

21

ano 6 | junho 2015

Revista  
Eletrônica  
de Estudos  
Urbanos  
e Regionais



@metropolis

# revista eletrônica *e-metropolis*

ISSN 2177-2312

Publicação trimestral dos alunos de pós-graduação de programas vinculados ao Observatório das Metrôpoles.

A revista eletrônica *e-metropolis* é uma publicação trimestral que tem como objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos, ensaios, resenhas, resultados parciais de pesquisas e propostas teórico-metodológicas relacionados à dinâmica da vida urbana contemporânea e áreas afins.

É direcionada a alunos de pós-graduação de forma a priorizar trabalhos que garantam o caráter multidisciplinar e que proporcionem um meio democrático e ágil de acesso ao conhecimento, estimulando a discussão sobre os múltiplos aspectos na vida nas grandes cidades.

A *e-metropolis* é editada por alunos de pós-graduação de programas vinculados ao Observatório das Metrôpoles e conta com a colaboração de pesquisadores, estudiosos e interessados de diversas áreas que contribuam com a discussão sobre o espaço urbano de forma cada vez mais vasta e inclusiva.

A revista é apresentada através de uma página na internet e também disponibilizada em formato “pdf”, visando facilitar a impressão e leitura. Uma outra possibilidade é folhear a revista.

As edições são estruturadas através de uma composição que abrange um tema principal - tratado por um especialista convidado a abordar um tema específico da atualidade -, artigos que podem ser de cunho científico ou opinativo e que serão selecionados pelo nosso comitê editorial, entrevistas com profissionais que tratam da governança urbana, bem como resenhas de publicações que abordem os diversos aspectos do estudo das metrôpoles e que possam representar material de interesse ao nosso público leitor.

A partir da segunda edição da revista incluímos a seção ensaio fotográfico, uma tentativa de captar através de imagens a dinâmica da vida urbana. Nessa mesma direção, a seção especial - incorporada na quarta edição - é uma proposta de diálogo com o que acontece nas grandes cidades feita de forma mais livre e de maneira a explorar o cotidiano nas metrôpoles.

Os editores da revista *e-metropolis* acreditam que a produção acadêmica deve circular de forma mais ampla possível e estar ao alcance do maior número de pessoas, transcendendo os muros da universidade.

**Observatório das Metrôpoles**  
Prédio da Reitoria, sala 522  
Cidade Universitária - Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ

Tel: (21) 2598-1932  
Fax: (21) 2598-1950

E-mail:  
emetropolis@bservatoriodasmetrolopes.net

Website:  
www.emetropolis.net

## editor-chefe

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

## editores

Ana Carolina Christóvão  
Carolina Zuccarelli  
Eliana Kuster  
Fernando Pinho  
Juciano Martins Rodrigues  
Patrícia Ramos Novaes  
Pedro Paulo Machado Bastos  
Renata Brauner Ferreira  
Samuel Thomas Jaenisch

## assistente

Daphne Besen

## conselho editorial

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Ana Lúcia Rodrigues (DCS/UEM)  
Prof Dr. Aristides Moysés (MDPT/PUC-Goiás)  
Prof Dr. Carlos de Mattos (IEU/PUC-Chile)  
Prof Dr. Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)  
Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Hermes Magalhães Tavares (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)  
Prof Dr. João Seixas (ICS)  
Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luciana Teixeira Andrade (PUC-Minas)  
Prof Dr. Luciano Fedozzi (IFCH/UFRGS)  
Prof Dr. Luiz Antonio Machado (IUPERJ)  
Prof Dr. Manuel Villaverde Cabral (ICS)  
Prof Dr. Marcelo Baumann Burgos (PUC-Rio/CEDES)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Ligia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ)  
Prof Dr. Mauro Kleiman (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Robert Pechman (IPPUR/UFRJ)  
Prof Dr. Robert H. Wilson (University of Texas)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Rosa Moura (IPARDES)  
Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)  
Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Suzana Pasternak (FAU/USP)

# Editorial

nº 21 ▪ ano 6 | junho de 2015

O inverno chegou e trouxe com ele a 21ª edição da Revista E-metropolis. O que os leitores têm em suas mãos – ou em suas telas – é resultado do esforço de editores, mas não só isso. Com a participação imprescindível dos autores e demais colaboradores, este número reúne contribuições sobre questões relevantes e atuais para a área do planejamento urbano e regional: a neoliberalização e seus reflexos territoriais, a relação entre meio ambiente e expansão imobiliária, conflito e identidade e os impactos de grandes projetos. Um bom inverno deve ser acompanhado de uma caneca de chá ou uma taça de vinho, e comendo com esse cenário, nosso número 21 também mostra-se bastante inspirador. Basta olhar nossa seção especial, o ensaio fotográfico e a resenha.

No artigo de capa, Marcos Barcellos de Souza apresenta os principais vetores de penetração e difusão do neoliberalismo no Brasil e discute seus efeitos sobre os projetos de reescalonamento do Estado. No texto, o autor procura destacar as complexas relações entre neoliberalização, descentralização, devolução, reescalonamento e financeirização, em uma abordagem sobre a neoliberalização que se assenta numa abordagem multiescalar e relacional.

Partindo da constatação de uma maior incidência da legislação ambiental sobre o território urbano, combinado com um quadro de expansão do capital imobiliário impulsionado por políticas habitacionais, Clarissa Freitas e Naggila Frota lançam seus olhares sobre o bairro da

Maraponga em Fortaleza. Utilizando ferramentas de Geoprocessamento, as autoras investigam o avanço dos tecidos urbanos formais e informais sobre espaços inadequados do ponto de vista da estruturação de um sistema de espaços livres.

No artigo seguinte, Roney Gusmão do Carmo parte das narrativas dos moradores da cidade de Vitória da Conquista na Bahia para investigar as representações sobre o espaço urbano e relações sociais, decorrentes dos impactos do novo capitalismo transnacional e flexível que emergiu no início do século XXI.

Partindo da premissa de que políticas públicas e grandes projetos urbanos contemporâneos enquadram-se no modelo internacional de requalificação e reconstrução das cidades, resultante das transformações do capitalismo mundial, Elizabeth Borelli, apoiada nos conceitos de vulnerabilidade social e desigualdade ambiental, analisa o traçado do trecho Norte do Rodoanel, que abrange áreas da Serra da Cantareira, na região metropolitana de São Paulo.

Ao reunir imagens que exploram a visão do pedestre acerca do espaço urbano, o ensaio fotográfico produzido pelo Laboratório de Estudos sobre Cidades, Culturas Contemporâneas e Urbanidades da UFPB oferece uma instigante reflexão sobre a importância da experiência urbana e dos novos modos de apreensão da cidade contemporânea.

Na seção especial dessa edição apresentamos o resultado de um formato criativo e inovador de ensinar métodos e técnicas de pesquisa para

elaboração de tese. O professor da disciplina, Robert Pechman, inspirado nos ensaios escritos por Ítalo Calvino para falar da arte de escrever, desafia seus alunos a usar a criatividade para pensar e elaborar de outra forma o trabalho de tese. Para isso, sugere o exercício de “escrever sobre a leveza da pedra e a dureza da pétala”.

Por fim, completamos essa edição com a resenha do livro “A bicicleta no Brasil 2015”. Resenhado por Luciano Martins Rodrigues, o livro, que reúne contribuições de diversas organizações de luta pela promoção da bicicleta como meio de transporte, sintetiza o resultado da politicaciclviária no país e traz informações e reflexões que refletem o estado do cicloativismo no Brasil.

Boa leitura a todos! ■

# Índice

nº 21 ▪ ano 6 | junho de 2015

## Capa

- 06 Neoliberalização do Estado no Brasil: uma interpretação multiescalar  
*Neoliberalization state in Brazil: a multiscale interpretation*  
Por Marcos Barcellos de Souza

## Artigos

- 21 Política ambiental urbana no cenário de expansão do capital imobiliário: o caso da Maraponga em Fortaleza  
*Urban environmental policy in the expansion scenario of real estate capital: the case of Maraponga in Fortaleza*  
Por Clarissa Freitas e Naggila Frota
- 32 Identidades transitórias: o espaço urbano como campo de disputa  
*Transitory identities: the urban space as a playing field*  
Por Roney Gusmão do Carmo

- 40 O Trecho Norte do Rodoanel Metropolitano de São Paulo: um olhar socioambiental sobre a espetacularização urbana  
*The Northern Section of the São Paulo Metropolitan Ring Road: a social and environmental look on the urban spectacle*  
Por Elizabeth Borelli

## Ensaio

- 50 Fotografando a experiência na cidade: Cotidiano e narrativas visuais de pedestres  
*Shooting the experience in the city: daily life of pedestrian visual narratives*  
Por Laboratório de Estudos sobre Cidades, Culturas Contemporâneas e Urbanidades (LECCUR/UFPB).  
Coordenação de Marcela Dimenstein

## Especial

- 55 Plumas, pétalas & pedras  
*Feathers, petals & stones*  
Por Robert Pechman

## Resenha

- 56 A luta por um Brasil que quer pedalar mais e melhor  
*The struggle for a Brazil that wants to cycle more and better*  
Por Juciano Martins Rodrigues

## ficha técnica

Projeto gráfico e editoração eletrônica  
**Paula Sobrino**  
paulasobrino@gmail.com

Revisão  
**Aline Castilho**  
alinecastilho1@hotmail.com

A Ilustração de capa foi feita por **Flávia Araújo**, arquiteta e urbanista, doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ. Leciona Expressão Gráfica e Fundamentos da Linguagem Visual, desenvolvendo a atividade de extensão "MACEIÓZINES: perspectivas urbanas em publicações independentes" pelo CESMAC.

flavisoara@gmail.com | cafeinaazul.blogspot.com.br

Marcos Barcellos de Souza

# Neoliberalização do Estado no Brasil

## Resumo

Este artigo apresenta os principais vetores de penetração e difusão do neoliberalismo no Brasil e discute seus efeitos sobre os projetos de reescalonamento do Estado levados a cabo no país. Nesse sentido, tentaremos apresentar as complexas relações entre neoliberalização, descentralização, devolução, reescalonamento e financeirização. Utilizando argumentos inspirados na Abordagem da Regulação e na Abordagem Estratégica-Relacional do Estado, adotamos uma perspectiva evolucionária e contraditória do neoliberalismo. Essa concepção processual sobre a neoliberalização se assenta numa abordagem multiescalar e relacional, na qual o neoliberalismo não se resume a ajustes macroeconômicos na escala nacional. Ademais, evita considerações simplistas sobre a “morte” do neoliberalismo e desloca o debate para os complexos efeitos de conservação-dissolução durante a neoliberalização do Estado Desenvolvimentista no Brasil.

**Palavras-chave:** Neoliberalização; Financeirização; Estado Desenvolvimentista; Reescalonamento; Brasil.

## Abstract

This article presents the main vectors of penetration and diffusion of neoliberalism in Brazil and discusses its effects on the rescaling of State projects carried out in the country. In this sense, we will discuss the complex relationships between neoliberalization, decentralization, devolution, rescaling and financialization. Using arguments inspired by the Regulation Approach and Strategic-Relational Approach to the State (SRA), we adopt an evolutionary perspective of neoliberalism. This procedural conception of neoliberalization is based on a multiscalar and relational approach in which neoliberalism cannot be reduced to macroeconomic adjustments on the national scale. In addition, it avoids simplistic consideration of the “death” of neoliberalism and shifts the debate to the complex effects of conservation-dissolution during the neoliberalization of the Developmental State in Brazil.

**Keywords:** Neoliberalization; Financialization; Developmental State; Rescaling; Brazil.

uma interpretação  
multiescalar

Marcos Barcellos  
de Souza

é doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor Substituto no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

barcellos.marcos@hotmail.com



## INTRODUÇÃO

Neste artigo apresentaremos os principais vetores de penetração e difusão do neoliberalismo no Brasil e discutiremos seus efeitos sobre os projetos de reescalonamento do Estado levados a cabo no país. Nesse sentido, tentaremos apresentar as complexas relações entre neoliberalização, descentralização, devolução, financeirização e reescalonamento.

Como veremos, a década de 1980, longe de ser uma década perdida, foi marcada por intenso aprendizado institucional e democrático e por lutas entre projetos concorrentes de desenvolvimento. O desenrolar dessas lutas, em que diversos segmentos tentarão preservar e institucionalizar elementos do desenvolvimentismo enquanto outros atores tentarão a imposição de uma ordem neoliberal, determinará o *timing* e moldará a trajetória da neoliberalização e do reescalonamento do Estado. Nesse momento de intensa experimentação e de relações entre agentes com estratégias multiescalares, o reescalonamento não deve ser entendido com base numa ordem escalar que estabilizaria um novo regime de acumulação, mas sob a ótica dos processos mais instáveis e contraditórios de *roll back* e *roll out* (Peck, 2010).<sup>1</sup> Além da alteração nas relações de poder da federação, o Estado desenvolvimentista foi atacado em diversas direções durante os anos 1980. Nesse sentido, é preciso entender a reestruturação do Estado como um fenômeno político relacionado ao neoliberalismo, ou seja, como um projeto político destinado a naturalizar algumas condições tais como o livre comércio, flexibilização do trabalho, austeridade do setor público e baixa inflação (Peck, 2001). Certamente, há políticas e transformações legítimas e há também resistências à instauração de uma governança pró-mercado em determinadas áreas. Não obstante, a partir do momento em que se instaura uma crise de hegemonia, políticas e discursos neoliberais se infiltraram no aparelho do Estado promovendo uma série de reformas e influenciando o rumo de processos como a democratização, a descentralização e a abertura externa. Essas reformas não foram lineares, sendo mais adequado entendê-las como um processo em zigue-zague, de tentativa e erro, que encontrava obstáculos, sobretudo, nos defensores da antiga ordem desenvolvimentista e resultavam de alianças particulares entre grupos de interesse domésticos e estrangeiros e da hibridização com instituições lo-

cais. Não seria possível, *a priori*, aplicar uma teoria do neoliberalismo ao caso brasileiro e comentar resultados prováveis. Na verdade, essa teoria não existe, dado que o neoliberalismo só pode ser entendido por experiências concretas, que o reformatam. Nesse sentido, a análise do próprio processo de neoliberalização no Brasil tem muito a informar sobre a evolução multiescalar e as genealogias do neoliberalismo, dada a sua natureza relacional. Ademais, é só através do estudo do “neoliberalismo realmente existente” (Brenner e Theodore, 2002) que as contradições em relação ao que seria um utópico e irreal neoliberalismo “puro” vêm à tona.

Este artigo, além da introdução, está organizado da seguinte forma: na segunda e terceira seções, discutimos as formas de penetração do neoliberalismo no Brasil, ao longo dos anos 1980. Na quarta e quinta seções analisamos os momentos de *roll back* e *roll out*, e finalmente discutimos um possível retorno ao desenvolvimentismo.

## A SEGUNDA ONDA DE DESCENTRALIZAÇÃO (1982-1994)

A segunda onda de descentralização no Brasil (1982-1994) tem uma natureza *bottom up*, sendo provocada pelo fortalecimento de centros de poder subnacionais que passaram a enfrentar o ajuste espaço-temporal imposto pelo que podemos caracterizar como Estado nacional de *welfare* Cepalino<sup>2</sup> (ENwC).

A emergência de novos centros de poder subnacionais no interior do Estado – sobretudo os governadores dos Estados mais fortes e os prefeitos das capitais, num primeiro momento – resultou num quadro de multipolaridade, ou seja, na existência de vários centros de poder soberanos competitivos e desiguais que viriam a ameaçar o ENwC (ver Abrucio e Costa, 1998). Se, a partir de 1982 os governadores cumpriram papel de sujeitos políticos em prol da democratização, o poder de barganha que acumularam converteu-se também num poder de veto que travava as reformas do Estado, sendo que a rolagem das dívidas estaduais reforçava o caráter predatório das relações entre os governadores e o governo federal. O novo ajuste espaço-temporal promovido pelos gover-

1 Como pretendemos deixar nítido adiante, a dialética entre *roll back* e *roll out* não se assemelha aos movimentos descritos de fuga para frente do Estado desenvolvimentista. No primeiro caso, está em questão um momento destrutivo, enquanto o *roll out* é um momento proativo de (re)regulamentação.

2 Utilizamos uma tipologia inspirada em Jessop (2002, 2005), que destaca as quatro áreas de intervenção do Estado: econômica, social, escalar e de governança. O “w” refere-se à incompletude da função de *welfare* nos Estados latino-americanos. Dessa forma, o ENwC seria a forma latino-americana do Estado nacional de Bem-Estar Keynesiano (KNWS), com suas tendências próprias à crise na regulação espacial (ver Barcellos de Souza, 2013).

nadores se baseava também na descrença em relação à correção dos desequilíbrios regionais, o que facilitava o jogo não cooperativo. Essa situação abria o leque para que os Estados médios modificassem o destino dos investimentos (algo improvável durante a ISI), só que através de uma competição selvagem cuja maior expressão é a guerra fiscal (Abrucio e Costa, 1998).

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha equacionado a questão dos recursos para os Estados, não equacionou a questão das dívidas, tampouco a da definição clara das competências dos entes federativos. O colapso das finanças estaduais desencadeado no início dos anos 1990 e as melhores condições econômicas e políticas possibilitadas pelo Plano Real forneceram a oportunidade para o governo federal reformar institucionalmente o modelo federativo. Além da crise fiscal, essa reforma teria que ser feita num contexto de internacionalização da economia e maior aceitação de políticas neoliberais. Com base no que foi exposto, podemos avançar as seguintes proposições:

i) ao contrário da primeira onda de descentralização (1974-82), comandada pelo governo, a partir de 1982 tem início um processo de devolução, entendido como transferência efetiva de poder para a escala estadual. Esse processo, de forma semelhante ao que ocorreu em diversos países, foi uma resposta a pressões “de baixo” e de “cima” (MacKinnon, 2009). No entanto, as pressões locais não se originaram prioritariamente de frações de capital regionais em busca de maior flexibilidade ou liberalização produtiva; e as pressões de cima não foram provocadas por blocos econômicos supranacionais ou de um capital internacional em busca de maior mobilidade. No Brasil, essas pressões foram consequências indiretas do ajuste imposto pelo FMI após a crise da dívida, cujo resultado foi a restrição financeira do governo federal aos Estados e municípios. A crise política entre o governo federal e os níveis subnacionais culminou no aumento das transferências dos Fundos Constitucionais estaduais e municipais em 1983 e em progressiva melhora do poder de barganha estadual (Sallum Jr., 1996);

ii) o processo de devolução se fortaleceria com a Constituição de 1988, mas não foi caracterizado pela tendência neoliberal de diminuição do *welfare* através do repasse das funções para escalas subnacionais. Na verdade, verificou-se um aumento do gasto com *welfare* depois dessa mudança, apesar de espacialmente desigual (Abrucio, 2005). A adoção de funções “desenvolvimentistas” pelos Estados locais foi um mero paliativo que ocorreu mais por iniciativa própria desses governos diante da crise do Estado desenvolvimentista. A devolução só seria completa, no entanto,

com a descentralização de recursos e clara atribuição de competências, mas a última não ocorreu, sobretudo no que tange ao nível estadual;

iii) no período de devolução até 1988, as pressões descentralizadoras, dada a natureza das alianças políticas, eram mais no sentido democratizante do que da modernização gerencial do Estado. Havia uma cultura política, inclusive dos movimentos sociais, depois de mais de duas décadas de ditadura, fortemente municipalista na década de 1980, com inovações participativas e de gestão, que colocaram o neolocalismo em segundo plano até a década de 1990, quando esse foi potencializado pela abertura econômica (Melo, 1996);

iv) ao contrário do que aconteceu em outros países, no Brasil a devolução não privilegiou nem as regiões, nem o nível de governo estadual, que foram esvaziados por uma política econômica que não reconhecia seus papéis estratégicos;

v) a devolução de poder efetiva (com efeitos econômicos e sociais positivos e redução de desequilíbrios espaciais) para níveis de governo subnacionais dependeria do fortalecimento e criação de outras escalas de governança, como macro e mesorregiões, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, regiões fronteiriças etc;

Para entender como ocorreram esses processos retomaremos a seguir a discussão sobre a neoliberalização no Brasil.

## ANOS 1980: INÉRCIA OU EXPERIMENTAÇÃO?

A neoliberalização do Estado no Brasil depende do entendimento das transformações envolvendo a democratização, o avanço do mercado, a descentralização, a financeirização e o reescalamento espacial do Estado. Conforme argumentaremos, a década de 1980 foi marcada por intensas experimentações, resistências e formas de hibridização do neoliberalismo com estruturas institucionais existentes.

Embora tenha surgido de um amplo e legítimo movimento popular, a forma como se desenvolveu o processo de democratização no Brasil denota uma articulação com o neoliberalismo. A herança institucional brasileira, baseada em relações frágeis entre o Estado e a sociedade civil acarretava maiores dificuldades em construir consensos distributivos. Em outras palavras, optou-se pela preservação da economia e transformação da política (Marques Pereira e Théret, 1997). Nos anos 1980, o Brasil priorizou a democratização e o ajuste externo em detrimento da liberalização econômica e do ajuste interno. Entre-



tanto, a democratização foi limitada à liberalização política e não logrou redefinir os estatutos sociais e privilégios inscritos na estrutura de poder. Tampouco enfrentou a necessidade de uma reforma fiscal, o que redundou na conversão da dívida externa em interna, em hiperinflação e financeirização, atingindo severamente os mais pobres. Como argumentam Marques Pereira e Théret (1997), a administração da inflação através de indexações (e dos mecanismos assimétricos implícitos) marcou uma opção pelo confronto entre o financeiro e o social e evitou que esse confronto ocorresse entre o financeiro e o produtivo. O Estado buscava manter um equilíbrio entre industrialização e financeirização, e ia pendendo cada vez mais para o lado desta. Em suma, durante a (suave) transição política sob os auspícios da elite e dos militares, a redistribuição de poder econômico foi excluída da agenda em troca da liberdade política (Saad Filho, 2010).

No que tange à liberalização econômica e proeminência do mercado, é quase um consenso que a crise do Estado desenvolvimentista está diretamente relacionada às contradições e exaustão do modelo ISI, uma vez que este era seu suporte (Diniz, 1992; Sallum Jr., 1994; Saad Filho, 2010; Medeiros, 2011; Bresser Pereira, 2006). Essas contradições manifestavam-se pelo aumento da dependência externa; piora dos padrões de concentração de renda; diminuição da relação produto-capital; distorção produtiva em direção aos bens de consumo de luxo; limitação da criação de empregos e elevado custo fiscal relacionado à expansão do Estado. Embora essas contradições já ocorressem em inícios dos anos 1960, denotando a crise da ISI, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974) representou uma tentativa de avançar nesse modelo, baseado em mudanças na estratégia de acumulação. No entanto, o desajuste estrutural e espacial entre a estratégia de acumulação e o projeto hegemônico culminaria numa crise de hegemonia alguns anos depois (Barcellos de Souza, 2013). Essa crise ocorreu em 1983<sup>3</sup> e representou a convergência de três processos distintos: a eleição de governadores da oposição, em 1982, que pressionaram por maior abertura do regime e tentaram promover novos ajustes espaço-temporais nas escalas subnacionais; a crise da dívida mexicana, também em 1982, que escancarou a dependência financeira assumida desde o governo Geisel e cuja resolução marcou conflitos

com o empresariado e os governadores e prefeituras; e a fragmentação do antigo corporativismo, dada a incapacidade do modelo anterior de regular uma sociedade mais complexa.

O acordo com o FMI para negociação da crise da dívida provocou cisões entre o empresariado e o governo e entre a tecnoburocracia e o governo, criando rachaduras no pacto desenvolvimentista. Cisões ideológicas entre o empresariado também surgiam, sendo possível distinguir uma corrente identificada com o neoliberalismo (setor financeiro, produtores agrícolas modernos e empresariado comercial) e outra nacional-desenvolvimentista (maior parte da indústria privada nacional e burocracia empresarial do Estado), que defendia a reforma do sistema financeiro, incorporação dos assalariados e prosseguir na integração produtiva autárquica, avançando em setores mais intensivos em tecnologia (Sallum Jr., 1994). Essa polarização ideológica marcaria a década de 1980 e seria administrada pelo Estado como parte da busca de um equilíbrio entre industrialização e financeirização.

Nesse período, a velha aliança desenvolvimentista oscilou entre o retorno ao desenvolvimentismo e a adesão ao neoliberalismo. Passa, no entanto, a assumir uma postura cada vez mais desestatizante e internacionalista. Se esta mudança de postura do empresariado não foi suficiente para solucionar a crise de hegemonia, representou um ajuste de rumo no que tange às relações entre capital privado nacional, capital privado estrangeiro, Estado e mercado. A improvável convivência de práticas corporativas com a ideologia neoliberal é uma das características da transição política e crise do Estado brasileiro. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que defendia maior abertura da economia e criticava o peso excessivo do Estado, o empresariado demandava a manutenção de subsídios, tarifas, incentivos e permanência da reserva de mercado. Assim sendo, sua adesão ao neoliberalismo não foi resultado de um projeto definido para a reestruturação produtiva, mudança do papel do Estado e internacionalização nem consequência de alguma imposição externa, mas da ausência de capacidade interna para formular respostas alternativas diante do necessário processo de ajustamento (Diniz, 1992).

Apesar da reorganização da classe empresarial abertamente contra o Estado desenvolvimentista, ela não logrou converter seu crescimento sociopolítico em força político-institucional (Sallum Jr., 1999). Em outras palavras, sofreu algumas derrotas na constituinte, como “a ampliação das limitações ao capital estrangeiro, o aumento do controle estatal sobre o mercado em geral e com a multiplicação dos meca-

3 Sallum Jr. (1994) assinala 1983 como o ano de ruptura do bloco histórico que sustentava o desenvolvimentismo, devido ao início da campanha dos governadores pelas eleições diretas e a dissolução da maioria política que sustentava o governo no Congresso.

nismos de proteção social aos funcionários, trabalhadores, aposentados e assim por diante” (idem, p. 27).

Duas questões estavam pendentes de soluções para os proponentes do modelo neoliberal: i) a forma como se daria a articulação do capital nacional com o capital estrangeiro; e ii) a necessidade de penetrar no aparelho do Estado, rearticulando o bloco histórico e solucionando a crise de hegemonia.

No primeiro caso, a ambiguidade do empresariado em manter práticas corporativistas e adesão ao neoliberalismo durante a Nova República adiou o avanço da desregulamentação do mercado e da proposta de mobilidade internacional do capital. Com efeito, a questão da internacionalização tornou-se mais complexa do que um simples embate entre ISI e industrialização orientada para a exportação (Marques Pereira e Théret, 1997). Esse avanço só seria possível com uma rearticulação das finanças, indústria e setores exportadores no bloco no poder, que resolvesse a crise de hegemonia. Para tal, seria necessário também uma reforma do Estado.

Guardando algumas semelhanças ao que ocorreu durante a crise do fordismo, quando alguns países tentaram enfrentá-la através do aprofundamento do compromisso social negociado, a constitucionalização de alguns elementos da Era Vargas buscou evitar a desintegração do ENwC. Neste sentido, destacou-se a tentativa de manter um complexo industrial internamente integrado, a melhoria da proteção social e da legislação trabalhista e o controle estatal sobre a economia. Buscou-se também contornar a mais poderosa linha de ataque ao Estado (o fortalecimento de centros de poder subnacionais) através da descentralização fiscal e das políticas sociais.

No entanto, ao contrário do que ocorreu em países como a Alemanha, Japão e na Escandinávia, a sustentação do compromisso desenvolvimentista não poderia ocorrer pela via da competitividade internacional nem pela fácil incorporação das tecnologias flexíveis, haja vista a baixa produtividade e o grau de desconfiança histórico entre capital e trabalho, que impedia a “implicação” (ver Faria e Winckler, 1995). Ademais, o paradigma societário do desenvolvimentismo baseava-se no rápido crescimento, que estava obstruído pela crise fiscal do Estado e exaustão da ISI. Em outras palavras, o Estado não teve a capacidade para estabelecer novos compromissos para a redistribuição da riqueza.

Assim, elementos como a soberania econômica e a consolidação do mercado interno foram essenciais ao permitirem um tipo de ajuste externo menos traumático e que postergava o ajuste interno. Além disso, as instituições apresentavam particular resistência ao enfrentarem pressões financeiras internacionais, e as-

sim adiaram a adesão ao monetarismo, a liberalização e a aceitação do Consenso de Washington, sendo o ajuste estrutural no plano industrial e comercial mais leve no Brasil em comparação com outros países da América Latina (Marque Pereira e Théret, 1997).

A solução para a crise de hegemonia iniciada em 1983 – dada a correlação de forças e considerando os canais de penetração do neoliberalismo – só seria alcançada pelo ataque sistemático à Era Vargas. Esse ataque (ou *roll back*) ao ENwC se apoiaria nas formas de fixação prévias, parasitárias, do neoliberalismo ao Estado e instituições socioeconômicas desenvolvimentistas, expressas na convivência do neoliberalismo com o modelo corporativista; no apelo discursivo da modernização; no processo de democratização que não alterou as estruturas de poder econômico; no comportamento predatório dos governadores; na inexistência de um projeto alternativo do empresariado, que preferia o ajuste passivo à nova ordem internacional; na difusão das ideias neoliberais entre o empresariado, mídia, segmentos políticos e consultores/academia.

## O ROLL BACK DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Depois da tentativa fracassada do governo Collor de Mello (1990-1992), uma reorganização das lideranças políticas se articulou para pôr fim à Era Vargas e resolver a crise de hegemonia. A eleição de Cardoso envolveu algumas condições econômicas, políticas e fiscais favoráveis que possibilitaram o *roll back* do ENwC. Com efeito, o ataque à “Era Vargas”, consubstanciado nas reformas constitucionais, foi, juntamente com o plano de estabilização, a prioridade do primeiro mandato de Cardoso. Como parte do projeto de “quebrar alguns dos alicerces legais do Estado nacional-desenvolvimentista, parte dos quais fora constitucionalizado em 1988” (Sallum Jr., 1999), destaca-se a reorganização institucional das relações entre o Estado e o mercado, expressa pelo fim da discriminação constitucional em relação a empresa de capital estrangeiro e a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela Petrobras.

Em suma, apesar de suas diferenças contextuais, a partir de 1995, o *roll back* se manifestava em suas formas “clássicas”: um ataque às estruturas desenvolvimentistas herdadas, associado à desregulação primitiva dos mercados. Esse ataque era baseado na administração macroeconômica monetarista, na desregulamentação dogmática e na privatização (Peck, 2010). No Brasil, isso se manifestava nos juros altos,

abertura comercial ampliada, ajuste fiscal progressivo, câmbio sobrevalorizado e rejeição da política industrial, com vistas a aumentar a competição e evitar distorções.

O *roll back* do ENwC envolvia uma disciplina fiscal que dependia do controle das dívidas estaduais. A tentativa de institucionalização do federalismo não representava, nesta etapa, um momento “criativo e proativo” do neoliberalismo (*roll out*). Pelo contrário, foi parte ainda do seu momento destrutivo uma vez que, embora os governadores já viessem adotando práticas neoliberais, como a guerra fiscal, o modelo de federalismo predatório ainda continha características remanescentes da Era Vargas, e as práticas de endividamento dos bancos estaduais eram uma ameaça ao programa de estabilização monetária, até porque a dinâmica governadores/bancos estaduais/empresas estaduais inviabilizaria programas essenciais, como a privatização.

O Plano Real representou o golpe definitivo nas finanças estaduais, debilitando-as pelo aumento dos juros e pelo fim da inflação e dos ganhos com o *floating*. Crucial seria a privatização dos bancos estaduais e de empresas estatais estaduais, sobretudo no setor elétrico. No entanto, certos elementos do federalismo necessitavam de uma (re)regulamentação: a questão das relações intergovernamentais, a guerra fiscal e a multiplicação de municípios facilitada pela Constituição de 1988.

Quanto ao primeiro ponto, cabe lembrar que o repasse de receitas para níveis de governos subnacionais sacramentado na Constituição de 1988 não garantiu as normas para a cooperação entre estes. A sobreposição de competências fez com que a descentralização de recursos sem responsabilidades definidas implicasse um jogo de repasses, no qual os municípios residualmente acabassem assumindo responsabilidades demasiadas (sem terem necessariamente a capacidade administrativa e fiscal requerida) e adotassem um comportamento autárquico, competitivo e não propriamente empoderador e democrático (Abrucio e Franzese, 2007). O novo federalismo carecia de uma institucionalização mais efetiva das regiões metropolitanas, de arranjos intermunicipais, como consórcios, e das relações intergovernamentais em geral. Também seria preciso um modelo que fornecesse um arcabouço para a necessária relação entre Estado local e setor privado (Abrucio e Couto, 1996). Dito isso, cabe ressaltar que a escala local, no modelo federativo brasileiro, não tem como alcançar uma governança efetiva sem a articulação com diversas escalas supralocais, que não são dadas e precisam ser continuamente negociadas, institucionalizadas e territorializadas. A incapacidade na promoção dessa

governança será um estímulo a práticas neoliberais de competição associadas ao clientelismo e localismo.

O ataque ao federalismo predatório e a elementos da Constituição de 1988 não conseguiu eliminar todos seus traços desenvolvimentistas tampouco implementar um neoliberalismo “puro”, mesmo diante do predomínio dos fundamentalistas de mercado na equipe econômica. Como discutimos, isso se deve à resistência da sociedade e à necessidade do neoliberalismo conviver com formas extramercado.

Outro processo espacial essencial foi o “reescalonamento para cima” em direção ao Mercosul. A estratégia em direção ao Mercosul complementava a desregulamentação, abertura comercial e desestatização durante o *roll back* com o retorno ao alinhamento com os EUA depois do “pragmatismo responsável” dos anos 1970. Diferentemente daquela política externa associada ao fordismo periférico, o realinhamento com os EUA indicava um aprofundamento da neoliberalização no sentido de buscar uma coerência entre a política externa e a potência neoliberal hegemônica. Esperava-se que o Mercosul provocasse a articulação da liberalização com maior produtividade e conquista de mercados externos, que possibilitariam um crescimento com manutenção da desigualdade interna (Faria, 1996). No entanto, pressões norte-americanas no sentido da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) indicavam a imposição externa de estratégias neoliberais, enfraquecendo o Mercosul e sinalizando o avanço do momento de *roll back* (ver Peck, 2010a). Além disso, a ausência de reformas nas políticas tecnológicas dos países levaram a uma perda de dinamismo do Mercosul, após um período inicial de crescimento no comércio.

No que tange à política regional, o ataque ao ENwC também teve graves repercussões. As políticas monetária e fiscal restritivas tiveram forte impacto sobre os instrumentos de crédito público ao investimento que apoiavam as regiões atrasadas, além da capacidade de investimento e de gasto público do Estado. Destaca-se o efeito das privatizações sobre a perda do poder de coordenação estatal sobre os investimentos e a perda de um importante “braço” do Estado na desconcentração industrial. Não obstante, o maior ataque à política regional desenvolvimentista foi simbolizado na extinção dos fundos e superintendências regionais (FINOR e FINAM e da SUDENE e SUDAM), em 2001.

A necessidade de uma re-regulamentação em diversas áreas ou de uma correção dos desequilíbrios e falhas de governança criadas pela rodada anterior de *roll back* já se mostrava evidente perto do fim do primeiro mandato do governo. Esse problema jogou luz sobre desavenças antigas – ou uma dualidade

ideológica – que persistiam no interior do governo e sobre a rearticulação de poder na burocracia pública para possibilitar o *roll out*. Com efeito, apesar da predominância dos neoliberais mais doutrinários, a presença – embora pouco efetiva – dos liberais-desenvolvimentistas foi uma constante no primeiro mandato. Embora muito diferentes dos nacionais-desenvolvimentistas – sobretudo no que diz respeito à necessidade de fortalecimento do capital industrial nacional num sistema produtivo nacional integrado – os liberais-desenvolvimentistas também tinham aspirações industrializantes, apesar de apoiarem a modernização dos serviços e agricultura. No entanto, a estratégia de estabilização foi o cerne da política macroeconômica e privilegiou a esfera financeira.

Assim, as reformas adotadas no segundo mandato de Cardoso, em vez de recuperarem elementos industrializantes e “desenvolvimentistas”, foram no sentido de aperfeiçoar para intensificar a neoliberalização, o que incluía criação de novas instituições e reestruturação do Estado. Em outras palavras, em direção a um momento de *roll out* (Peck, 2010).

## O ROLL OUT DO ESTADO NEOLIBERAL

A estabilização monetária atingida no primeiro governo Cardoso provocou sérios desequilíbrios macroeconômicos, sobretudo no que tange à dívida pública e ao passivo externo. Desta forma, a administração da crise implicava aprimorar a governança macroeconômica e a regulação pró-mercado. A reorientação da política econômica deu-se em 1999 com uma “tríplice mudança” nas políticas cambial, monetária e fiscal por meio da adoção da flutuação cambial suja, do sistema de metas inflacionárias e das metas de superávit primário (Oliveira e Turolla, 2003). Sacramentada pelo aval do FMI, a mudança possibilitou melhoras na conta corrente e uma maior liberdade da política monetária em relação ao câmbio com as metas de inflação, o que permitiu baixar o nível e a volatilidade das taxas de juros. No plano fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi o principal arcabouço institucional e operacional do segundo mandato. Sem embargo, a tríplice mudança permitiu uma melhora relativa no crescimento da economia, mas a economia continuava vulnerável aos choques externos e sofria com um crescimento hesitante e baixas taxas de investimento. O esforço de *roll out* não logrou superar os efeitos limitadores (como o tempo excessivo atrelado à ancoragem cambial) sobre a economia presentes na rodada anterior de *roll back*. O desgaste provocado pelo acúmulo de desequilíbrios anteriores dificultou a continuação das reformas, que foram incompletas

em vários segmentos importantes, como no que tange à aprovação de um novo marco regulatório (Oliveira e Turolla, 2003).

O *roll out* executado no segundo mandato de FHC foi marcado também pelo auge na regulação econômica tecnocrática, caracterizado pelo insulamento do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Nesse contexto, os liberais-desenvolvimentistas perdem força no governo e alguns órgãos públicos são esvaziados, com funções transferidas para a Fazenda (como ocorreu com o Itamaraty e as atribuições econômicas do Ministério das Relações Exteriores) ou não chegam a sair do papel (como o Ministério da Produção, que representaria um retorno da política industrial). O insulamento da equipe econômica funcionou como uma “autonomia imersa com sinal trocado”, sendo que a rede de decisões e informações conectou o Estado ao mercado financeiro, em vez de favorecer a política industrial (Couto e Abrucio, 2003). Nesse sentido, o poder de uma burocracia educada em centros conservadores estrangeiros ajuda a ilustrar as relações entre o neoliberalismo e a internacionalização do Estado (Peck, 2001).

O predomínio da agenda conservadora permitiu a institucionalização de um regime de políticas que, no entanto, acabou refém do fiscalismo. As divisões na coalizão política que sustentaram o governo se intensificaram após o fraco crescimento e a falha no modelo regulatório (principalmente no setor elétrico) e expuseram o fato de que o governo não tinha um projeto de Estado definido após o ataque à Era Vargas (Couto e Abrucio, 2003).

Não obstante os entraves do fiscalismo, avanços significativos foram obtidos no que tange à coordenação intergovernamental no momento de *roll out* (também das políticas sociais), sobretudo devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e às experiências na área de saúde (SUS) e educação (FUNDEF). A LRF contribuiu por prever punições em todos os níveis de governo. As formas de coordenação adotaram uma institucionalidade simples, mas eficiente: a vinculação dos recursos repassados a um acompanhamento mais rigoroso ou ao estabelecimento de padrões nacionais e a existência de convênios possibilitando um canal de comunicação direto entre os municípios (que teriam autonomia na implementação dos recursos) e a União. Apesar dos avanços, a participação dos Estados nas políticas públicas intergovernamentais ainda era pouco efetiva, assim como a coordenação regional intraestadual, geralmente a cargo dos consórcios intermunicipais, que ainda não haviam sido regulamentados (Abrucio e Franzese, 2003). Ademais, o modelo federativo proposto falhou pela: i) deterioração das políticas urbanas e regionais; ii) acirramento da guerra fiscal (facilitada pelo elemento

anterior e pela irresolução da coordenação tributária sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); iii) desmonte das burocracias federais e estaduais; iv) a ausência de discussão e realização de fóruns no que tange à gestão fiscal, dado o predomínio tecnocrático da equipe econômica; v) a falta de políticas para gestão metropolitana e formação de consórcios; vi) a ausência de força política para articular a criação do Ministério da Cidade. Em suma, faltaram reformas institucionais que melhorassem as relações Estado/sociedade e faltou um modelo de desenvolvimento que formulasse uma política regional nacional e combatesse a guerra fiscal (Abrucio, 2005).

O *roll out* se estendeu também às políticas regionais, praticamente abandonadas desde a adoção da crença de que a estabilização monetária, a liberalização comercial, a entrada do capital estrangeiro e o jogo do mercado seriam suficientes para garantir uma alocação produtiva mais eficiente e menos desequilibrada. A política dos eixos de desenvolvimento que integrava os programas Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003) sinaliza um retorno, ainda que problemático, da temática das políticas regionais na agenda. A dependência do capital estrangeiro (além do capital privado nacional) para os investimentos configurava um reescalonamento para cima da política que ao mesmo tempo renovava a presença estatal (Klink *et al.*, 2012). A estratégia privilegiava áreas que já tinham potencial de competitividade global através de investimentos em logística, sem uma compensação efetiva para áreas e regiões que não tinham o mesmo potencial.

A integração produtiva deu-se através de uma mudança na estratégia industrial, baseada na integração microeconômica da produção e finanças em cadeias de valor transnacionais através de parcerias, fusões e aquisições (Saad Filho, 2010; Medeiros, 2011). Apesar do aumento de produtividade industrial num primeiro momento, a “explosão de importações” enfraqueceu a demanda intraindustrial e destruiu cadeias produtivas. Como resultado, alguns dos principais grupos econômicos se deslocaram para setores baseados em recursos naturais ou construção civil e serviços de apoio, evidenciando a vulnerabilidade do capital industrial nacional frente à competição chinesa e à ausência de políticas industriais ativas (Medeiros, 2011). Em outras palavras, faltou uma política industrial nacional que selecionasse o Investimento Direto Estrangeiro e que superasse problemas como o rentismo, a forte competição estrangeira e o comportamento passivo dos empresários (Cypher, 2011).

## O RETORNO DO DESENVOLVIMENTISMO?

Alguns trabalhos recentes têm discutido se houve uma reversão de trajetória do neoliberalismo ao longo do governo Lula<sup>4</sup> (Bresser Pereira, 2012), ocorreu-se uma mera continuidade de políticas anteriores (Gonçalves, 2012), ou se houve mudanças significativas, ainda que num contexto neoliberalizante, com as alterações no bloco no poder<sup>5</sup> (Boito Jr., 2007). Antes de desenvolver essas interpretações, é conveniente destacar que partimos da noção de que o Plano Real representou um momento de *path shaping*, de modo que o retorno a práticas desenvolvimentistas, a resiliência de instituições daquele período e inovações institucionais ocorrem num contexto em que predominam elementos de “continuidade na descontinuidade”. Existe uma dialética entre esse momento de *path shaping* e elementos de *path dependency* – que se manifesta e se reforça nas estruturas espaciais – mas argumentamos que a mudança dissolveu importantes relações antigas em elementos que foram seletivamente articulados em novas relações, instituições ou discursos (Jessop, 2008), entre os quais o “novo desenvolvimentismo” é o mais destacado.

Em todo caso, parece ser nítida uma mudança de rumos do governo Lula a partir de 2005, após um forte ajuste fiscal e monetário. A análise de suas políticas “territoriais” pode fornecer algumas informações sobre essa mudança.

É um consenso que o início do governo veio acompanhado de novidades promissoras nas políticas regional e urbana (Abrucio, 2005; Karam, 2012; Klink *et al.* 2012). A criação do Ministério das Cidades (2003) veio a consolidar o Estatuto das Cidades aprovado em 2001, sendo essa uma antiga luta dos proponentes da Reforma Urbana. No plano da política regional, o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, em 2003) apresentou importantes inovações, como a concepção de uma abordagem multiescalar para o desenvolvimento e o foco em territórios menos atraentes ao mercado, porém tentando alguma articulação com políticas urbanas e sociais. Essa nova agenda lançada com a PNDR em 2003 apresentou alguns avanços,

<sup>4</sup> Embora nessa concepção a relação entre o novo desenvolvimentismo e o neoliberalismo realmente existente não é adequadamente problematizada.

<sup>5</sup> Na qual o capital financeiro finalmente se torna hegemônico, através da aceitação das frações industrial e do agronegócio.

destacando-se a tentativa de melhorar a governança multiescalar na implementação dos projetos, incluindo os governos estaduais que haviam recebido pouca importância nos programas iniciais, dado seu caráter *top down*. De forma complementar, buscava-se adequação aos princípios do federalismo cooperativo, com participação de todos os níveis de governo e da sociedade civil nas consultas.

Outra política com dimensão territorial que desde os anos 1990 tem ocupado certo destaque na agenda pública, privada, estatal e acadêmica é a política de apoio aos Sistemas Produtivos Locais. No entanto, apesar dos aprimoramentos, cabe lembrar as limitações de uma estratégia de desenvolvimento baseada em Arranjos Produtivos Locais<sup>6</sup>, dada a dificuldade

de generalização de experiências bem sucedidas e a necessidade de articulação dessa estratégia com políticas industriais e regionais mais amplas.

Klink *et al.* (2012) observam problemas nas tentativas de promover um regime espacial mais equilibrado, apesar de avanços sobretudo quanto a formas de gestão territorial mais participativas incluídas em várias políticas. Além dos obstáculos organizacionais (principalmente a sobreposição e falta de coordenação entre os programas) e políticos para executar os projetos formulados, os autores indicam o reforço de padrões espaciais concentradores nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, decorrentes da inserção competitiva de regiões intensivas em recursos e energia e o aumento das desigualdades interurbanas. Os autores observam um reforço da escala nacional na política escalar, através do lançamento de vultosos programas com impactos espaciais, como o Programa de Aceleração do Investimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida. Mas além da falta de inserção dentro de uma

<sup>6</sup> Conforme lembra Karam (2012), o termo Arranjo Produtivo Local (APL) surgiu numa tentativa de unificar as diversas nomenclaturas que recebiam os sistemas produtivos locais (clusters, distritos industriais, aglomerações etc) já com o ob-

Tabela 1

Instituições Supranacionais	Banco Mundial BIRD			FMI	BRICS; G20;
	Neoliberalização Primitiva	Roll Back	Crises	Roll Out	Roll Out
Políticas Macroeconômicas	Abertura comercial; financeirização dual (inflacionária)	Liberalização; abertura comercial e financeira; privatizações; âncora cambial; poupança externa	Desequilíbrios Externos, aumento da dívida pública	Flutuação Suja; metas inflacionárias; superávit primário	Política de demanda efetiva; Retorno da Política Industrial; PAC
Política Regional	Criação de Fundos Constitucionais (FNO, FCO, FNE)	Fim da SUDENE e SUDAM. Privatização dos bancos e Sistemas Produtivos Estaduais	Crença no equilíbrio regional segundo alocação do mercado	Eixos de Desenvolvimento e Integração; Agências de Desenvolvimento Regional	PNDR; territórios da cidadania; Governança multiescalar; Arranjos produtivos localizados
Políticas Urbanas	Ajuste estrutural; Recuperação plena de custos	Governança corporativa	Crise do financiamento habitacional	Sistema Financeiro Imobiliário, financeirização truncada	Grandes Eventos Esportivos; MCMV;
Relações Federativas	Federalismo Predatório; Devolução; Metropolização	Federalismo financeiro; renegociação das dívidas;	Guerra fiscal; ausência de cooperação entre os municípios	Recentralização; políticas públicas para cooperação intergovernamental.	Comitê de Articulação e Pactuação
Políticas Sociais		Proposta de Reforma da Previdência Social	Desemprego; informalidade	Focalização	Universalização com focalização; Bolsa Família
Integração Regional	Tentativa de revitalização do ISI	Mercosul	Esgotamento do modelo	IIRSA	Reescalonamento para América do Sul; COSIPLAN
Instrumentos/agentes		Emendas Constitucionais; BNDES		Lei de Responsabilidade Fiscal; SUS, FUNDEB; insulamento do Ministério da Fazenda	Ministério das Cidades; regulamentação do saneamento ambiental, consórcios públicos e PPPs

política territorial mais ampla, os programas são criticados por não escaparem da tradicional política escalar de repasses de recursos e seus vínculos clientelístico, que seriam um obstáculo a um regime espacial redistributivo.

Entre as políticas novas com potenciais impactos territoriais importantes, destaca-se também a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que, de certa forma, pode ser entendida com um escalonamento para cima ou como uma “réplica” em escala subcontinental dos eixos de integração concebidos no governo Cardoso (Senhoras e Vitte, 2007).

Analisando as principais políticas do governo, é possível notar certa ambiguidade. De um lado, as tentativas, após 2006, de reativar as políticas industriais e sociais e a maior integração destas com as políticas urbanas poderiam representar a antítese do neoliberalismo, associada à novidade do crescimento com distribuição de renda. De outro, a dificuldade (ou desinteresse) em alterar relações estruturais de poder que reproduzem os latifúndios oligárquicos, a concentração dos negócios, as desigualdades educacionais e regionais e os ganhos extraordinários do capital financeiro garantem as condições para a sobrevivência do neoliberalismo (Cypher, 2011).

De certa forma, o neoliberalismo de Lula se sustentou num Estado ambidestro<sup>7</sup>, que conjuga uma forte tradição intervencionista à dominância do capital financeiro.

Conforme destacamos na Tabela 1, o governo Lula apresentou mudanças qualitativas importantes no que tange ao reescalamento do Estado. Nesse sentido, as novas relações e políticas interescares têm muito a informar sobre a evolução do neoliberalismo. Apesar dos elementos potencialmente progressistas no retorno das políticas regionais e urbanas já mencionados, é possível apontar políticas espaciais que reforçam a seletividade de espaços específicos no território, que adotam formas regulatórias customizadas a esses espaços e utilizam modos de governança excludentes, autoritários e sem transparência. Ademais, verifica-se também o incentivo à competitividade urbana e novas (e velhas) formas de mercantilização da terra. Algumas dessas políticas, como mencionado, sustentam-se no reforço de infraestrutura competitiva em áreas selecionadas, na promoção de grandes eventos esportivos ou na reestruturação metropolitana. Nestes casos, as estratégias espaciais

do Estado não são necessariamente (ou unicamente) nacionais, embora uma articulação com a escala nacional seja frequente para viabilizá-las e na maioria das vezes haja interesses convergentes. Esses novos espaços do espaço do Estado dependerão das estratégias de reescalamento e reestruturação empregadas pelas forças modernizadoras e serão restringidos pela paisagem institucional local (Brenner, 2004).

Outro traço do aprofundamento do momento de *roll out* do neoliberalismo sob o governo Lula pode ser apreendido pela relação entre as políticas urbanas de atração de grandes eventos esportivos e as redes de transferência, aprendizado e emulação interlocais de “políticas rápidas” (Peck, 2010) como parte da internacionalização do regime de políticas. Essas políticas, que contam com forte apoio do governo federal, envolvem um diálogo permanente entre “vendedores” e “compradores” e uma comunidade de *experts* e intermediários que se descortina numa miríade de empresas de consultoria, agências de marketing, políticos e planejadores numa intrincada rede de atores domésticos e estrangeiros na qual a apropriação privada da terra pública, um “regime de exceção” legal e urbanístico, o favorecimento a empreiteiras, incentivos fiscais extraordinários para determinadas empresas e falta de transparência e responsabilização parecem ser a regra.

O regime de políticas internacionais marca um momento importante no *roll out* da neoliberalização, no qual a transferência de políticas não segue mais apenas a lógica de imposição de organizações multilaterais como o Banco Mundial, mas também a forma de redes interurbanas, acompanhadas da disseminação de uma governança descentralizada (Peck e Theodore, 2010) e da participação de organizações privadas, como a FIFA e o Comitê Olímpico Internacional, por exemplo.

Como argumenta Neil Brenner (2004), essas estratégias e projetos espaciais do Estado que visam à competitividade são implementados em várias escalas com a premissa de que poderiam solucionar o déficit regulatório (presente através de formas particulares no desenvolvimentismo espacial) e promover novas formas de dinamizar as economias subnacionais. No entanto, geralmente acabam engendrando novas crises, pois muitas delas são estratégias de curta duração, levam à ineficiência do gasto público, corte de despesas sociais, problemas de coordenação interescares e déficit democrático. Em outras palavras, acabam legitimando e promovendo o desenvolvimento desigual, entendido como condição inevitável e não mais como ameaça à reprodução social.

Como vimos, o neoliberalismo seguiu sua trajetória evolutiva no governo Lula e, apesar de enfrentar obstáculos em algumas frentes, tornou-se até mes-

<sup>7</sup> Fazemos um paralelo aqui com a simbiose no aparelho do Estado entre um braço esquerdo voltado para a assistência social e seu braço direito tecnocrático, autoritário e voltado para a austeridade, desregulamentação e reformas pró-mercado (Peck, 2010).

mo mais “plástico, poroso e promíscuo” (Peck, 2010, p.31). Se havia certo otimismo de que a eleição de diversos líderes de esquerda na América Latina somada à decadência do poder americano representaria uma via para o pós-neoliberalismo no continente (Sader, 2009), essa alternativa não se concretizou. No entanto, podemos sugerir que a intensa experimentação neoliberal nos governos Cardoso e Lula foi facilitada pela ausência de uma forma de Estado que sucedesse o ENwC.

## CONCLUSÃO: UMA NOVA FORMA DE ESTADO

O ENwC, assim como o KWNS (*Keynesian Welfare National State*) e o LWNS (*Listian Workfare National State*) do Leste Asiático, tinha suas próprias vulnerabilidades e tendências a crise em cada uma das suas quatro dimensões (ver Jessop, 2005). Começando pela intervenção econômica (o aspecto *Cepalino*), a crise do modelo de ISI e a dificuldade em evoluir para um novo modelo de industrialização que melhor in-

corporasse e irradiasse o progresso técnico, reduzindo as desigualdades sociais e logrando maior competitividade internacional, evidenciaram a crise da intervenção estatal na área econômica. A democratização e o baixo crescimento da economia nos anos 1980 contribuíram para que a demanda por melhores serviços e por uma reforma do *welfare* de diversos segmentos sociais excluídos se consolidasse na Constituição de 1988. Apesar de não contemplar uma mudança radical no sistema, diversas melhoras qualitativas e inovações ocorreram, como a maior participação popular, a universalização dos serviços e a descentralização (Draibe, 1993).

A primazia da matriz nacional de regulação foi desafiada a partir dos anos 1980 por interesses crescentes na promoção de investimentos diretos estrangeiros e pela abertura dos mercados de bens e capitais. A forte centralização decisória na escala nacional também foi contestada pela emergência de centros de poder subnacionais. Por fim, o aparato do Estado desenvolvimentista foi desmontado após as privatizações, desregulamentações e o ataque à burocracia

pública. A dimensão “regime” diz respeito a mudança na hierarquia *top down* do governo em direção ao maior incentivo a parcerias, redes, consultas, negociação e outras formas de organização autorreflexivas, nas quais os regimes internacionais de políticas vêm ganhando relevância. A crise dos modelos administrativos burocrático (com sua rigidez e ênfase em procedimentos) e gerencial (que enfatiza a participação popular restrita à promoção de melhores resultados na administração pública) denotava a ausência de melhoria dos processos democráticos, contribuindo para o desgaste do aspecto “estatista” da governança.

A crise do ENwC deixou em aberto a procura por uma nova forma de Estado, o que envolve novas estratégias de acumulação e projetos hegemônicos concorrentes articulando-se em diversas escalas espaciais.

De início, estratégias como o “novo desenvolvimentismo”

**Quadro 1:**  
Estratégias  
Espaciais  
do Estado.

<b>Linhas gerais:</b>	Cidades e cidades regiões entendidas como motores estratégicos do desenvolvimento econômico dentro de hierarquias interescales cada vez mais voláteis.
<b>Dimensão escalar:</b>	Crescente localização de ativos socioeconômicos em espaços urbanos estratégicos.
<b>Dimensão territorial:</b>	Crescente diferenciação do espaço político-econômico nacional e competição para canalizar grandes investimentos em infraestrutura avançada nas áreas mais competitivas, aumentando a divergência de trajetórias entre economias locais num território nacional.
<b>Políticas de planejamento espacial “metropolitanas” reescaladas:</b>	Reconhecimento das regiões metropolitanas, arranjos urbano-regionais ou cidades-região na dinâmica econômica e da necessidade de políticas multiescales de fortalecimento e institucionalização. Chama a atenção no caso brasileiro a promoção da macrometrópole paulista, em área que abrange 72% da população do Estado de São Paulo e quase 30% do PIB nacional. Apesar do enfoque na mobilidade urbana, não se pode descartar o discurso da competitividade em relação a outras macrometrópoles mundiais, o uso de “ativos” ambientais como recursos diferenciais e o potencial concentrador de recursos econômicos no território.
<b>Mega projetos financiados pelo Estado e investimentos em infraestrutura:</b>	Aqui, separamos os grandes eventos esportivos e a prioridade dada a infraestrutura para dinamizar regiões competitivas (principalmente urbanas). No primeiro caso, destacam-se as Olimpíadas e a Copa do Mundo como estratégias de desenvolvimento urbano através da geração de empregos, melhoria dos transportes e infraestrutura turística. No segundo caso, destacamos o conceito de eixos de integração, ora adotado na IIRSA, e o projeto do Trem Bala ligando o Rio de Janeiro à Campinas, que reforçaria uma centralidade urbana existente. No caso da IIRSA, a concentração espacial fica mais nítida ao considerarmos a importância do abastecimento energético para os grandes centros industriais urbanos.
<b>Abordagens descentralizadas para a política industrial:</b>	Desde os anos 1990 verifica-se a proliferação desordenada de clusters, distritos industriais e aglomerações produtivas. No Governo Lula, há uma estratégia de dar maior coerência aos APLs aumentando a coordenação central.
<b>Iniciativas econômicas localizadas:</b>	Operações urbanas; revitalização urbana de áreas portuárias e/ou áreas centrais com o objetivo de “gerir” (facilitar) a concessão de terras públicas e incentivos à iniciativa privada. Como exemplo, destacamos o “Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro.



ou o “social desenvolvimentismo” precisam considerar tendências e contratendências relacionadas a transformação estrutural da forma do Estado no estágio atual do capitalismo. Relembrando de forma sintética, as tendências são: i) um reescalonamento complexo do Estado nacional, com novas e antigas capacidades sendo deslocadas para cima, abaixo e entre Estados nacionais; ii) uma também complexa mudança de um governo hierárquico para formas heterárquicas de governança; e iii) uma crescente internacionalização dos regimes de política. As três tendências parecem desafiar a “vitalidade” dos Estados Nacionais e apresentam novas oportunidades para cidades e regiões (Jessop, s.n). Ademais, juntam-se às mencionadas tendências a mudança de políticas de administração da demanda agregada de inspiração keynesiana para políticas voltadas para intervenção no lado da oferta, priorizando competitividade, inovação e flexibilidade, de influência *shumpeteriana*.

A estas tendências correspondem contra tendências: i) a crescente importância dos Estados, especialmente o Estado nacional, na articulação interescalar; ii) um crescente papel do Estado, especialmente o Estado nacional, na metagovernança; iii) um crescente papel do Estado, especialmente o Estado nacional, em tentar influenciar o desenho de regimes internacionais e controlar a sua implementação.

A transição do KWNS para o SWPR (*Shumpeterian Workfare Post National Regime*) nos países do Fordismo Atlântico, ou do LWNS para o SWPR no desenvolvimen-

Quadro 2: Projetos Espaciais do Estado.

<b>Linhas gerais:</b>	Promover as políticas locais urbanas.
<b>Dimensão escalar:</b>	Descentralização de arranjos administrativos do Estado em direção a níveis subnacionais de autoridade política. Novas responsabilidades adquiridas por instituições do Estado regionais e locais no desenvolvimento, financiamento e implementação de políticas de desenvolvimento econômico.
<b>Dimensão territorial:</b>	Crescente customização dos arranjos administrativos estatais de acordo com condições específicas e prioridades do lugar e/ou jurisdição, aumentando a diferenciação de formas institucionais locais e regionais num território nacional.
<b>Devolução intergovernamental:</b>	Devolução de responsabilidades regulatórias para várias escalas subnacionais e incentivo para que estas se envolvam em atividades de promoção do desenvolvimento econômico, culminando na customização regulatória e surgimento de novos arranjos. No caso brasileiro, destaca-se a assunção de políticas de <i>welfare</i> e desenvolvimentistas pelos municípios, cuja eficácia foi determinada pelas desigualdades de capacidade arrecadatória.
<b>Reorganização do governo local:</b>	Privatização de diversos serviços administrativos e públicos dos governos locais, que adotaram novas abordagens guiadas pelo mercado para a administração pública, como a realização de Parcerias Público Privadas (PPPs) e uma governança mais flexível, incluindo também organizações do Terceiro Setor e comunidades locais. Nesse contexto de experimentação e customização dos serviços públicos, surgem novos arranjos institucionais como consórcios intermunicipais, comitês de bacias e agências e câmaras de desenvolvimento. Os consórcios intermunicipais foram finalmente regulamentados em 2005.
<b>Reforma institucional metropolitana:</b>	A partir de meados da década de 1990 verifica-se um dinamismo dos arranjos metropolitanos estadualizados no Brasil. Segundo Klink (2009) duas tendências são nítidas: a vertente estadualista, na qual a responsabilidade de atribuição das RMs é do Estado e onde aquelas se voltam mais para funções administrativas do que para a execução de serviços comuns. Nesse caso, há uma noção de cooperação compulsória que estimularia um municipalismo autárquico. A segunda vertente, o “municipalismo regionalizado” decorre do conjunto de arranjos horizontais relacionados ao associativismo intermunicipal. Nesse caso, a customização é mais nítida. No geral, embora aparentem ser projetos concorrentes, uma gestão metropolitana efetiva depende da pactuação entre os três níveis de governo, que combine colaboração, planejamento e financiamento. A reforma metropolitana faz parte da estratégia de “escalamento para cima” de constituição da macrometrópole, dado que o Estado de São Paulo oficializou suas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões de modo a pressionar o Governo Federal, que possui o poder exclusivo de institucionalização.
<b>A Construção de formas institucionais específicas ao local e à escala:</b>	Dizem respeito a introdução de novas formas institucionais específicas à área ou escala para dinamizar espaços considerados estratégicos. São instituições dominadas por elites políticas com pouco grau de <i>accountability</i> , e geralmente autônomas ao controle do Estado local. Como exemplo, podemos citar a constituição da Autoridade Pública Olímpica. Nesse caso, consiste na criação de um verdadeiro “espaço de exceção” com poderes regulatórios extraordinários sobre a circulação de bens e pessoas e sobre concessão de benefícios fiscais. Processo semelhante se verifica em relação a Copa do Mundo e os poderes de planejamento urbano concedidos à FIFA. Outro exemplo é a constituição da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), responsável pela gestão e administração das obras e projetos do Porto Maravilha. Mais uma vez, importante poder decisório sobre terras públicas é conferido a um corpo de membros não eleitos e com estreitas relações com o setor privado. O déficit democrático está presente também na governança dos megaprojetos de infraestrutura, como fica nítido no planejamento tecnocrático e <i>top down</i> dos investimentos da IIRSA. Nesse caso, a Cúpula dos Chefes de Estado da América Latina, com o auxílio do BID e participação do BNDES, assume a coordenação regulatória dos investimentos na escala subcontinental. Esses investimentos pretendem promover uma aproximação estratégica entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. Não obstante, os investimentos representam na prática uma nova política escalar que reúne “lobbies de grandes grupos privados nacionais e multinacionais da construção civil, da indústria automobilística e do setor energético” e cujo desenvolvimento “aprofunda a exclusão social e a segregação espacial em regiões ou municípios cortados por estas redes, mas pouco relacionados ou beneficiados pelas mesmas” (Senhoras e Vitte, 2007, p.15-16).

tismo do Leste Asiático, correspondeu às crises específicas dos modos de regulação, processos de neoliberalização, lutas sociais e projetos políticos que não poderiam ser replicados no caso do ENwC. No entanto, observando as tendências à crise do Estado no atual momento do capitalismo, e suas necessárias contratendências, podemos elencar algumas hipóteses/processos em andamento:

Começando mais uma vez pela intervenção econômica, parece claro que uma nova estratégia desenvolvimentista deve conferir destaque especial à inovação, como ocorreu no desenvolvimentismo do Leste asiático. Segundo Medeiros (2011, p.54), o foco deve ser menos centrado no setor produtivo, como ocorria no passado, e mais voltado para processos de inovação em novas tecnologias, através de diversas políticas e instrumentos. A presença de um pensamento estruturalista consolidado contribuiu para que a proposta de transição para um modelo inovador não tenha sido acompanhada acriticamente de um modelo de Industrialização Orientado para Exportações, a instauração de um sistema de *workfare* e a transnacionalização da economia (essas são as principais premissas do “novo desenvolvimentismo”) (Cypher, 2011). No entanto, apesar de esforços recentes no governo Lula, como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004) e a aprovação da Lei do Bem (2005), os sinais de uma estratégia baseada na inovação são ambíguos (restrições fiscais, dificuldades político-institucionais relacionadas com a frágil coordenação entre ministérios, agências e à falta de sintonia com o BNDES) (Arbix, 2010).

Embora haja vários experimentos com políticas de *workfare* no país em diversos níveis de governo desde a década de 1990 (Rocha, 2001), seria equivocado defini-las como um novo modelo hegemônico de política social. Como vimos, a Constituição de 1988 contribuiu para consolidar e aperfeiçoar o precário sistema de *welfare* da Era Desenvolvimentista, ainda que contivesse diversos problemas. A implementação do Bolsa Família veio a contornar uma deficiência histórica do *welfare* brasileiro: a ausência de garantias de renda mínima. Não obstante, seria um equívoco restringir a política social recente ao Bolsa Família. Um dos méritos do governo Lula foi ampliar essa política focalizada (e barata) e articulá-la com políticas sociais universais e com políticas econômicas distributivas, como o aumento real do salário mínimo (em torno de 50%), do nível de emprego e formalização do trabalho (decorrentes do crescimento econômico). Como lembra Paulani (2012), a complementaridade entre as políticas sociais focalizadas e as universais não é direta, existindo um conflito no interior do governo entre aqueles que defendem aquelas como

substituição de direitos adquiridos e como a grande responsável pela redução das desigualdades, e outros economistas mais em linha com a proposta “desenvolvimentista” de universalização e administração da demanda efetiva através de aumentos salariais, direitos previdenciários etc.

No que tange à dimensão “Estado”, a forma complexa da federação brasileira, que abriga grande diversidade regional e possui o município como ente federativo demanda formas de coordenação mais sofisticadas do que a hierarquia. Abrucio e Costa (1998) já atentavam para essa questão quando defendiam a existência de um Estado-rede. Esse tipo de governança estatal decorria da necessidade de um aparelho do Estado capaz de orientar e coordenar a ação coletiva, além de fornecer uma abertura à sociedade que possibilitaria a modernização dos governos subnacionais (p.105). Segundo os autores, era necessário fortalecer as capacidades estatais e montar redes que guiassem o funcionamento da federação. Essas redes interescares deveriam promover formas cooperativas em várias escalas, como no caso dos consórcios intermunicipais, e também incluir a escala estadual mais ativamente na regulação federativa. Em linha com esse argumento, Abrucio (2005) ressalta a necessidade de que os debates sobre federalismo superem a dualidade entre centralização versus descentralização e comecem a dar mais destaque à cooperação intergovernamental, essencial para a implementação de um regime de políticas públicas. Há também espaço para atuação do Estado nacional na coordenação dessas redes federativas através da metagovernança, por meio do estabelecimento de marcos institucionais (consórcios intermunicipais, regiões metropolitanas), mecanismo de supervisão, financiamento conjunto, troca de informação, incentivo e atuando como “corde de apelação”. A metagovernança deve aproveitar a criatividade de arranjos institucionais nas escalas subnacionais – em muitos casos do tipo bottom up (Klink, 2009) – e fornecer alguma “direção” para que esses desenvolvam formas cooperativas ou um tipo de competição que não seja predatória.

O Estado brasileiro também pode resistir aos regimes de políticas internacionais promovendo um reescalamento para cima em direção a grupos emergentes no cenário de poder global, como os BRICs (Jessop, 2005).

Por fim, no que tange à mais problemática dimensão do Estado, o “pós-nacional”, convém ponderar que, em meio aos processos de devolução, descentralização, reescalamentos e mobilidade de políticas analisados, o papel da escala nacional tende a continuar particularmente importante em Estados que já foram considerados desenvolvimentistas, como o

ENwC e o LWNS. Nesse caso, seu papel na coordenação interescalar tende a ser reforçado. No entanto, esse reconhecimento não deve ser confundido com o nacionalismo metodológico. A globalização pode criar novas oportunidades estratégicas para os Estados Nacionais, mas estas decorrem da sua capacidade de ativar (ou ser ativados por) outras escalas e redes e de promover processos de des-territorialização e re-territorialização.

Além do aprofundamento da neoliberalização, o “novo desenvolvimentismo” e o “social desenvolvimentismo” apresentam-se como projetos concorrentes. Se o social desenvolvimentismo apresenta elementos mais progressistas (Bastos, 2012), é possível indagar se esse modelo é capaz de estabilizar uma forma de Estado que suceda o Estado desenvolvimentista. Para tal objetivo é necessário que esse projeto forneça uma “visão” (Chang, 1994) que oriente as expectativas e escolhas dos agentes sociais e econômicos. Conforme já argumentamos, essa visão deve ser construída pela articulação de um projeto hegemônico com as estratégias de acumulação em disputa. Se tais estratégias não são “arbitrárias, racionalistas e voluntaristas”, estão de alguma forma articuladas ao processo de acumulação global.

Inspirado em Gramsci, Bob Jessop fornece algumas observações importantes sobre a ascensão e queda do fordismo, que são válidas também para o desenvolvimentismo. Segundo Gramsci, a consolidação de um novo regime não pode ser garantida unicamente por meio de inovações tecnológicas, mudanças específicas na forma do trabalho, formas empresariais e formas da competição: “*On the contrary, Gramsci indicates that the rise and consolidation of a new economic regime depends critically on the exercise of political, intellectual, and moral leadership and its translation into the reorganization of an entire social formation*” (Jessop, s.n). Dessa forma, Jessop destaca a importância de construir um novo imaginário econômico, com suas próprias forças constitutivas e narrativas escalares correspondentes. Embora o papel da economia baseada no conhecimento na transição do KWNS e do LWNS para o SWPR não possa ser ignorado, cabe lembrar que essa não é a única alternativa possível, sendo que formas renovadas de financeirização e reivindicações populares podem impor projetos diferentes.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. “A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista de Sociologia e*

*Política*. N 24: 41-67, Jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando e COUTO, Claudio. “A redefinição do papel do Estado no âmbito local”. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3) 1996.

ABRUCIO, Fernando e COSTA, Valeriano. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Série Pesquisas, n.12. Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. “Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”. In: ARAÚJO, M. F.; BEIRA, L. (Orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 1 ed., v.1, pp.13-31, 2007.

ARBIX, Glaucio. “Caminhos cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação”. *Novos estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 87, p. 13-33, Julho 2010.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BOITO Jr., Armando. “Estado e burguesia no capitalismo neoliberal”. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 28, p. 57-73, jun. 2007.

BARCELLOS DE SOUZA, Marcos. “Variedades de capitalismo e reescalamento espacial do Estado no Brasil”. *Tese*, Unicamp. Campinas, 2013.

BRENNER, Neil. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 351p.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. “Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*, 34, 2002, pp.349–379.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Brasil, sociedade nacional dependente”. *Novos Estudos* n. 93, julho 2012.

CHANG, Ha-Joon. “State, Institutions and Structural Change”. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, no. 2, 1994.

COUTO, Claudio; ABRUCIO, Fernando. “O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições”. *Tempo Social*, nov., 2003

CYPHER, James. “Brazil: Neoliberal Restructuring or the Rejuvenation of the Developmental State? A Paper Presented to the Conference on”. *Economic Crisis and the Reorganization of the Global Economy*, sept. 10 2011, Simon Fraser University, Vancouver, British Columbia, Canada.

- DINIZ, Eli. “Neoliberalismo e corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 20, 1992.
- DRAIBE, Sonia. “O welfare state no Brasil: Características e perspectivas”. *Caderno de Pesquisa* n.8, NEPP/UNICAMP, 1993.
- GONÇALVES, Reinaldo. “Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas”. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n.31, 2012.
- JESSOP, Bob. “A regulationist and state-theoretical analysis”. In: BOYD, Richard and NGO, Tak-Wing (Ed). *Asian States: Beyond the Developmental Perspective*. London, [UK]; New York: Routledge Curzon, 2005.
- JESSOP, Bob. *State Power*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- JESSOP, Bob. “Recent Societal and Urban Change: Principles of Periodization and Views on the Current Period” s.n, published by the *Department of Sociology, Lancaster University* at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc133rj.pdf>.
- KLINK, Jeroen; OLIVEIRA, Vanessa; ZIMERMANN, Artur. “Neither Spatial Keynesianism, nor Competitive neo-localism: Scale, Statehood and the production of urban and regional spaces in Brazil”. In: *I Seminário de Desenvolvimento Regional. Estado e Sociedade*, 2012, Rio de Janeiro.
- SEDRES. *Abordagens e Experiências*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2012
- MACKINNON, Danny. “Devolution and Regional Development in the United Kingdom”. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 82 - 105, jan./abr. 2009.
- MARQUES PEREIRA, Jaime; THÉRET, Bruno. “Regimes políticos, mediações sociais e trajetórias econômicas: alguns ensinamentos regulacionistas da divergência entre as economias brasileira e mexicana desde os anos 70”. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol.18, n.1, 1997.
- MEDEIROS, Carlos. “The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States”. *Panoeconomicus*, n1, pp. 43-56, 2011
- MELO, Marcus. “Crise federativa, guerra fiscal e “hobessianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?”. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3) 1996.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. “Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas”. *Tempo Social*, nov., 2003.
- PECK, Jamie. “Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes”. *Progress in Human Geography* 25,3, pp. 445–455, 2001.
- PECK, Jamie. *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press, 2010a.
- ROCHA, Sonia. “Workfare Programmes in Brazil: An Evaluation of Their Performance”. *International Labour Office*, Geneva, May 2001.
- SAAD FILHO, Alfredo. “Neoliberalism, Democracy, and Development Policy in Brazil”. *Development and Society*, v. 39, N. 1, Jun 2010.
- SADER, Emir. *A Nova Toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SALLUM JR., Brasílio. “Transição política e crise de Estado”. *Lua Nova*, n.32, 1994
- SALLUM JR., Brasílio. “Federação, autoritarismo e democratização”. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, 8(2): pp. 27-52, out. 1996.
- SALLUM JR., Brasílio. “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, 11(2): 23-47, out. 1999.
- SENHORAS, Elói; VITTE, Claudete. “Planejamento Territorial e a Agenda Transregional em Infraestrutura na América do Sul”. *Mercator: Revista de Geografia da UFC*, ano 06, número 11, 2007. ■

Clarissa Freitas e Naggila Frota

# Política ambiental urbana no cenário de expansão do capital imobiliário o caso da Maraponga em Fortaleza

## Resumo

Nos últimos anos, constata-se maior incidência da legislação ambiental sobre o território urbano brasileiro, combinado com um quadro de expansão do capital imobiliário impulsionado por políticas habitacionais. A fim de investigar os efeitos desses novos processos sobre a dinâmica urbana, examinou-se a evolução do bairro da Maraponga em Fortaleza, tendo como suporte um Sistema de Informações Geográficas. Constata-se um avanço dos tecidos urbanos formais e informais sobre espaços inadequados do ponto de vista da estruturação de um sistema de espaços livres. Através deste estudo de caso, pretende-se contribuir para as reflexões acerca dos efeitos territoriais do atual modelo de urbanização brasileiro.

**Palavras-chave:** Sistema de espaços livres públicos; Maraponga; Mercado imobiliário; Regulação ambiental; Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

## Abstract

In recent years we notice a greater incidence of environmental regulations at the urban development process, combined with the expansion of real estate, backed by Federal Housing Policies. In order to investigate the effect of these new processes over urban dynamics, the article conducts a spatial-temporal analysis of urban development of Maraponga Neighborhood in Fortaleza using GIS techniques. The major findings are the expansion of the urban settlements toward inadequate sites considering the possibility of structuring an open public space system. Through this case study we intend to contribute to our knowledge about the territorial effects of the current urban development pattern in Brazil.

**Keywords:** Open public space systems; Maraponga; Real estate market; Environmental regulation; Geographic Information System (GIS).

## Clarissa Freitas

*é professora do mestrado de Arquitetura, Urbanismo e Design da UFC.*

urbcla@gmail.com

## Naggila Frota

*é professora substituta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC.*

naggilafrota@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Desde meados dos anos 2000, observa-se no Brasil um aumento de recursos para financiamentos habitacionais relacionado a transformações estruturais no setor da produção imobiliária e à estabilização da economia. Em conjunto com iniciativas públicas em infraestrutura urbana, tais transformações resultam num significativo incremento de investimentos no território urbano. A conjuntura macroeconômica favorável tem sido acompanhada por um movimento — iniciado anteriormente — de avanço da legislação ambiental sobre o espaço urbano. É de se esperar que tanto o maior volume de recursos como o aprimoramento da regulação ambiental urbana constituam fatores capazes de qualificar o ambiente urbano.

Entretanto, não se percebe, nesse período, grandes alterações no continuado processo de degradação e deterioração dos espaços urbanos em geral, e em particular do sistema de espaços livres. Embora se reconheça que o processo de desvalorização dos espaços públicos está relacionado a problemas sociais e culturais mais amplos, pretende-se aqui estudar o papel da gestão do território nessa tendência. Neste sentido, o avanço da legislação ambiental sobre o espaço urbano brasileiro poderia constituir uma oportunidade para dotar o território de um sistema de espaços livres coeso.

Apesar de investigar diversos aspectos do problema, a literatura brasileira converge para a necessidade de diferenciar instrumentos legais de proteção ambiental urbana daqueles incidentes sobre o território rural (Ancona, 2007, Mello, 2005, Bezerra e Chaer, 2012). Para Bezerra e Chaer (2012), por exemplo, a revisão do Código Florestal Brasileiro em 2012 constituiu uma oportunidade perdida de construir um arcabouço legal que considere as especificidades do ambiente urbano. Apoiando este crescente campo de pesquisa, propõe-se refletir sobre a capacidade dos instrumentos regulatórios vigentes em contribuir para qualificar o sistema de espaços livres. A ênfase no presente cenário de investimentos no território urbano permite considerar processos de intensificação da valorização imobiliária, intimamente relacionados à exclusão urbana e à consequente ocupação de áreas ambientalmente protegidas pela população de baixa renda (Freitas, 2014).

Apresenta-se a dinâmica de urbanização recente do bairro da Maraponga, em Fortaleza, cujas transformações foram, em grande medida, impulsionadas pelo aumento de financiamentos imobiliários. Tendo como foco um período de quase duas décadas, o estudo relaciona a intensificação da valorização imobiliária com as dificuldades em fomentar um processo

de urbanização democrático e qualificado. No período analisado, os espaços adequados para a ocupação urbana permanecem vazios, enquanto leitos viários e margens de recursos hídricos são ocupados, o que impõe uma importante perda para a constituição de um sistema coerente de espaços livres. A incidência de regulações ambientais (APPs e Unidades de Conservação) no território estudado mostra-se incapaz de contribuir para a reversão do processo de continuada perda de qualidade ambiental urbana. Antes de apresentar o caso estudado, a próxima seção desenvolve um referencial teórico de alguns trabalhos que discutam a introdução da dimensão ambiental no planejamento urbano.

## REGULAÇÃO AMBIENTAL URBANA NO BRASIL

A crescente influência de preocupações ambientais no processo de regulação do território urbano brasileiro inicia-se ainda no princípio da década de 1990, a partir da ECO-92 e da popularização do conceito de sustentabilidade urbana. A incidência do Código Florestal sobre as áreas urbanas (Lei 7.803/1989) e a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) — Lei 9.985/2000 — foram passos importantes para o movimento de aproximação entre a política urbana e a política ambiental. Entretanto o processo de incorporação dos instrumentos ambientais em áreas urbanas não ocorre sem conflitos, sendo o principal deles a constante presença de ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APPs) localizadas em zona urbana.

Costa (2008) explica tais conflitos ao identificar distinções entre as lógicas e os princípios que informam a política ambiental das lógicas e princípios que informam a política urbana. Para a autora existem duas racionalidades que seriam simultaneamente convergentes e conflitantes. No trecho a seguir ela destaca em particular o conflito relacionado às origens de cada uma delas:

As trajetórias do planejamento ambiental e do planejamento urbano se formaram a partir de matrizes de pensamentos diferentes, com percursos temporais e políticos distintos. A regulação urbanística acompanha o processo de modernização do espaço urbano, necessário ao estabelecimento das condições gerais de produção capitalista em sua fase industrial, enquanto o debate ambiental emerge exatamente do questionamento dos rumos tomados por esta modernidade, no bojo de um conjunto de movimentos sociais e culturais que marcaram os anos 1970 e 1960. (Costa, 2008, p. 85)

Se, por um lado, as políticas ambientais e urbanas possuem raízes opostas, por outro, não se pode imputar à política ambiental uma capacidade necessariamente questionadora do modo de produção do espaço vigente, assim como a recíproca também não é verdadeira. A política urbana brasileira a partir da Constituição de 1988 sofre influência de movimentos questionadores, em particular da luta pelo direito à cidade e por mecanismos de participação popular. Por outro lado, a política ambiental incorpora mecanismos de valoração econômica, numa perspectiva pouco transformadora. O fato é que a incidência da questão ambiental sobre o território urbano trouxe novas racionalidades, entre elas a proteção aos direitos difusos, aqueles cujos beneficiários não são facilmente identificados, como as futuras gerações. Introduce ainda um reconhecimento crescente de que o processo de urbanização não domina os ecossistemas naturais, mas os metaboliza.

Dessa discussão a respeito das matrizes teóricas da política ambiental brasileira, interessa-nos, em particular, o pensamento preservacionista, pois o mesmo tem influenciado medidas regulatórias que constituem obstáculo para uma possível qualificação do ambiente construído. A crença no “mito da natureza intocada”, que possui como consequência o estabelecimento de uma relação de oposição entre natureza e cidade, tem informado medidas de restrição total à urbanização — como, as Áreas de Proteção Permanente (APPs). Reconhecendo o problema da desconsideração de dinâmicas urbanas pela política ambiental, Costa et al. (2011) destacam como os planos diretores brasileiros, em geral, referem-se ao meio ambiente como algo não urbano, como se a atividade de parcelar, construir e ocupar o espaço urbano fossem atividades não ambientais (Monte-Mór, 1994 apud Costa et al., 2011).

A oposição entre natureza e cidade tem contribuído para justificar práticas projetuais incapazes de estabelecer uma relação de convivência entre o espaço edificado e a área não edificável na qual incidem as restrições. Mello (2005) sistematiza essa questão ao estudar a integração entre as margens dos corpos d’água e a malha urbana. Ela destaca a existência de duas funções importantes das margens dos corpos d’água: a função de manutenção ecológica e a de urbanidade<sup>1</sup>. Esta última incluiria não apenas os padrões espaciais encontrados nas cidades, mas também padrões de vida social e comportamento, como a facilidade de encontros entre pessoas e o exercício

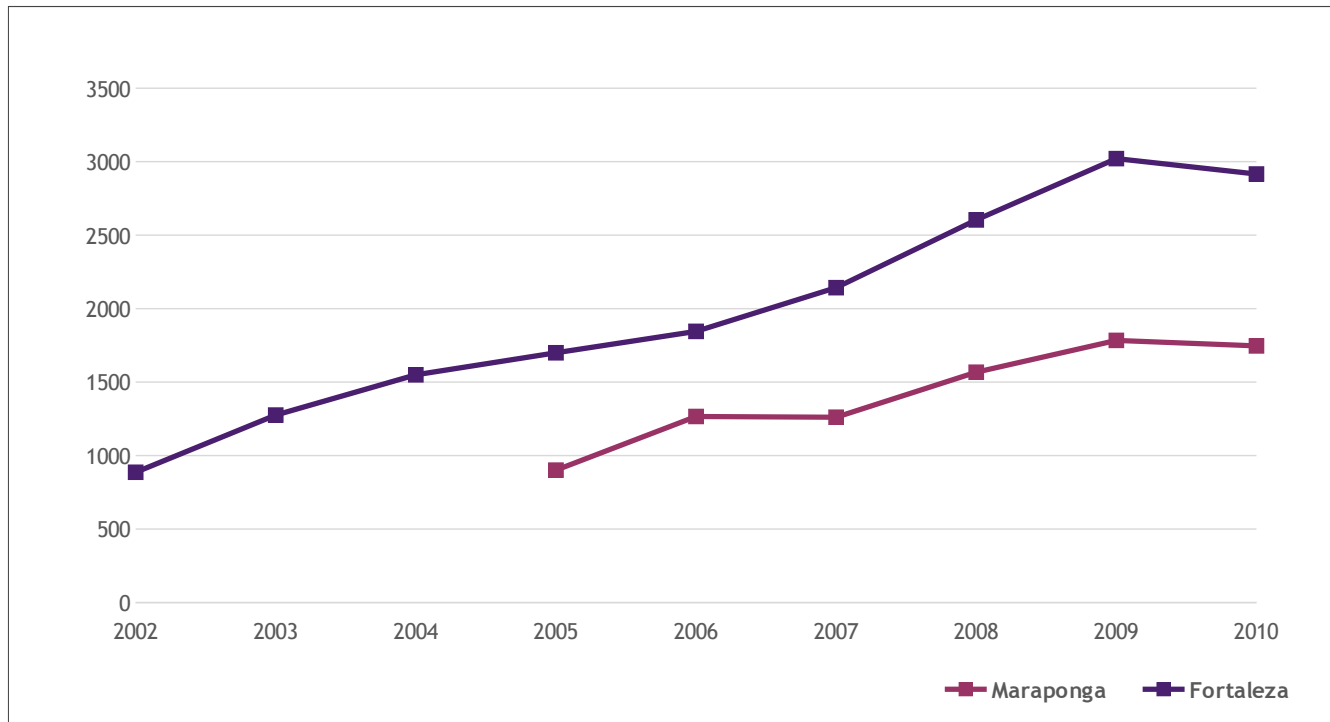
da cultura cidadina. A função de urbanidade estaria, portanto, ligada às atividades de lazer desenvolvidas nos espaços livres. Enquanto a primeira função (da manutenção ecológica) está contemplada pelos instrumentos da política ambiental, a da urbanidade é absolutamente desconsiderada.

Que a mera preservação das funções ecológicas das margens de corpos d’água não é suficiente para qualificar o ambiente urbano também é destacado por Silva e Benfatti (2013). A preocupação destes autores com a distribuição socioespacial do meio ambiente urbano é muito próxima da perspectiva do movimento de Justiça Ambiental (Acsehrad, 2002) e do conceito de ecologismo dos pobres (Alier, 2007). Para todos esses autores, o problema da qualificação do ambiente urbano não deve ser desconectado da questão da distribuição social do ambiente qualificado. Benfatti e Silva (2013) defendem essa tese ao descrever como a constituição de um sistema de espaços livres margeando os cursos d’água urbanos da Região Metropolitana de Campinas não beneficiaria a todos os grupos sociais igualmente. Enquanto determinados grupos de proprietários ganhariam com a valorização imobiliária advinda dos investimentos no entorno de suas propriedades, grupos excluídos, concentrados nos assentamentos informais nas APPs, sofreriam remoção compulsória.

Nesta mesma direção, Martins (2006) argumenta que um tema frequentemente desconsiderado pelos atores ligados à problemática ambiental brasileira é a questão habitacional e, em particular, sua dimensão fundiária. A autora enfatiza o problema da informalidade urbana, com frequência associado à ocupação de áreas indevidas. Para a autora, a restrição à ocupação urbana, presente em grande parte da legislação ambiental brasileira, é um dos fatores que perpetuam a condição de precariedade, na medida em que impede projetos de urbanização de assentamento precários e seu atendimento pelas redes de infraestrutura. Isso, em última instância, potencializa os impactos ambientais urbanos, particularmente pela impossibilidade de obtenção do licenciamento ambiental de obras de urbanização de assentamentos precários em áreas com restrições ambientais. Assim, deste ponto em diante, iremos nos referir ao status informal/formal dos assentamentos urbanos — significando seu acolhimento pelas regulações territoriais — devido a sua importância para a análise aqui pretendida.<sup>2</sup>

2 Reconhece-se aqui os limites da classificação dos assentamentos urbanos entre formais e informais, tendo em vista que a mesma não se revela de forma tão clara numa análise empírica da realidade, conforme alerta Shimbo (2010, p. 48-49). Entretanto, as nuances entre o formal e o informal não invalidam a necessidade de construção dessa categoria analítica pois ela possibilita uma avaliação de dois modos de produção do

1 O conceito de urbanidade [utilizado pela autora] refere-se à promoção da interação entre os cidadãos no espaço coletivo e à interação harmônica e de proximidade entre os cidadãos e os corpos d’água.” (Mello, 2008, p. 55).



Fonte: Organizado pelas autoras a partir de dados IVV/Sinduscon-CE do mês de junho 2000-2010.

**Figura 1:**  
Evolução do  
preço do metro  
quadrado em  
Fortaleza e na  
Maraponga.

A discussão abordada aqui leva em consideração o atual contexto de incremento de investimentos imobiliários que não tem sido acompanhado pela implementação de mecanismos de controle do processo de valorização imobiliária de fundo especulativo, previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Dessa forma os programas governamentais de habitação, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), têm produzido efeitos reversos aos objetivos de inclusão anunciados: eles alimentam um processo de aumento do valor do solo urbanizado e a consequente exclusão socioespacial de uma porção representativa da população urbana, que tem os assentamentos precários e informais como única alternativa.

Em Fortaleza, a acentuação da valorização imobiliária de cunho especulativo iniciado em meados dos anos 2000 é estudada por Rufino (2013). A autora identifica um anel semiperiférico que expande a tradicional área da atuação do mercado imobiliário, historicamente concentrado nos bairros a leste do Centro. Para a autora, a introdução de investimentos imobiliários em bairros não tradicionais deve-se a dois fatores: o aumento dos preços da terra nos bairros tradicionais e a oferta de financiamentos imobiliários para a classe de renda média e média baixa, conhecida como classe C. Assim, esse movimento de

espaço opostos no que se refere aos graus de legitimidade perante a sociedade, e, em particular, no seu acolhimento pelas regulações territoriais.

“deselitização” da produção imobiliária formal em Fortaleza (Freitas e Pequeno, 2015) introduz nesses bairros uma nova lógica de produção do espaço, baseada na confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro descrita também em outros contextos urbanos (i.e. Shimbo, 2010). Tal lógica difere-se do tradicional processo de produção de residências unifamiliares em loteamentos com variados graus de informalidade, em que a autoconstrução é frequente. A partir de meados dos anos 2000, tais bairros recebem empreendimentos multifamiliares, com unidades habitacionais financiadas. Esta alteração no processo de produção do espaço é acompanhada do incremento de preço do solo e da ocupação de áreas livres por assentamentos informais. O bairro da Maraponga ilustra esse processo.

## MARAPONGA E O NOVO CENÁRIO DE INVESTIMENTOS

Apesar de sua localização periférica, cerca de 12 quilômetros de distância do Centro, a Maraponga apresenta uma rede viária consolidada que, combinada a outros modais como o metrô, proporcionam acesso facilitado a toda a cidade. Essas características, somadas à proximidade de grandes equipamentos, como aeroporto, estádio e shopping, explicam, em parte, a participação da Maraponga na Coroa de Valorização Imobiliária delimitada por Rufino (2013).

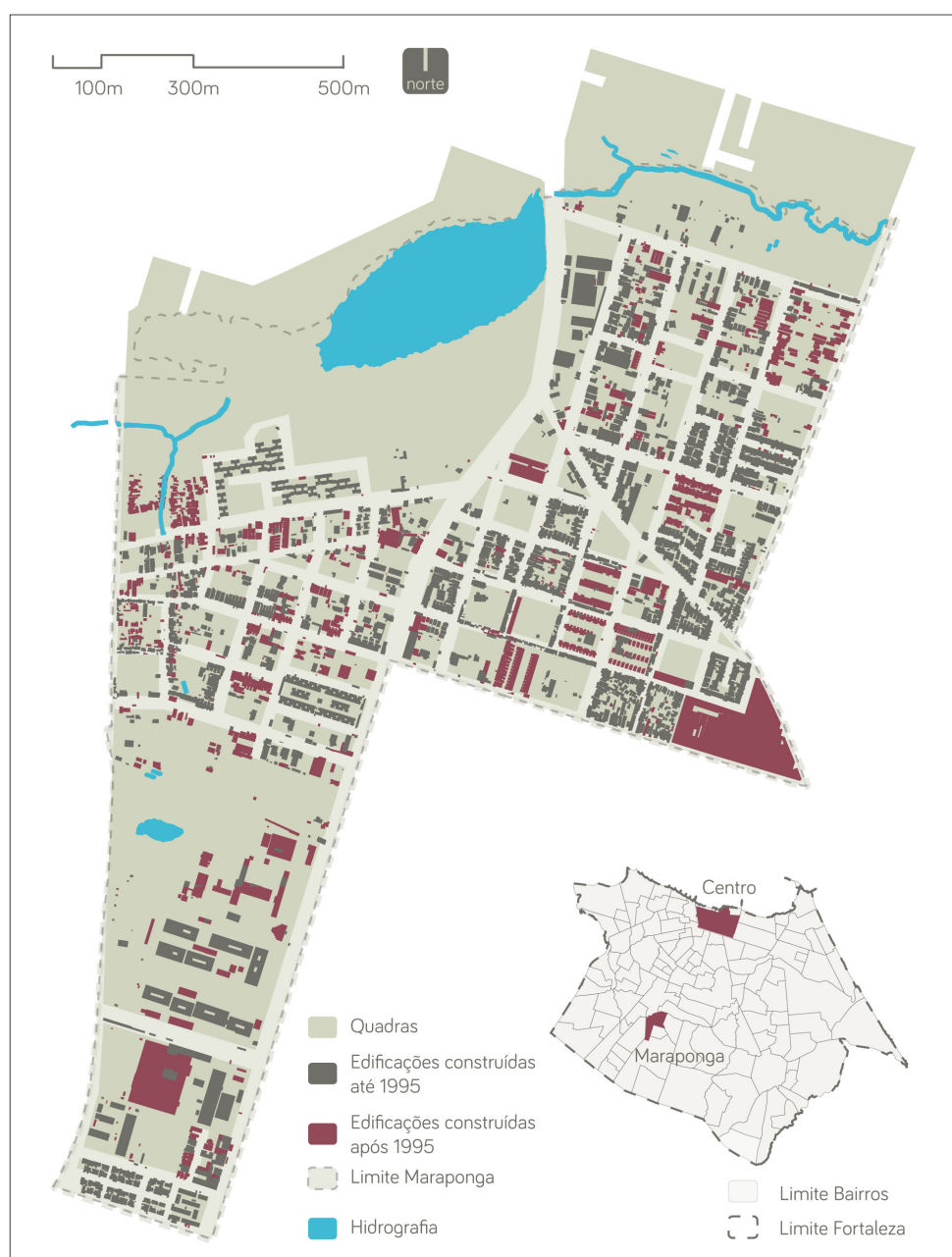
O processo de intensificação da valorização imobiliária no bairro pode ser captado com a organiza-



ção dos dados do relatório do Índice de Velocidade de Vendas (IVV) dos produtos imobiliários ofertados e sistematizados pelo Sindicato das Empresas de Construção Civil do Ceará (Sinduscon-CE). Segundo as informações a Maraponga não contabiliza transações comerciais da amostra de empresas afiliadas no início do período estudado, entre 1996 e 2004, o que indica uma atuação do mercado formal pouco significativa. A partir de 2005, verificamos a introdução do bairro nesse circuito, na maioria dos casos com empreendimentos voltados para a classe C.

Somente do ano 2000 em diante, o Sinduscon-CE passa a registrar do valor médio do metro quadrado, demonstrado no gráfico reproduzido na Figura 1. Nele percebe-se um movimento crescente de incremento do preço do metro quadrado dos imóveis tipo apartamento na cidade como um todo. O preço médio do metro quadrado das unidades ofertadas na Maraponga acompanha o processo de valorização da cidade de Fortaleza, passando de cerca de mil reais em 2005 para quase 2 mil reais em 2010.

No mesmo período a Maraponga também apresenta significativo crescimento demográfico. Enquanto em 2000 o número total de moradores do bairro correspondia a 8.572, em 2010 é de 10.148 habitantes (IBGE, 2000 e 2010). O incremento de 18% da população tem sido acompanhado por um maior adensamento construtivo, de certa forma pressionando a ocupação dos espaços livres (públicos e privados). O mapeamento dos cheios e vazios ilustra a evolução da ocupação do bairro por meio do contraste entre o espaço edificado em 1995 e em 2010. Temos em 1995 uma área construída correspondente a 25.000 m<sup>2</sup> e, em 2010, esta mesma área aumentou para 34.000 m<sup>2</sup>, o que corresponde à ocupação de 6% dos 171 ha total do bairro, percentual



que anteriormente constituía área livre. (Figura 2).

A partir de meados dos anos 2000, a crescente atuação do mercado imobiliário altera a paisagem da Maraponga inserindo novas tipologias arquitetônicas. Este fenômeno é intensificado pelo PMCMV em 2009, que amplia a possibilidade de exploração de um novo nicho de consumidores, o segmento econômico. Ao analisar as mudanças no bairro identifica-se a substituição de antigos sítios por edifícios multifamiliares verticais e/ou condomínios fechados (Figura 3).

Além dos casos de transformação pela ação do mercado imobiliário formal, parte da ocupação do território também se dá via informalidade urbana. Apesar da favelização não ser um fenômeno novo dentro do bairro, nos últimos anos, observa-se um

**Figura 2:**  
Mapa de cheios e vazios.



Fonte: Acervo Nággia Frota.

**Figura 3:**  
Inserção de  
novas tipologias  
habitacionais.

aumento da densidade dos assentamentos precários já consolidados e o surgimento de novos assentamentos em áreas ambientalmente frágeis.

O bairro está dentro da Bacia Hidrográfica do Rio Cocó e do Rio Maranguapinho, portanto seu território possui cota elevada e abriga algumas nascentes. O conjunto formado pela lagoa da Maraponga e as margens de seu afluente é a principal área verde do bairro, correspondendo também aos espaços ambientalmente sensíveis. Ele ocupa aproximadamente 43% da área de estudo, estabelecendo conexão ambiental com os corpos d'água existentes no entorno próximo, influenciando a morfologia urbana, à medida que a ocupação da região é obrigada a se adequar às suas margens. Tais características acentuam as funções ambientais, urbanas e paisagísticas da lagoa e a convertem em um elemento definidor da dinâmica urbana.

O mapeamento dos sistemas ambientais permitiu delimitar porções de terra mais frágeis (Fortaleza, 2009). O sistema de Tabuleiro Pré-Litorâneo ocupa maior área e também é o mais estável, por isso se torna prioritário do ponto de vista de uso e ocupação. Os outros sistemas identificados, Planícies Fluviais, Planícies Lacustres e Áreas de Inundação Sazonal, são encontrados nas proximidades dos cursos d'água e apresentam instabilidade quanto a alagamentos, por este motivo não podem receber edificações e devem ser preservados e recuperados (Fortaleza, 2009). Ao sobrepor os sistemas ambientais com o adensamento construtivo, percebe-se o avanço da ocupação urbana sobre os espaços frágeis, assim como uma série de assentamentos em áreas inadequadas do ponto de vista do sistema de áreas livres públicas, como os leitos viários e as áreas destinadas a praças.

Nesse contexto de avanço da urbanização sobre áreas inadequadas e perpetuação da informalidade e precariedade urbana, a próxima seção apresenta as re-

gulações de uso e ocupação do solo incidentes sobre o território, de forma a verificar sua capacidade em contribuir para a construção de um tecido urbano mais democrático e qualificado.

## REGULAÇÃO AMBIENTAL E URBANA NA MARAPONGA

No que se refere à legislação ambiental, verifica-se a incidência do Código Florestal e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no bairro. O Código Florestal define como APPs uma faixa no entorno do recurso hídrico com 30 metros de largura e tem por objetivo proteger a integridade da zona ripária, portanto não é permitida a construção de nenhuma edificação. Na Maraponga, as APPs dessa categoria foram traçadas a partir da cota de cheia da lagoa e de seus afluentes. A delimitação das APPs vigentes se deu na ocasião da elaboração do Plano Diretor atual, aprovado em 2009. Este define como Zona de Preservação Ambiental as áreas correspondentes às APPs, embora com frequência reduza os limites legais estabelecidos na Legislação Federal. Embora existam nascentes no bairro, por se tratar de uma região de divisor de águas, não encontramos nenhuma espécie de controle legal da ocupação sobre esse tipo específico de APP. Quanto ao grau de conservação das APPs identificadas, observamos que aquela formada a partir do espelho d'água da lagoa não foi urbanizada, porém as APPs provenientes dos braços d'água que alimentam a lagoa estão ameaçadas por ocupações que se aproximam cada vez mais do seu perímetro, com casos inclusive de invasão dessa área protegida.

O SNUC também incide sobre o território estudado. Destaca-se a Lei Municipal 6.833, em 18 de abril de 1991, que criou a Área de Proteção Ambiental (APA) da lagoa da Maraponga. Embora trate-se

de uma UC de Uso Sustentável, que objetiva compatibilizar as necessidades sociais com a proteção ambiental, de acordo com a classificação do SNUC, percebe-se no texto da lei um esforço por parte da administração pública municipal em estabelecer normas de ocupação restritivas. Apesar deste passo inicial, o zoneamento da APA não foi elaborado e, com o passar do tempo e a atualização da legislação ambiental federal, a lei foi revogada.

Em 03 de maio de 1991, o Governo estadual emitiu o Decreto 21.349 que declara de utilidade pública para fins de desapropriação um trecho no entorno da lagoa. Ainda que o decreto acima demonstre intenção de implantar uma UC de caráter restritivo, não foi identificada nenhuma outra ação no sentido de efetivá-la. Apesar disso, Lira (2006), defende a existência de um “Parque Ecológico da Maraponga”.

Quanto ao Decreto Estadual [Decreto 21.349], (...) não teve outro efeito legal senão o de sua ementa. Porém, há que se dizer que à época não havia nenhum diploma legal que determinasse a forma de criação de unidades de conservação (...). E, no Estado do Ceará, muitas unidades de conservação foram “criadas” dessa forma, ou seja, apenas com o Decreto de desapropriação. (...) Em vários estudos, dentre os quais pode-se citar a publicação – “Questão Fundiária - da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, e em endereços eletrônicos como da Assembleia Legislativa do Ceará, e outros sobre unidades de conservação, encontra-se referência a esta unidade de conservação como parque ecológico (...). (Lira, 2006, p. 58 e 59)

Percebe-se a sobreposição de UC com diferentes níveis de restrição ao uso do solo, demonstrando a ausência de integração entre as esferas de poder municipal e estadual.

No que se refere às regulações territoriais de caráter urbano, Fortaleza atualizou seu Macrozoneamento em 2009, como parte do processo de revisão do Plano Diretor municipal. Definiu a maior parte do bairro como Zona de Requalificação Urbana-02 (ZRU2), cuja diretriz inclui dotar a área de infraestrutura, e em particular de saneamento básico, visto que a Maraponga, assim como toda a porção sudoeste de Fortaleza, ainda não possui rede de esgoto. No território da lagoa da Maraponga, além da Zona de Preservação Ambiental (ZPA) correspondentes às APPs, incide a Zona de Recuperação Ambiental (ZRA). Esta possui índices de baixa ocupação e funciona como transição entre a área ocupada e a área protegida. A delimitação da ZRA faz um recorte no terreno de forma a retirar um empreendimento pri-

vado dos seus limites. Isso acontece também com edificações de alta renda localizadas na margem oposta ao condomínio citado.

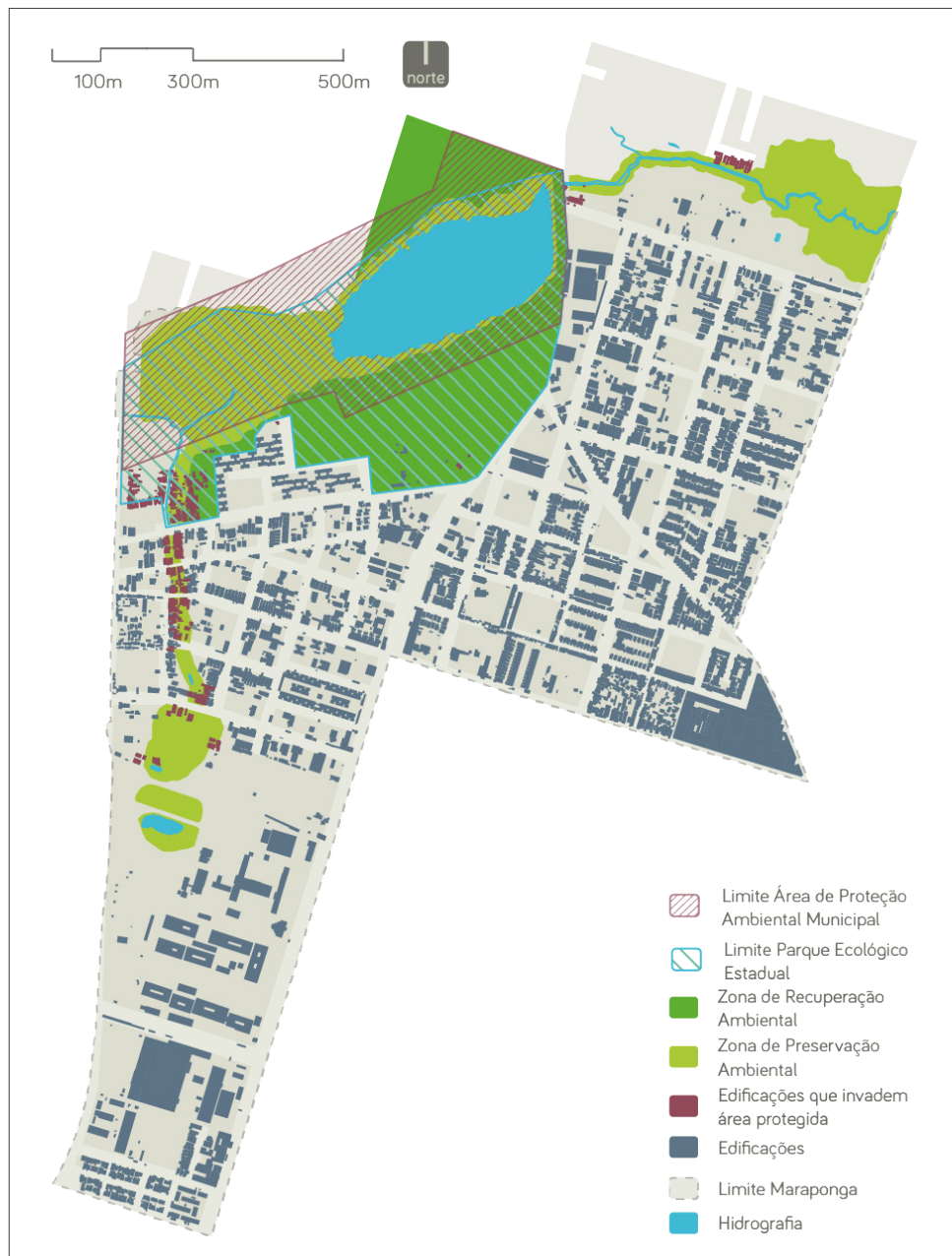
O Zoneamento do Plano diminui a dimensão das APPs estabelecidas no Código Florestal, retirando de seus limites parte da área ocupada por assentamento informal. Além disso boa parte do limites das ZPAs foi suprimida por se tratar de vias previstas nos assentamentos formais, com origem em loteamentos aprovados anteriormente à vigência da legislação ambiental no espaço urbano. Uma dessas áreas provavelmente era o percurso de um braço da lagoa que se ligava ao corpo d'água dentro do terreno do Detran e hoje se encontra canalizado ou inexistente.

Além do zoneamento urbano, incidem ainda sobre o processo de urbanização a legislação referente ao parcelamento do solo. Esta reservou aproximadamente 3 hectares de área pública para espaços destinados exclusivamente a praças, excluindo-se aqueles referente ao sistema viário e aos equipamentos. A maioria dessas praças não foi implantada pelo poder público e sua destinação original se converteu em diversos tipos de ocupação, desde assentamentos precários até igrejas.

Para além do problema de ocupação indevida de espaços livres, cabe ressaltar a existência de inúmeros espaços privados desocupados, propícios a compor um Sistema de Espaços Livres (SEL) dentro do bairro, porém sua distribuição espacial não facilita a criação de uma relação de complementariedade entre si, e entre eles e a maior mancha verde da Maraponga. O fato de não haver nenhum controle do poder público quanto à localização das áreas livres dentro de um parcelamento produz um tecido urbano incoerente do ponto de vista dos espaços livres, e de pouca qualidade ambiental, que tem sido agravado pela incidência de ocupações informais.

## OS LIMITES DAS REGULAÇÕES TERRITORIAIS

Um componente importante para a desarticulação dos espaços livres dentro do bairro é a tendência de ocupação de áreas ambientalmente frágeis ou suas bordas, áreas mais propícias para compor o SEL. Destacamos em particular dois casos. O primeiro apresentado é do Residencial Parque Maraponga, construído por volta dos anos 1990, portanto anterior ao processo recente de intensificação da valorização imobiliária no bairro. O empreendimento gerou revolta nos moradores da região, que organizaram um abaixo-assinado para impedir o andamento das obras e evitar a derrubada de árvores. A reação dos



**Figura 4:** Mapa de restrições ambientais legais destacando a legislação urbana e legislação ambiental.

Fonte: Organizado pelas autoras a partir do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, 2009 e dados da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará.

moradores evitou que a obra fosse concluída em sua totalidade, devastando ainda mais a área verde do entorno da lagoa. Apenas uma parte do empreendimento originalmente concebido foi finalizada, e a delimitação da APA e do Parque, descrita anteriormente, ocorre como resposta do Estado à pressão política desse movimento. Posteriormente observou-se o surgimento de um assentamento precário no terreno vizinho ao empreendimento, em uma área alagável, devido à sua proximidade com o leito do rio. Nos últimos anos, observamos o crescimento do assentamento, atingindo inclusive a faixa de domínio da linha férrea. (Figura 5)

O segundo caso é mais recente e reúne dois projetos que utilizam recursos do PMCMV faixa 2 que

estão sendo construídos em terrenos anteriormente cobertos por densa massa verde. Sua área edificada ainda não aparece no Mapa de Cheios e Vazios (Figura 2), pois os empreendimentos foram inaugurados a partir de 2012.

Em ambos os casos percebe-se a desvalorização do recurso ambiental do bairro, acompanhado pela degradação do mesmo, a partir de poluição por lixo e esgoto. Embora eles não estejam localizados dentro de áreas ambientalmente frágeis, eles contribuem para a desarticulação de um SEL na região, pois todos os terrenos possuíam atributos relevantes que os caracterizavam como propícios para compor um SEL.

Baseado na metodologia estabelecida por Tardin (2008), todas as áreas em questão se destacavam pela presença de atributos de suporte biofísico, devido à sua cobertura vegetal preservada; atributos perceptivos, pois se convertiam em representativo elemento cênico, com composição de fundo cênico e áreas de emergência visual; e, por fim, possuíam fortes atributos de acessibilidade, com ênfase na sua

localização lindeira ou próxima a maior via de circulação do bairro. Esses assentamentos poderiam ter sido direcionados para terrenos livres mais propícios a receberem ocupação urbana. Atualmente, observa-se a existência de uma quantidade suficiente de terrenos capazes de absorver a demanda populacional. Entretanto não foi aplicado nenhum mecanismo do plano diretor para canalizar a demanda construtiva para esses espaços.

Percebe-se assim que a urbanização recente na Maraponga caracteriza-se mais pela continuidade do que pela ruptura de um modelo de ocupação do território prejudicial tanto do ponto de vista da urbanidade — na medida em que novos empreendimentos habitacionais densamente construídos são

instalados nas margens do recurso ambiental sem a preocupação de estabelecer uma relação espacial entre a área urbanizada e o espaço livre — como do ponto de vista do quadro natural. Pode-se até mesmo falar em acentuação da desqualificação do processo de urbanização, na medida em que os investimentos imobiliários têm contribuído para a elevação do preço da terra, impulsionando o adensamento e expansão de ocupações informais de baixa renda.

Embora inseridos em diferentes conjunturas temporais, econômicas e legislativas, ambos os casos produzem soluções questionáveis acerca da relação entre cidade e espaços frágeis. O Residencial Parque Maraponga, localizado a jusante da lagoa, data do ano de 1991, e portanto anterior ao SNUC. O fenômeno repete-se 20 anos depois, a montante da Lagoa, onde são construídos dois empreendimentos com recursos do PMCMV. Assim como no caso anterior, aqui também observamos o crescimento de uma ocupação informal. Essa era previamente existente ocupava uma faixa do leito viário.

Com o avanço do empreendimento imobiliário, ocorre a expansão do assentamento informal em direção ao leito do rio. (Figura 6)

No início de 2014 a administração municipal tomou a iniciativa de criar 21 parques na cidade. Embora se perceba, por parte da atual administração municipal, um movimento na direção de compatibilizar a solução para a degradação ambiental com a demanda por áreas livres de usos urbanos, o problema da especulação imobiliária, da informalidade e da ausência de saneamento permanece fora da agenda política de Fortaleza. Particularmente grave são a falta de preocupação com a valorização imobiliária das ações de qualificação dos espaços frágeis e os efeitos de exclusão social que estas acarretam, processo se-



Fonte: Sistematizado pelas autoras a partir de Fortaleza (2009) e observações *in loco*.

melhante ao identificado em Campinas por Benfatti e Silva (2013).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização recente do bairro da Maraponga revela que a nova conjuntura na qual o bairro está inserido não implica a qualificação de sua área livre pública. Pelo contrário, a despeito do influxo de investimentos no território, permaneceu-se a dinâmica de ocupação urbana caracterizada pela expansão da urbanização sobre áreas inadequadas. As construções formais, fruto de investimentos imobiliários públicos e privados e aprovadas pelas regulações

**Figura 5:** Estudos de caso das ocupações próximas aos Sistemas Ambientais da Maraponga.



Figura 6: Imagens aéreas que mostram as ocupações a montante (esquerda) e a jusante (direita) da lagoa. Fonte: organizado pelas autoras a partir do Google Earth.

urbanísticas e ambientais vigentes, avançam sobre as áreas de valor ambiental e paisagístico sem fomentar o desenvolvimento dos atributos inerentes a estas, que contribuiriam para a formação de um SEL. Ao fazer isso, acabam por justificar a expansão das ocupações irregulares no seu entorno.

Apesar de o poder público lançar mão de alguns dos mecanismos da política ambiental, estas vêm a reboque de um processo de ocupação em áreas inadequadas e se mostram incapazes de induzir uma ocupação mais coerente com o interesse público. A ZRA definida no entorno da lagoa da Maraponga, por exemplo, recorta o Residencial Parque Maraponga, mas inclui o assentamento precário, impondo dificuldades legais para sua permanência,

o que aponta para um processo de aplicação seletiva da lei. A sobreposição de UCs evidencia, ainda, a ausência de diálogo entre as diversas esferas de poder e a ineficiência em concretizar as ações iniciadas acerca da regulamentação das UCs. Tanto os investimentos que negligenciam os sistemas de espaços livres públicos quanto a regulação restritiva acentuam a dinâmica urbana pré-existente de negação dos espaços de valor ambiental dentro do processo de urbanização.

O crônico cenário de descontrole da urbanização persiste, a despeito do influxo de investimentos urbanos e da adoção de regulações restritivas como as APPs ou de medidas extremas, como a desapropriação. Em última análise, o caso estudado apenas

reforça o argumento que a simples restrição não soluciona o problema da degradação ambiental urbana, argumento esse que tem sido desenvolvido pela literatura em estudos ambientais urbanos brasileiros (i.e. Martins, 2006; Mello, 2005; Freitas, 2014). Restrição nas regulações e tolerância na gestão do território tem se mostrado uma combinação perversa que resulta não apenas na degradação dos ecossistemas naturais, mas na desqualificação do ambiente urbano como um todo, cujo sistema de espaços livres é uma dimensão importante.

## REFERÊNCIAS

- ANCONA, Ana L. “APPs em áreas urbanas X direito à moradia”. In Seminário Nacional Sobre Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições ambientais ao parcelamento do solo, 2007, São Paulo. Anais. São Paulo, FAUUSP, 2007. Cd-Rom.
- ACSELRAD, H. “Justiça ambiental e a construção social do risco”. Revista do Programa de Pós-graduação de desenvolvimento e Meio Ambiente. v.5. UFPR: 2002
- ALLIER, Joan Martinez. O ecologismo dos pobres. São Paulo: Contexto. 2007.
- BENFATTI, D. e SILVA, J. “Legislação Ambiental e urbanística: contradições e possibilidades de diálogo da qualificação Sistema de Espaços Livres urbanos do município de Campinas”. In Anais da XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife: 2013
- BEZERRA, M. do C. de L.; CHAER, T. M. S. “Regularização fundiária e os conflitos com as normas do Código Florestal para APP urbana”. E-Metrópolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 3, n. 10, p. 26-36, set. 2012. Disponível em: <[http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis\\_n10-2.pdf](http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n10-2.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2013.
- COSTA, H. “A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: O encontro de racionalidades distintas”. In Costa, M e Mendonça J. (orgs). Planejamento urbano no Brasil: Trajetória, avanços e perspectivas. Ed Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- COSTA, Heloisa; CAMPANTE, Ana Lúcia; ARAÚJO, Rogério. “A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente”. In Os planos diretores municipais pós-estadado da cidade: balanço crítico e perspectivas / Santos Junior e Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Diagnóstico Geo-Ambiental do Município de Fortaleza: Subsídios ao Macrozoneamento Ambiental e à revisão do Plano Diretor Participativo, Fortaleza, 2009.
- FREITAS, C. F. S. ; PEQUENO, L. R. B. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 17, p. 45-59, 2015. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4843>>. Acesso em: 17 Mai. 2015
- FREITAS, C. F. S. “Illegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre as agendas urbana e ambiental brasileiras”. Urbe: Revista de Gestão Urbana. V.6 n.1 pp109 a 125. jan/abr. 2014
- FROTA, Reinterpretações da Maraponga como Sistema de Espaços Livres Públicos. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Ceará.
- LIRA, C. F. S. 2006. A implementação de unidades de conservação de proteção integral: o caso do parque ecológico da lagoa da Maraponga. 109 p. Dissertação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Fortaleza.
- MARTINS, M.L.R. Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP; FAPESP, 2006.
- MELLO, S. As funções ambientais e as funções de urbanidade das margens dos cursos d’água. Oculum Ensaio. Revista de Arquitetura e Urbanismo. v(04). Campinas: 2005
- RUFINO, M. B. C. “Mudança na produção imobiliária residencial em Fortaleza: a reestruturação do setor e seus significados”. In O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. 1ed. Rio de Janeiro: Adauto Lucio Cardoso (org.), 2013, v. 1, p. 301-323.
- SHIMBO, L. Habitação Social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2010.
- TARDIN, Raquel. Espaços livres. Sistemas e projeto territorial. Rio de Janeiro: 7letras, 2008. ■

Roney Gusmão do Carmo

# Identidades transitórias

## o espaço urbano como campo de disputa

### Resumo

O presente artigo se empenha em compreender a forma como as transformações nítidas no atual contexto socioeconômico impactaram a subjetividade dos sujeitos. Com isso, partimos da premissa de que cada trajetória de vida está inscrita numa totalidade dialética cambiante e em perpétuo movimento. Como substância investigativa deste texto, realçamos com nossa experiência de pesquisa no decorrer do doutoramento, quando debruçamos sobre representações e narrativas esboçadas pelos moradores de Vitória da Conquista (Bahia) acerca dos impactos do “novo” capitalismo flexível sobre o desenho espacial urbano e sobre as relações sociais no recorte empírico que tratamos. Como resultado, constatamos que a forma como as pessoas interpretam o dinamismo do atual contexto muito se relaciona às experiências pessoais de vida e também às representações arrastadas pela memória social.

**Palavras-chave:** Capitalismo; Identidade; Espaço urbano.

### Abstract

This article strives to understand how the sharp changes in the current socioeconomic context impacted the subjectivity of the subjects. Thus, we comprehend that each life path is entered in all changing dialectic and in perpetual motion. As investigative substance of this text, we emphasize to our research experience during the doctorate, when worked with representations and narratives constructed by Vitória da Conquista's residents about the impacts of the “new” flexible capitalism on urban space design and on social relations in empirical cut. As a result, we understood that the way people interpret the dynamism of the current context relates to personal life experiences and also to representations swept away by social memory.

**Keywords:** Capitalism; Identity; Urban space.

### Roney Gusmão do Carmo

*é Doutor em Memória: Linguagem e Sociedade pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB. É professor adjunto do Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas - CECULT da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB.*

roney@ufrb.edu.br



## INTRODUÇÃO

O uso do conceito “identidade” frequentemente pode deixar uma sensação de rigidez e uniformização imputada a um determinado recorte. Falar de identidade, portanto, implica tratar de intersecções entre um grupo de sujeitos que, na ótica de alguns, negaria as dissonâncias existentes em qualquer grupo, por mais coeso que pareça. Entretanto, a forma como abordamos a ideia de identidade transcende essa visão homogeneizadora de grupos sociais, compreendida, sobretudo, como um elemento cambiante e totalmente transitório.

Com isso, poderíamos pensar identidade como um senso de filiação dinamizado no curso das relações que atomizam trajetórias dos sujeitos e, ao mesmo tempo, são impelidas, tragadas ou extinguidas no transcurso da prática social de cada pessoa. Este fato é ainda mais marcante num contexto histórico tão trincado por múltiplos apelos simbólicos, mediados pelos instrumentos de tecnologias e hibridismos culturais que chegaram a níveis epidêmicos (Canclini, 1997). Sobre o tema, Hall (1992, p. 13), analisa:

Argumenta-se, entretanto, que são exatamente essas coisas que agora estão “mudando”. O sujeito, previamente vivido como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas. Correspondentemente, as identidades, que compunham as paisagens sociais “lá fora” e que asseguravam nossa conformidade subjetiva com as “necessidades” objetivas da cultura, estão entrando em colapso, como resultado de mudanças estruturais e institucionais. O próprio processo de identificação, através do qual nos projetamos em nossas identidades culturais, tornou-se mais provisório, variável e problemático.

Tão logo, o intercruzamento entre muitas filiações culturais, acelerado pelos instrumentos de tecnologias, invade a vida cotidiana das pessoas no tempo atual, seduzindo e negociando “novas” formas de percepção de mundo. Evidentemente, tal dinamismo se mostra assustador para muitos e é certamente por este motivo que parecem insistir na ideia de ignorá-lo, como se fosse possível. Nessa débil tentativa, muitos se tornam alheios, privando-se, inclusive, de posicionarem-se mediante a arquitetura ideológica que se monta nas entrelinhas dos textos culturais que trafegam no atual cenário. De igual modo, na outra extremidade, também seria ingênuo saudar incondicionalmente a globalização, como se sua estrutura apenas favorecesse o tráfego dos vínculos sociais,

sem sustentação autoritária do nexo hegemônico. É importante considerar que, embora haja disseminação de signos, que afeta identidades e filiações, tal fato não ocorre de modo harmônico, mas de forma essencialmente contraditória, dissimulada e, frequentemente, opressora.

Assim, as identidades que mencionamos no início do texto são cambiantes, na medida em que interagem com diversas formas de interpretação do mundo, apoiadas nas relações e na transitoriedade dos valores, signos e vínculos materializados na existência social. Com isso afirmamos que o dinamismo dos vínculos sociais ocorre tanto no campo da subjetividade das pessoas (no mais íntimo dos sujeitos) como também na concretude da vida social (no espaço exterior aos sujeitos), requerendo, então, analisar as muitas interfaces da existência social em sua transitoriedade contínua.

No presente artigo, pretendemos compreender as formas pelas quais a subjetividade e a concretude das relações sociais dialogam entre si e impactam a vida mais elementar das pessoas. Assim sendo, o permanente movimento da dialética é porção essencial da abordagem que desenvolvemos, entendendo que toda (re)montagem do espaço, bem como toda insinuação à subjetividade das pessoas, está inscrita numa totalidade histórica em pleno movimento.

Dessa forma, debates em torno do espaço geográfico frequentemente negligenciam o fato de que, embora fenômenos se materializem na exterioridade dos homens, as suas metamorfoses traçam uma relação dialógica com a existência pessoal dos sujeitos. Com isso insistimos na prerrogativa de que não concebemos o dinamismo dos espaços como fenômenos alheios e externos aos sujeitos, não consideramos apenas como um produto arbitrário da organicidade social; mais que isso: o espaço é também subjetivação, composto por concretude, mas revestido de representações, discursos e memórias.

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida (...). O espaço deve ser considerado como um conjunto de funções e formas que se apresentam por processos do passado e do presente (...). O espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções (Santos, 1978, p. 122).

As palavras do autor são muito precisas ao retratarem o espaço em sua articulação complexa com o tempo e, especialmente, em seu movimento “vivo”, não por existir como entidade autônoma, mas por

carregar características de perpétuo movimento como extensão de um organismo vivo que nomeamos sociedade.

O espaço reproduz a totalidade através das transformações determinadas pela sociedade, modos de produção, distribuição da população, entre outras necessidades, desempenham funções evolutivas na formação econômica e social, influencia na sua construção e também é influenciado nas demais estruturas de modo que torna um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos (Santos, 1979, p.10).

Com isso, concordamos com a ideia de que o movimento é condição *sine qua non* do espaço geográfico, pois toda imobilidade não passa de aparência aos olhos. Tão logo, o caráter metamórfico das cidades é efeito da própria transitoriedade da existência social, cuja dialética as inscreve no dinamismo ininterrupto da história. Ademais, essa complexidade torna o espaço geográfico indissociável da existência humana, uma vez que está carregado dos próprios discursos e significados que trafegam nas sociedades. Assim sendo, o espaço, como parte do metabolismo social e político, é remontado permanentemente segundo as características históricas de sociedades cambiantes. As cidades, nesse contexto, desnudam a sociedade na medida em que escancaram os efeitos mais ambivalentes das formas de apropriação do espaço, que aqui não são interpretadas como mero concreto enrijecido, mas, sobretudo, como empiria de caracteres sociais, cuja transitoriedade se articula ao tempo histórico e à totalidade dialética.

Logicamente, esse processo não é definido por uma espontaneidade harmônica e aleatória, pelo contrário, a forma como a mundialização da economia move a esfera subjetiva tem escancarado toda a conflituosidade do capital em seu poder perpessante na esfera simbólica sob intencionalidades muito precisas. Os espaços urbanos, então, mais do que nunca, tornaram-se campos de harmonia instável, nos quais grupos esgrimam e tentam se estabelecer hegemonicamente, imprimindo significados e insistindo na massificação de valores muito associados ao nexo da acumulação.

## PERCURSO DA PESQUISA

O presente texto se empenha em compreender a atual realidade econômica da cidade de Vitória da Conquista na primeira década do século XXI, período marcado pelo aporte de “novos” modelos de configuração econômica, muito mais sincronizados

com os moldes da flexibilização da economia e com a avassaladora transnacionalização do capital. Também foi importante compreender como a dinâmica econômica impactou no desenho espacial urbano, agudizando conflitos inerentes às formas de apropriação do espaço, tornando-o invólucro de sensações, filiações e desfiliações. Acrescenta-se a isso o fato de que este texto se relaciona ao trabalho que desenvolvemos no curso do doutoramento, cujo enfoque foi a percepção dos resultados da acumulação flexível no cotidiano das relações sociais e econômicas da cidade de Vitória da Conquista, na Bahia.

Para proceder tal análise, foram investigadas fontes documentais como recortes de jornais e revistas, além de registros fotográficos recentes e antigos que retratam o espaço da referida cidade. Também foram aplicados cinquenta questionários a trabalhadores de diversos ramos do comércio local. Destes, doze, escolhidos aleatoriamente a partir dos questionários respondidos anteriormente, foram entrevistados. Além disso, realizamos entrevistas com quatro ex-comerciantes e quatro comerciantes que atuam na economia local.

O objetivo desses procedimentos foi interpretar a forma como as transformações vivenciadas no cenário econômico global e, conseqüentemente, local. Os instrumentos de pesquisa buscaram adentrar o campo da continuidade dos sujeitos, tentando extrair memórias, discursos e narrativas capazes de demonstrar a reverberação das profundas mudanças socioeconômicas que, em alguma medida, impactaram vínculos identitários.

Com isso, partimos da premissa de que as mudanças locais se articulam dialeticamente ao contexto econômico global do início do século XX, estruturadas, não exclusivamente como alterações estruturais externas à vida cotidiana, mas, sobretudo, capazes de adentrar a vida comum, mobilizando representações e sugestionando “novas” prerrogativas sobre o que é estar inserido na engrenagem do capital.

## IDENTIDADES TRANSITÓRIAS

Harvey (1993) define por “acumulação flexível” diversas transformações históricas do sistema capitalista no contexto de instabilidade macroeconômica, contrapondo a qualquer forma de rigidez, que tanto marcou a estrutura do capital no início do século XX. Tais transformações são estratégicas, na medida em que respondem aos desafios postos à hegemonia do capital e mostram-se hábeis em transpor a crise estrutural que afeta o sistema desde então. Com toda sua estrutura ideológica, o “novo” capitalismo flexível

encontra terreno fértil em diversos setores da sociedade, operando também no campo da subjetivação.

Nesse sentido, diferente dos modelos tayloristas de dominação, a ideologia da flexibilização adentra a alma dos sujeitos, adentra pelo deslumbre e molda valores que se convertem em atitude e representação. Tão logo, a aparelhagem disponível ao nexo do capital sugere um padrão de “homem moderno” muito mais subsumido à volúpia do capital, mas sob a máscara de uma cidadania voluntariamente convencida de um individualismo embrutecedor.

É nesse tom que insistimos na ideia de que a organicidade da economia é também subjetivação, especialmente num período marcado por um avassalador o mercado simbólico, com invasão de grandes ícones transnacionais nos mais remotos espaços. É através dessa interface subjetiva da economia que o caráter massificador da empreitada do capital pode gerar profundas fissuras no senso de identidade dos sujeitos, ocasionando periódicas crises de identidade e conflitos na esfera simbólica (Hall, 2003).

Discutido no campo da psicologia social, Moscovici (2010), ao tratar do campo interdisciplinar das representações, entende que a primeira reação de uma pessoa ao ser confrontada com o diferente é a repulsa. Tal fato ocorre porque o diferente parece ameaçar o senso de continuidade e de pertencimento, então a atitude inicial é estereotipar o sujeito estranho, negando-o para que se retorne ao conforto da permanência da identidade.

O medo do que é estranho (ou dos estranhos) é profundamente arraigado (...) Fenômenos de pânico de multidões muitas vezes proveem da mesma causa e são expressos nos mesmos movimentos dramáticos de fuga e mal-estar. Isso se deve ao fato de que a ameaça de perder os marcos referenciais, de perder contato com o que propicia um sentido de continuidade, de compreensão mútua é uma ameaça insuportável. E quando a alteridade é jogada sobre nós na forma de algo que “não é exatamente” como deveria ser, nós instintivamente a rejeitamos, porque ela ameaça a ordem estabelecida (Moscovici, 2010, p. 56).

Mas se o estranho se esconder sob o senso de pertença? É tocando essa reflexão que podemos interpretar a massificação da sociedade de consumo globalizada como fenômeno movido pelo falseamento das identidades. Por essa razão é tão comum ver grandes empresas de capital estrangeiro fazer uso de simbologias locais: a bandeira hasteada à frente do hipermercado, ornamentação com festejos juninos, uso das cores da bandeira em períodos que antecedem Copa do Mundo, entre outros. Com intencio-

nalidades muito claras, essas empresas estrangeiras vão adquirindo contornos locais com o objetivo de suavizar qualquer ruptura advinda do seu ingresso. Tão logo, as simbologias artificialmente dissimuladas servem de possibilidade para uma ação predatória no campo socioeconômico, cuja engenharia ocorre sob os artifícios da identidade.

Para acrescentar substância a esta investigação, é preciso lembrar que as representações às quais nos referimos adquirem mobilidade no curso das relações sociais. A memória, então, arrasta representações do passado, empirizada nos lugares, tornando o espaço das cidades um misto de transformação e permanência que atraem olhares e insinuam significações.

Com isso, não queremos afirmar que a coexistência de muitas representações e memórias ocorram de modo harmônico; ao contrário, esgrimam-se continuamente, pois é nessa relação que grupos poderosos tentam se estabelecer hegemonicamente e outros grupos tantos disputam por visibilidade e existência no campo simbólico. É também nessa dimensão pública das relações sociais que afinidades e dessemelhanças são atomizadas, na qual colidem interesses antagônicos e são estabelecidas disputas por significados, com frequente perpetuação da estrutura hegemônica.

## O CAMPO EMPÍRICO: ESPAÇOS DE CONFLITOS

A revista *Veja*, editada em 01 de setembro de 2010, publicou reportagem especial intitulada “O Brasil em dez vocações” com ênfase ao seguinte *slogan*: “Cidade média – Aonde o futuro já chegou”. A matéria assinada por Júlia Medeiros abordava as cidades de porte mediano no Brasil que mais têm apresentado índices satisfatórios de crescimento econômico, tornando-se, então, promissoras para investimentos externos. Em listagem enfatizada na matéria, a cidade de Vitória da Conquista se situa em sétima posição em crescimento anual do PIB, o que totaliza 8,6% ao ano. Intitulando essa lista, que destaca Vitória da Conquista em negrito, a matéria indica: “O comércio é a principal fonte de renda de 25% das cidades médias brasileiras, que se tornaram polos regionais com grandes redes varejistas e atacadistas” (p.126).

No início da reportagem é posta em ênfase uma fotografia atrativa da cidade com um empreendedor local bem-sucedido que traz o seguinte relato: “Nossa cidade é ainda mais lucrativa porque as pessoas que vêm aqui em busca de médico e hospital também aproveitam para fazer compras” (p.126). Mário Sérgio Caracas, lojista de 34 anos, refere-se à rotati-

vidade de consumidores advindos dos pequenos municípios da circunvizinhança, que contribuem consideravelmente para rotatividade do comércio regional.

A realidade expansionista do capital nesses potenciais polos de consumo não é um fato apenas da cidade que estudamos, mas é uma tendência global e alastramento das redes comerciais pelo rastreo predatório do consumo. Os números podem encantar numa primeira vista superficial, podem até servir de alavanca partidária, todavia a fetichização dos índices precisa ser superada, para que haja uma análise mais precisa. Para tal, basta confrontar os dados anteriores com estes que oportunamente trazemos: Em matéria publicada pela revista Exame em 02 de setembro de 2013, foram elencadas as cidades brasileiras com melhores e piores indicadores de qualidade de vida. Segundo o conteúdo da reportagem redigida por Patrick Cruz (2013), Vitória da Conquista tem se situado em posições caóticas dentro de vários critérios. Entre as cem maiores cidades brasileiras pesquisadas, Vitória da Conquista se destaca nas piores colocações dentro dos critérios investigados: saúde (98°), segurança (97°), educação (98°).

Por outro lado, essa precariedade tem sido omitida pelos índices de crescimento econômico da cidade, tão arduamente divulgados pela administração local. Os valores são absolutos e, por efeito, não retratam fidedignamente a realidade vivenciada pela totalidade da população. Por este motivo, concordamos com Druck (2011, p. 40), quando afirma que “toda produção de estatísticas, de informações e dados, assim como o seu uso por estudiosos, é fruto de escolhas. E essas escolhas revelam uma postura científica e ideológica que influencia decisivamente as modalidades qualitativas e quantitativas de pesquisas”. Desse modo, a divulgação do crescimento econômico conquistense contribui para a fetichização das representações sociais de homens e mulheres, progressivamente cooptados com a ideia de “estamos no caminho certo”, desconsiderando as assimetrias desse crescimento e as ambiguidades por eles agudizadas.

Essa ideia se estende a grande parte dos índices que montam o cenário econômico brasileiro nessa segunda década dos anos 2000, cujos valores escamoteiam os efeitos mais nefastos decorrentes do acirramento da desigualdade social. Os números absolutos, portanto, negam o fato de que o crescimento pode, sim, ocorrer com pauperização de uma parcela significativa da população ou, ainda, com o aviltamento acentuado do trabalho. Todavia, é a superfície do crescimento econômico que se mostra mais visível, conseguindo, portanto, mascarar os resultados mais perniciosos do fenômeno econômico nítido nestes

últimos anos.

Tal fenômeno pode ser justificado pela necessidade de perpetuar a hegemonia do capital, movido pela necessidade de rastreo de condições favoráveis para o lucro extremo. Assim, à medida que determinados nichos do consumo são esgotados, surge a necessidade de buscar por locais onde as condições de atratividade e fetichização da mercadoria sejam ainda possíveis. Noutras palavras, é o processo expansionista do capital que tem reconfigurado a realidade econômica de muitas cidades de porte médio no Brasil, levando a elas características que, até pouco tempo, eram exclusivas de metrópoles de maior porte. A ressalva que frequentemente é esquecida se refere ao ônus resultante do modelo concentrador da urbanidade subjugada à volúpia capitalista, quando amplas privatizações de espaços são engendradas por forças hegemônicas que materializam na cidade uma gentrificação sob o *slogan* da modernização.

Assim, rapidamente os centros urbanos medianos vão adquirindo uma atmosfera metropolitana, infestada de megaempreendimentos imobiliários, erigindo “ilhas de prosperidade” que facilmente convencem a população, com a ideia de que “estamos no caminho certo”. Com isso, entendemos que o expansionismo capitalista e a atração de capitais, que tanto atingem cidades de porte mediano no Brasil, nem sempre correspondem aos reais interesses da população local, pois se apropriam autoritariamente do espaço urbano, instituindo ali um esvaziamento de identidades pela edificação de estruturas equalizadas a tendências arquitetônicas e ícones de consumo internacionais. Assim, o argumento de que “estamos crescendo” nega o caráter individualista dessa empreitada e tenta impor a ideia de que todos serão beneficiados pelas prerrogativas da gentrificação, que demole e erige sob o único pretexto de entronizar o capital.

A pujança econômica brasileira, usada com tanto afincio em plataforma de campanha política, mostra-se de modo austero no espaço urbano, movendo a silhueta da cidade e traçando-a com um cosmopolitismo esvaziado por sua interface do consumo. O nexos expansionista é fenômeno espacial e histórico, mas é também cultural e subjetivo, na medida em que invade o mais profundo interior de pessoas que sonham com uma vida semelhante àquela dissimulada nas campanhas publicitárias em painéis de LED.

Esse fato foi marcante no município de Vitória da Conquista (Bahia) neste início de século XXI, pois adentraram aqui, quase simultaneamente, lojas franquizadas ao capital externo, *fast-foods*, *shopping centers*, lojas de departamento e eletroeletrônico, provocando alterações substanciais na aparência da cidade e, por efeito, sequestrando a subjetividade das pessoas que

compõe o espaço estudado.

Aquela cidade composta por modestos microcomerciantes, agora passou a ter um ar metropolitano, com edificações de grande magnitude que exalam representações e geram uma sensação de prosperidade. Não há como ignorar a construção de um imenso *shopping center* que ocupa cinco quarteirões, não há como ser indiferente à demolição de prédios para instalação de estacionamentos de hipermercados, pois essas mudanças se impõem aos olhos e exigem atenção, pois ocupam os espaços de maior circulação.

## MEMÓRIAS E REPRESENTAÇÕES

O gigantismo da macroestrutura que se erige nos medianos centros urbanos frequentemente gera um constrangimento sobre quaisquer olhares que discordem dos padrões de apropriação empregados pelos modelos de gentrificação. A modernização, portanto, adquire um status de darwinismo social que rejeita qualquer outra forma de existência que não seja instituída pelos padrões comportamentais capitalistas, escamoteando o caráter higienizador da empreitada neoliberal no atual contexto.

Na cidade de Vitória da Conquista, um acanhamento tem acometido os micronegociantes locais à medida que se visualizam a amplidão das novas tendências de inserção no cenário econômico. Desse modo, avizinhar-se de uma grande loja de departamento, franqueada a uma rede internacional, constrange tanto pela extravagância de sua fachada como pela difusão dos conceitos que impregnam suas mercadorias e o estilo sincronizado a tendências fugidias globais. Esse é o maior motivo que justifica o desânimo presenciado entre todos os comerciantes locais entrevistados.

Sendo assim, eram muito recorrentes colocações do tipo “eu deveria ter feito um concurso quando mais jovem”, “comércio hoje? Não recomendo a ninguém” ou “melhor seria se o comércio conquistense voltasse a ser administrado por empresários daqui”. Narrativas saudosistas foram muito comuns, sempre recordando os anos 1970 e 1980, apontados como períodos mais favoráveis aos microempreendedores no cenário local. Por isso, muito raramente experiências traumáticas são apontadas; ao contrário, sempre são lembrados episódios que caracterizavam uma vida mais confortável e segura para o pequeno burguês local.

Na percepção dos comerciários entrevistados, a realidade é distinta. Para eles, impera um deslumbre em relação à variedade de serviços oferecidos hoje na

cidade, gerando um encantamento com as possibilidades de consumo hoje disponíveis. As narrativas desses trabalhadores revelam um desdém para com experiências descritas por pessoas mais velhas, uma vez que a novidade implícita nos instrumentos de tecnologias, hoje mais acessíveis, bem como no feticismo de mercadorias mais facilmente adquiridas, convence da qualidade de vida subjugada aos padrões de vida metropolitanos.

Observemos alguns fragmentos da entrevista que confirmam tal afirmação:

Antigamente a vida podia ser mais tranquila, mas não podiam comprar uma TV moderna como a minha, não tinham treinamentos como os que eu faço e também não conheciam tecnologias como este *iPhone* aqui [...] Muita coisa melhorou nessa vida.

Lembro que minha avó tinha só uma TV velha para a família toda [...] Hoje eu tenho uma TV de LED no meu quarto e vou comprar outra para meu filho. Isso é melhoria para todos.

Minha mãe sempre pegava ônibus para trabalhar [...] Agora eu sempre dou carona, ajudo na feira mensal, temos um carro que deixa tudo mais fácil.

Essa loja aqui é popular, mas as coisas que se vende são muito boas. São coisas de luxo com preço barato para o povo. Antes só rico que podia comprar essas coisas todas.

Nunca que meus pais podiam ter um desse aqui [aponta o veículo]. Tinham de vir trabalhar andando ou de bicicleta. Hoje, eu posso ir ao *shopping* de carro, não pego chuva, não chego suado no trabalho, ouço música no conforto e o carro fica aqui... à minha disposição. Se posso comprar um “carrinho” hoje financiado é porque os trabalhadores lutaram para isso.

Obviamente, não queremos ignorar o poder fetichizante das mercadorias, que exercem um deslumbre coercitivo ao invadirem o cotidiano desses trabalhadores. O que nos compete sublinhar é o quanto a popularização de ícones de consumo, outrora distantes de centros urbanos medianos, arrebatou a alma, acentua cisões e promove uma síntese nefasta sobre uma existência social subsumida à ideia de “ter”.

Dessa forma, todos os sentidos físicos e espirituais do homem parecem ter se reduzido a um único: o sentido de ter. Em consequência disso [...] ele diminui à absoluta pobreza não somente os seus sentidos, como também as qualidades de humano. É assim, por conseguinte, que vai surgindo o

homem carente de um conjunto de exteriorização. (Dias, 2011, p. 40).

Imagine que, quase simultaneamente, obras grandiosas foram erigidas em Vitória da Conquista, com pedreiros, arquitetos, engenheiros em trabalho eufórico para erguer a empreitada que lhes foi designada. De repente, aquele “silêncio espacial” foi rompido por transformações profundas, especialmente porque a pequenez do espaço local era confrontada pelo gigantismo do “novo” erguido por guias, caminhões e guindastes.

De igual forma, assim eram vistas as mudanças espaciais: como resultado do interesse de todos os conquistenses. Vitória da Conquista, invadida por estrangeirismos, finalmente tinha “chegado lá”. Este *slogan* se põe nos meandros da ideologia capitalista na atualidade, calcada na disseminação de mercadorias e valores-fetichismo que exalam representações e impõem significados no viés simbólico. É nesse teor que a acumulação flexível dissimula a identidade, acionando-a no momento em que precisa convocar as massas para abraçarem a “causa” capitalista, mas também opondo-se a ela, no momento em que transfere um ideário massificador e higienizador.

Desse modo, tais mudanças, concatenadas às experiências pessoais de vida, remontam formas diferentes de interpretação da atual configuração econômica e social da cidade, seja despertando repulsa ao atual cenário, seja motivando fascínio mediante o poder arrebatador da arquitetura capitalista.

É nesse teor que salientamos o quanto os discursos se vinculam à experiência diária e ao lugar que cada pessoa ocupa, fato evidente nas narrativas experienciadas pelos comerciantes e comerciários que, ao acionarem diferentes trajetórias, posicionam-se segundo expectativas e discursos que permeiam suas práticas sociais. Consequentemente, todo senso de identidade se torna instável, ou seja, totalmente maleável diante de trajetórias diluídas em itinerários de vidas.

Lembremos que o pequeno burguês vê as transformações da economia com grande pesar, ao passo que os trabalhadores já saudam a “nova” configuração comercial da cidade. De todo modo, é interessante transcender binarismos do tipo alienante x alienados, erudito x superficial, profundo x superficial... Não há ponto de vista certo ou errado, existem, na verdade, discursos advindos de locais diametralmente opostos.

## CONCLUSÃO

O início do século XX foi marcado por um avassalador processo expansionista do capital, que impactou, não somente o desenho do espaço urbano de diversas cidades com a edificação de uma arrojada estrutura predial, como também as representações sociais que cada pessoa retrata em seus discursos. Fundamentados nisso, concordamos com a ideia que a reestrutura do “novo” capitalismo flexível captura a subjetividade de pessoas no momento que possui um forte componente simbólico e ideológico (Alves, 2011).

Evidentemente, os discursos aos quais nos referimos são elaborados na experiência cotidiana dos indivíduos, estando ancorados no lócus social ocupado por eles e nas trajetórias pessoais de vida. Logicamente, cada discurso é permeável pelas insinuações ideológicas embutidas na reestrutura produtiva do capital, mas também possui conteúdos articulados à memória vivida ou herdada capaz de inspirar diferentes representações sobre as transformações a que nos referimos.

Entendemos, então, que as identidades, bem como toda conflituosidade dela oriunda, especializam-se à medida que empirizam as formas de existência e interpretação da vida humana metamorfozadas no curso da história. Existir, portanto, é significar a vida e dialogar com as “muitas existências” empirizadas no espaço onde ela acontece.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, G. Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.
- CANCLINI, N. G. Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade. Trad. Ana Regina Lessa e Heloísa Pezza Cintrão. São Paulo: EDUSP, 1997.
- CRUZ, P. “A dura realidade das nossas cidades”. Exame. São Paulo, 02 set. 2013. p. 42. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1048/noticias/a-dura-realidade-das-nossas-cidades?page=1> . Acesso em: 24 de setembro de 2013.
- DIAS, A. N. “A face da terceirização: a reprodução das desigualdades e dos conflitos dos trabalha-

- dores”. 2011. 210 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.
- DRUCK, G. “Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios?”. *Caderno CRH*, Salvador, vol. 24, num. 01, 2011. p. 70-89. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nsp1/a04v24nspe1.pdf> Acesso em: 27 de setembro de 2013.
- HALL, S. “A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções de nosso tempo”. *Educação Realidade*, v. 22, nº 2, 2003. (pp. 15-46).
- \_\_\_\_\_. *Identidade cultural na pós-modernidade*. 9. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1992.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. Trad. Adail Sobral. São Paulo: Loyola, 1993.
- MEDEIROS, J. “O Brasil em 10 vocações: cidades médias – aonde o futuro já chegou”. *Veja*, 01 de Setembro de 2010, p. 98.
- MOSCOVICI, S. *Representações sociais: investigações em Psicologia Social*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- SANTOS, M. *Espaço e Sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978. ■

Elizabeth Borelli

# O trecho norte do Rodoanel Metropolitano de São Paulo

## um olhar socioambiental sobre a espetacularização urbana

### Resumo

Políticas públicas e grandes projetos urbanos contemporâneos enquadram-se no modelo internacional de requalificação e reconstrução das cidades, resultante das transformações do capitalismo mundial. O traçado do trecho Norte do Rodoanel, que abrange áreas da Serra da Cantareira, na região metropolitana de São Paulo, exemplifica essa situação, agravada por uma visão de intervenção urbana voltada à implantação de vias expressas e complexos viários, priorizando o transporte individual. Este artigo visa contribuir para a compreensão desse processo, com base nos conceitos de vulnerabilidade social, desigualdade ambiental e transformações urbanas, bem como na análise da documentação institucional pertinente, incluindo relatórios ambientais e pareceres técnicos relacionados a esse empreendimento. Concluiu-se que o Rodoanel Metropolitano apresenta o perfil típico dos grandes projetos urbanos, como expressão do pensamento neoliberal no modo de pensar e planejar a cidade-espetáculo.

**Palavras-chave:** Espetacularização urbana; Grande projeto urbano; Desigualdade ambiental; Planejamento estratégico urbano; Ocupação urbana.

### Abstract

Public policy and great contemporary urban projects fall under the international model of rehabilitation and reconstruction of cities, derived from changes in world capitalism. The route of the northern section of the Ring Road, which covers areas of the Serra da Cantareira, in the metropolitan region of São Paulo, exemplifies this situation, aggravated by a vision of urban intervention aimed at the implementation of express roads and road complex, prioritizing individual transport. This article aims to contribute to the understanding of this process, based on the concepts of social vulnerability, environmental inequality and urban transformations, as well as the analysis of relevant institutional documentation, including environmental reports and expert opinions related to this venture. It was concluded that the Metropolitan Ring Road has the typical profile of large urban projects as an expression of neo-liberal thinking in thinking and planning the city-spectacle.

**Keywords:** Urban spectacle; Great urban design; Environmental inequality; Urban strategic planning; Urban occupation.

### Elizabeth Borelli

*é professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia da PUC-SP, doutora em Sociologia com Pós-Doutorado em Ciências Sociais.*

eborelli@puccsp.br



## INTRODUÇÃO

O Rodoanel Mário Covas é um megaprojeto de intervenção urbana que tem por proposta oficial desviar do perímetro urbano da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP os veículos de passageiros e de cargas. Iniciado em 1998, sua implantação foi dividida em quatro etapas: o trecho Oeste, que está em operação desde 2002, contando com 32 km; o trecho Sul, com 61 km e aberto ao tráfego desde 2010; o trecho Leste, que se encontra em funcionamento parcial desde 2014, com conclusão prevista para 2015, totalizando 44 km; e o trecho Norte, que terá 43 km, cuja inauguração estava inicialmente prevista para janeiro de 2016, mas foi adiada para 2017. (Dersa, 2015).

O projeto referente ao trecho Norte começou a ser discutido em 2004, em meio a protestos por parte da sociedade e de ambientalistas, sob a alegação de oferecer perigo aos reservatórios que abastecem parcialmente a cidade de São Paulo. Grandes mobilizações populares, à época, conseguiram paralisá-lo, voltando a ser discutido somente em 2009, após a implantação dos trechos Oeste e Sul, e da aprovação da construção no trecho Leste.

O trecho Norte do Rodoanel Metropolitano de São Paulo contará com sete túneis e mais de vinte viadutos, passando pelos municípios de São Paulo, Guarulhos e Arujá. O anel rodoviário irá cortar a região da Serra da Cantareira, considerada uma das maiores florestas urbanas nativas do mundo, com inúmeras nascentes e diversos cursos d'água, exercendo papel fundamental na história do abastecimento de água em São Paulo. Conta com uma área de 64,8 mil hectares, constituindo importante remanescente da Mata Atlântica; elemento de extrema relevância ecológica, foi declarada Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da cidade de São Paulo, pela Unesco, em 1994. Trata-se de uma região onde o trabalho de preservação começou há mais de cem anos, com a desapropriação de fazendas de café, chá e cana-de-açúcar, com o estrito objetivo de recuperar a mata, proteger mananciais e garantir o fornecimento de água da cidade de São Paulo. (Labverde, 2014).

O traçado aprovado está localizado ao sul da Serra da Cantareira, por ser considerado de menor impacto ambiental, com menor movimentação de terra e área desmatada. (EIA/Rima, 2010). Por outro lado, oferece grande impacto social, já que se trata de uma zona de transição entre áreas urbanas e áreas de importância ambiental – regiões estas que já sofrem com a expansão urbana irregular. Para a sua implantação, será necessária a remoção de cerca de 4.200 edificações, incluindo moradias irregulares,

regulares, comércios e equipamentos. Os projetos não garantem a permanência dessas comunidades na região.

Nesse sentido, repete-se a lógica de ação do poder público, referente aos megaprojetos de intervenção urbana, nas cidades globais. As grandes obras, realizadas em relação ao sistema viário ou visando uma melhoria ambiental para a cidade, têm implicado a desocupação forçada de moradores de baixa renda, muitas vezes acompanhada de violência e criminalização de lideranças populares. (Instituto Pólis, 2011).

Este artigo pretende evidenciar a espetacularização que envolve os grandes projetos urbanos, numa perspectiva socioambiental, a partir de um levantamento da literatura pertinente, a título de fundamentação teórica, bem como de uma caracterização da estrutura do projeto do Rodoanel, em seu trecho Norte, tendo como objetivo básico avaliar até que ponto a implantação dessa obra viária poderá provocar danos socioambientais nas escalas regional e local. Essa preocupação justifica-se por ser a construção desse trecho a parte mais polêmica do projeto, considerando-se, ainda, a questão social envolvida, uma vez que sua construção margeará a costa sul da Serra da Cantareira e promoverá a remoção de cerca de quatro mil famílias; destas, pelo menos duas mil serão despejadas. A Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S.A. –, responsável pela obra, firmou um contrato prevendo a construção de apenas seiscentas residências, o que representa cerca de um terço do que seria necessário. (Dersa, 2012).

A metodologia adotada nesta análise pautou-se na pesquisa qualitativa, constando de levantamentos bibliográficos e documentais, em sua fase exploratória. Foram analisados documentos institucionais, como o primeiro Plano de Manejo do Parque Estadual da Cantareira (1974), o novo Plano de Manejo do Parque Estadual da Cantareira (2009) e os Indicadores Ambientais e Gestão Urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo, da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (2008).

O material reunido foi analisado sob a ótica da pesquisa social dos conflitos ambientais gerados pela espetacularização que caracteriza os grandes projetos urbanos, visando à fundamentação de elementos explicativos à problemática socioambiental configurada.

## ESPETACULARIZAÇÃO E GRANDES PROJETOS URBANOS

A década de 1970 representou um ponto de inflexão e reestruturação da economia mundial, evidenciando

a relação entre as novas formas de produção e gestão das cidades capitalistas, como momento de transição de um modelo fordista-keynesiano para um processo de acumulação flexível, sob a influência do pensamento neoliberal (Harvey, 2000).

Por outro lado, a partir das duas últimas décadas do século XX, a questão ambiental passou a ser interpretada sob a ótica da globalização, mobilizando amplos setores da sociedade civil e do Estado, iniciando-se, então, o seu processo de institucionalização através de políticas públicas.

Nesse enfoque, os temas ambientais passam a se sujeitar à visão administrativa, incluindo soluções aceitáveis do ponto de vista político e econômico, ficando as questões ambientais condicionadas aos interesses organizados nos setores público e privado da economia. Contudo, no Estado democrático moderno não há consenso entre as diferentes visões de mundo, o que torna os conflitos elementos de caracterização da nossa própria sociedade. Nos processos de licenciamento de obras estatais, essa ampla gama de interesses em disputa confronta-se com diferentes lógicas para a gestão dos bens públicos de uso comum. (Alonso e Costa, 2000).

A partir da década de 1990, ocorre uma progressiva especialização na área, observando-se uma nítida segmentação em subáreas de conhecimento e um aprofundamento teórico e metodológico. Assim, se por um lado, tem-se uma literatura voltada à perspectiva do desenvolvimento sustentável, da gestão ambiental e das políticas públicas, por outro, emerge a preocupação com estratégias de ação do movimento ambientalista, com novas percepções acerca do meio ambiente e, mais recentemente, com a questão dos conflitos ambientais. (Vieira, 1992).

Quando se tem em pauta processos de licenciamento de grandes obras estatais, surge a questão da disputa de interesses, com base nas diferentes visões de gestão da coisa pública, com conceituações importantes sob a ótica da Ecologia Política e da Economia Ecológica. (Ferraz, 2012).

A Ecologia Política estuda conflitos ecológicos distributivos; constitui um campo criado por geógrafos, antropólogos e sociólogos ambientais. O enfrentamento constante entre meio ambiente e economia, com suas vicissitudes, suas novas fronteiras, suas urgências e incertezas, é analisado pela Economia Ecológica (Martinez-Alier, 2007, p. 15).

Little (2006) conceitua três tipos de conflitos ecológicos distributivos, quais sejam: conflitos em torno da disputa pelo controle sobre os recursos naturais, tais como disputas sobre a exploração ou não desses

recursos; conflitos em torno dos impactos sociais ou ambientais, gerados pela ação humana, tais como a construção de grandes obras de infraestrutura urbana; conflitos em torno de valores culturais e modo de vida, isto é, conflitos envolvendo o uso e os serviços ambientais. Afirma, ainda, que:

Um olhar antropológico pode enxergar conflitos latentes que ainda não se manifestaram politicamente no espaço público formal, porque os grupos sociais envolvidos são politicamente marginalizados ou mesmo invisíveis ao olhar do Estado. (Little, 2006, p.92).

Para Santos (2007), o Estado faz a distinção central entre o legal e o ilegal, dentro da lógica do pensamento abissal, que consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo estas últimas estabelecidas através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo “deste lado da linha” e o “do outro lado da linha”. A divisão é tal que o “outro lado da linha” desaparece enquanto realidade, tornando-se inexistente, incompreensível e é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo.

A modernidade ocidental, em vez de significar o abandono do estado de natureza e a passagem à sociedade civil, significa a coexistência de sociedade civil e estado de natureza, separados por uma linha abissal com base na qual o olhar hegemônico, localizado na sociedade civil, deixa de ver e declara efetivamente como não existente o estado de natureza. O presente que vai sendo criado do outro lado da linha é tornado invisível ao ser reconceitualizado como o passado irreversível deste lado da linha. (Santos, 2007, p.74).

O traçado do trecho Norte do Rodoanel Mário Covas, na Região Metropolitana de São Paulo, é um caso concreto que ilustra essa condição, cuja alternativa escolhida foi a intervenção do projeto em regiões ocupadas por favelas, em áreas de proteção ambiental e de grande vulnerabilidade socioambiental, ou seja, onde se evidencia a situação dos “dois lados da linha”. Ao se escolher um traçado atravessando toda a zona de amortecimento ao sul do Parque Estadual da Cantareira, incluindo diversos bairros de baixa renda, precária infraestrutura urbana e áreas verdes, optou-se por interferir em regiões ocupadas por favelas, em áreas de proteção ambiental, afetando, na maior parte, cidadãos pobres, pequenos proprietários em situação imobiliária irregular e com menor capacidade de representação jurídica diante de conflitos dessa natureza.

As ações de reestruturação urbana, envolvendo operações para reconversão de territórios e grandes projetos urbanos, inserem-se no bojo das políticas urbanas neoliberais, formuladas no âmbito de uma economia internacional que valoriza projetos de cidade competitivos. Num contexto de fragmentação, essas ações urbanas procuram integrar simbolicamente a cidade e envolvê-la em uma “política-espetáculo”. (Acsehrad, 2009).

O espetáculo se apresenta como um instrumento de unificação (Debord, 1967), implicando a valorização da imagem da cidade a partir de modelos internacionalmente aceitos, atribuindo a determinados espaços urbanos um protagonismo especial no processo de renovação urbana.

Os processos e projetos de urbanização das cidades seguem uma lógica orientada pela concorrência de mercado e pela globalização homogeneizadora, provocando mudanças na produção do espaço urbano, dentro de uma perspectiva de renovação, na qual a cidade é reinventada e recebe nova identidade: é a transformação do espaço urbano através da espetacularização das cidades. Essa política se embasa no planejamento urbano estratégico, com origem na contextualização do neoliberalismo dos anos 1990 e no novo conceito de urbano decorrente.

Os grandes projetos urbanos – como o Rodoanel Metropolitano – fazem parte do chamado neourbanismo, que propõe novas formas de requalificação e reestruturação da cidade, instrumentalizado pelo planejamento estratégico urbano, sob a influência do pensamento neoliberal, em detrimento dos planos diretores e estatutos das cidades. (Ascher, 2004).

O modelo do neourbanismo caracteriza-se pela promoção de empreendimentos que têm por meta atender aos interesses do mercado – os grandes projetos urbanos – que exercem um papel central na reconstrução da dinâmica das malhas urbanas.

Algumas análises (Bienenstein et alii, 2011) destacam a importância dos impactos socioespaciais decorrentes da implantação dos grandes projetos urbanos; questionam, também, a transformação da cidade em mercadoria, levantando a preocupação com os danos causados às populações atingidas pela intervenção dos interesses do capital em determinadas regiões das cidades.

Constata-se que o espaço urbano vem sendo progressivamente transformado em mercadoria, assumindo contornos estratégicos e políticos ao mesmo tempo, já que o espaço é “locus e meio de poder”. Como o valor de troca se impõe ao uso do espaço, as formas de apropriação passam a ser determinadas, cada vez mais, pelo mercado. Assim, o acesso ao espaço realiza-se pela intermediação do mercado, o que

impõe profundas mudanças aos modos de uso e de consumo, com o aprofundamento da separação entre espaço público e espaço privado e o fortalecimento do processo de especulação. (Lefèbvre, 2000).

Castells e Borja (1996) entendem que uma cidade que exclui ou marginaliza uma parte importante da sua população, ou, mais precisamente, oferece-lhe condições de vida dificilmente suportáveis, torna-se inviável. A insegurança pública, o tempo consumido na mobilização cotidiana e a degradação dos espaços públicos e, em geral, do meio ambiente urbano, envolvem, também, custos econômicos. Assim, um modelo que pressupõe uma cidade competitiva, deveria valorizar a capacidade de integração sociocultural da grande maioria da sua população.

Contudo, a implantação das novas práticas de gestão urbana não vem ampliando os canais de debate com a sociedade, nem incluindo, tampouco, a preocupação com a problemática socioambiental. Esta análise pretende, de forma suplementar, abordar essas questões inerentes aos grandes projetos – no caso, ao Rodoanel Metropolitano.

## DESIGUALDADE AMBIENTAL, VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E TRANSFORMAÇÕES URBANAS

Julga-se oportuno que a análise das questões socioambientais seja tecida à luz das transformações urbanas.

A desigualdade ambiental pode ser definida como a exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental. Alves (2007) parte da hipótese de que os riscos ambientais são distribuídos de forma desigual entre os diferentes grupos sociais, assim como a renda e o acesso a serviços públicos. Assim sendo, a desigualdade ambiental tem origem na desigualdade social, com acesso diferenciado dos indivíduos à qualidade ambiental.

No caso da cidade de São Paulo, a progressiva ocupação do espaço urbano ocorre a partir da expansão da cidade em direção à periferia e aos municípios vizinhos, tendo-se delegado ao capital privado as providências relacionadas à ocupação do solo urbano, particularmente no que se refere à habitação e ao transporte.

Bonduki (2011) considera o modelo de crescimento – predominante há décadas na cidade – insustentável, baseado na expansão ilimitada da mancha urbana, na prioridade para o automóvel, na excessiva impermeabilização do solo, na formação de periferias carentes de infraestrutura, serviços e empregos,

denotando sinais claros de colapso na gestão urbana.

A prioridade ao automóvel, que marcou a visão de progresso do século XX, caracterizada pela implantação de vias expressas e de complexos viários, agravou o problema da mobilidade urbana, já que os investimentos públicos foram canalizados para a ampliação do viário em detrimento do transporte coletivo. Isso vem ocorrendo desde o Plano de Avenidas, através de uma proposta de abertura de avenidas radiais e anéis perimetrais que, dos anos 1930 ao final dos anos 1960, norteou as insuficientes obras públicas na cidade. (Bonduki, 2011).

Desde a década de 1970, vem se intensificando, em São Paulo, o fenômeno da periferização, com incorporação de uma vasta área à mancha urbana da megalópole, muitas vezes pela ocupação de terras por loteamentos clandestinos e favelas, num modelo de ocupação urbana nitidamente polarizada e desigual, que reflete a lógica socioespacial da cidade.

A literatura sobre a questão urbana no Brasil indica que a expansão das áreas periféricas está relacionada à procura por habitação em áreas com baixo preço da terra, provocando um aumento das ocupações precárias, como favelas e loteamentos irregulares, em áreas sem infraestrutura e expostas a risco e degradação ambiental (Bonduki; Rolnik, 1982; Smilka, 1993; Maricato, 1996).

Os bairros que surgiram acompanharam o padrão periférico de expansão urbana que caracterizou o crescimento de São Paulo, particularmente nos anos de 1970. Os arruamentos penetraram em áreas onde o solo é mais vulnerável à erosão e com altas declividades – o que as tornam inadequadas à urbanização. Sem dispor de infraestrutura urbana, de equipamentos sociais e distantes do transporte coletivo, grande número de trabalhadores autoconstruíram suas casas em lotes, na maioria das vezes ilegais, adquiridos através de longos financiamentos.

A dinâmica de urbanização nas regiões periféricas faz com que grande parte das áreas urbanas de risco e proteção ambiental esteja ameaçada pelas ocupações precárias de uso habitacional de baixa renda, por absoluta falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais (Maricato, 2003).

A partir de 1975, a ocupação passou a ser legalmente subordinada à Lei de Proteção dos Mananciais e à legislação de zoneamento industrial. Contudo, a legislação relativa aos mananciais foi insuficiente para conter o avanço da urbanização e a degradação ambiental dessas áreas, uma vez que os preços dos terrenos – praticamente excluídos do mercado imobiliário formal – tornaram-se extremamente baixos. A depreciação do valor da terra, aliada a outros fatores, como uma inadequada política habitacional,

teve como efeito a expansão desenfreada de favelas e loteamentos clandestinos.

Os grupos de mais baixa renda tendem a residir nessas áreas pelo fato de elas se constituírem nas únicas opções acessíveis a essa população, seja porque são públicas e/ou de preservação, seja porque são muito desvalorizadas no mercado de terras, devido às características de risco e à falta de infraestrutura urbana. (Alves, 2007). O expressivo crescimento demográfico e a expansão horizontal das áreas periféricas mais distantes, na metrópole paulistana, têm contribuído para o aumento da heterogeneidade das periferias e para o crescimento da pobreza e vulnerabilidade social e ambiental.

Assim, até o início da década de 1980, as camadas sociais de baixa renda da população tinham, como alternativa, moradias em loteamentos localizados nas regiões periféricas, geralmente, desprovidos de infraestrutura urbana, predominando a autoconstrução. A partir daí, a expansão metropolitana de São Paulo vem acontecendo com base na incorporação de áreas até então consideradas periféricas, caracterizando uma reversão do padrão de crescimento periférico da cidade.

Na década de 1990, houve um aumento da ocupação ilegal de terras e a compra de terrenos em loteamentos irregulares, sem título de propriedade, localizados em áreas de baixo custo, sem atendimento às exigências legais, em áreas irregulares e impróprias, encostas, várzeas, córregos e, principalmente, áreas de proteção ambiental como reservas da Mata Atlântica e áreas de mananciais, provocando a degradação do meio ambiente. (Jacobi, 1998).

Apesar da reversão do crescimento demográfico, no período de 1991 a 2000, registrou-se um aumento populacional da ordem de 23% nas áreas limítrofes do município de São Paulo, numa configuração de urbanização pobre, com aglomerações amontoadas em traçados irregulares, fundindo favelas e loteamentos em encostas e vales. (Kowarick, 2009).

De acordo com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade –, os padrões de expansão populacional observados nos últimos anos têm causado uma crescente pressão sobre as áreas de preservação ambiental e de proteção de mananciais. Observa-se um progressivo processo de expansão e periferização das favelas na cidade de São Paulo, muitas vezes localizadas em fundos de vale e beira de córregos, com risco de enchentes, ou, ainda, em encostas com acentuada declividade e grande propensão à erosão, configurando situações de desigualdade ambiental. (Torres; Marques, 2001).

Em alguns espaços da periferia, verifica-se intensa concentração de indicadores negativos, sugerindo a presença de pontos críticos de vulnerabilidade social

e ambiental, revelando a existência de uma espécie de periferia da periferia. (Torres; Marques, 2005).

Pesquisa realizada por meio de metodologias de geoprocessamento, a partir de dados divulgados pela Fundação IBGE, mostrou que as áreas onde a população de São Paulo cresceu mais significativamente, entre 1991 e 2010, foram, simultaneamente, áreas de risco ambiental – ou seja, próximas de cursos d’água ou com altas declividades – e áreas pobres e periféricas, revelando um aumento da desigualdade ambiental na cidade – o que confirma a existência de correlação positiva entre maior exposição a risco ambiental e piores condições socioeconômicas. (Alves, 2007).

O risco ambiental não se distribui de forma aleatória entre os diversos grupos sociais, mas segue os padrões de desigualdade e segregação social que marcam a estruturação das cidades. São exatamente as populações menos favorecidas, por características de renda, escolaridade, cor, gênero, que residem ou utilizam os territórios de maior vulnerabilidade ambiental que se superpõe à vulnerabilidade social.

Para fins metodológicos e analíticos, Alves (2006) define a vulnerabilidade socioambiental como a sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental), sendo a combinação dessas duas dimensões considerada uma situação de vulnerabilidade socioambiental.

Para Jacobi (2004), os riscos e as vulnerabilidades decorrem da complexidade do processo de transformação do cenário urbano, progressivamente ameaçado e afetado por riscos e agravos socioambientais. Dada a estreita relação entre riscos urbanos e uso e ocupação do solo, os impactos socioambientais constituem, efetivamente, situações de risco ambiental urbano na medida em que, num determinado momento e em determinadas circunstâncias, teriam a capacidade de causar danos diretos à saúde, ao conforto e à qualidade de vida, podendo comprometer seriamente o exercício das funções urbanas, além de concorrer para a degradação da base física da cidade, dada a relação direta entre exposição a riscos ambientais e precariedade de acesso a serviços públicos. A própria ausência de infraestrutura urbana (água, esgoto, coleta de lixo, canalização de córregos etc.) expõe as populações residentes nessas áreas a riscos ambientais.

Na Região Metropolitana de São Paulo, não obstante a melhoria dos indicadores sociais relativos às periferias, nas duas últimas décadas, constata-se a existência de grandes diferenciais de condições de vida e de acesso a serviços públicos, com a presença de áreas extremamente pobres e carentes de equi-

pamentos e serviços espalhadas por toda a periferia metropolitana.

Vale ainda destacar que boa parte da literatura brasileira sobre segregação socioambiental tende a considerar como dado que os riscos sociais, em geral, concentram-se, espacialmente, no anel externo das regiões metropolitanas. Essa visão associa-se à caracterização das periferias urbanas como locais com falta de investimentos públicos e de acesso a bens e serviços essenciais, além de indicadores socioeconômicos frágeis.

Pesquisas indicam que áreas com alta vulnerabilidade ambiental apresentam condições socioeconômicas significativamente piores, o que revela a existência de áreas críticas, onde ocorre uma forte concentração de problemas e riscos sociais e ambientais. Portanto, os grupos sociais com maiores níveis de pobreza e privação social (e, portanto, com menor capacidade de reação às situações de risco) vão residir nas áreas com maior exposição ao risco e à degradação ambiental, configurando-se situações de alta vulnerabilidade socioambiental.

## O TRAÇADO DO TRECHO NORTE DO RODOANEL

No cenário da nova organização global, fundamentada nos princípios do neoliberalismo, cidades na busca do status de “cidades globais” valorizam a necessidade de se mostrar competitivas e de apresentar elementos inovadores que atestem sua modernidade (Deboulet, 2010).

No Brasil, essa questão adquire capital importância, mais precisamente na Região Metropolitana de São Paulo, onde diversas intervenções de grande amplitude vêm sendo instaladas desde o final do século XX. (Ferreira, 2010). Exemplos disso são os projetos de intervenção urbanística no município de São Paulo, chamados “Operações Urbanas”, que vêm sendo realizados em diversos pontos da cidade. É seguindo essa lógica neoliberal, na qual o Estado se une ao capital privado para solucionar problemas consequentes de uma urbanização descontrolada, que se realizam os grandes projetos urbanos na metrópole paulista, como o Rodoanel Mário Covas.

O projeto vem sendo implantado desde o final da década de 1990, sendo apresentado pelo governo do Estado de São Paulo como uma solução capaz de enfrentar os problemas logísticos de transporte de mercadorias e circulação. Trata-se de uma grande infraestrutura urbana que, quando concluída, irá interligar na sua totalidade as rodovias que chegam à metrópole, dada a sua forma de anel viário.

O complexo urbano viário denominado Rodo-

anel Mário Covas foi elaborado a partir de experiências já realizadas com projetos similares em outras metrópoles mundiais. Trata-se de uma rodovia urbana, em forma de anel, instalada em áreas fortemente urbanizadas da periferia, abrangendo, também, áreas protegidas legalmente pela legislação ambiental.

O traçado do Rodoanel passa por algumas das cidades que compõem a Região Metropolitana de São Paulo, cortando setores considerados periféricos do território metropolitano, numa distância entre 20 e 40 km do centro da cidade de São Paulo, evitando que caminhões e automóveis que atravessam a metrópole paulistana sejam desviados da região central, aliviando a circulação interna. (Guaiati, 2013).

O projeto apresenta pontos relevantes, como a grande quantidade de atores envolvidos nas negociações, os impactos externos que estão contribuindo para a transformação urbana da metrópole, as formas de gestão e de governança estabelecidas, o grande volume de capital financeiro necessário para a construção, envolvendo interação entre os setores público e privado. (Lungo, 2007).

Algumas características do projeto chamam a atenção, são estas: o Rodoanel é um complexo viário pagante, através de pedágios aos usuários; os transportes coletivos urbanos são proibidos de circular no complexo; trata-se de um sistema fechado, no qual apenas nos pontos de interconexão com as rodovias é possível a entrada no complexo viário; os trechos Norte e Sul cortam grandes áreas de proteção ambiental. Tais características vêm acentuar o processo de reprodução da segregação socioespacial da metrópole. (Guaiati, 2013).

O limite sul do Parque da Cantareira sofre a pressão do avanço da urbanização metropolitana, predominantemente com baixa qualidade urbana e ambiental, enquanto ao norte ocorrem áreas com ocupação antrópica menos densa, entremeada de remanescentes com cobertura florestal conservada, em uma matriz ainda importante do ponto de vista de suporte à biodiversidade.

O trecho Norte do Rodoanel é considerado por muitos como o mais controverso, por estar no contexto de uma série de unidades de conservação de importância maior: o Parque Estadual da Cantareira e, dependendo da macrodiretriz de traçados que se considera, o Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal), a APA Cabuçu-Tanque Grande, os parques estaduais do Juqueri, de Itapetinga e de Itaberaba, parques lineares e potenciais unidades de conservação municipais paulistanas. (Sabbag, 2011).

A macrodiretriz escolhida, a interna, ao sul do Parque Estadual da Cantareira, evita o cruzamento de áreas ambientalmente mais sensíveis, localizadas

ao norte do parque. Por outro lado, essa macrodiretriz adentra mais o tecido urbano, gerando maiores impactos de natureza social.

Não obstante, os impactos da obra vão além desses impactos diretos. Causa preocupação o papel do Rodoanel, em quaisquer de seus trechos, como indutor de novas ocupações territoriais, devido ao extraordinário aumento de acessibilidade por ele gerado. Esse potencial indutor tem sido amplamente discutido em todas as etapas anteriores de licenciamento da obra e é especialmente preocupante nas proximidades dos entroncamentos que dão acesso à rodovia. O aumento da urbanização, mais que o impacto direto da faixa de domínio da rodovia, é o maior fator deteriorador dos serviços ecossistêmicos.

Por outro lado, não há como desvincular a rodovia dessa realidade instalada, de disputa do espaço urbano, em que os equipamentos e obras públicas podem mitigar ou agravar determinadas situações. O Rodoanel, enquanto obra setorial, e suas medidas mitigadoras possuem limitações para solucionar futuros impactos adversos de sua instalação, considerando-se que estão desconectados de uma gestão metropolitana agregada.

Uma intervenção de tal porte em zonas urbanas ou periurbanas deveria estar estruturada numa ação governamental de amplo escopo, com instrumentos efetivos de controle territorial, responsabilidades compartilhadas, criação e integração de sistemas, estruturação dos poderes públicos municipais para gestão dos impactos gerados pela obra, enfim, algo mais próximo do conceito de governança territorial.

Analisando o Relatório de Impacto Ambiental do projeto, observa-se que não foi abordada a questão dos impactos de intervenções públicas nas últimas décadas na região da fronteira sul da Serra da Cantareira, bem como a identificação dos principais agentes indutores do crescimento desordenado, especialmente mecanismos de compra e venda de “lotes” ou moradias, em um processo com regras próprias, sem registros ou documentos.

Se os planos diretores não estabeleceram expansão urbana e as ocupações ocorreram de forma desordenada sem a rodovia, o processo de gestão do território falhou e se faz necessária uma identificação dos agentes para adoção de estratégias integradas. São análises que podem levar a ações mais específicas de monitoramento da mancha urbana, bem como de reposicionamento quanto à qualificação dessa obra como elemento de contenção do espraiamento irregular urbano.

De acordo com estudos realizados pelo LabCidade/NEP, as ocupações na última década na região de fronteira foram diretamente fortalecidas pela im-

plantação de obras públicas em regiões de fragilidade ambiental, associadas a políticas habitacionais municipais de caráter indenizatório mínimo, transformando essas regiões em um grande estoque de terras para um “mercado imobiliário informal”. Tais processos já ocorrem na região e, adicionando-se o grande número de remoções previstas no projeto e as formas de indenização, é importante que sejam planejados em conjunto com os municípios, com definições de responsabilidades claras entre o empreendedor e o governo local. Além disso, o mecanismo de mercado imobiliário informal deve ser combatido através de esclarecimentos à população e efetiva fiscalização integrada entre gestores municipais, órgãos de controle e a gestão ambiental das rodovias. (Instituto Florestal, 2012).

Segundo a avaliação constante do parecer mais recente emitido pelo Conselho Gestor da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo – RBCV –, para o processo de licenciamento do trecho Rodoanel Norte, “ainda subsistem várias lacunas de informações técnico-científicas e de gestão que impedem uma apreciação mais adequada sobre os impactos da obra”. (CN-RBMA, 2013). Assim sendo, torna-se preocupante a execução plena do projeto, face à constatação de restrições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a magnitude de um projeto da dimensão do Rodoanel, cabe uma reflexão em termos de suas implicações no plano urbano e ambiental metropolitano, passando por espaços da periferia, no sentido de se avaliar reações aos impactos da intervenção urbana. Com a instalação de um acesso ao Rodoanel, ocorrerá, inevitavelmente, uma maior valorização das terras próximas, aumentando a sua atratividade. O Rodoanel é um instrumento poderoso para a reprodução do capital imobiliário e, no trecho Oeste, já densamente ocupado, os poucos terrenos vazios, ou aqueles antes ocupados por pequenas favelas, têm cedido lugar a condomínios fechados verticais, para a classe média, o que exemplifica que há um deslocamento populacional dentro da metrópole promovido pela instalação do Rodoanel.

Cabe também destacar que o acesso à rodovia só pode ser realizado em poucos pontos, sendo que, em sua maioria, ocorrem nos entroncamentos com as rodovias que chegam à metrópole. Assim, se antes do Rodoanel, os espaços considerados de difícil acesso já eram alvo de intensa ocupação e especulação imobiliária, depois dele, redundará na intensificação do processo; observa-se, inclusive, que, em vários

pontos, a população local criou acessos clandestinos. Esse movimento parece sinalizar que o processo de segregação socioespacial está se reproduzindo na metrópole, pois populações com maior renda passam a ocupar espaços anteriormente ocupados por populações de baixa renda – que, abandonando esses espaços valorizados, irão se deslocar para áreas de valor mais acessível, cada vez mais distantes, na hiperperiferia da metrópole.

Por outro lado, ao longo dos dois trechos, polos logísticos de mercadorias, e mesmo algumas indústrias, já se instalaram nos pontos de acesso ao Rodoanel, dotando essa parte do território da periferia de novas funções urbanas. As indústrias – que atendem aos interesses do capital privado –, ainda que restritas às proximidades dos pontos de conexão do complexo, são suficientes para provocar um adensamento urbano e uma mudança no padrão de ocupação do solo.

Embora no projeto inicial do Rodoanel não constasse o pagamento de pedágios para utilização do sistema, a decisão política de transformar o projeto em parceria público-privada, com o objetivo de captar recursos no sistema privado e permitir que o setor privado participe da gestão do complexo, os pedágios foram implantados. Embora para o transporte de cargas ainda seja compensador utilizar os pedágios, para a população em geral, os pedágios, além de aumentarem os custos de transporte, impedem que as populações de baixa renda se beneficiem do sistema.

Assim, as populações pobres acabam sendo duplamente excluídas do sistema, em função da quase inexistência de transporte público no complexo, que se torna, portanto, mais um fator de reprodução do processo de segregação socioambiental na cidade.

Nessas condições, pode-se dizer que, em linhas gerais, o traçado do trecho Norte do Rodoanel não cumpre o papel de promover ganhos socioambientais em termos urbanos regionais, com base nos seguintes pontos: a real contribuição da obra em termos de transporte público, face ao alto investimento que representa; a quantidade de desapropriações inerentes ao empreendimento; o potencial de exploração imobiliária na Serra da Cantareira, bem como de novas ocupações irregulares pela população pobre desapropriada; desmatamento e impactos ambientais provocados sobre os mananciais; riscos ambientais e acidentes, dada a natureza das cargas transportadas.

Constata-se que, apesar das transformações no entorno da malha urbana, as intervenções promovidas pelo Rodoanel não atendem à integração como um todo e não favorecem a redução das desigualdades socioambientais.

Em resposta à questão inicial da pesquisa, a partir da análise dos embates mencionados, pode-se concluir que o Rodoanel Metropolitano apresenta o perfil típico dos grandes projetos urbanos, como expressão do pensamento neoliberal do modo de pensar e planejar a cidade-espetáculo..

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Acselrad, H. (org.). Rio de Janeiro, DP&A/ Lamparina, 2009.
- ALONSO, A. e COSTA, V. “Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil”. In: Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clasco, Rio de Janeiro, 22 e 23 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.fllch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/Angela.pdf>. Acesso em: 20/11/2013.
- ALVES, H. P. da F. “Desigualdade ambiental no município de São Paulo: análise da exposição diferenciada de grupos sociais a situações de risco ambiental através do uso de metodologias de geoprocessamento”. In: Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v. 24, n. 2, jul-dez., 2007.
- ALVES, H. P. da F. “Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais”. In: Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v. 23, p. 43-59, n. 1, jan-jun., 2006.
- ASCHER, F. “Los Principios del Nuevo Urbanismo”. In: Nuevos Principios del Urbanismo. Alianza Editorial, 2004. Disponível em <[http://cafede-lasciudades.com.ar/carajillo/2\\_art5.htm](http://cafede-lasciudades.com.ar/carajillo/2_art5.htm)>. Acesso em 13/12/13.
- BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F.; et alii. “O que está em jogo? Contradições, tensões e conflitos na Implementação do Pan-2007”. In: MASCARENHAS, G.; BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. O jogo continua: megaeventos esportivos e cidades. Rio de Janeiro, UERJ, 2011.
- BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. In: Estudos avançados, São Paulo, vol.25 no.71, Jan./Abr. 2011.
- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. “Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”. In: MARICATO, E. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- CASTELLS, Manuel & e BORJA, Jordi. “As cidades como atores políticos”. In: Revista Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, Nº 45, julho/ 1996, p 152/166.
- CONSELHO NACIONAL DA RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA - CN-RBMA. Defesa da Serra da Cantareira em São Paulo-SP, 2013.
- DEBORD, G. A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro, Contraponto, 1997.
- DEBOULET A. “Urban highways as an embodiment of mega and elite projects: a new real of conflicts and claims in three middle eastern capital cities”. In: Built Environment, vol. 36, n. 2, p. 146-161, 2010.
- DERSA. Liberação de edital e pré-qualificação para licitação do trecho norte, 2012.
- \_\_\_\_\_. Rodoanel Norte, 2015. Disponível em: <http://www.dersa.sp.gov.br>. Acesso em: 30/04/2015.
- EIA/RIMA. Rodoanel Mário Covas. “Trecho Norte”. In: Estudos Ambientais, São Paulo, 2010.
- FERRAZ, I. “Audiências públicas como espaço para visibilidade de conflitos socioambientais”. In: Congresso internacional interdisciplinar em sociais e humanidades.
- Niterói: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 03 a 06 de Setembro de 2012.
- FERREIRA, J.S.W. “Cidades para poucos ou para todos? Impasses de democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: Oliveira, F. Hegemonia às avessas. São Paulo, Boitempo, 2010.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. Parecer Técnico RBCV sobre o Trecho Norte do Rodoanel, 2011.
- GUAIATI, A.J. “Grandes projetos e mutações urbanas nas metrópoles do Sul: o caso do anel viário Rodoanel Mário Covas na região metropolitana de São Paulo”. Investigações iniciais. Disponível em: <http://www.crh.archi.fr/>. Acesso em 01/12/2013.
- HARVEY, D. Spaces of Hope. Berkeley, University of California Press, 2000.
- INSTITUTO FLORESTAL. Análise do acolhimento das recomendações do Conselho de Gestão da reserva da biosfera do cinturão verde da cidade de São Paulo no processo de licenciamento do empreendimento Rodoanel trecho norte, 2012. Disponível em [xa.yimg.com/.../SINTESE\\_RBCV\\_SOBRE\\_ACOLHIMENTO\\_RECOMENDACOES\\_TRECHONORTE\\_VERSAO3.0\\_26\\_12\\_12.PDF](http://xa.yimg.com/.../SINTESE_RBCV_SOBRE_ACOLHIMENTO_RECOMENDACOES_TRECHONORTE_VERSAO3.0_26_12_12.PDF). Acesso em



- 03/01/2014.
- INSTITUTO PÓLIS. O impacto dos megaprojetos e as violações do direito à cidade, 2011. Disponível em <http://terradereitos.org.br/2011/02/04/o-impacto-dos-mega-projetos-e-as-violacoes-do-direito-a-cidade/>. Acesso em 02/05/15.
- JACOBI, P. “Impactos socioambientais urbanos: do risco à busca de sustentabilidade”. In: MENDONÇA, F. A. (org.). Impactos Socioambientais Urbanos. Curitiba, UFPR, 2004.
- JACOBI, P.(coord).São Paulo: ocupação do solo e degradação socioambiental. São Paulo, Cadernos Cedec nº 66, 1998.
- KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo, Ed. 34, 2009.
- LABVERDE. Urbanismo sustentável. Laboratório Verde. v.1,n.9 (2014) . São Paulo: FAUUSP, 2014.
- LEFÈBVRE, H. La production de l'espace. Paris, Anthropos, 2000.
- LITTLE, P. E. “Ecologia Política como Etnografia: um guia teórico e metodológico”. In: Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, 2006.
- LUNGO, M. “Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latino-americanas”. Lincoln Institute, 2002. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/946\\_Grandes-proyectos-urbanos--Desaf%C3%ADo-para-las-ciudades-latinoamericanas](http://www.lincolninst.edu/pubs/946_Grandes-proyectos-urbanos--Desaf%C3%ADo-para-las-ciudades-latinoamericanas). Acesso em: 20/12/2013.
- MARICATO, E. MetrÓpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. “MetrÓpole, legislação e desigualdade”. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, ago. 2003.
- MARTÍNEZ ALIER, J.El ecologismo de los pobres. Barcelona, Icaria, 2005.
- SANTOS, B. de Sousa. “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”. In: Novos Estudos Cebrap 79, novembro (71-94). São Paulo, 2007.
- SÃO PAULO (Estado). “Secretaria do Meio Ambiente”. Gestão ambiental. SABBAGH, R.B. São Paulo: SMA, 2011.
- SEADE. “Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Atualização dos dados censitários de favelas e loteamentos irregulares de São Paulo”, Relatório Analítico, 2008. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br>. Acesso em 01/12/2013.
- SMOLKA, M. “Meio ambiente e estrutura urbana”. In: MARTINE, G. (Org.). População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições. Campinas, Editora da Unicamp, 1993.
- TORRES, H. “A fronteira paulistana”. In: MARQUES, E.; TORRES, H. (Orgs.). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo, Editora Senac, 2005.
- TORRES, H. e MARQUES, E. (2001). “Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano”. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4, Brasília, INEP, 2001.
- VIEIRA, P. F. “A problemática ambiental e ciências sociais no Brasil. 1980-1990”. In: BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais,n. 33. Rio de Janeiro, 1992. ■

Laboratório de Estudos sobre Cidades, Culturas Contemporâneas e Urbanidades (LECCUR/UFPB)

# Fotografando a experiência na cidade

Esse ensaio fotográfico foi produzido especialmente para a revista e-metropolis a partir da seleção de fotografias feitas por pedestres em 2014 em diversos bairros da cidade de João Pessoa–PB. Tais imagens fazem parte de um trabalho colaborativo desenvolvido entre o Laboratório de Estudos sobre Cidades, Culturas Contemporâneas e Urbanidades (LECCUR/UFPB) e participantes voluntários que realizam seus trajetos cotidianos a pé ou com auxílio do transporte público.

A realidade da cidade contemporânea nos coloca diante de questões cada vez mais complexas e mostra a necessidade de apreender novas formas de sentir e entender a multiplicidade dos seus espaços. Logo, o caminhar, além de ser uma parte inevitável da nossa vida, também é um modo de experimentar a cidade, de vivenciá-la, sentir seus ritmos, cheiros, permitindo uma outra percepção do entorno cotidiano.

Este ensaio busca contribuir com a reflexão sobre a importância da experiência urbana e dos novos modos de apreensão da cidade contemporânea, uma vez que explora a visão do pedestre acerca do espaço urbano que vem sendo produzido pelas atuais gestões públicas. Através do recurso foto-

gráfico, buscamos articular o uso de imagens com narrativas visuais com o intuito de compreender os sentidos produzidos pelos pedestres acerca das suas experiências cotidianas. Para tanto, os participantes receberam uma câmera fotográfica descartável e foi solicitado que tirassem fotos que retratassem suas experiências e registrassem seus percursos diários.

As imagens desse ensaio foram orientadas pelas seguintes categorias: insegurança, desconforto, proteção, convívio e surpresa.

Tais imagens são fragmentos que revelam problemas importantes observados no cotidiano da cidade, bem como o descaso do poder público frente às exigências qualitativas condizentes com um espaço bem equipado, acessível e confortável, colocando o pedestre em situação de desvantagem. Contudo, as imagens também descortinam um pedestre em constante adaptação ao mundo contemporâneo, que em meio aos obstáculos do dia a dia consegue buscar alternativas de superação e expressar, através da fotografia, aspectos que passam muitas vezes despercebidos, mas que são indispensáveis no entendimento dos acontecimentos inerentes à vida e ao convívio na cidade. ■

Cotidiano e narrativas visuais de pedestres

Laboratório de Estudos sobre Cidades, Culturas Contemporâneas e Urbanidades (LECCUR/UFPB)

Coordenação de Marcela Dimenstein.

*Insegurança: Ruas desertas - Bairro de Tambauzinho*  
Por Surama Batista. Foto em filme 35 mm.



*Desconforto: Moradores de rua - Bairro de Manaira*  
Por Maiara Assunção. Foto em filme 35 mm.



*Desconforto: Verticalização acentuada - Bairro de Brisamar*  
Por Anne Camila Cesar. Foto em filme 35 mm.

Desconforto: Sujeiras nas ruas e paradas de ônibus - Bairro de Expedicionários  
Por Marcela Zuchelli.  
Foto em filme 35 mm.



Desconforto: Parada de ônibus lotada e calçadas em péssimo estado  
Bairro de Tambaú  
Por Nara de Ferrer.  
Foto em filme 35 mm.



Proteção: Presença de policiais no Ponto de Cem Réis - Centro  
Por Marcelo Freire.  
Foto em filme 35 mm.

(acima)  
Proteção: Travessia na faixa de pedestre - Bairro de Tambaú.  
Por Nara de Ferrer.  
Foto em filme 35 mm.



(abaixo)  
Convívio: Parada de ônibus - Bairro Jardim Cidade Universitária.  
Por Beto Pessoa.  
Foto em filme 35 mm.

Convívio: Conversas nos bancos do Ponto de Cem Réis - Centro  
Por Marcelo Freire.  
Foto em filme 35 mm.



Convívio: Atividades diárias na orla marítima - Bairro de Manairá  
Por Maiara Assunção.  
Foto em filme 35 mm.



Convívio: Viagem diária de ônibus - Bairro dos Bancários  
Por Marcela Zuchelli.  
Foto em filme 35 mm.



Surpresa: Montagem de palco para eventos no Ponto de Cem Réis - Centro  
Por Marcelo Freire. Foto em filme 35 mm.



Surpresa: Rapidez da construção civil - Bairro de Manaira  
Por Maíara Assunção. Foto em filme 35 mm.



Surpresa: Estátua viva em meio ao grande movimento de pessoas - Centro  
Por Beto Pessoa. Foto em filme 35 mm.

Robert Pechman

# Plumas, pétalas & pedras

**C**orria o ano de 2014. O prédio da Reitoria resfolegava no esforço do alunato de aprender e apreender os saberes que evolavam de salas de aula plenas de racionalidades.

Manhã. Sala do Doutorado no IPPUR... Um curso pra lá de abstrato (Métodos e técnicas de Pesquisa) cuja intenção é instrumentalizar o aluno na elaboração de seu trabalho de tese. Por onde começar? Vislumbro que é por ali onde o aluno menos espera que vá ser demandado: pela criatividade.

O exercício em questão é escrever, é pensar, é elaborar. Mas de outra forma, trabalhar no impossível, no “que será, que será?”.

O estímulo vem do livro Seis propostas para o próximo milênio, de Ítalo Calvino. São cinco ensaios escritos por Calvino para falar da arte de escrever. Diz Calvino: “Para se alcançar a imprecisão desejada é preciso muita precisão”. E eu quero que os imprecisos alunos, correndo atrás do prejuízo da tese, ousem a imprecisão, a errância, para chegar a precisão? Não sei. O importante é desafiar-los com demandas inesperadas e com isso arrancar das suas vísceras alguma imagem da tese. E a partir disso ajudá-los a soprar o vento de suas caravelas.

Entre “ais” e “uis” tento explicar o exercício, o impossível.

Pensar e escrever. Duas questões a que ninguém escapa quando se trata de tese.

O exercício é tirado de um dos ensaios de Calvino: a leveza. Escrever/pensar com leveza.

O exercício: escrever sobre a leveza da pedra e a dureza da pétala.

Na aula seguinte, alunos alvoroçados, instigados, trazem seus escritos.

Deu de tudo: poemas, memórias afetivas, declarações de amor à sua cidade, reflexões sobre escultura, descrição de cenas de invasão da favela, observações do cotidiano na rua etc.

A compreensão do que foi pedido foi bastante díspara, mas, de alguma maneira, os textos moveram e comoveram os alunos (e a mim) e produziram estupor com aquilo que cada um pariu de suas entranhas e, que, no limite visava equacionar os modos de se fazer pesquisa.

Paro essa apresentação por aqui, na expectativa de que os textos falem por si mesmos. Acesse em:

[http://www.observatoriodasmeteropoles.net/download/anexo\\_secao\\_especial\\_n21\\_AC.pdf](http://www.observatoriodasmeteropoles.net/download/anexo_secao_especial_n21_AC.pdf)

**Robert Pechman**

*é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).*

*betuspechman@hotmail.com*

Juciano Martins Rodrigues

## A luta por um Brasil que quer pedalar mais e melhor

**E**m um país onde a frota de automóveis e motos vem crescendo dez vezes mais do que a população, é muito bem-vinda qualquer iniciativa que promova e difunda meios de locomoção mais sustentáveis e um trânsito mais humano. Sendo a iniciativa um livro feito por quem de fato veste a camisa do cicloativismo no Brasil é ainda mais louvável.

Vivemos em um país onde ciclistas, e da mesma maneira os pedestres, são historicamente ignorados nas suas demandas por deslocamento e raramente são alvos das políticas públicas de transporte.

Publicado pelas organizações Aliança Bike, União dos Ciclistas do Brasil, Bicicleta para Todos e Bike Anjo, *A bicicleta no Brasil – 2015* é uma reunião de vozes em forma de livro. Vozes que clamam por opções que possam ir além das tradicionais soluções para o trânsito

e o transporte, que sempre privilegiaram a circulação do automóvel sem considerar seus enormes custos sociais.

O livro reúne duas contribuições principais, que são essenciais para o debate sobre a inclusão da bicicleta como meio de transporte, principalmente em grandes cidades.

Em primeiro lugar, o livro contribui com o que se poderia considerar um balanço da política cicloviária no país e com o resultado de tal política (ou de sua ausência) em dez capitais: Aracaju (SE), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). Revelados os dados sintéticos apresentados para cada cidade, não se tem muito o que comemorar, apesar de avanços importantes, como aqueles que têm ocorrido em São Paulo. Há muito a fazer. A come-

**Juciano Martins Rodrigues**

*é doutor em Urbanismo, pesquisador do Observatório das Metrôpoles e pós-doutorando no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).*

[juciano@observatoriodasmetrololes.net](mailto:juciano@observatoriodasmetrololes.net)

---

**ALIANÇA BIKE, BICICLETA PARA TODOS, BIKE ANJO, UCB. A bicicleta no Brasil - 2015.**





çar pela solução do enorme descompasso entre o que está previsto em lei e o que de fato tem sido executado em termos de política ciclovitária. Mas não é só isso. A visão dos autores é que “a bicicleta, com tantos benefícios inatos que carrega, deve transcender os papéis e leis, os discursos, a euforia e os modismos, para assumir um papel de maior destaque no dia a dia das estruturas de poder” (p. 18).

Além disso, em segundo lugar, por ser um produto do esforço de “ciclistas organizados”, como, em certo momento, eles se autodenominam, pode se interpretar que o livro também reflete o estado do cicloativismo no Brasil. Assim, pode ser considerado o cartão de visita de uma parcela da sociedade civil organizada à qual se deve boa parte dos avanços alcançados até o momento. Agora, esses mesmo “indivíduos conectados apenas por ideais” (p.8) proporcionam, para os leitores, 65 páginas de resultados de sua militância e de desafios a serem enfrentados.

A bicicleta no Brasil – 2015 é, acima de tudo, o produto do esforço coletivo para produzir conhecimento sobre o uso da bicicleta, mas não só isso, é, ao mesmo tempo, inspiração e agenda para a luta por cidades mais justas e mais humanas. O livro explicita muito bem os sentidos dessa luta e, por isso, constitui um marco para o cicloativismo no país.

Por sua concepção e o seu cuidado conceitual, o livro também colabora com as reflexões acadêmicas sobre o uso da bicicleta nas grandes cidades brasileiras e, além disso, reúne informações e ideias que podem muito bem ser incorporadas no processo de planejamento.

Estamos, portanto, diante de uma obra que empodera a sociedade para discutir seriamente novos caminhos para a mobilidade urbana. Afinal, já passou da hora de a política ciclovitária ser levada à sério no Brasil.

Se a bicicleta é o meio de transporte mais silencioso, muito barulho ainda há de ser feito por ela. ■

REALIZAÇÃO



APOIOS

