento urbano privado é enfatizado pelo prefeito, durante a posse da diretoria da Agência, em cerimônia solene no Palácio da Cidade, em setembro de 1997, quando afirma que a prefeitura dará todo o apoio à Agência, pois "precisamos criar novos espaços e revitalizar outros que necessitam de reformas". No que diz respeito especificamente à Zona Portuária, naquela ocasião foi anunciado um estudo elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo para a implementação de um megaprojeto urbanístico e habitacional no bairro da Gamboa – promovido pela Agência –, cujo terreno, pertencente à Rede Ferroviária Federal, seria adquirido pela prefeitura pelo valor de R$ 8,8 milhões.

Além desse imóvel, a prefeitura também negociara com a União o prédio da Conab, na Praça XV, onde pretendia

---

[38] No art. 3º do estatuto da Agência, outros objetivos são: "a) desenvolver estudos, pesquisas, promover seminários e editar publicações sobre a temática das cidades, seus problemas e perspectivas futuras com ênfase nas questões relativas a projetos de desenvolvimento do município do Rio de Janeiro; (...) d) criar programas de intercâmbio e cooperação com organismos de desenvolvimento urbano, nacionais e internacionais, públicos ou privados; e) desenvolver projetos de estímulo, cooperação e apoio para as pequenas e médias empresas; f) promover ações de intercâmbio e cooperação com a União, Estados e Municípios; (...) h) realizar convênios e desenvolver parcerias com o setor público; i) incentivar a modernização das atividades empresariais da cidade; j) apoiar projetos de investigação e inovação tecnológica, estreitando a colaboração entre as Universidades e as empresas; k) desenvolver um banco de dados de natureza econômica, setorial e institucional."

[39] *O Globo*, 17/09/97.

"criar uma infra-estrutura turística com lojas e restaurantes", e o de uma maternidade federal no mesmo local, para a realização de um projeto urbanístico de autoria dos arquitetos consultores Oriol Bohigas e Nuno Portas.[40]

Ao que tudo indica, a prefeitura desenvolve uma dupla estratégia para contornar as principais dificuldades que enfrenta para empreender a revitalização da Zona Portuária: quanto à não-disponibilidade de terras, através de negociações diretas com os Ministérios da Agricultura e da Fazenda e com o próprio Presidente da República, no sentido de obter a liberação e a transferência desses imóveis ao domínio municipal; quanto à escassez de recursos para a realização de investimentos, através de parcerias com a iniciativa privada, que têm como contrapartida a concessão da exploração econômica dos equipamentos e espaços por ela financiados.

Resta ainda saber as razões que teriam originado a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano, uma vez que, firmado o acordo de cooperação entre a prefeitura e a Agência, esta poderia executar os projetos de interesse do município. Qual a necessidade desse "braço público" (como é chamada a Companhia) da cooperação público–privado com os mesmos objetivos da Agência, o seu "braço privado"?

Exercer as competências urbanísticas e fundiárias que, em função de constrangimentos de natureza jurídica, não são transferíveis à iniciativa privada, tais como as discriminadas no art. 5º do projeto de lei nº 1-A/97, envolvendo o patrimônio imobiliário municipal, ou seja: propor desapropriações; realizar atividades de loteamento, incorporação e desmembramento em próprios municipais; alienação, aquisição, concessão de uso e permuta de próprios municipais etc.[41]

Além de todas essas operações imobiliárias envolvendo o patrimônio público municipal, o projeto de lei que propõe a criação da Companhia prevê ainda a concessão de benefícios e incentivos fiscais, como, por exemplo, a isenção de pagamento de IPTU para os imóveis objeto de projetos de renovação

---

[40] De acordo com matérias publicadas no *Jornal do Brasil* em 24/07/97, 26/07/97, 02/08/97 e 07/10/97.

[41] Como objetivos complementares aos de promover operações imobiliárias que consistam em projetos de renovação urbana, a Companhia poderá também, entre outras: "(...) III - identificar e promover oportunidades de novos negócios, fomentando a criação de novas empresas e o desenvolvimento das já existentes (...) em que estejam subjacentes processos de inovação tecnológica; (...) VI - desenvolver programas específicos de estímulo, cooperação e apoio para as pequenas e médias empresas; (...) VIII - formular propostas para a promoção e o gerenciamento dos contratos de concessões de utilização dos espaços e do mobiliário urbanos; IX - propor parcerias entre o Município e o setor privado; (...) XI - incentivar a modernização das atividades empresariais da Cidade; (...)."

urbana[42], atribuições eminentemente públicas e concernentes ao poder público municipal. Assim, a equação jurídica da parceria público–privado no Rio se resolve com o arranjo institucional Agência–Companhia de Desenvolvimento Urbano, em que a empresa pública desempenha as funções vedadas à empresa privada.

Um verdadeiro processo de simbiose, no qual os papéis do setor público e do setor privado parecem se confundir e/ou se inverter. Enquanto os empresários elaboram políticas e articulam atores, com destacadíssima atuação da Associação Comercial[43], a prefeitura cuida da viabilidade econômica dos negócios privados, assegurando a rentabilidade dos capitais investidos. Com efeito, até agora é o Sr. Humberto Mota, presidente da Agência e diretor da BRASCAN (empresa multinacional do setor imobiliário), quem tem prestado esclarecimentos sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano em reuniões e audiências públicas realizadas com essa finalidade, bem como representado a prefeitura em cerimônias oficiais que digam respeito ao projeto de revitalização da Zona Portuária.[44]

As conseqüências objetivas dessa parceria, entretanto, não poderão ser antecipadas até que se concluam as operações imobiliárias e comerciais previstas na Zona Portuária e em outras áreas da cidade, quando poderemos observar de que maneira os benefícios econômicos serão repartidos entre os diferentes parceiros e de que forma os constrangimentos jurídicos envolvidos nas concessões de exploração de serviços e espaços públicos – como a obrigatoriedade de concorrência e licitação pública – serão ou não contornados para a distribuição desses benefícios.

---

42 O § 2º do art. 10º do projeto de lei nº 1-A/97, determina que: "Os imóveis objeto de projetos de renovação urbana, realizados em áreas não contempladas no parágrafo anterior (Áreas de Especial Interesse Social), poderão ser beneficiados pela isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano, pelo prazo de até cinco anos a partir da concessão do respectivo 'habite-se', recaindo o benefício sobre a parcela do tributo incidente sobre acréscimos prediais realizados após a aprovação do projeto de construção pelo Município."

43 Na apresentação do projeto de renovação urbana da ZP, em1983, cuja proposição básica é similar ao projeto apresentado hoje pela Docas; na articulação empresarial que dá origem ao Plano Estratégico bem como à Agência de Desenvolvimento Urbano.

44 Como na cerimônia oficial para a assinatura do contrato de arrendamento celebrado entre a Docas e o Consórcio Píer Mauá, em 06/11/97.

Conclusão

A análise das estratégias para a renovação urbana da Zona Portuária, ainda que insuficiente para avaliar todas as conseqüências que lhes serão advindas, nos permite esboçar algumas conclusões preliminares sobre o conteúdo e o significado específicos dessa parceria entre os setores público e privado no Rio de Janeiro. A primeira e mais óbvia delas é exatamente a exclusão dos segmentos médios e populares dessa articulação de interesses, restrita aos conteúdos programáticos da Companhia Docas e do governo local que se vinculam aos interesses de determinados segmentos empresariais.

Isso não significa que representantes de sindicatos e associações comunitárias não sejam chamados a opinar sobre as proposições apresentadas tanto pela Docas quanto pela prefeitura, através de reuniões e/ou audiências públicas, ou mesmo integrar fóruns de debate e deliberação, embora claramente em desvantagem numérica em relação aos representantes do empresariado. Assim ocorreu na formação do Conselho da Cidade e nos Grupos de Trabalho para a elaboração do Plano Estratégico; assim se anuncia na criação do Consórcio RIOPORTO.

No caso da Agência e da Companhia de Desenvolvimento Urbano propostas pela prefeitura, a exclusão da participação popular é ainda mais evidente: nenhum controle social sobre as operações imobiliárias previstas com o patrimônio público, a não ser *a posteriori*, com a prestação de contas enviada anualmente à Câmara Municipal; nenhum órgão de deliberação, conselho de administração, nada. A legitimidade das transações envolvendo transferência de recursos públicos para mãos privadas baseia-se única e exclusivamente na representação política conferida ao governo local pelas eleições majoritárias.

Nesse sentido, a busca de consenso e legitimação política como um dos principais motivadores dessas parcerias público–privado apontados pela literatura pesquisada parece não corresponder à experiência analisada do Rio de Janeiro, em que pese a preocupação discursiva com a participação da "comunidade" ou com a construção de um "projeto de cidade", que opera muito mais no campo simbólico do que no prático. Por outro lado, a inquestionável aliança política subentendida nessas parcerias, especialmente no caso da prefeitura com os empresários que constituem a Agência, torna-se um poderoso instrumento de ampliação da base de sustentação política do governo, algo que está relacionado obviamente aos requisitos da governabilidade.

Cabe ressaltar um outro elemento que, por sua presença recorrente nos documentos analisados, indica a utilização da parceria como instrumento de legitimação: a invocação de experiências

internacionais bem-sucedidas. Não só isso se manifesta pela proliferação de consultorias estrangeiras – constituindo um verdadeiro mercado de modelos de gestão, como diria Alain Bourdin (1997) –, como pela referência constante, nesses documentos, aos sucessos obtidos nos processos de renovação urbana nas áreas portuárias de Barcelona, Baltimore, Nova York, Buenos Aires, San Francisco, Toronto, Sidney e Hong Kong[45].

A renovação urbana empreendida mediante parceria com a iniciativa privada transforma-se assim em ideologia, não enquanto visão de mundo (ainda que se sobrevalorize a eficiência do mercado e de suas qualidades em relação à intervenção estatal), mas no sentido marxista de falsa consciência, pois, uma vez aceito o suposto sucesso obtido em outras cidades, ignoram-se especificidades históricas, econômicas e sociais, ao absorver-se integralmente esse modelo de gestão como verdade inquestionável.

Ao lado dessa profissão de fé nas chamadas "experiências exitosas", a captação de recursos internos e externos para a viabilização econômica dos empreendimentos propostos também pode ser considerada como um fator fundamental que tem motivado tanto a Docas como a prefeitura na busca de parceiros privados, em que pesem as diferentes contrapartidas a estes oferecidas nos dois casos analisados.

No primeiro caso, a CDRJ propõe uma parceria em que a rentabilidade financeira seria distribuída equitativamente entre os integrantes, como resultado da valorização de quotas do Fundo Imobiliário e da venda de imóveis. Para a Docas, o retorno dessa operação imobiliária e financeira seria revertido em recursos para projetos de modernização da infra-estrutura portuária sob sua administração, não implicando assim em perda de capital, mas em transformação do capital investido em imóveis em capital produtivo.

No caso da prefeitura, há uma incógnita quanto ao retorno financeiro das operações imobiliárias promovidas em parceria com a Agência; sobretudo

[45] A publicação promocional do Programa de Revitalização da Área Portuária, da CDRJ, cita essas cidades como exemplo de que "em quase todos os países do mundo (...) urbanistas mais atentos (...) descobriram uma nova e rica perspectiva de ação no resgate de velhas áreas portuárias degradadas (...). No Rio de Janeiro a história não será diferente"; o grupo do IAURIF defende a criação de um órgão gestor para a revitalização da área portuária baseado em que "a característica constante de todas as operações de revitalização de espaços portuários e ferroviários que obtiveram êxito em diferentes regiões do mundo é a existência de um organismo único responsável por este objetivo: organismo público em Londres ou Buenos Aires, organismo privado em Baltimore ou organismo de economia mista como em Paris." Lavoveli et al, *op. cit.*, p. 87; já a prefeitura, na mensagem que encaminha à Câmara Municipal propondo a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano, justifica-a pelo fato de que se todas as grandes cidades do mundo empreenderam a renovação urbana de áreas centrais degradadas, o Rio de Janeiro deve fazê-lo também. Justificativa ao Projeto de Lei Complementar nº 1-A/97. *Diário da Câmara Municipal* de 21/07/97.

porque envolvem alienação e concessão de uso de próprios municipais em condições ainda não claramente estabelecidas. O único empreendimento promovido pela suposta parceria, que se encontra em execução no bairro da Gamboa – com o terreno da RFFSA adquirido pelo município, cujo projeto foi elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e cuja obra foi financiada pelo PREVI-RIO (o instituto de previdência dos funcionários municipais) –, não permite caracterizar qual a participação dos capitais privados nessa operação, assim como quais as contrapartidas a estes oferecidas pela sua participação.

O mesmo ocorre em relação a uma suposta eficiência superior dos setores privados na gestão das funções e serviços públicos. Sem dúvida uma aposta mais ideológica que concreta, face à desastrosa privatização do fornecimento de energia elétrica e às decepcionantes terceirizações da coleta de lixo e da elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana, ocorridas recentemente no Rio de Janeiro.

Por fim, a propósito do caráter especulativo e de subvenção ao capital privado presente nessas parcerias – tal como sustenta de forma contundente Harvey –, esta também é uma hipótese que precisará ser testada mais adiante. A intenção, no caso da prefeitura, de subsidiar empresas privadas com recursos provenientes da Companhia de Desenvolvimento Urbano (conforme dispositivo constante no projeto de lei que a cria) por si só não se constitui em indício ou evidência desse caráter especulativo ou subvencional, uma vez tratar-se de uma empresa de economia mista, não estando ainda definidas a composição do seu capital nem, tampouco, as contrapartidas exigidas à concessão dos benefícios e incentivos fiscais.

Finalmente, o alcance social e econômico dessas parcerias deverá ser examinado em função da repartição dos benefícios a serem obtidos entre os diversos segmentos sociais. Entretanto, no balanço dos benefícios, há que se considerar não só o aspecto da lucratividade direta dos capitais públicos e privados investidos, mas também o da sua eficácia no que concerne à dinamização da atividade econômica, à geração de novos empregos, à melhoria da acessibilidade e dos sistemas de transportes, à maior oferta cultural, de lazer e de comércio etc., sob pena de se reduzir tal análise a considerações de ordem financeira e contábil que não correspondam à abrangência do impacto social que poderia justificar ou, ao contrário, desqualificar a constituição da parceria público–privado enquanto mecanismo para a obtenção do bem-comum.

Referências bibliográficas

ASCHER, François. *Métapolis ou L'Avenir des Villes*. Paris: Editions Odile Jacob, 1995.

BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel. As Cidades como Atores Políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

BORJA, Jordi, FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 32-47, 1996.

_____. Política y gobierno en las grandes ciudades. In: BORJA, Jordi et al. *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Ed. Sistema, 1989, p. 649-722.

BOURDIN, Alain. *Mondialisation, unité de la ville et gestion urbaine*. Seminário "Portos, Cidades e Territórios na virada do século: O caso de Sepetiba", Rio de Janeiro: CPCH/UFRJ, abr. 1997. (Versão em português publicada no presente fascículo do *Cadernos IPPUR*).

COMPANS, Rose. *A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e urbanismo de resultados*. Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, v. 3, p. 1721-1734, 1997.

FORN, Manuel de. *Barcelona: Estrategias de Transformación Urbana y Económica*. Barcelona, 1993. Mimeo.

HARVEY, David. L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le "post-modernisme" dans la grande ville americaine. *Futur Antérieur* n. 29, Paris, p. 121-145, 1995/3.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

MOURA, Maria Suzana de Souza. *Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local*. Salvador, 1997. Tese (Doutorado) – NPA/UFBA.

RABHA, Nina M. de C. Elias. *Cristalização e Resistência no Centro do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1984. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências / UFRJ.

SASSEN, Saskia. *La ville globale: New York, Londres et Tokyo*. Paris: Descartes & Cie., 1996.

(Recebido para publicação em junho de 1998)

Rose Compans é arquiteta e doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR / UFRJ

Combatendo a Exclusão Social Urbana: o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias *[1]

Rob Atkinson

Desde o fim dos anos 70 tem havido um crescente reconhecimento, em muitas nações européias e dentro da União Européia, de que o problema da pobreza não desapareceu. Durante os anos 80, a União Européia e vários países membros (notadamente a França) desenvolveram a noção de exclusão social como uma forma de abordar os problemas associados à pobreza e à privação múltipla. Ao mesmo tempo tem havido um crescente reconhecimento de que a exclusão social é freqüentemente encontrada em sua forma mais concentrada e visível em áreas urbanas.

Como resultado temos o surgimento de iniciativas de combate à exclusão na União Européia e nos países membros, muitos dos quais destinaram papéis centrais à parceria e à participação de comunidades menos favorecidas. Enquanto a parceria e a participação comunitária têm sido centrais para uma série de iniciativas gerais, este tem sido particularmente o caso em relação à exclusão social urbana. Desenvolvido a partir de trabalhos anteriores (Atkinson, 1996, 1997a, 1997b; Atkinson e Cope, 1997), o presente texto explora o conceito de exclusão social e seu uso em referência particularmente a estratégias de regeneração urbana que designam um papel central à parceria e à participação comunitária. Iremos considerar que a noção de exclusão social ainda permanece de alguma forma vaga e que precisamos estabelecer uma definição mais exata do termo. Além disso, o trabalho irá sugerir que, se por um lado a ênfase

* Tradução de Marcos Reis.

[1] O presente texto é aqui publicado no contexto da cooperação entre o *Cadernos IPPUR* e *Les Annales de la Recherche Urbaine*.

na parceria e na participação comunitária deve ser bem-vinda no contexto da exclusão social urbana, freqüentemente tem havido uma falta de clareza quanto ao significado desses termos, uma certa relutância em considerar a natureza potencialmente conflituosa de parcerias e participações bem como as limitações de tais estratégias. Finalmente, será argumentado que o sucesso de políticas de combate à exclusão social urbana será fortemente influenciado pelo desenvolvimento da economia internacional e das políticas econômicas e de bem-estar de nações individuais.

Exclusão social: um conceito coerente?

Dois dos principais problemas da idéia de exclusão social são o fato de ser esta uma idéia relativamente nova e a multiplicidade de sentidos a ela associados. Assim, primeiramente precisamos entender por que e como a noção apareceu e ganhou destaque nos anos 80 e 90. Esta seção irá então sugerir uma concepção de exclusão que enfatiza o fato de este ser um processo dinâmico e multidimensional que não se restringe somente à pobreza e ao desemprego, mas engloba também o acesso a recursos e serviços necessários para a reprodução social na sociedade contemporânea.

Por que exclusão social? O contexto no qual a exclusão social emergiu foi fortemente condicionado pelo reconhecimento de que, a partir dos anos 70, mudanças fundamentais ocorreram na natureza das economias capitalistas avançadas, que tiveram implicações de longo alcance nas sociedades européias. A Comissão Européia afirmou que, durante os anos 70, em muitos países membros a pobreza foi reduzida a "...um estado residual que iria desaparecer com o progresso e o crescimento." (European Commission 1992, p. 7) No entanto, prosseguia dizendo que:

"Perto do fim dos anos 70 esta imagem mudou com o surgimento de novas formas de pobreza e marginalização; primeiramente, aquelas resultantes de crises econômicas, particularmente geradas pelo aumento do desemprego e da insegurança quanto às condições de trabalho; outras, persistindo ou se desenvolvendo como resultado das profundas mudanças econômicas, sociais e tecnológicas que caracterizam a evolução da sociedade industrial." (*Ibid.*, p. 7)

Talvez a mais notável expressão desses desenvolvimentos seja o alto nível de pobreza e desemprego em todos os países europeus. A Comissão Européia estimava que, em 1985, 50 milhões de pessoas da Comunidade Européia estavam vivendo na pobreza (isto é, vivendo em domicílios com menos de 50% da renda média disponível de adultos nos países respectivos) (European Commission, 1992, p. 3). Esses números

pouco se modificaram nos anos subseqüentes e é provável que tenham aumentado nos anos 90. No que diz respeito ao desemprego, em maio de 1995 havia quase 18 milhões de pessoas desempregadas nos 15 países da União Européia, pouco menos de 11% da população ativa (Eurostat, 1995a, p. 7). Deles, 48% já estavam desempregados há muito tempo em 1994 (isto é, há um ano ou mais) e a metade destes estava sem emprego há dois anos ou mais (*Ibid*., p. 27). Apesar da recuperação no crescimento econômico desde meados de 1993 na maioria dos países da UE, "... as taxas de desemprego se estabilizaram ou caíram um pouco na primeira parte de 1995" (Eurostat, 1995a, p. 7), embora haja consideráveis variações entre os países membros (Eurostat, 1995b, tabela 1). Também não há qualquer expectativa de que as condições irão melhorar rapidamente, deixando aberta a possibilidade de um "crescimento sem geração de empregos".

Dada a natureza estrutural dessa "nova pobreza" foi necessário encontrar um conceito que pudesse englobar todo o espectro de efeitos produzidos pela mudança estrutural. A noção de exclusão social já estava bem estabelecida em sessões da Comissão e parecia oferecer uma compreensão dessas mudanças. Assim a Comissão argumentou:

"O conceito de exclusão social é dinâmico, referindo-se tanto a processos quanto a situações conseqüentes... Mais claramente que o conceito de pobreza, compreendido muito freqüentemente como referindo-se exclusivamente à renda, ele também estabelece a natureza multidimensional dos mecanismos através dos quais os indivíduos e grupos são excluídos das trocas sociais, das práticas componentes e dos direitos de integração social e de identidade... ele vai mesmo além da participação na vida do trabalho; englobando os campos de habitação, educação, saúde e acesso a serviços..." (ibid., p. 8)

O crescente significado da exclusão social também reflete a influência do pensamento francês na política social dentro da Comissão Européia (para análises mais detalhadas, ver Silver, 1994; Atkinson, 1996). No discurso social e político francês, há uma ênfase considerável dada à solidariedade e à coesão social e à necessidade de integrar (ou inserir) os excluídos em uma comunidade nacional comum que compartilhe certos valores centrais básicos ao *ethos* republicano da França moderna. Isso se traduziu em uma preocupação com processos dinâmicos e relacionais comparados aos dos países anglo-saxões, onde a ênfase tem sido dirigida aos efeitos distributivos estáticos (por exemplo, a pobreza). Entretanto, dada a necessidade de acomodar um espectro de perspectivas nacionais diferentes, a exclusão social foi ligada a assuntos de cidadania e à necessidade de desenvolver uma noção européia de cidadania (Atkinson, 1997b, Robbins et al, 1994, European Commission, 1995).

Desenvolvendo um conceito coerente de exclusão social

Claramente esses desenvolvimentos têm o potencial de criar um conceito de exclusão social que é tanto caótico quanto incoerente. Entretanto, no que se segue, eu espero mostrar que, trabalhando de modo seletivo sobre estudos da tradição francesa, notadamente os textos de Paugam (1995 e 1996), e da União Européia, é possível construir um conceito viável e coerente de exclusão que pode ajudar nossa compreensão dos desenvolvimentos contemporâneos.

Paugam (1996) afirma que os que são considerados pobres não são definidos por suas próprias relações internas, mas pela atitude coletiva que a sociedade adota para com eles – o que ele chama de "orientação social para a pobreza". O autor constrói três tipos ideais de orientação social para a pobreza:

1) pobreza integrada;
2) pobreza marginal;
3) pobreza privadora.

Minha principal preocupação é com a noção de Paugam de pobreza privadora, que é claramente uma forma de exclusão social, mais que de pobreza. Em sociedades em que a pobreza privadora se desenvolve, encontramos um crescente número de pessoas que estão não somente fora do mercado de trabalho mas que vivem em habitações inadequadas, sofrem de problemas de saúde e têm altos níveis de dependência do sistema previdenciário, isto é, que encontram-se em situação de desvantagem cumulativa. Grupos excluídos são vistos como uma ameaça à coesão social e à ordem social, à medida que se tornam mais e mais isolados do resto da sociedade. Tais desenvolvimentos são mais comuns em sociedades caracterizadas por um alto índice de desemprego e por mercados de trabalho instáveis. De acordo com Paugam (1996), a França e a Inglaterra são países representativos desse tipo de pobreza.

A noção de exclusão social adotada por Paugam retém o conceito de pobreza mas situa o mesmo no universo mais amplo da exclusão. Afirma que os pobres não representam uma categoria homogênea, que a pobreza é um fenômeno multidimensional – um processo dinâmico. É importante identificar o que chama de "... indicadores de precariedade econômica e social (emprego precário, instabilidade marital, pobreza econômica, vida social e familiar inadequadas, redes de apoio inadequadas e baixos níveis de participação nas atividades sociais)..." (Paugam, 1995, p. 50). A precariedade em uma área (por exemplo, na vida social) por si mesma não leva necessariamente à exclusão social. No entanto, se ela for reforçada pela precariedade em outras áreas (por exemplo, desemprego), uma espiral viciosa de produção da exclusão pode iniciar-se.

Nos anos 90 emergiu uma nova versão de exclusão social, que combinava elementos das tradições francesa e anglo-saxã e que buscava reconciliar as ênfases relacional e distributiva das duas tradições através da noção de direitos de cidadania. Robbins et al (1994) adotaram explicitamente a teoria da cidadania de Marshall como um modo de identificar a exclusão social. A partir dessa posição, a exclusão social pode ser concebida "... em termos da negação – ou não-realização – dos direitos de cidadania..." (Berghman, 1995, p. 19; Room, 1995, embora seja importante notar que a abordagem pela via da cidadania também traz problemas; Garcia, 1996; Atkinson, 1997b). Berghman chama a atenção não somente para os direitos de cidadania mas para as instituições sociais nas quais esses direitos são inseridos e realizados, nomeadamente:

1) O sistema legal e democrático, que promove a integração cívica;
2) O mercado de trabalho, que promove a integração econômica;
3) O sistema de bem-estar, que promove o que pode ser chamado de integração social;
4) O sistema familiar e comunitário, que promove a integração interpessoal. (Commins, 1993, p. 4)

A exclusão social ocorre quando um ou mais sistemas quebram, direcionando então a atenção para um processo abrangente, dinâmico e multidimensional. Essa abordagem reforça não simplesmente o desemprego e a falta de uma fonte de renda, mas também um espectro de condições de vida, tais como habitação, saúde, educação, comunidade etc., ancorados nas instituições societais mencionadas acima. Desse modo, a pobreza é uma condição necessária mas não suficiente para haver exclusão social.

Enquanto a exclusão social pode resultar de quebra ou mau funcionamento de qualquer dos sistemas institucionais, parece provável que possamos falar genuinamente de exclusão social quando, para indivíduos e grupos, vários desses sistemas quebram ou deixam de funcionar, seja como uma parte em uma cadeia de reações, seja simultaneamente. Por exemplo, como Paugam (1996) sugere, se um indivíduo ou grupo está empregado mas mal integrado em termos de sistema familiar ou comunitário, o desemprego de longo prazo pode levar ao isolamento social, o qual, por sua vez, irá acentuar tendências para a exclusão social à medida que o impacto integrador dessas instituições se quebrar. O ponto crucial é o da extensão na qual os indivíduos e grupos estão "incorporados" nos sistemas institucionais.

Mais atenção tem sido dispensada aos três primeiros sistemas institucionais, claramente os de maior importância na discussão sobre exclusão social. No entanto, o quarto sistema, familiar e comunitário, tem um papel fundamental de apoio e redistribuição que tendeu a ser subestimado. Isso aconteceu particularmente no norte da Europa, onde, durante grande parte do período pós-guerra, o pleno emprego e o crescimento do Estado de Bem-Estar Social pareceram torná-lo, em grande parte, redundante.

O trabalho de Mingione (1991, 1994, 1995) enfatizou a importância do sistema familiar e comunitário nas estratégias de sobrevivência.

O reconhecimento de que no modelo "católico/conservador" de Estado de Bem-Estar Social de Esping-Andersen (1990) há uma variante "sul-européia" distinta (Ferra, 1996; Gough, 1996; Mingione, 1995) evidenciou a importância do sistema familiar e comunitário tanto como alternativa quanto como ponto de apoio para o Estado de Bem-Estar Social. Mingione (1995) aponta para a importância crucial da interação do Estado e da família dentro do modelo católico/conservador. De acordo com o autor, isso fornece duas dimensões adicionais que oferecem uma tipologia mais complexa e permite que compreendamos por que algumas subvariantes desse modelo têm sido mais eficientes que outras na adaptação às circunstâncias cambiantes dos últimos vinte anos. Mingione sugere que, em uma dimensão, deveríamos distinguir países onde existe um Estado bem desenvolvido e a intervenção estatal é mais forte (Alemanha, França, Bélgica, Holanda) de países em que esse processo é mais fraco (Itália, Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia). Em uma segunda dimensão, afirma que deveríamos distinguir situações em que foram desenvolvidos fortes e inovadores negócios familiares (por exemplo, em Baden-Württemberg, Primeira e Terceira Itálias, Catalunha, a região do Rhône-Alpes) que ajudam a sustentar membros da família (no sentido de família extensa) daquelas com estruturas pouco desenvolvidas (norte da Alemanha, região de Paris). Em todas essas subvariantes, ele afirma que a família permanece mais importante que o Estado no fornecimento de serviços sociais, embora o Estado geralmente reforce esse sistema com consideráveis transferências de capital, e que as mulheres permanecem predominantemente em casa enquanto os homens são os únicos provedores. Além do mais, sugere que em regiões onde um negócio familiar inovador é apoiado pelo Estado não há o desenvolvimento de altos níveis de concentração econômica e proletarização, deixando áreas consideráveis da vida social efetivamente desmercantilizadas no sentido de Esping-Andersen, ainda que por meios bastante diferentes dos do modelo escandinavo.

Não devemos tampouco assumir que o sistema familiar e comunitário só tem importância no sul da Europa. O trabalho de Morris (1993) aponta para seu papel em áreas de alto índice de desemprego no Reino Unido, e o de Hojrup (1983), sobre a Dinamarca, demonstra a importância do setor de negócios familiares e designa a família como mecanismo de apoio e princípio chave na organização de estratégias de sobrevivência. De fato, Mingione (1991) sugere que esse sistema vem assumindo, de forma reconstruída, uma importância crescente entre os setores da população que estejam experimentando instabilidade no acesso ao trabalho, desemprego e reduções do Estado de Bem-Estar. Nesse caso, a presença ou ausência de um sistema familiar e comunitário pode representar a diferença entre inclusão e exclusão.

Exclusão social urbana

O mesmo processo geral produzindo exclusão social tem tido um impacto enorme em cidades européias. Entretanto, os efeitos têm sido desiguais tanto entre cidades quanto no interior das mesmas, freqüentemente refletindo sua localização, estrutura econômica e sistemas de governança, bem como o desempenho das economias nacionais e européias (Parkinson et al, 1992; Lever e Bailey (eds.), 1996, para visões gerais). Enquanto em muitos países europeus e na UE falta o que Parkinson et al (1992) descrevem como uma política urbana "explícita", tem havido um crescente reconhecimento da necessidade de se dar maior ênfase a assuntos urbanos. Quanto a este último ponto, Berghman (1995, p. 15) refere-se à exclusão espacial e a "espaços de pobreza". Em tais contextos, o foco deveria ser dado à comunidade como um todo e não a grupos ou indivíduos específicos. Espaços em que uma alta percentagem da população sofre de múltiplas formas de privação irão experimentar o que Wilson (1987) chama de "efeitos de concentração". Tais espaços são muito distintos (isto é, socialmente e espacialmente polarizados) e é provável que venham a ser estigmatizados como áreas onde só vivem os que não têm alternativa.

É nesse nível que a relevância da regeneração urbana torna-se visível. Como a Comissão Européia afirmou, ao lançar a iniciativa URBAN:

"Alguns dos problemas mais agudos da Comunidade Européia associados à falta de oportunidades econômicas, baixos salários e uma qualidade de vida geralmente pobre são encontrados em áreas urbanas. A crescente tensão no seio da sociedade européia é evidente particularmente no sério nível de exclusão social em um crescente número de cidades ou em áreas da periferia urbana." (Official Journal of European Communities, No. C 180/6, 1994)

Em muitas instâncias, esses "espaços de pobreza" são áreas de habitação social (Power e Tunstall, 1995, sobre o Reino Unido; Kristensen, 1995, sobre a Dinamarca), embora seja bem provável que se tornem áreas de moradia de locação privada (Kesteloot, 1994, sobre Bruxelas; Lee, 1994, sobre o Reino Unido). Essencialmente o que ocorre é que aqueles com menos recursos têm menos chances e são forçados a aceitar acomodações de baixa qualidade ou correr o risco de não ter onde morar. Esses processos estão intimamente ligados à natureza do mercado de trabalho do local em que essas residências estão situadas. Sugiro que se considere o processo de empobrecimento de recursos como conseqüência de uma combinação de desemprego, de natureza precária do emprego e de baixos salários, com um sistema de proteção social inadequado. O sistema de habitação social, responsável por fornecer ajuda para indivíduos vulneráveis e sem condições

financeiras para se sustentar, inevitavelmente acaba cuidando dos mal pagos e desempregados. Mesmo assim há um processo de filtragem em que famílias que dispõem de algum recurso recusam acomodações em locais estigmatizados. Como resultado, o processo de alocação das casas concentra famílias em situação precária em locais impopulares, que se tornam efetivamente "depósitos" para os que não têm escolha. Essas são áreas de pobreza privadora prestes a se tornarem "... ao invés de locais de reprodução social, locais de destruição social, desconectadas do resto da sociedade." (Kesteloot, 1994, p. 214) Enquanto a situação nas cidades européias não é tão extrema quanto a experimentada nos Estados Unidos, existem áreas onde é bem provável que isso venha a acontecer. A Comissão Européia (1997, p. 5) afirmou que:

"Em muitas cidades européias, a exclusão levou à segregação espacial de grupos sociais em bairros com poucas opções. Este padrão é encontrado há muito tempo em cidades do norte da Europa e começa a crescer também no sul. Algumas áreas urbanas em cidades grandes apresentam taxas de desemprego acima dos 30% ... e taxas de escolaridade muito baixas."

Em tais espaços, é importante que estratégias de regeneração urbana tratem dos problemas multifacetados com os quais os moradores têm de conviver de modo a incorporar suas percepções e necessidades. Daí a crescente importância da utilização dos métodos de parceria e participação comunitária em iniciativas urbanas da Comissão Européia (por exemplo, Poverty 3, URBAN, INTEGRA), a fim de lidar com a exclusão social (European Commission, 1995 e 1997).

Regeneração urbana, parceria e participação comunitária

Como foi afirmado aqui, a Comissão Européia apoiou uma série de iniciativas "urbanas" visando encorajar os países membros a desenvolver uma abordagem multidimensional e integrada para a questão da exclusão social urbana. Ainda assim, apenas uns poucos países alocaram recursos significativos para essas tarefas. O Reino Unido tem se notabilizado pelo fato de ter criado uma "política urbana" desde os anos 70 (Atkinson e Moon, 1994a) e de ter destinado quantidades consideráveis de dinheiro para políticas urbanas, engajando-se mais em experimentações do que muitos outros países. Assim, daremos maior foco às iniciativas inglesas de lidar com os problemas de áreas urbanas desenvolvidas durante os anos 90.

Na maior parte dos anos 80, a regeneração urbana foi dominada por estratégias centradas na propriedade e no "*trickle-down effect*" a ela associado (para uma visão do assunto, ver Turok, 1992; Imrie e Thomas, 1993). Na essên-

cia, essa abordagem centra o foco em formas lucrativas de regeneração física que têm o efeito de negligenciar grupos desfavorecidos e exacerbar sua marginalização. No final dos anos 80, essa estratégia foi crescentemente questionada, e, no início dos anos 90, uma "nova" ênfase foi dada ao papel do governo local e da comunidade na regeneração urbana (Robinson e Shaw, 1991; Atkinson e Cope, 1997).

As principais iniciativas desenvolvidas durante os anos 90 foram o City Challenge (Desafio na Cidade) e seu sucessor, o Single Regeneration Budget - SRB (Orçamento Unitário de Regeneração) (para uma discussão geral, ver Atkinson e Moon, 1994b; Mawson et al, 1995; Hall et al, 1996; Russell et al, 1996). As linhas mestras dos pedidos de financiamento enviados às autoridades enfatizavam que "o City Challenge trata de iniciativas locais" (Department of the Environment, 1992, p. 1) e que qualquer transformação econômica deveria beneficiar moradores locais. O Departamento do Meio Ambiente avisou que (Department of the Environment, 1992, p. 5):

"A combinação de objetivos irá depender da área escolhida. Entretanto, devem lidar com os problemas que são percebidos pelos moradores da área e por investidores potenciais como sendo cruciais à sua regeneração."

O City Challenge foi posto em prática por duas vezes antes de o governo iniciar uma revisão completa da política urbana em 1993, cujo resultado foi o Single Regeneration Budget - SRB. Assim como o City Challenge, o SRB enfatizava o papel das comunidades locais no desenvolvimento de estratégias de regeneração urbana, afirmando que elas deveriam estar entre os beneficiários de qualquer desenvolvimento (Department of the Environment, 1993). Um dos principais temas tanto do City Challenge quanto do SRB trata das parcerias locais entre o governo local, o setor privado, os corpos voluntários e as comunidades locais.

Embora o City Challenge e o SRB sejam iniciativas relativamente recentes, alguns problemas surgiram quanto à garantia de participação comunitária. Um problema tem sido a velocidade com que as propostas têm de ser preparadas. Não houve tempo suficiente para nada além de formas de consulta superficiais e, em alguns casos, nem para isso. Mesmo onde já existem organizações comunitárias bem organizadas, a agenda parece ter sido estabelecida por membros do governo local e, em menor escala, por participantes do setor privado. Não somente é preciso mais tempo para permitir maior participação como mais recursos são necessários para que as comunidades possam se organizar e apresentar propostas mais detalhadas. Uma parte essencial desse processo é a criação de organizações de base comunitária que produzam esquemas locais de regeneração e articulem-se com estratégias de regeneração mais extensivas que cubram uma área urbana mais ampla. É somente em tais fóruns que podem ocorrer as negociações quanto à alocação de recursos e à coordenação de ações estratégicas.

Uma participação comunitária genuína requer que se repensem as atitudes de políticos e administradores dos governos central e local. Eles precisam reconhecer o direito legítimo das populações locais de participar como parceiros no estabelecimento da agenda de regeneração. Mais que isso, o setor privado, como parceiro, deve aceitar a legitimidade da perspectiva das comunidades e acomodar-se a elas. Para que isso seja alcançado, é essencial engajar-se em formas de diálogo aberto que permitam o desenvolvimento de um consenso sólido a partir do qual estratégias de regeneração inclusivas possam ser desenvolvidas (Healey, 1997, especialmente a parte III). Esses desenvolvimentos deverão se fazer acompanhar por reestruturações organizacionais freqüentemente radicais, que facilitem o acesso da comunidade aos serviços, bem como ao seu controle (Burns et al, 1994).

Mesmo se tal reestruturação fosse decretada, problemas significativos iriam permanecer. Não há como garantir que a maioria das áreas privadas de recursos seriam beneficiadas; as propostas podem centrar seu foco em áreas com potencial de desenvolvimento significativo de modo a atrair investimentos do setor privado, assim maximizando a alavancagem e o desenvolvimento econômico. Tal abordagem corre o risco de reproduzir os problemas dos esquemas baseados na propriedade. Além disso, a maioria dos esquemas focalizará áreas relativamente pequenas, levantando o problema crucial da justiça territorial – por que uma área deve ser preterida em nome de outra? Os esquemas podem se concentrar somente em um aspecto do problema (por exemplo, condições de habitação precárias) e ignorar outros problemas a ele conectados (por exemplo, desemprego), resultando no enfraquecimento de melhorias a curto prazo (Power e Tunstall, 1995). O maior perigo é que a participação comunitária seja vista pelas comunidades locais como uma forma de simbolismo e incorporação, correndo o risco de exacerbar o sentimento de marginalização e impotência, aumentando pois o de desesperança e acentuando o conflito, criando assim mais "áreas perigosas" ainda (Campbell, 1993).

Essa tendência para um maior envolvimento e maior participação comunitária por parte dos menos favorecidos nas estratégias de regeneração ocorreu, embora de forma variável, em toda a União Européia (McConnel, 1991; Social Europe, 1992; Atkinson, 1997a). Em outras partes da Europa, a noção de parceria em política urbana é freqüentemente diferente. Por exemplo, na França, até recentemente, o termo se referia a parcerias entre diferentes partes do Estado (Parkinson e Le Galès, 1995; Le Galès e Mawson, 1994; Cannan, 1995) com relativamente baixos níveis de participação privada e comunitária. Precisamos estar atentos para as diferentes racionalidades e para os distintos sentidos ligados ao uso do termo parceria. Entretanto, o que podemos dizer é que tem havido um reconhecimento geral de que somente através de parcerias multi-setoriais é possível abordar os problemas urbanos complexos.

Em outro trabalho (Atkinson 1997a e 1997d) argumentei que há uma grande quantidade de processos potencialmente contraditórios nessas novas parcerias:

a) sinergia;
b) transformação;
c) incremento orçamentário;
d) um método de evitar os fracassos da regeneração física centrada no mercado dos anos 80;
e) um método de reduzir riscos do setor privado a fim de facilitar investimentos;
f) uma forma de legitimação ou simbolismo que oculta a contínua dominância de formas de regeneração centradas na propriedade;
g) um método de fazer com que a regeneração seja mais relevante frente às necessidades dos grupos marginalizados e excluídos;
h) um método de inserção e integração agindo para criar solidariedade e coesão social;
i) um modo de criar uma cultura de auto-ajuda ("empreendedorismo" social) dentro de comunidades marginalizadas;
j) em termos de governança, um meio de coordenar e gerenciar elementos díspares que se acredita necessários para uma eficiente regeneração urbana, o que inclui o gerenciamento da comunidade.

Não é inevitável que esses processos entrem necessariamente em conflito uns com os outros. No entanto, como sugere o trabalho de Stone (1989) sobre regimes urbanos, o desenvolvimento de parcerias não acontece no vácuo e deve ser analisado dentro do contexto mais amplo de políticas locais com ênfase particular nas coalizões de governo existentes e nas redes de interação entre políticos, administradores públicos e empresários. Tais redes geralmente desempenham papel crucial no estabelecimento e na operação de parcerias de regeneração. Como Skelcher et al (1996) já apontaram, as redes podem garantir que as parcerias aconteçam de forma suave, agindo como mecanismos de integração de parceiros. No entanto, elas também podem funcionar como mecanismos de exclusão e manutenção do *status quo*.

Um estudo recente sobre mudança urbana e renovação no norte da Inglaterra (Garrahan e Stewart [eds.], 1994) apontou para a importância de redes estabelecidas há muito tempo tanto no estabelecimento da agenda quanto na efetivação dos projetos de regeneração (Shaw, 1994). Tentativas de regenerar tais áreas freqüentemente utilizam uma forma de "*marketing* de lugar" (Paddinson, 1993; Harvey, 1989) que envolve uma "re-escritura da história" na medida em que narrativas particulares de regeneração buscam "vender" as vantagens da área para potenciais investidores. Essas narrativas de reconstrução enfatizam a modernidade, a capacidade empreendedora e a flexibilidade de uma área. Simultaneamente, como parte desse processo, aqueles que trabalharam nas indústrias que criaram e sustentaram uma área são freqüentemente marginalizados e responsabilizados por seu insucesso. Esse processo de re-apresentação (King [ed.]), 1996) pode criticar implicitamente e estigmatizar muitos dos que

vivem em comunidades desfavorecidas (isto é, aqueles em situação precária ou os excluídos) que podem tomar parte em uma parceria. A implicação disso é que eles são parte do problema, que precisam abandonar suas antigas atitudes, modernizar-se e tornar-se mais flexíveis e empreendedores. Daí a importância da construção discursiva de noções de parceria e participação: a "linguagem da parceria" desempenha um papel vital na determinação das operações, objetivos e relações de poder (Atkinson, 1997c).

Se nos voltarmos para o trabalho de Mingione sobre a importância das redes recíprocas como meios de combater a exclusão social e manter a coesão, os desenvolvimentos sugeridos no parágrafo anterior propõem que algumas redes comunitárias possam ser vistas como parte do problema e não como recursos sobre os quais se venha a trabalhar. Assim existe a possibilidade de que, no esforço de vender e reestruturar espaços particulares, haja uma tentativa de reconstruir a comunidade e que nesse processo venham a ser destruídos mecanismos de sustentação cruciais.

Uma abordagem alternativa é tentar facilitar o crescimento de infra-estruturas comunitárias e de pequenos empreendimentos que sustentem áreas inovadoras tais como a "Primeira Itália" ou o Baden Württemberg. No entanto, o crescimento de um setor de pequenos negócios não implica necessariamente na criação de uma economia local competitiva. Uma pesquisa de Sorey e Strange (1993) sobre Cleveland, no Reino Unido, descobriu que o fato de o número de novas firmas criadas durante os anos 80 ter triplicado em comparação aos anos 70 não levou à criação de novos empregos, devido ao pequeno tamanho das novas firmas se comparadas às que haviam fechado. Mais importante ainda, os autores notaram que os tipos de firmas criadas fizeram pouco para melhorar a posição competitiva da economia da região ou a do país e não formaram a base para uma regeneração econômica de longo prazo.

Pode também haver outra dimensão desta "virada em direção à comunidade". Rose (1996), utilizando o conceito de Foucault (1979) de "governamentalidade", argumenta que a forma de concebermos e constituirmos o "social" atravessa uma mudança profunda, a linguagem do social dando lugar à linguagem da comunidade. A comunidade está sendo constituída como "... um novo território para a administração de existências individuais e coletivas, um novo lugar ou superfície sobre a qual relações micro-morais entre pessoas são conceitualizadas e administradas..." (Rose, 1996, p. 331). Comunidades e indivíduos são classificados e problematizados com base em suas "culturas" (por exemplo, como responsáveis, cidadãos ativos, empreendedores, independentes, ou então como patológicos, dependentes, irresponsáveis), as fronteiras da inclusão e exclusão sendo constantemente redesenhadas. O governo não é mais o governo de um território nacional como um todo unificado, mas de áreas discretas (por exemplo, cidades, regiões). "Os destinos econômicos dos cidadãos dentro de um território nacio-

nal não são mais ligados uns aos outros, e são agora compreendidos e governados como função de seus próprios níveis particulares de capacidade de empreendimento, qualificação, inventividade e flexibilidade." (Rose, 1996, p. 339).

Limites da política urbana e das estratégias de regeneração

Políticas urbanas em geral e estratégias de regeneração em particular não existem no vácuo; estão inseridas em um contexto mais amplo que tem grande influência em sua efetividade (independentemente de como esta seja definida). Os objetivos de políticas mais amplas na economia, no Estado de Bem-Estar Social etc., e recursos a eles destinados têm implicações cruciais na exclusão social e na regeneração urbana. Em relação à exclusão social, esses problemas podem ser apresentados em termos das três dimensões institucionais apontadas anteriormente.

O mercado de trabalho, nitidamente, ainda ocupa um papel crucial como mecanismo integrador para combater a exclusão social. Por exemplo, Clasen et al (1997, p. 37) perceberam que:

"A exclusão do mercado de trabalho automaticamente marginaliza quem está desempregado há muito tempo, mas, para muitos, ela também começa a erodir outros laços sociais. Quanto mais tempo a pessoa encontra-se desempregada, menos ela é capaz de manter as bases econômicas e sociais de sua vida e menos motivada ela se torna para procurar emprego.

Entretanto, em um mundo em que parte considerável da população experimenta um desemprego de longo prazo ou a insegurança no emprego, a centralidade de noções tradicionais de trabalho e seu papel como mecanismo integrador precisam ser questionados. Mingione (1991, cap. 2) argumenta que o conceito dominante de trabalho está associado com trabalho "oficial" e que precisamos de uma noção mais ampla. Diz o autor que "... o critério para inclusão de uma atividade como 'trabalho' diz respeito à sua contribuição para a sobrevivência material." (ibid., p. 74) Essa definição mais ampla permite o reconhecimento de que recursos, particularmente de natureza não mercantil, produzidos dentro da família ou da comunidade são um aspecto crucial das estratégias de trabalho e sobrevivência. Ao reconhecer sua legitimidade e equivalência ao trabalho pago tradicional, tais formas podem agir como mecanismos de inserção tanto no combate à exclusão social quanto no reforço da coesão. Ao mesmo tempo, a legitimidade de tais atividades pode também reforçar a dimensão cívica da inclusão (van Berkel, 1995). Em relação à regeneração urbana, a contribuição que as atividades de base comunitária (como o cuidado com jovens e velhos,

a criação de alojamentos comunitários) pode trazer para um renovado sentido de cidadania e participação na sociedade como um todo (isto é, um crescente senso de solidariedade social e de coesão e um combate ao isolamento social) é considerável. Ainda assim, apesar disso, a política econômica opera com a noção tradicional de trabalho e os governos não parecem desejosos de tentar mudar quer sua definição de trabalho quer a da população em geral.

Outra dimensão crucial do problema da exclusão/inclusão é o Estado de Bem-Estar Social, que tem sido continuamente pressionado a tomar parte de um processo fundamental de reestruturação, a fim de alinhar-se com as novas condições resultantes da crescente competição global, dos altos níveis de desemprego, do envelhecimento progressivo da população etc. (Atkinson, 1997b). Ainda assim, como Dieleman e Hamnett (1994) apontam, essas pressões não ditam nenhum resultado particular:

"As ligações são contingentes e dependem em grande medida da escala de intervenção do Estado de Bem-Estar Social, da distribuição de renda, da política de planejamento ... e da estrutura do... 'modo de regulação social' tanto nacional quanto local." (*ibid.*, p. 359)

Isso depende em grande parte de como as pressões são discursivamente constituídas e compreendidas. Se, como no caso britânico durante os anos 80, em que a cidadania era vista em termos cada vez mais individualistas, essas pressões forem vistas como contendo imperativos necessários que requeiram uma reestruturação rápida e radical, então o resultado será provavelmente o desemprego em massa, aumentando as diferenças salariais, a polarização social e a exclusão social. Por outro lado, Dieleman e Hamnett (1994) apontam que na Holanda uma abordagem bastante diferente, sustentada por uma noção mais coletiva de cidadania que enfatizava os objetivos de bem-estar social comum, foi tomada e que os problemas mencionados foram gerenciados de modo a mantê-los dentro de limites "aceitáveis". Com um custo, entretanto, que impôs ao Estado holandês um pesado fardo financeiro, quiçá insustentável por muito tempo.

Talvez, como Donzelot argumenta, não devêssemos esperar muito de políticas urbanas:

"Reduzir o desemprego, a delinqüência, o racismo não são preocupações das políticas urbanas; ou ao menos não diretamente. Estes assuntos são tratados por outras políticas, utilizando maiores recursos, embora talvez nem sempre de forma eficiente. O objetivo da política urbana é fazer essas políticas convergirem para o problema da exclusão e conseqüentemente da cidadania." (Citado por Yépez Del Castillo, 1994, p. 625)

Conclusão

Estratégias de regeneração urbana baseadas na parceria e na participação comunitária têm certamente um papel a desempenhar no combate à exclusão social, um papel que tende a crescer no futuro. A natureza multidimensional e integrada dessas estratégias representa um importante mecanismo para enfrentar a exclusão social. Entretanto, elas têm de encarar uma série de problemas que pode limitar sua eficiência, problemas de origem tanto endógena quanto exógena.

Tratemos primeiramente dos assuntos internos. Conforme vimos, a parceria é um processo complexo e potencialmente contraditório que envolve uma variedade de interesses. Os parceiros não participam todos da mesma forma, e a linguagem da parceria pode funcionar de tal maneira que venha a promover formas de desenvolvimento (econômico) em favor de certos parceiros enquanto marginaliza esquemas propostos pelas comunidades locais. A menos que as comunidades sejam providas dos recursos necessários para facilitar a construção de suas próprias capacidades, é improvável que sejam capazes de participar de um modo que lhes permita representar suas necessidades e interesses adequadamente. Além do mais, as próprias redes familiares e comunitárias que representam um bastião contra a exclusão podem ser vistas como impedimentos à modernização e ao desenvolvimento de novas estruturas econômicas mais do que como forças sobre as quais se possa construir algo.

Os fatores externos são em alguns sentidos mais limitadores que os internos. Políticas econômicas e de bem-estar social provavelmente terão mais influência no desenvolvimento de áreas urbanas deterioradas do que estratégias locais de regeneração. Dados os recursos alocados através de tais políticas, elas não somente estabelecem o contexto geral em que a regeneração acontece, mas afetam diretamente as vidas dos habitantes excluídos em uma extensão considerável. É fundamental que tais políticas trabalhem com, em vez de contra, a regeneração urbana, já que freqüentemente não o fazem. Outro aspecto da dimensão externa é que na corrida para regenerar haverá inevitavelmente vencedores e perdedores já que os lugares competem uns com os outros (Harvey, 1989). Assim, há uma necessidade de desenvolver não apenas estratégias nacionais coerentes, mas também estratégias regionais, para tentar limitar os excessos maléficos da competição interurbana e alocar os recursos com base nas necessidades.

As parcerias na regeneração urbana envolvendo a participação comunitária têm inequivocamente um papel importante a desempenhar na prevenção e na luta contra a exclusão social. No entanto, não é razoável esperar que elas isoladamente sejam capazes de contrariar forças nacionais e internacionais pode-

rosas. Para ser efetiva, sua contribuição precisa ser parte de uma estratégia integrada maior, que opere em níveis regionais, nacionais e europeus. No entanto, elas podem desempenhar um papel de apoio ao desenvolvimento local de redes de reciprocidade contra a exclusão, encorajando a construção e o reconhecimento de novas noções de trabalho e cidadania.

Referências bibliográficas

ATKINSON, R. *Housing, Spatial Segregation and Social Exclusion*, Paper presented at ENHR/SBI Housing Research Conference 'Housing and European Integration', Denmark, August 1996.

_____. Urban Regeneration, Community Participation and Social Exclusion. In: Lainevuo, A. (ed.) *An Interdisciplinary Conference on Milieu Construction*. Helsinki: University of Technology, 1997a.

_____. *Citizenship and the struggle against social exclusion in the context of Welfare State transition*. Paper presented at the ECPR, Workshop 18: Citizenship and transition in European (Welfare) States, Bern, February 27/March 4, 1997b.

_____. *Discourses of Empowerment and Partnership in Contemporary Urban Regeneration*. Paper presented at a conference on Discourse and Urban Change: foregrounding language in housing and urban research, Centre for Housing Research and Urban Studies, University of Glasgow, 2-3 June, 1997c.

_____. *The New Urban Governance and Urban Regeneration: Managing Community Participation*. Paper presented at European Urban Research Association seminar on Governing Cities: International Perspectives, Eurovillage, Brussels, September 18-19, 1997d.

ATKINSON, R., MOON, G. *Urban Policy in Britain*. London: Macmillan, 1994a.

_____. The City Challenge Initiative: An Overview and Preliminary Assessment. *Regional Studies*, v. 28, p. 94-97, 1994b.

ATKINSON, R., COPE, S. Community participation and urban regeneration in Britain. In: Hoggett, P. (ed.) *Contested Communities*. Bristol: Policy Press, 1997.

BERGHMAN. Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework. In: Room, G. (ed.) *Beyond The Threshold*. Bristol: Policy Press, 1995.

BURNS, D., HAMBLETON, R., HOGGETT, P. *The Politics of Decentralisation: Revitalizing Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan, 1994.

CAMPBELL, B. *Goliath: Britain's Dangerous Places*. London: Methuen, 1993.

CANNAN, C. Urban Social Development in France. *Community Development Journal*, v. 30, p. 238-247, 1995.

CLASEN, J., GOULD, A., VINCENT, J. *Long-*

term unemployment and the threat of social exclusion. Bristol: Policy Press, 1997.

COMMINS, P. (ed.) *Combatting Exclusion in Ireland*. Brussels: European Commission, 1993.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT. *City Challenge Bidding Guidance 1993-94*. London: DoE, 1992.

_____. *Bidding Guidance: A Guide to Funding from the Single Regeneration Budget*. London: DoE, 1993.

DIELEMAN, F., HAMNETT, C. Globalisation, Regulation and the Urban System. *Urban Studies*, v. 31, p. 357-364, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity, 1990.

EUROPEAN COMMISSION. *Towards a Europe of Solidarity: intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*, COM(92) 542, Brussels: Commission of the European Communities, 1992.

_____. *Final report on the implementation of the Community programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society*, COM(95) 94 final, Brussels: European Commission, 1995.

_____. *Towards an urban agenda*, Communication from the Commission, COM(97) 197, final, 06.05.97, Brussels: European Commission, 1997.

EUROSTAT. *Employment in Europe 1995*. Luxembourg: Eurostat, 1995a.

_____. *Statistics in Focus. Population and social conditions. Labour Force Survey. Principal results*, n. 6, Luxembourg: Eurostat, 1995b.

FERRA, M. The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, v. 6(1), p. 17- 37, 1996.

FOUCAULT, M. Governmentality. *Ideology and Consciousness*, n. 6, p. 5-21, 1979.

GARCIA, S. Cities and Citizenship. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 20, p. 7-21, 1996.

GARRAHAN, P., STEWART, P. (eds.) *Urban Change and Renewal: The Paradox of Place*. Aldershot: Avebury, 1994.

GOUGH, I. Social Assistance in Southern Europe. *Southern European Society & Politics*, v. 1(1), p. 1-23, 1996.

HALL et al. *The Single Regeneration Budget. A Review of Challenge Fund Round II*. Birmingham: University of Birmingham, 1996.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late

Capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71B, p. 3-17, 1989.

HEALEY, P. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies.* London: Macmillan, 1997.

HOJRUP, T. The Concept of Life-Mode. In: *Ethnologica Scandinavia.* 1983, p. 15-50.

IMRIE, R., THOMAS, H. The Limits of Property-Led Regeneration. *Environment and Planning C: Government & Policy*, v. 11, p. 87-102, 1993.

KESTELOOT, C. Three Levels of Socio-Spatial Polarization in Brussels. *Built Environment*, v. 20, p. 204-217, 1994.

KING, A. D. (ed.) *Re-Presenting the City.* London: Macmillan, 1996.

KRISTENSEN, H. Social exclusion and spatial stress: the connections. In: Room, G (ed.) *Beyond The Threshold.* Bristol: Policy Press, 1995.

LEE, P. Housing and Spatial Deprivation: Relocating the Underclass and the New Urban Poor. *Urban Studies*, v. 31, p. 1191-1209, 1994.

LE GALÈS, P., MAWSON, J. *Management Innovations in Urban Policy. Lessons from France.* Luton: Local Government Management Board, 1994.

LEVER, W., BAILEY, A. (eds.) *The Spatial Impact of Economic Changes in Europe.* Aldershot: Avebury, 1995.

MAWSON, J. et al. *The Single Regeneration Budget: The Stocktake.* Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, 1995.

MCCONNELL, C. Community development in five European countries. *Community Development Journal*, v. 26, p. 103-111, 1991.

MINGIONE, E. *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm.* Oxford: Blackwell, 1991.

_____. Life Strategies and Social Economies in the Postfordist Age. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 18, p. 24-45, 1994.

_____. New Aspects of Marginality in Europe. In: Hadjimichalis, C., Sadler, D. (eds.) *Europe at the margins. New Mosaics of Inequality*, Chichester: John Wiley & Sons, 1995.

MORRIS, L. Is There a British Underclass? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 17, p. 404-412, 1993.

PADDISON, R. City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration. *Urban Studies*, v. 30, p. 339-350, 1993.

PARKINSON, M. et al. *Urbanization and the function of cities in the European Community.* Luxembourg: Office for

Official Publications of the European Communities, 1992.

PARKINSON, M., LE GALÈS, P. Urban Policy in France and Britain: Cross-Channel Lessons. *Policy Studies*, v. 16(2), p. 31-42, 1995.

PAUGAM, S. The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France. In: ROOM, G (ed.) *Beyond The Threshold*, Bristol: Policy Press, 1995.

_____. *Elements of a Comparative research Perspective on Poverty in European Societies*. Paper presented at European Science Foundation Conference on "Social Exclusion and Social Integration in Europe", Blarney, March 1996.

POWER, A., Tunstall, R. *Swimming against the Tide*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1995.

ROBBINS, D. et al. *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion. Third Annual Report*. Lille: A & R., 1994

ROBINSON, F., SHAW, K. Urban Regeneration and Community Involvement. *Local Economy*, v. 6, p. 1-73, 1991.

ROOM, G. Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research. In: ROOM, G. (ed.) *Beyond The Threshold*. Bristol: Policy Press, 1995.

ROSE, N. The death of the social? Refiguring the territory of government. *Economy and Society*, v. 25, p. 327-356, 1996.

RUSSELL, H. et al. *City Challenge. Interim National Evaluation*. London: The Stationery Office, 1996.

SHAW, K. Continuity and change in urban governance: urban regeneration initiatives in the North east of England. In: GARRAHAN, P., STEWART, P. (eds.) *Urban Change and Renewal: The Paradox of Place*. Aldershot: Avebury, 1994.

SILVER, H. Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. *International Labour Review*, v. 133, p. 531-577, 1994.

SKELCHER, C. et al. *Community networks in urban regeneration*. Bristol: Policy Press, 1996.

SOCIAL EUROPE. *Urban Social Development*, Supplement 1/92, 1992.

STONE, C. *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

STOREY, D., STRANGE, A. *Entrepreneurship in Cleveland* (Department of Employment Research Series, n. 3), London: Department of Employment, 1993.

TUROK, I. Property-Led Urban Regeneration: Panacea or Placebo? *Envi-*

ronment & Planning A: Government & Policy, v. 24, p. 361-379, 1992.

VAN BERKEL, R. *Urban integration and citizenship. Local policies and the promotion of social participation.* Paper presented at European Science Foundation conference The Future of European Cities, Acquafredda di Maratea (Italy), September 16-21, 1995.

WILSON, W. J. *The Truly Disadvantaged.* Chicago: University of Chicago Press, 1987.

YÉPEZ DEL CATILLO, I. A comparative approach to social exclusion. *International Labour Review*, v. 133, p. 613-633, 1994.

(Recebido para publicação em julho de 1998)

Rob Atkinson é professor da School of Social and Historical Studies, University of Portsmouth, Inglaterra

Opinião

Mundialização, Unidade da Cidade e Gestão Urbana*

Alain Bourdin

A mundialização das cidades é incontestável porque atinge primeiro as cidades e passa principalmente por elas. Com efeito, a população urbana cresce consideravelmente, mas esse crescimento afeta mais em particular as grandes aglomerações que têm papel essencial na evolução urbana contemporânea, megápoles ou metápoles, retomando o termo utilizado por F. Ascher (1995). Essas cidades são marcadas por várias grandes características que afloram no conjunto dos sistemas urbanos. Primeiro, uma internacionalização muito acentuada de sua economia que se define sempre, sem dúvida, pelo peso da função terciária, porém mais ainda pela reunião da capacidade de comando (financeiro, industrial e nos serviços às empresas), da *expertise* e dos meios inovadores. Essa economia é marcada pelas incerteza, flexibilidade e polivalência – de que conhecemos o preço social –, mas que podem se realizar nas melhores condições nesse tipo de contexto (Veltz, 1995).

Essas cidades são marcadas pela diversidade, pelas rupturas, pela mudança. Em primeiro lugar, em seu funcionamento cotidiano, com a mobilidade, a importância de todos os tipos de comunicações, a diversidade dos modos de vida, notadamente na sua inscrição espacial e temporal. Em seguida, na sua composição social, com o cosmopolitismo e a hibridação das culturas urbanas associando-se à multiplicidade dos modos de organização: grupos de natureza muito diferente, grandes agrupamentos como as classes sociais, grupos regionais, étnicos, religiosos, geracio-

* Tradução de Marcos Reis.

Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, N^{0} 1, 1998, p. 131-145

nais, mas igualmente fundados em lazeres comuns; o gosto por uma mesma música, a referência a uma mesma moda... coabitam. Isso nada tem de extraordinário; o excepcional é que esses diferentes grupos não são de forma alguma articulados uns com os outros e que podem se substituir uns aos outros. Por outro lado, a existência de grupos relativamente estáveis sofre concorrência de uma estruturação de massa, mais emocional – da qual a morte e os funerais da princesa de Gales deram uma bela ilustração mundial – e mais volátil.

Esses fenômenos referem-se ao conjunto das cidades do mundo, mesmo se eles tomam formas específicas segundo a região, a importância das cidades etc. Isso porque há, em escala internacional, um verdadeiro mercado de modelos de organização do governo das cidades (ou da gestão urbana), da mesma forma como há um mercado internacional dos modelos de cidades e dos valores urbanos. O mercado não implica a unificação dos modelos. Em matéria de governo das cidades, cada um escolhe sua opção: em Singapura, instauraram-se pedágios urbanos elevados associados a sorteios dando direito de usar veículos, para limitar a circulação de automóveis. Esse tipo de medida pode entusiasmar um responsável municipal francês ou brasileiro, mas há poucas possibilidades de que um deles o adote imediatamente. A questão do patrimônio ilustra muito bem a maneira como funciona esse mercado: o patrimônio é em grande parte a expressão de uma especificidade local ou nacional; aliás, essa dimensão do patrimônio é atualmente a que se valoriza mais; no entanto, a preservação e a valorização do patrimônio se desenvolvem num quadro mundial (com um discurso internacional – cada vez mais ligado ao do desenvolvimento sustentável –, com um meio profissional, através de operadores, de organismos, de signos internacionais): as especificidades não são resistências à mundialização, participam dela[1]. Uma outra questão é a de saber como são condicionadas ou "recondicionadas" pelo mercado mundial.

O que se poderia chamar um "mercado da governança" veicula elementos de natureza muito diferente: técnicas de gestão, métodos de governo propriamente ditos, ideologias de referência, definição de grandes problemas[2]. Nesse conjunto, certas formulações, certas questões parecem de uma importância bem particular e dizem respeito a todas as regiões do mundo. Assim é quanto à questão da *cidade ator*: o que é uma *cidade ator*? Por que esta noção ganha importância?

---

[1] Uma caso ilustra isso: por ocasião de minha primeira viagem ao Brasil, há cerca de vinte anos, comprei em Fortaleza um disco de Luiz Gonzaga. Algum tempo depois, um de meus amigos, especializado em sociologia da cultura, predisse que, com a concentração das multinacionais do audiovisual, rapidamente eu não teria mais oportunidade de encontrar esse gênero de disco. A concentração e a mundialização do mercado são provavelmente mais fortes do que se previa na época, mas em Paris encontramos em CD gravações de Luiz Gonzaga...

[2] Neste sentido, retomando uma terminologia própria a certos politólogos franceses, diremos que ela veicula referenciais ou elementos referenciais (segundo os termos utilizados por Jobert e Muller, 1987).

A Cidade ator

As cidades se definem por três relações: com o campo (ou com os locais de extração de recursos naturais), com o Estado e com as outras cidades. Na França rural do século XVIII, a relação com o campo é dominante para a maioria delas (exceto algumas, como Paris e as que abrigam grandes portos); no pós-guerra, a relação com o Estado é preponderante, enquanto a relação com as outras cidades se dá de maneira hierárquica, territorializada e estável, ainda muito ligada à relação com o campo. Nesses dois momentos, e isso vale para qualquer lugar onde o mesmo tipo de relação predomina, a cidade é um lugar de cristalização de certas funções (por exemplo, militar, administrativa, religiosa) num dispositivo que diz respeito a uma autoridade que lhe é (ao menos parcialmente) exterior. Ela é um lugar de troca, entre cidade e campo ou no interior de uma rede de cidades. Forma igualmente um meio social, um contexto no qual se organiza a vida comum de um conjunto de entidades sociais (grupos de naturezas diversas, organizações, instituições) que formam uma sociedade local. A qualidade de ator, ou seja, de coletividade capaz de organizar uma ação coletiva coerente, autônoma e unitária não tem nisso tudo um papel muito importante. Em compensação, as cidades que participam do comércio internacional (Gênova, Veneza, as cidades hanseáticas na Europa da Idade Média e do Renascimento) não funcionam bem da mesma maneira. Suas relações com o campo são freqüentemente diferentes (a noção de *Hinterland* indica sem dúvida uma relação mais especializada do que a de uma capital e também uma extensão maior do território), as outras cidades participam do seu *hinterland* ou são parceiras ou concorrentes. Quando são cidades-Estado, elas se constituem evidentemente como atores, porque um Estado tem interesses, projetos, amigos e inimigos, uma "identidade" (ou seja, uma definição de si para si e para os outros)... logo, todos os traços que caracterizam um ator. Mas podem também se constituir como ator sem isso, freqüentemente à maneira de cidades-empresa, em torno de um grupo piloto (por exemplo, de armadores, de grandes negociantes) que define todos esses traços, aceitos e adotados pelo conjunto da sociedade local.

Se a França foi marcada pela força das relações cidade–campo e cidade–Estado, a mesma coisa não pode ser dita quanto aos demais países do mundo, nem mesmo quanto a todos os países europeus. Entretanto, na História, a relação cidade–cidade raramente se separou da relação cidade–campo. No período "moderno", foi sempre equilibrada com a relação cidade–Estado, e os Estados Modernos limitaram a capacidade de as cidades tornarem-se atores.

Ora, dos fenômenos de mundialização e de enfraquecimento dos Estados resulta a perda de importância das relações entre cidade e Estado e entre cidade e campo. Quanto à relação entre cida-

des, ela é cada vez mais marcada por fenômenos de concorrência, em escala mundial, regional (Europa, Mercosul) ou mais local (nacional ou infranacional). Nesse contexto, os riscos aumentam e as oportunidades se diversificam. É preciso portanto elaborar estratégias, traduzi-las em projetos e promover mobilizações em torno desses projetos. É assim por exemplo que a cidade de Filadélfia (Giband, 1996), apesar de sua população e sua importância histórica, descobre um dia que está em má posição com relação às suas concorrentes. As autoridades locais estimam que o fato de que seja apenas uma cidade de congressos de segunda categoria representa uma grande deficiência e que, para se reposicionar entre seus pares, é preciso absolutamente que se torne uma cidade de congresso de primeira grandeza. O caso é interessante porque tal estratégia supõe, por um lado, a implantação de um grande equipamento e, por outro, uma forte mobilização tanto para financiar esse equipamento quanto para fazê-lo desempenhar seu papel. Existir como ator supõe portanto a existência de projetos articulados fortes que permitam unificar a ação e nos quais cada um se reconheça. Trata-se na verdade de definir interesses comuns, uma estratégia, identidades de amigos e inimigos ou, pelo menos, de aliados e concorrentes. Se tudo isso existir, e se um porta-voz ou uma autoridade for claramente habilitada a se expressar, poderemos efetivamente falar de ator.

Com o risco de sermos simplistas, diremos que os interesses comuns pertencem sempre a duas grandes categorias: de um lado, o sucesso num sistema de concorrência com outras cidades e, de outro, a qualidade do meio interno. Desejamos criar o maior volume possível de riquezas e viver nas melhores condições. Freqüentemente, a qualidade de vida, a segurança, a qualidade do meio ambiente constituem fatores de atração e ajudam a ganhar dinheiro. Da mesma forma, o dinheiro ganho por alguns se torna o recurso fiscal que permite ajudar os outros. Se as duas categorias não são contraditórias *a priori*, isso não significa, no entanto, que os interesses de todos os habitantes de uma cidade convirjam ou se componham facilmente. Os pequenos empresários urbanos tradicionais podem temer a modernização, que é, ao contrário, indispensável aos meios inovadores; um grupo de grandes consumidores pode ser simplesmente perturbado pelos pobres, cuja presença só lhes traz inconvenientes; um subproletariado metropolitano pode ter pouco interesse no desenvolvimento de uma indústria de ponta totalmente desconectada da economia local, porque desse desenvolvimento não retirará nem mesmo uma migalha. Existem pois conflitos de interesses que, em certos casos, só podem ser resolvidos pelo confronto; em outros, através de compromissos, sejam eles ligados ao reconhecimento de um interesse superior comum ou o resultado da ação de um negociador (por exemplo, um poder político local) que retire precisamente daí sua força e sua legitimidade.

Mesmo admitindo que não existam verdadeiros conflitos de interesses ou que estes possam facilmente terminar

em compromissos, é preciso ainda que os atores falem a mesma língua, que eles se compreendam, que articulem sua ação. Eis porque as técnicas da consulta, da participação, da parceria, da coordenação dos atores têm grande importância. Mesmo que estejamos numa situação conflitual, a habilidade que os diferentes atores têm em manejar ou em se adaptar aos conflitos modifica sua situação, e, mais ainda, os poderes políticos só chegam a se estabelecer, a orientar (a favor de uns ou de outros) e a gerir os compromissos se utilizarem com competência essas diversas técnicas de governo (e não a da administração ou a da gestão).

Os trabalhos relativos à governança urbana insistem nesse aspecto das coisas, e com justa razão. Mas não se deve subestimar um ponto: o trabalho de coordenação não transforma facilmente a cidade em ator, exceto quando se realiza num cenário de unidade, portanto, num contexto de sociedade homogênea. Quando a coordenação não é a expressão de uma *unidade* da cidade que a ultrapassa, ela só produz fenômenos de acordo oligárquico, ou seja, acordos entre alguns atores para promover o conjunto dos interesses convergentes. Esses acordos são necessariamente limitados ou de curto prazo, o que torna difícil a elaboração de uma estratégia para a cidade e seu ajuste conjuntural.

Ora, o contexto urbano contemporâneo evoca mais a anomia endêmica de Durkheim do que a unidade social: as metrópoles, em particular, consomem muita inovação e vivem da mobilidade (dos homens, da informação e dos bens). De uma certa maneira, seu dinamismo consiste em subverter seus próprios elementos de estabilidade. Isso nos leva a interrogar mais precisamente o que é e o que determina a unidade da cidade.

A unidade da cidade: um quadro em questão

Tradicionalmente, a cidade é um lugar de *agrupamento* cuja unidade é fortemente ligada a esse princípio. Ela é, por excelência, o lugar da divisão do trabalho e da complementaridade. Esta última se apóia na proximidade que permite multiplicar as trocas formais e informais e criar o que os economistas chamam de externalidades (efeitos positivos ou negativos ligados à proximidade e à complementaridade). As estruturas sociais (por exemplo, o sistema de corporações ou mais recentemente as profissões fortemente estruturadas) correspondem a essa organização, e o poder urbano é primeiramente a garantia do agrupamento, da complementaridade e do caráter tão positivo quanto possível dos efeitos desses dois fatores.

Com essas duas características, dá-se o fenômeno da *polarização*. A cidade é fortemente marcada pela centralidade na escala do território que ela domina,

mas igualmente no seu espaço interno. O centro atrai a periferia, as fortes densidades atraem as densidades fracas, a burguesia atrai o proletariado. A unidade da cidade se baseia na dissimetria encontrada na especialização das atividades (produção, trocas, serviços), assim como, no plano sociológico, na organização das relações de poder e de cooperação, mais do que de dominação[3].

Essa cidade é igualmente a da *sucessão*. Seu funcionamento é caracterizado por ritmos temporais pelo menos tão fortes quanto os do mundo rural. São os da atividade, da vida religiosa, coletiva, cívica etc, e na cidade moderna, ainda que o desencantamento do mundo retire toda importância aos ritmos simbólicos ou religiosos, os tempos urbanos, os do trabalho, da troca econômica, da mobilidade, dos lazeres, não deixam de ser muito fortes. A sucessão é igualmente a dos percursos: percurso residencial que conduz, por exemplo, de um bairro a outro (e, principalmente, dos "bairros pobres" à "cidade rica"); percurso econômico (de uma atividade a outra, de um alfinete que um jovem em busca de trabalho acha no corredor de um banco até o grande banco do qual este jovem se torna mais tarde o proprietário); percurso social: Rastignac, o herói de vários romances de Balzac, parte para a conquista de Paris, para buscar a glória e a riqueza; Frédéric Moreau, em *A educação sentimental*, de Flaubert, entra na cidade para entrar na vida... De uma certa maneira, a economia do *just in case*, que é há tempos a dos grandes mercados urbanos, é uma economia da sucessão. Sua metáfora de referência é a do cliente que deambula e observa, um a um, os objetos que lhe são oferecidos, antes de fazer sua escolha.

Essas três características marcam a tripla unidade da cidade: territorial (com a forte oposição entre o centro e a periferia, a cidade e o subúrbio, a aglomeração urbana e o campo); funcional (com a reunião das trocas, da produção e dos serviços e com a importância das externalidades); social (com a organização em classes sociais especializadas e complementares e sua participação num mesmo meio sociocultural urbano). Em outros termos, o quadro urbano é resultado e produtor de unidade.

Ora, no contexto da mundialização, essas três características tendem a se apagar e podemos nos perguntar se o quadro urbano atual não se terá tornado um fraco produtor de unidade. O agrupamento não é mais um fator muito estruturante; com efeito, a proximidade perde sua utilidade funcional; em troca, ganha relevo num plano não-funcional. Em outros termos, para trocar produtos, informações especializadas ou serviços, a proximidade não é útil; em compensação, no que se refere a tudo o que não é formal e especializado (saber se posso

[3] Entende-se aqui o poder como a capacidade de fazer ou de obter um bem ou um serviço, capacidade que supõe um mínimo de reciprocidade, logo de cooperação, enquanto a dominação é entendida como uma pura afirmação de posição.

confiar num parceiro, perceber os pressupostos ou os subentendidos de suas intervenções, conversar informalmente para encontrar uma idéia, resolver um problema difícil, decidir por uma estratégia...), a proximidade se torna indispensável. Mas *passamos da proximidade do agrupamento à do face a face*, o que muda tudo. A complementaridade é menos um princípio de funcionamento das sociedades urbanas do que um meio de favorecer a diversidade flexível (tanto no plano econômico quanto no sociocultural). E os grupos sociais urbanos não se organizam mais a partir de modelos de grupos especializados complementares da solidariedade orgânica durkheimiana. Sem utilizar termos polissêmicos tais como o de tribo, que evocam todos os contra-sentidos, pode-se notar um duplo movimento, perfeitamente coerente, de individuação sempre mais forte e de constituição de grupos sociais mais instáveis, mais autocentrados, por vezes até ao ponto de uma identificação intensa de tipo comunitário, por vezes limitados a certas circunstâncias bem precisas da vida.

A polarização regride, igualmente. Constatamos uma *descontinuidade* dos territórios, que se traduz primeiramente por um povoamento descontínuo e por fenômenos de enclave muito fortes de territórios vazios, abandonados ou bastante desvalorizados em meio a aglomerações urbanas. Essa descontinuidade não é apenas funcional; diz respeito também às significações dadas aos lugares: um mesmo quarteirão residencial pode ter valores diferentes segundo os indivíduos que o avaliam, um centro que durante o dia surge como um lugar muito atraente se torna, à noite, um espaço que é melhor evitar. Mas esses exemplos simples dão somente uma frágil idéia da grandeza do fenômeno: nenhum lugar urbano hoje (pelo menos nas metrópoles) beneficia-se de uma significação estável. Os mapas de valores fundiários, cada vez mais complexos, não redutíveis a esquemas polarizados e instáveis, traduzem esses fenômenos.

Em compensação, assistimos à formação de grandes concentrações econômicas, tecnológicas, sociais, culturais que não se inscrevem num sistema de diferenças. Os tecnopolos, os grandes centros direcionais, Silicon Valley, são de alguma forma extraterritoriais, sem relação com seu meio ambiente, e é apenas pela vontade das autoridades públicas que chegamos, por vezes, a associá-las ao resto da cidade[4]. Da mesma maneira, alguns bairros bastante marcados sociologicamente ou etnicamente acabam se inscrevendo num sistema de diferenças e de trocas, mas pelo fato de existirem de forma totalmente autônoma em relação ao resto da cidade.

Por isso, a centralidade não se define mais como o que está no centro, geograficamente e socialmente, mas como uma curiosa combinação, na qual três elementos parecem essenciais: uma associação entre a suprafuncionalidade (ali

[4] Poder-se-ia evidentemente citar vários exemplos no Rio (teleporto, centro de negócios) que, de uma maneira ou outra, ilustram esse raciocínio.

se faz tudo e nada) e uma especialização funcional de alto nível ou rara; uma configuração de *hiperescolha* e um forte conteúdo simbólico. A esses três elementos agrega-se um quarto: a presença de fluxos importantes de consumidores. De passagem, notamos que, assim como na atividade econômica, a prestação de serviços é fundamental na dinâmica da centralidade.

Um complexo cinematográfico tal como os que se fazem hoje, desde que lhe demos uma "alma" (ou imagem forte), pode perfeitamente responder a essa definição. Esse exemplo, por outro lado, não é casual, porque a centralidade se apresenta cada vez mais sob a forma de bolhas – nas quais por vezes não há mais espaço público *stricto sensu*[5].

Uma tal centralidade não pode ser a expressão de uma ordem social que engloba o conjunto da sociedade. Ela constitui um formidável acelerador da vida social, da dinâmica econômica e cultural... mas não produz unidade.

Paralelamente, a simultaneidade tende a prevalecer sobre a sucessão. Isso refere-se primeiramente aos modos de vida e aos ritmos urbanos: a evolução dos horários de trabalho, a flexibilidade das práticas profissionais, mas igualmente a organização da vida privada, notadamente familiar, na qual atividades muito diversas se desenvolvem conjuntamente. A individuação, que em numerosas sociedades se torna considerável, limita as atividades puramente coletivas. Ora, quanto mais as atividades forem coletivas, mais se desenvolverão umas após as outras, inscrevendo-se em grandes ritmos sociais. Em sentido contrário, a agregação dos comportamentos individuais diversificados produz a simultaneidade dos diversos elementos da vida social. Essa simultaneidade não marca apenas os modelos de vida, mas igualmente a organização social. Por certo, é preciso ser prudente, mas parecem remeter a essa idéia fenômenos como a aproximação no espaço e nas práticas de classes sociais bastante diferentes, sem que haja por isso mescla social, ou, ainda, como a diversidade de situações sociais numa mesma família num mesmo momento e cuja distribuição pode ademais evoluir muito em alguns anos, fenômeno que parece se difundir na classe média européia.

Em todo caso, a simultaneidade se manifesta maciçamente no domínio das emoções e da sociabilidade coletiva. O grande movimento das mulheres negras nos EUA; o sucesso da marcha dos camponeses sem-terra no Brasil, o das jornadas mundiais da juventude em Paris ou o do *gay pride*; a marcha branca na Bélgica ou a incrível reação do mundo inteiro diante da morte de Lady Di são alguns pontos de visibilidade recentes em movimentos permanentes, por ocasião de acontecimentos esportivos, políticos, sociais, culturais, todos caracterizando-se por uma emoção coletiva efêmera, mas intensa, agrupando, muitas vezes, participantes bastante afasta-

[5] O Rio de Janeiro, com seus grandes centros comerciais, é rico em exemplos a esse respeito.

dos, em particular graças à televisão e à transmissão "ao vivo". Trata-se, na verdade, de uma sociabilidade da simultaneidade, naquilo que McLuhan chamava "a aldeia global".

O paradoxo é, portanto, o seguinte: tornar-se um ator é essencial para o sucesso das cidades. Estas precisam de unidade para se tornarem atores, mas as condições de unidade estão mais do que nunca ausentes.

Sobre o que basear hoje a unidade da cidade e como realizá-la?

Produzir a unidade da cidade

Se o quadro urbano (enquanto sistema espacial, funcional e social) não é mais, em si mesmo, produtor de unidade, convém partir da experiência da cidade para seus habitantes e caracterizar o que permite realizar sua percepção de unidade[6], a partir da qual poderá operar-se a afirmação da unidade e organizar-se uma ação que a ela se refira. Essa percepção se caracteriza por três atributos principais[7].

Primeiramente, a existência de um quadro de referências comum. Antes de tudo, ele é cognitivo, no que é constituído por um conjunto de conhecimentos referentes à cidade, sua organização material e social, os recursos que oferece etc. É também normativo, na medida em que compreende regras específicas que vão da regulamentação e modalidades de sua realização – sejam respeitadas ou não nos regulamentos oficiais – até normas que concernem ao comportamento cotidiano ou à interação no espaço público. É por fim simbólico, quando investe nos objetos materiais – que são, por exemplo, os monumentos – ou os imateriais – as festas, a música... – pelos quais se faz a representação da unidade da coletividade. Esse quadro de referência comum que apenas pode se impor sob condição de constituir um recurso para os habitantes da cidade – portanto se for útil e vantajoso[8] – não é necessariamente dominado da mesma forma por todo mundo: o contraste é grande entre o que só conhece um ou dois

---

6 O sentimento de pertencimento é apenas um aspecto da percepção de unidade, que nos leva precisamente ao que se verá adiante.

7 O leitor familiarizado com a sociologia constatará que a escolha desses atributos é diretamente inspirada na teoria weberiana da especificidade da experiência urbana e da autonomia das cidades ocidentais que tentamos traduzir em termos correspondentes às situações contemporâneas (cf. Weber, 1982, e Bourdin e Hirschhorn, 1985).

8 O exemplo das ações realizadas em Salvador da Bahia em torno do Carnaval, tratado ao mesmo tempo como o meio de representação da coletividade, como o lugar de aprendizado da cultura comum e como a atividade econômica que pode oferecer recursos (principalmente de emprego), é bem característico de uma política que objetiva desenvolver referências comuns.

bairros da cidade (ou mesmo algumas ruas) e o que, em qualquer lugar, sente-se à vontade. Da mesma forma, entre o que conhece apenas seu empregador ou um pequeno circuito econômico e o que sabe o suficiente para circular de um circuito a outro, de um ramo a outro (seja ele um grande ou um pequeno ator econômico). Da mesma forma, entre os que conhecem exatamente os comportamentos mais apreciados ou mais eficazes na rua, no comércio e nas relações pessoais, ou entre os que sabem de que maneira os policiais interpretam a regulamentação da circulação, e os que só têm sobre isso idéias vagas, dispostas em duas ou três experiências, felizes ou infelizes.

Mas existe uma fronteira maior que é preciso ultrapassar, para se tornar *membro* – retomando um vocabulário familiar aos etnometodólogos –, quer dizer, para sentir-se à vontade, membro da coletividade, em todas as situações da vida cotidiana. Fazer a unidade da cidade é organizar uma difusão de referências comuns de tal maneira que os que a elas não têm acesso permaneçam estranhos à cidade, que os que a elas têm acesso sejam claramente afiliados e que as próprias etapas e vias de acesso sejam claramente definidas. Olhando as coisas sem qualquer juízo de valor, diremos de bom grado que muito pouca afiliação prejudica os interesses da cidade, na medida em que, num sistema aberto de concorrência[9], a qualidade e a confiabilidade da oferta (quer se trate de produtos industriais, de serviços ou de festivais de música) desempenham um papel muito importante em que a qualidade e a confiabilidade total supõem que toda a cadeia que produz a oferta seja corretamente mobilizada, o que não acontece sem qualificação profissional, nem também sem pertencimento social dos que dela participam[10]. Por outro lado, pertencimento demasiado pode parecer um luxo inútil, porque traz mais qualidade de vida ou de democracia, mas não necessariamente competitividade: não trabalhar para atingir um nível suficiente de pertencimento não constitui uma boa escolha, a não ser no caso de um poder político que se inscreve numa perspectiva de pilhagem a curto prazo. Em compensação, para todo poder que se situe na perspectiva de interesses a médio ou longo prazos, a verdadeira escolha política está entre esse mínimo necessário de pertencimento (que, por sua vez, convém definir) e o máximo possível.

Essa escolha será tanto mais delicada quanto mais o quadro urbano deixar de constituir um suporte claro e estável para as referências comuns e quanto maior for o nível de competência exigido dos citadinos, para que possam viver em sua cidade, e maior a necessidade do domínio de um importante corpo de conhecimentos. Paralelamente, as mo-

---

9 Essa concorrência é, como sabemos, antes de mais nada econômica, mas afeta igualmente a atração de certas populações, por exemplo, os "grandes consumidores", ou os intelectuais, ou, ainda, a vida cultural.

10 A qualificação torna a afiliação muito mais fácil mas não a origina automaticamente.

dalidades de adesão, quer dizer, de acesso ao estatuto de membro da cidade (ao mesmo tempo no sentido jurídico e no que acaba de ser empregado), se fazem claras, enquanto o pertencimento à coletividade nacional, que em muitos casos – como na França – constituía a matriz de pertencimento urbano, torna-se problemático. Daí a importância da ação relativa às referências comuns.

Um segundo atributo se define pela possibilidade de ter acesso a um conjunto de recursos associado ao pertencimento urbano: bens, serviços e informações. É preciso que sua existência seja manifesta (a possibilidade de acesso a uma rede de tecomunicações constitui, sem dúvida, um recurso que define a unidade da cidade, mas imagina-se facilmente que seu efeito integrador é limitado – exceto se ela servir de suporte a um canal de televisão local de grande audiência), que sua utilização seja efetivamente reservada aos habitantes da cidade e que possa mais ou menos estar ao alcance de todos. Se os recursos próprios da cidade são por demais orientados para as clientelas externas, eles deixam de ser um elemento de experiência de unidade, assim como se, no seu conjunto, eles fossem acessíveis apenas a categorias muito limitadas da população[11].

A terceira característica refere-se à representação dos habitantes. Com efeito, não é possível constituir uma ação comum durável sem que esta seja conduzida por uma autoridade política da qual se reconhece a legitimidade[12]. Quando a ligação com o Estado se enfraquece ou este encontra-se em crise de legitimidade, é preciso procurar as fontes dessa legitimidade na própria sociedade urbana. Elas se encontram, em parte, no simbolismo (com a mitologia política). Nas sociedades de referência democrática, isso não seria o bastante, posto que, qualquer que seja o simbolismo político, o mandato é necessariamente um dos elementos constitutivos da legitimidade. Ademais, uma autoridade legítima deve ser capaz de organizar a negociação geral das relações de interesse, das relações de força, ou correrá o risco de perder sua legitimidade. Eis por que a experiência da unidade da cidade se constrói nas estruturas de representação que não se definem apenas como lugares de expressão (em que se destaca a democracia eletiva e "midiá-

[11] Isso não se traduz necessariamente em termos maximalistas no sentido de que todo mundo tenha acesso à mesma coisa num sistema coletivo. Em compensação, supõe que as diferenças entre os recursos urbanos e as capacidades de os indivíduos e os grupos terem acesso a eles tornam-se um obstáculo à unidade, quando o conjunto do sistema evolui diferenciando-se de maneira radical, sem que subsistam, em seu centro, recursos suficientemente valorizados acessíveis a quase todo mundo.

[12] Mesmo uma coordenação relativamente a curto prazo se torna difícil, nessas condições, salvo se os interesses comuns forem muito fortes e muito evidentes ou se um ator dominar claramente os outros.

tica"[13]), mas também como redes de interdependência. Por seu intermédio, os "membros" participam de um conjunto de redes, permitindo a circulação das informações, a afirmação das relações de interesse, o desenvolvimento das negociações, os arranjos contratuais entre os elementos que constituem a sociedade civil e entre estes últimos e o governo local.

A intensidade desses três atributos define a força da experiência da unidade da cidade, necessária ao desenvolvimento de toda ação unitária. Essa força traz inevitavelmente conseqüências para o próprio quadro urbano, ao mesmo tempo que se apóia sobre certos elementos desse mesmo quadro.

Que conseqüências isso traz para o gestor?

Se o gestor escolhe uma estratégia de competição que exija fazer da *cidade* um *ator*, ele deve desenvolver a unidade da cidade agindo sobre o que fortalecerá a experiência de unidade. Para isso, pode utilizar as novas características do quadro urbano. Aqui nos contentaremos em insistir em três domínios de ação que desempenham importante papel nessa perspectiva.

Antes de mais nada, a questão da socialização, ou seja, do aprendizado social na infância e ao longo da vida: o fato de que uma instituição de socialização, a escola, tenha se desenvolvido consideravelmente não nos deve fazer perder de vista que nas sociedades metropolitanas o conjunto dos meios de socialização se fragilizou. Além disso, a imensa diversidade da população e o desenvolvimento dos fenômenos de fragmentação e de individuação evocados anteriormente contribuem para tornar a socialização muito difícil, porque ela não poderia assumir um único modelo, como grandes religiões como o catolicismo ou, de uma outra maneira, os grandes Estados laicos fizeram. Observamos um verdadeiro mercado da socialização, com uma oferta descontínua, incerta, contraditória[14]. Escolhas ruins levam certos indivíduos a fracassar nos aprendizados sociais[15], enquanto outros não conseguem se beneficiar dos instrumentos de socialização de que precisariam, quando a oferta mais simples, mais global[16], mais tranqüilizadora, muitas vezes triunfa. A questão para o gestor é a de neutralizar essas

---

13 A *participação dos habitantes* tem freqüentemente dificuldade de ser mais do que uma expressão de proximidade.

14 Por exemplo, a que passa pelas modas musicais e vestimentárias oferecidas aos adolescentes.

15 Poder-se-ia, com prudência, abordar a questão da droga desta maneira.

16 Por exemplo, a das seitas.

diversas dificuldades e contribuir para a estruturação e a qualificação da oferta de socialização. Nesse campo, as possibilidades são numerosas e concernem aos diversos domínios da ação pública ou de parceria: educação, cultura, relações com os grupos comunitários, lazer, segurança etc.

Um segundo campo é o dos serviços urbanos. Estes foram conduzidos durante muito tempo, pelo modelo de organização do quadro urbano, a uma perspectiva funcional. Faziam-se, por exemplo, transportes coletivos para permitir que o reagrupamento pudesse existir, ao mesmo tempo que se ampliava o território da cidade. Hoje, a questão dos serviços pode ser abordada de outro modo. Eles aparecem como fatores de unidade na medida em que servem para estruturar o consumo coletivo e para fazer o contraponto a um consumo muito individualizado: um centro para pedestres bem servido de transportes coletivos é, em primeiro lugar, uma estrutura coletiva de consumo. Dessa forma, o acesso garantido a um conjunto de serviços – qualquer que seja o nível de renda – é igualmente um fator de unidade, mesmo que certas condições de envolvimento dos beneficiários[17] devam ser respeitadas. Nesse caso ainda, a unidade deriva não somente da possibilidade de acesso aos serviços, mas também da organização da oferta. A noção de qualidade urbana (e de qualidade da vida urbana), suficientemente geral para poder se aplicar a situações muito diferentes, facilmente associável à ideologia do desenvolvimento sustentável, parece muitíssimo útil.

Essa noção corresponde a esse tipo de interesses, ao mesmo tempo coletivos e totalmente individuais, fragilmente localizados, mas que podem se concentrar muito, adaptando-se bem ao quadro urbano atual. Permite o desenvolvimento de corpos profissionais, de especialistas da qualidade e, ao mesmo tempo, de grupos compostos. Numa certa medida, ela pode ter um papel tão importante quanto o das ideologias de classe num outro contexto, posto que, como estas, pode ter conteúdos diversos (até mesmo antagônicos) e permitir estruturar relações de força.

Um terceiro ponto – mas haveria outros – refere-se ao papel da noção de projeto. No contexto tradicional, o projeto é antes de tudo o resultado: de uma escolha que resulta de um compromisso ou de uma relação de força, alimentada por um trabalho preparatório. No contexto atual, o projeto pode se tornar instrumento de estruturação social: ele é uma representação tanto do futuro quanto da sociedade urbana. Dá sentido, mobiliza, mas ao mesmo trempo é permanentemente reconstruído, redefinido. Por essa razão, a relação entre o "encaminhamento de projeto" – ou seja, o fato de produzir projetos para mobilizar uma sociedade local – e um grande projeto determinado se torna mais problemática, na medida em que este úl-

[17] Por oposição à versão anônima e burocrática dos serviços públicos que conhecemos nos países do leste europeu.

timo não pode sempre representar sozinho o papel estruturante do encaminhamento do projeto. Alguns grandes projetos conseguem isso, entretanto: em Lille, por exemplo, a candidatura aos jogos olímpicos foi a ocasião para elaborar uma imagem de Lille do século XXI e para mobilizar e reunir um conjunto bastante vasto de grupos diversos. No Rio de Janeiro, seríamos tentados a dizer que Sepetiba, grande projeto técnico, precisa se associar a uma dinâmica de projeto mais suave e mais carregada de simbolismo, por exemplo, que contemple tudo o que diz respeito ao antigo porto, à reconquista da baía e do centro antigo.

Sem dúvida, não se trata apenas de três elementos, e seria necessário agregar outros, notadamente quanto à maneira de reforçar a representação dos cidadãos e dos grupos, ou quanto à de redefinir as elites locais. Através desse esboço, vemos ao menos que a gestão das cidades da mundialização não pode se ater à coordenação e necessita, pelo contrário, de um trabalho considerável de estruturação para dar vigor a uma sociedade civil portadora de grandes riquezas, mas enfraquecida. Isso supõe poderes locais tão legítimos quanto possível, que reúnam forte especialização profissional e que estejam decididos a não se limitar a uma ação mínima.

Referências bibliográficas

ASCHER, F. *Métapolis*. Paris: Odile Jacob, 1995.

BOURDIN, A., HIRSCHHORN M. (eds.) *Figures de la ville*. Paris: Aubier, Res, 1985.

GIBAND, D. "Les nouvelles politiques urbaines américaines: les pratiques de la Convention City: idéologies, stratégies foncières et politiques fiscales, leçons tirées du Pennsylvania Convention Center". Communication présentée au colloque du CIEU, Toulouse, 12-13-14 Juin 1996.

JOBERT, B., MULLER, P. *L' État en action. Politiques publiques et corporatismes.* Paris: PUF, 1987.

VELTZ, P. *Mondialisation, Villes et Territoires. L' économie d'archipel.* Paris: PUF, 1995.

WEBER, M. *A cidade* [trad. Ph. FRITSCH]. Paris: Aubier Montaigne, 1982.

(Recebido para publicação em fevereiro de 1998)

Alain Bourdin é sociólogo do Laboratoire Architecture, Urbanisme, Sociétés - Territoires en Mutation - LATMU, CNRS, Université de Paris III

Resenhas

Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement

Catherine Larrère e Raphael Larrère

Paris: Alto Aubier

1997, 355 p.

Ana Maria Galano

Enunciadas em dicção clássica, as duas proposições do título – "Do bom uso da natureza", "Por uma filosofia do meio ambiente" –, e sua interrelação, não se elucidam de imediato mas ao longo de quase todo o livro. Partindo da polêmica desencadeada pelo Chamado de Heidelberg – manifesto pelo qual um certo número de agraciados com o prêmio Nobel denunciava o risco de que a ECO-92 resultasse em uma ofensiva contra a atividade científica –, os autores reconhecem na crise ambiental uma dimensão filosófica passível de ser tratada por meio de questões éticas, científicas e políticas. A iniciativa daquele Chamado podia ser tomada como um indício: "através da condenação a qualquer ética, afastando-se, e ainda que pouco, do utilitarismo antropocêntrico ou da deontologia kantiana, questiona-se a legitimidade de toda tentativa de reexaminar a concepção moderna de natureza. Toda veleidade de atribuir à natureza estatuto diferente de meio submetido a fins humanos é qualificado de anti-humanismo." (p. 8)

Os temas e o desafio de *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement* estavam anunciados: fundamentar a necessidade de normas éticas que determinem as relações entre homens e natureza e, para tanto, recompor uma visão da natureza que corresponda ao estágio contemporâneo dos conhecimentos científicos. Na primeira parte do livro são analisadas três grandes concepções da natureza, da Antiguidade grega até hoje. Ao longo dessa análise, os autores enfatizam a continuidade da natureza-processo (*natura naturans*), distinta da natureza-artefato (*natura naturata*), que a modernidade sobrevalorizou, mas à qual a natureza inteira não pode ser reduzida.

O recurso à filosofia grega no Capítulo I, "Natureza e naturalismo", é apresentado como a volta a uma concepção da natureza que soube associar teoria física, e em particular o atomismo, à ética. Se física e filosofia surgiram na Grécia ao mesmo tempo, houve também um questionamento quase permanente – dos pré-socráticos a Lucrécio – das implicações éticas do conhecimento físico. Nessa exposição aparece pela primeira vez a noção aristotélica do "bom uso": ao exercer um "bom uso" encontra-se a virtude própria de cada coisa, o que lhe permite alcançar seu fim. Outra questão recorrente, a das relações entre ciência e política, é tratada nesse capítulo. Por um lado, os autores assinalam o aparecimento simultâneo da *polis* e da física, "da argumentação racional, da discussão crítica, característica da investigação sobre a natureza, e o desenvolvimento (...) da participação coletiva dos cidadãos no poder" (p. 32). Por outro, assinalam os riscos de instauração de uma «ditadura platônica dos sábios», em decorrência do primado de uma razão teórica, que exclui a possibilidade de existir uma racionalidade prática capaz de discernimento frente aos problemas humanos e resultante de deliberação.

"Natureza e humanismo", Capítulo II, analisa as interações entre mudanças no conhecimento científico e filosófico. "De Descartes a Locke, Leibniz, Berkeley, Hume, Kant (e muitos outros), a filosofia moderna se impôs a tarefa de medir a amplitude das transformações induzidas pela mecânica clássica (...) Este trabalho de clarificação e de atualização dos pressupostos, dos fundamentos, das implicações da revolução científica (...) impressiona por sua amplitude, sua sistematicidade, sua coerência e seu sucesso. Isso explica por que, para nós, modernidade científica equivale à racionalidade e à dificuldade em conceber algo que a possa ter precedido ou que sua substituição seja possível." (p. 62)

Como outros pensadores franceses contemporâneos, Catherine e Raphael Larrère problematizam a modernidade buscando brechas na separação entre homem e natureza, na oposição de sujeito com objeto, nas ressurgências da *natura naturans* e em políticas que visem sua proteção, como a Instrução de 1669, na qual Colbert preconiza o "bom uso" das florestas. São essas brechas que, seguindo Bruno Latour, leva-os a afirmar que "se houve uma modernidade, é que nunca fomos inteiramente modernos."

Ainda cabe falar em natureza na pós-modernidade? Os autores examinam no Capítulo III a "crise do paradigma" da mecânica clássica e de sua concepção da natureza. Fazem o inventário de sucessivos desvios em relação ao paradigma newtoniano e à ontologia cartesiana, destacando os questionamentos da física como os que provocaram maior desestabilização daquele paradigma, ao enfrentarem concepções da mecânica clássica em seu próprio campo: "A relatividade eliminou a ilusão newtoniana de um espaço e de um tempo absolutos; a teoria quântica suprimiu o sonho newtoniano de um processo de medida controlável; o caos eliminou a utopia de Laplace de uma

previsibilidade determinista." (p. 114) Se os autores já indagavam a pertinência da idéia de uma jurisdição efetiva do paradigma da mecânica clássica para a ciência moderna, agora questionam a própria noção de "ciência moderna", face à progressiva parcelização do domínio de estudo de cada ciência e às reivindicações de irredutibilidade de seu objeto. É através da análise de manifestações de resistência a abordagens reducionistas que são tratadas argumentações relativas à irredutibilidade do ser vivo e do fato social, assim como diferentes concepções de holismo.

Diante desse vasto panorama, os autores estudam o desenvolvimento da ecologia com o objetivo de apresentar os fundamentos de sua unificação nos anos 50 e como esses fundamentos passaram a ser questionados. Para tanto, examinam sucessivamente o ramo reducionista da ecologia das comunidades (Lotka e Volterra); o ramo holista da ecologia das comunidades bióticas (Clements); a teoria dos ecossistemas de Tansley e sua interpretação por Lindeman, até à síntese ecológica realizada em 1953 por Odum: "Com base na formalização energética de Lindeman, Odum reinterpreta o conjunto do pensamento ecológico, fazendo do conceito de ecossistema o paradigma da disciplina. O ecossistema é pensado em termos de rede de relações tróficas, assegurando transferências de matéria e energia, em lugar de uma montagem espacial de componentes. Mas, se Odum procura principalmente clarificar relações energéticas fundamentais dos ecossistemas, também trata ciclos bio-geo-químicos dos elementos constitutivos da matéria orgânica (...). Ao contrário de Tansley, Odum insere a definição de ecossistema num verdadeiro manifesto holista." (p. 137) As críticas à síntese de Odum levaram os ecólogos a preocupar-se mais com processos do que com estados, a privilegiar o desequilíbrio em lugar de mecanismos de auto-regulação assegurando o equilíbrio e a integrar as atividades humanas em suas análises. A busca de um novo paradigma para a ecologia tende finalmente a que se ultrapassem as grandes divisões do quadro conceitual da modernidade.

Se a presença dos homens está impressa em toda a natureza, não faz mais sentido opor natureza a artifício. Os objetos produzidos pela intervenção humana constituem uma tecno-natureza que, segundo Bruno Latour, conforma um "imenso império, povoado de 'objetos híbridos', ao mesmo tempo sociais e naturais (...)." Compreender o meio ambiente em que natureza e artifício não mais se distinguem requer a apreensão de fenômenos e processos complexos, levando em conta múltiplas variáveis interdependentes, relações não-lineares e superposições de diferentes escalas temporais e espaciais. A reformulação epistemológica decorrente implica que se abandonem as abordagens reducionistas e que se atribua às ciências da observação o mesmo prestígio que, durante tanto tempo, foi monopolizado pelas ciências experimentais: "não caberia questionar a configuração do conhecimento e, em particular, a grande divisão entre ciências da natureza e ciências do homem?" (p. 161)

Na segunda parte do livro, o histórico de políticas de proteção à natureza e de prevenção de riscos é complementado pelo exame de novas questões suscitadas pela extensão da crise ambiental à escala planetária. Políticas ambientais de inspiração moderna; a proteção de espaços pouco humanizados, a *wilderness*; a proteção de espécies, de espaços e de paisagens também são políticas que ultrapassam o quadro conceitual da modernidade no que ele mesmo tem de incompleto. Essas políticas afastam-se da divisão homem / natureza ao protegerem objetos híbridos e ao restituírem os homens ao meio ambiente que produzem. Os homens deixam de constituir necessariamente elemento perturbador de equilíbrios naturais: "em certas condições (as do bom uso), as atividades humanas e a intervenção técnica podem ser favoráveis – até mesmo indispensáveis – à proteção da natureza como também à segurança das pessoas." (p. 173)

A essa evolução quase insensível, paralela ao desenvolvimento das práticas de proteção e dos conhecimentos que implicam, os autores opõem a brusca revelação dos limites da política moderna quando confrontada com a globalização da crise ambiental: "... se vastos programas internacionais mobilizam a comunidade científica, ainda se está longe de poder precisar as ameaças e, devido à complexidade de processos recobrindo diferentes escalas de tempo e de espaço, de identificar contra quais ameaças é possível intervir." (p. 214)

Ao tratar a "construção social dos riscos", Catherine e Raphael Larrère analisam relações entre cientistas e políticos, discutindo atitudes, práticas e comportamentos que configuram situações em que predomina seja o "autoritarismo da verdade" seja o "sociocentrismo". No primeiro caso, não há construção social do risco – "inserção da racionalidade científica no espaço político" –, mas "rejeição da racionalidade imanente das comunidades políticas, a do acordo por deliberação." (p. 219) Para o modelo dessa rejeição, os autores remetem à ditadura platônica dos sábios. Discutem em seguida obstáculos para a restauração do debate público, examinando manifestações de resistência entre cientistas e políticos, e construções consensuais que escamoteiam divergências e incertezas em nome da eficácia da pressão da comunidade científica. Essa discussão é ilustrada pela construção do "efeito estufa", desde a formulação da hipótese científica, em 1907, aos desdobramentos que levaram à criação da categoria desenvolvimento autosustentável.

Por "sociocentrismo", os autores entendem a interferência de estratégias econômicas, políticas e sociais que, se participam do processo de legitimação dos problemas ambientais, podem também levar à negligência frente a riscos efetivos. Nesse caso, a ilustração se serve de reações governamentais a hipóteses científicas relativas ao desaparecimento de florestas devido à poluição atmosférica e de como primaram interesses da indústria automobilística sobre decisões de combate ao risco. Aos cientistas não está vedado o caminho da oposição nem ao "autoritarismo da verdade" nem ao "sociocen-

trismo", se fizerem valer sua responsabilidade social. Trata-se de questionar o modo como atividades científicas inscrevem-se num dado contexto social, político e ambiental. E de antecipar, tanto quanto possível, as conseqüências de pesquisas empreendidas. Para o modelo de uma inserção de hipóteses, controvérsias e incertezas dos cientistas na deliberação pública, os autores remetem à associação entre ciência e democracia na Grécia antiga.

Evocando o livro de Hans Jonas (*O Princípio de Responsabilidade*) e o princípio de precaução, que se tornou um princípio geral do direito internacional sobre o meio ambiente, os autores assinalam que, em ambos os casos, questões éticas em relação à natureza substituem o primado da ciência e da política como fatores exclusivos de regulação. A análise da recepção desse livro na França revela tanto o papel precursor que desempenhou quanto as sucessivas críticas à sua "heurística do medo", à sua incompreensão do domínio da racionalidade argumentativa e às conseqüências dessa incompreensão (autoritarismo político e ambiental). O princípio de precaução se pretende guia para decisões confrontadas com a ausência de certezas estabelecidas cientificamente. Não há no entanto interpretação unívoca do princípio nem das modalidades de sua aplicação, conforme exemplificam diferentes concepções de tratamento de incertezas e possibilidades diversas de propiciar bases de negociação – por exemplo, o "desacordo razoável" e o "consenso por entrecruzamento" – adaptadas àquelas situações.

No Capítulo "Habitar a natureza", os autores examinarão as condições para que se conceba um "bom uso da natureza". Mudando seu registro habitual de escrita – o de uma cerrada argumentação cumulativa e contraditória –, os autores resumem as idéias de Aldo Leopold, seguindo o ritmo pausado de suas narrativas de caçador e protetor da fauna selvagem. Em relação ao pressuposto ético habitual de que o indivíduo é membro de uma comunidade de partes interdependentes, a inovação da *land ethic* de Aldo Leopold consiste em ampliar o domínio da comunidade, incluindo nela o solo, a água, as plantas e os animais. Todos têm um "interesse comum", o de que os recursos do território possam se renovar. Mas como determinar uma base objetiva frente à pluralidade de "pontos de vista" de uma comunidade biótica?

Para Aldo Leopold, é a "montanha" que integra a diversidade dos "pontos de vista", inclusive o dos homens, aptos a agir levando em consideração a necessidade de preservar a comunidade biótica. O princípio geral da *land ethic* é que "uma coisa é justa quando tende a preservar a integridade, a estabilidade e a beleza da comunidade biótica. É injusta quando a tendência se inverte." (p. 278) Baird Callicott, professor de filosofia norte-americano e um dos principais interlocutores de Catherine e Raphael Larrère, propõe uma reavaliação desse princípio confrontando-o com o papel desempenhado por perturbações na estruturação das comunidades bióticas. À reavaliação de Baird Callicott, os autores contrapõem outra "tradução

contemporânea" do princípio geral da *land ethic*: "uma coisa é justa quando tende a preservar (ou a aumentar) a diversidade biológica. É injusta quando concorre para o efeito contrário." (p. 281) A biodiversidade, por sua vez, aparece duplamente associada à diversidade cultural. Por um lado, a ameaça maior à biodiversidade não vem da atividade produtiva das sociedades humanas (exceto o efeito estufa), mas da homogeneização dos sistemas de produção, das técnicas, dos comportamentos e dos costumes. Por outro, conseqüentemente, proteger a biodiversidade supõe a manutenção da diversidade de comportamentos individuais, de práticas sociais e de culturas locais.

Assim, se a proteção da biodiversidade interessa a todo o planeta, o exercício dessa proteção só pode se dar através de movimentos contrários à homogeneização. A diversidade dos pontos de vista locais não tende no entanto a dispersar-se indefinidamente, devido à existência de múltiplas relações entre diferentes tipos de agentes, de práticas, de formas de conhecimento e de técnicas que configuram redes universalizantes. Uma linguagem comum, a da ciência, e um valor comum, o da diversidade, são princípios unificadores dessas redes. À universalização por redes os autores atribuem uma importância tanto maior quanto mais reticentes se mostram em relação aos "partidos verdes" (em todo caso, os da França e da Alemanha) e à ecologia política. Diante do processo de internacionalização imposto pela economia neoliberal e pelo «pensamento único», é apresentada a alternativa de um desenvolvimento que se apóie sobre diversidades locais e em redes de racionalidade compartilhada.

Finalmente, às práticas de respeito à natureza, à proteção da biodiversidade e da diversidade cultural e ao processo de universalização por redes corresponde um novo naturalismo que, por sua vez, fundamenta uma ética ecocentrada. A ética ecocentrada é uma "ética de sentimentos morais" que remete a Hume e à ética da familiaridade do estoicismo. O novo naturalismo "não fundamenta a moral na ciência (prima o sentimento moral, a relação de pertencimento que a razão esclarece, mas não cria) e, como todo naturalismo autêntico, situa o homem na natureza...": é porque "fazemos parte da natureza, que podemos atribuir-lhe valor. A valorização consciente é a atualização de uma relação pré-existente, a de nosso pertencimento a comunidades bióticas." (p. 310)

Se a ética ecocentrada e o novo naturalismo têm por virtude seu enraizamento local, este também é seu limite: "Nas condições presentes dos conhecimentos ecológicos, não há homogeneidade na apreensão de fenômenos locais (que se dá numa dinâmica de transformação sem equilíbrio duradouro, com base numa biologia de relações de co-evolução entre espécies) e de fenômenos globais, que continuam a ser apreendidos como equilíbrios de fenômenos físico-químicos." Assim, se na ausência de enraizamento local não se pode resistir à uniformização econômica e se apenas na singularidade do "bom uso" é que pode haver oposição à equi-

valência geral da utilidade, cabe ainda ultrapassar as dificuldades de articulação do local e do global, o que exige canais políticos para tratar da crise, para articular o respeito à natureza e à vida em comunidades políticas que enfrentam problemas de justiça. Os autores concluem então pela necessidade de uma tripla vigilância: local, na "montanha"; nacional, na comunidade dos cidadãos; internacional, no exercício comum da razão.

Ana Maria Galano é professora do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IFCS / UFRJ

A cidade vertical e o urbanismo modernizador (São Paulo 1920-1939)

Nadia Somekh

São Paulo: EDUSP / Studio Nobel

1997

A identidade da metrópole

Maria Adélia de Souza

São Paulo: HUCITEC / EDUSP

1994

Cêça Guimaraens

Alguns estudos se utilizam, de maneira eficaz, das categorias analíticas do campo da História do Urbanismo e do Planejamento Urbano, para explicar o tipo arquitetônico denominado "torre" ou arranha-céu ou, ainda, edifício alto. Para tanto, é necessário que a compreensão das estratégias de formação e de apropriação do espaço urbano considere a torre na condição de instrumento do processo de metropolização e a inclua no rol dos signos e significantes do capital.

O tipo arquitetônico "torre" é um símbolo utilizado pelo poder, tanto civil quanto militar, desde muito antes da fundação das cidades modernas. Durante os séculos XIV e XV, embora apenas acessoriamente servisse de moradia, a torre erguia-se junto às fortalezas como um estandarte. Desde então substituiu as flechas das catedrais. E os adornos de seu topo eram as flâmulas e bandeiras que identificavam o proprietário: um cavaleiro ou um aristocrata.

Hoje, os programas de renovação de cidades "em viabilização" trouxeram, novamente, as formas arquiteturais de expansão vertical das metrópoles para o foco de interesse das disciplinas do Projeto dos Ambientes Urbanos. Nessa perspectiva, os resultados de pesquisas e análises do assunto adquirem importância ao incrementarem as possibi-

lidades de releituras e sugerirem novas dimensões para o objeto.

A identidade da metrópole e *A cidade vertical*, livros escritos respectivamente por Maria Adélia de Souza e Nadia Somekh, têm um eixo comum: a verticalização das áreas urbanas da Cidade de São Paulo. No caso brasileiro, à primeira vista, quando ultrapassamos os surtos "febris" de industrialização e urbanização progressista e, além disso, apostamos na produção de formas vernaculares para favelas e periferias que se desenvolvem na condição de novos bairros, as enormes arquiteturas que abrigaram, e ainda abrigam, algumas atividades administrativas e institucionais – os chamados serviços de terceiros, de escritórios e também a burocracia estatal – poderiam ser consideradas obsoletas como o foram as catedrais e os palácios.

No entanto, as tendências recentes de regeneração dos centros históricos passaram a priorizar a renovação de usos das áreas centrais e de seus edifícios "modernos". Essa diretriz faz com que se procure reutilizar e reequipar os arranha-céus aí localizados. Porém, o acesso e a circulação verticais, aos quais se acrescenta o custo da atualização da infra-estrutura de instalações complementares, são importantes problemas físicos a serem resolvidos e, na maioria das vezes, dificultam, ou até mesmo impedem, a rápida e lucrativa transformação de uso.

Assim, verifica-se que os edifícios em altura não se deixam facilmente transformar em hotéis-residência, *shopping centers*, museus ou centros culturais. Em *A identidade da metrópole*, a geógrafa Maria Adélia de Souza discorre didaticamente sobre o tema da constituição dessas formas arquiteturais, dispondo-o de modo abrangente. A compreensão dos fatos que referenciam os processos da metropolização capitalista em nosso país sujeita-se às idas e vindas e aos meandros de uma pesquisa consciente da complexidade do tema e dos aspectos que o estruturam.

Procurando não se desgarrar do objeto, a autora enfrenta as motivações próprias da "inauguração" de (in)certa metodologia com a preocupação da criação/utilização de instrumental teórico, empírico e técnico de diversas origens. O estabelecimento das pistas e dos caminhos da investigação do tema delineou, em crescendo, as categorias explicativas. Assim, os agentes responsáveis pela verticalização foram enfocados pela professora por meio de elos com a sua "real situação".

De início, o desenvolvimento do tipo arquitetônico foi explicado econômica e geograficamente. A evolução e a concentração da população e o crescimento material do espaço urbano da Cidade de São Paulo foram também analisados em conjunto com as outras capitais, para demonstrar de que forma, no século XX, a construção civil se utilizou das tecnologias de ponta.

Entremeando conceitos e cruzando informações, a autora demonstra as estratégias políticas, econômicas e técnicas desenvolvidas especificamente para "dar

conta" do novo programa arquitetural. Elevadores, concreto armado, comunicação, climatização, materiais de revestimento e equipamentos complementares de ordens variadas reproduziam o capital para alterar a geografia da paisagem da capital de São Paulo. Nessa expansão vertical confirmam-se as relações do poder do Estado com a força dos incorporadores e dos capitães da indústria da construção civil.

A pesquisa do primeiro período desse processo de verticalização foi desenvolvida por Nadia Somekh sob a orientação da professora Maria Adélia de Souza. A arquitetura produzida na Cidade de São Paulo entre as décadas de 1920 e 1940 é apresentada por meio da história do zoneamento e sua aplicação voltada para a valorização fundiária e para a expansão do capital.

Ampliando, mas "passando a limpo" a metodologia e a trilha traçadas por sua mestra, Somekh utiliza também os significados dos vocábulos identidade e moderno para entrecruzar, na especificidade da transformação do ambiente urbano paulista, os agentes do capital e o poder regulador do Estado. A "esquizofrenia" deste último, que regula e representa o capital, é desvelada sob os sentidos interdisciplinares dessas palavras. Explicar e questionar radicalmente as pautas usualmente definidoras da arquitetura do arranha-céu no período modernizador são os principais objetivos da autora.

Os elementos de análise utilizados por Somekh enquadram a arquitetura sob o ponto de vista da percepção ambiental enfocando o edifício e seus estilos impressos na volumetria e nas características dos elementos fachadísticos. Excepcionalmente, as características socioeconômicas dos grupos humanos hegemônicos e sua relação com a localização, a funcionalidade, o estilo arquitetônico, a iconografia, enfim, com tudo o que registrasse a disseminação do capital, sob a forma do arranha-céu, foram nomeadas pela autora para traduzir os fatores políticos e culturais da verticalização da metrópole.

O fenômeno de "se construir" o urbanismo nomeado pela autora de "modernizador" se explica melhor sob a luz de um fato: o da entrada de capitais norte-americanos na economia brasileira. Esse fato ocorre na fase de consolidação do Movimento Moderno, mas produz uma legislação urbanística geradora de zoneamentos que conflita com o projeto social das classes políticas e dos intelectuais.

Os conflitos entre expansão territorial e infra-estrutura urbana, induzidos por modos de regulação fechados aos aspectos sociais, propiciaram injustiças e irregularidades formais. Assim, a altura e o volume das edificações também provocaram a exclusão e a clandestinidade das classes de menor poder econômico.

As leituras de *A cidade vertical* e *A identidade da metrópole* situam a geografia e a arquitetura dos arranha-céus em um patamar que amplia o entendimento do ambiente resultante da concentração populacional. Os argumentos

das autoras se constroem sob as diferenças dos processos e instrumentos legais de formação de estruturas urbanas que resultam do poder do mercado e se produzem na cultura do lucro.

Por isso, talvez seja apropriado concluir esses comentários com as observações semelhantes de Carol Willis, professora de Estudos Urbanos da Escola de Arquitetura, Planejamento e Preservação da Universidade de Columbia. Em *Form Follows Finance*[1], Willis publicou os resultados de seus estudos sobre as diferenças entre as *skylines* e os arranha-céus construídos entre 1890 e 1940 em Chicago e Nova York.

Os edifícios altos, gerados pelas características da cultura e do zoneamento locais, identificavam as duas cidades com essa espécie de arquitetura vernacular, que ela considera a expressão máxima do capitalismo industrial. A autora também afirma que edifícios altos e centros de comércio crescem por muitas razões. Porém, na Chicago de 1893 tanto quanto hoje em Hong Kong, precisam dar lucro. E, conclui: "cidades são ambientes competitivos e comerciais onde os edifícios são negócios e o espaço é um investimento."

Cêça Guimaraens é doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR / UFRJ

[1] C. Willis, *Form Follows Finance (Skyscrapers and skylines in New York and Chicago)*. New York: Princeton University Press, 1995.

Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; se possível, os textos devem ser enviados em disquete flexível (de 5,25' ou 3,5") de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos.

2. As referências bibliográficas devem ser incluídas em notas de rodapé e redigidas na forma seguinte:

a) ***livro*** - nome do autor (sobrenome em caixa alta), título do livro (em itálico); local de publicação; nome da editora; data da publicação; número da(s) página(s) (quando for o caso).

Exemplo: FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *A justiça do lobo*. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 60.

b) ***artigo*** - nome do autor; título do artigo (entre aspas); nome do periódico (em itálico); volume (se houver) e número do periódico; data da publicação; número da página.

Exemplo: OLIVEIRA, Francisco de. "A metamorfose da arribaçã". *Novos Estudos*, nº 27, julho de 1990, pp. 67-92.

3. Com o artigo, deve ser enviado um resumo, com cerca de 10 (dez) linhas e uma relação de palavras-chave para efeito de classificação bibliográfica.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

5. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

IPPUR / UFRJ
Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350
Fax: (021) 564-4046

ASSINATURA

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal à **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

Assinatura anual:	R$ 18,00
Assinatura bianual:	R$ 34,00
Exemplar avulso:	R$ 10,00

Nome _____

_____

Instituição _____

_____

Endereço _____

_____

Cidade _____

Estado ___ CEP _____

País _____

Tel. ( ) _____

Fax: ( ) _____

E-mail: _____

☐ Desejo fazer uma assinatura anual

☐ Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

☐ Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____