

@metropolis

37

ano 10 | junho 2019



Revista
Eletrônica
de Estudos
Urbanos
e Regionais



revista eletrônica *e-metropolis*

Vinculada à rede interinstitucional do Observatório das Metrópoles (UFRJ), a revista eletrônica de estudos urbanos e regionais *e-metropolis* é editada por uma equipe de professores e pesquisadores e tem por objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos filiados ao planejamento urbano e regional e áreas afins. A *e-metropolis* busca, portanto, se constituir como um meio ágil de acesso democrático ao conhecimento, que parte do ambiente acadêmico e almeja ir além deste, dirigindo-se a todas as pessoas que se interessam pela dinâmica da vida urbana contemporânea em seu caráter multidisciplinar.

Publicadas trimestralmente, as edições da *e-metropolis* mantêm, em geral, uma estrutura que se compõe em duas partes. Na primeira parte da revista encontram-se os artigos estrito senso, que iniciam com um artigo de capa, no qual um especialista convidado aborda um tema relativo ao planejamento urbano e regional e suas interfaces, seguido dos artigos submetidos ao corpo editorial da revista e aprovados por pareceristas, conforme o formato *blind-review*. A segunda parte é composta por uma entrevista, por resenhas de obras recém-lançadas (livros e filmes), pela seção especial - que traz a ideia de um texto mais livre e ensaístico sobre temas que tangenciem as questões urbanas - e, finalmente, pelo ensaio fotográfico, que faz pensar sobre as questões do presente da cidade por meio de imagens fotográficas.

Para submissão de trabalhos, o corpo editorial recebe artigos, ensaios fotográficos, resenhas e textos para a seção especial em fluxo contínuo, assim como sugestões e críticas. Para mais informações, sugerimos consultar o site da revista: www.emetropolis.net.

Observatório das Metrópoles
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@bservatoriodasmetropoles.net

Website:
www.emetropolis.net

editor-chefe

Prof^o Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

coordenadores editoriais

Fernando Pinho

Juciano Martins Rodrigues

editores

Fernanda Pernasetti

Heitor Vianna Moura

Patrícia Ramos Novaes

Pedro Paulo Machado Bastos

Priscilla Rodrigues Fonseca

Renata Brauner Ferreira

Renata Cristina Antão

Samuel Thomas Jaenisch

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Thaís Velasco

apoio técnico editorial

Luísa Sobral

suporte administrativo

Elizabeth Alves

Karoline Souza

conselho editorial

Prof^a Dr^a. 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^a Dr^a. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)

Prof^a Dr^a. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)

Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Hermes MagalhãesTavares (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)

Prof Dr. João Seixas (ICS)

Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)

Prof^a Dr^a. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)

Prof^a Dr^a. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. 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^a Dr^a. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)

Prof^a Dr^a. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Maria Lígia 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^a Dr^a. Rosa Moura (IPARDES)

Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)

Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)

Prof^a Dr^a. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)

Prof^a Dr^a Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)

Prof^a Dr^a. Suzana Pasternak (FAU/USP)

Editorial

nº 37 ▪ ano 10 | junho de 2019

Achou que não ia ter edição da nossa querida *e-metropolis* antes de julho? Pensou errado! Temos a satisfação de anunciar a publicação da 37ª edição, celebrando mais uma vez a importância da difusão e da divulgação científica do campo dos estudos urbanos e regionais.

Abrimos a edição com o artigo de Denise Morado, apresentado na mesa redonda “Acesso à Moradia e Direito à Cidade: pensando alternativas”, no XVIII Enanpur, que ocorreu em Natal. Com o título “Moradia: é possível pensar em alternativas?”, o texto trata de alternativas possíveis para as políticas habitacionais, em especial no que diz respeito ao modelo de propriedade privada vigente em praticamente todos os programas habitacionais públicos e às possibilidades de mudança, a partir da atuação dos movimentos de luta por moradia.

No artigo “A geração de cidades nas Alagoas: da complexidade genética às emancipações políticas”, Paulo Rogério de Freitas lança olhar sobre a evolução urbana do estado de Alagoas, resgatando a gênese e a dinâmica de seus núcleos urbanos e destacando que essa evolução independe conceitualmente da ideia de emancipação política, que invariavelmente causa confusões de ordem teórico-metodológica.

“O migrante na cidade do Rio de Janeiro: uma discussão necessária”, artigo de Isis do Mar Marques Martins, traz elementos espaciais e temporais para analisar as estratégias de mobilidade e permanência de grupos migrantes, via processo contraditório de urbanização da cidade do Rio de Janeiro.

Em coautoria, Lucas Barata Winkler e Eneida Maria Souza Mendonça discutem no artigo “Grande Vitória e a gestão metropolitana: percepções críticas e desafios à luz do Estatuto das Metrôpoles”, a constituição da Região Metropolitana da Grande Vitória, analisando os mecanismos de gestão metropolitana existentes, discutindo sua consonância com as determinações colocadas pelo Estatuto das Metrôpoles.

Fechando nossa seção de artigos, Luciana Alencar Ximenes, em “Os vazios das grandes estruturas: um olhar sobre o Parque Madureira”, faz uma reflexão teórica sobre as transformações do espaço urbano a partir da desvalorização de grandes estruturas produtivas e a transformação de seus usos. A autora parte do caso do Parque Madureira, grande equipamento público construído na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, destacando os conflitos e as contradições que marcaram sua construção.

Na entrevista desta edição, sob o título “A política habitacional e a agenda urbana no Brasil: caminhos para reflexão”, João Sette Whitaker relata sua visão sobre o trabalho como secretário de Habitação de São Paulo, relacionando as críticas construídas dentro da academia – de sua atividade como professor na USP – e as pressões referentes às dimensões da gestão e governança urbana. Faz uma análise sobre as regulações urbanas, sobre as fragilidades das capacidades e implementações de políticas na esfera municipal e, principalmente, um balanço crítico sobre o programa “Minha Casa Minha Vida”, juntamente com o funcionamento do Ministério

das Cidades e a aplicabilidade do Estatuto da Cidade.

A resenha desta edição trata de protagonistas que vivem a poucos passos da desorientação psíquica por conta da reclusão do sistema carcerário. Em “O som do silêncio em cárceres dos regimes totalitários: o caso uruguaio”, Vivian Pizzinga e Andréa Rodrigues escrevem sobre o filme *Uma noite de doze anos*, a partir do qual as autoras refletem sobre os anos de horror da ditadura no Uruguai, buscando uma relação com o contexto brasileiro.

Completam nossa 37ª edição, a seção especial escrita por Rachel Tegon de Pinho e o ensaio fotográfico de Gabriela Viana, Thais de Almeida e Thiago Morandi. Na seção, cujo título é “A cidade onde envelheço”, a autora descreve os encontros e desencontros que acontecem nas cidades, suas memórias afetivas e conflitos. Com isso, propõe a construção da imagem da urbe a partir das vivências e suas particularidades, sentidas por cada indivíduo, capaz de remontar as interfaces possíveis no contexto urbano. No ensaio, intitulado “Cidade (In)sustentável”, o grupo de pesquisadores lança o olhar sobre a cidade de São João del-Rei, mostrando as dimensões da sustentabilidade vinculada a uma leitura do espaço urbano, condicionada ao crescimento do tecido da cidade e suas vulnerabilidades, decorrentes dos processos de expansão do município.

Despedimo-nos reafirmando nosso compromisso com a defesa da Universidade pública, gratuita e plural. Lembrando sempre que: Educação não é gasto, é investimento! Desfrutem! ■

Índice

nº 37 ▪ ano 10 | junho de 2019

Capa

- 06** Moradia: é possível pensar em alternativas?

Housing: is it possible to think about alternatives?

Por Denise Morado Nascimento

Artigos

- 13** A geração de cidades nas Alagoas: da complexidade genética às emancipações políticas

The generation of cities in Alagoas: from genetic complexity to political emancipations

Por Paulo Rogério de Freitas Silva

- 22** O migrante na cidade do Rio de Janeiro: uma discussão necessária

The migrant in the city of Rio de Janeiro: a necessary debate

Por Isis do Mar Marques Martins

- 30** Grande Vitória e gestão metropolitana: percepções críticas e desafios à luz do Estatuto da Metrópole

Greater Vitória and metropolitan management: critical perceptions in the light of the Statute of the Metropolis

Por Lucas Barata Wingler e Eneida Maria Souza Mendonça

- 39** Os vazios das grandes estruturas: um olhar sobre o Parque Madureira

Urban voids of the large structures: a look at the Parque Madureira

Por Luciana Ximenes

Entrevista

- 50** A política habitacional e a agenda urbana no Brasil: caminhos para reflexão

Housing policies and the urban agenda in Brazil: ways for reflection

Com João Sette Whitaker

Por João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro e Leda Velloso Buonfiglio

Resenha

- 62** O som do silêncio em cárceres dos regimes totalitários: o caso uruguaio

The sound of silence in totalitarian regimes prisons: the Uruguayan case

Por Vivian Heringer Pizzinga e Andréa Rodrigues

Especial

- 66** A cidade onde envelheço

The city where I get on in years

Por Rachel Tegon de Pinho

Ensaio

- 70** Cidade (in)sustentável

(Un)sustainable City

Por Gabriela Viana, Thais de Almeida e Thiago Morandi

ficha técnica

Projeto gráfico e diagramação
Paula Sobrino

paulasobrino@gmail.com

Revisão

Aline Castilho

alinecastilho1@hotmail.com

A ilustração de capa foi feita por
Renato Mãozão, arquiteto e urbanista.

r.maozao@gmail.com

capa

Moradia

é possível pensar em alternativas?

Denise Morado Nascimento



pós-doutora em Geografia pelo Instituto de Geociências/UFMG (2019). Atualmente, é professora associada da Escola de Arquitetura da UFMG e coordenadora do grupo de pesquisa PRAXIS-EA/UFMG (práticas sociais no espaço urbano). dmorado@gmail.com

Denise Morado Nascimento

é graduada em Arquitetura e Urbanismo pelas Faculdades Metodistas Integradas Izabela Hendrix (1986); mestre em Arquitetura pela University of York, Inglaterra (1990); doutora em Ciência da Informação pela Escola de Informação/UFMG (2005) e

RESUMO

Artigo apresentado na mesa redonda “Acesso à Moradia e Direito à Cidade: pensando alternativas”¹, proposto para o XVIII Enanpur, cujo objetivo era “analisar e debater alternativas possíveis para as políticas habitacionais, em especial no que diz respeito ao modelo de propriedade privada vigente em praticamente todos os programas habitacionais públicos e às possibilidades de mudança, a partir da atuação dos movimentos de luta por moradia”.

Palavras-chave: Moradia; Linguagem; Direitos.

SUMMARY

Paper presented at the debate entitled “Access to Housing and to the Right to the City: Thinking Alternatives”, proposed for the XVIII Enanpur in order “to analyze and to debate possible alternatives to housing policies, especially with regard to the model of private property in practically all the public housing programs and the possibilities of change viewing the action of the social movements for housing”.

Keywords: Housing; Language; Rights.

PONTOS DE PARTIDA

Gostaria de colocar dois pontos de partida para todos, em razão da leitura de dois autores que, em grande medida, estarão permeados na minha fala:

1) o primeiro ponto refere-se à melancolia da esquerda, aos olhos do cientista político italiano Enzo Traverso. A esquerda é entendida como “os movimentos que lutaram para mudar o mundo ao colocar o princípio da igualdade no centro de sua agenda” (Traverso, 2018, p. 15), e a melancolia é tratada como uma “constelação de emoções e sentimentos que envolvem uma transição histórica”, como lugar de “busca por novas ideias e projetos” que pode coexistir com o “pesar e o luto após o fim de experiências revolucionárias” (Traverso, 2018, p. 17). Traverso propõe viver esse luto a partir da autocrítica em relação aos fracassos do passado, mas também da não resignação à ordem mundial

¹ Texto apresentado pela autora na mesa redonda “Acesso à Moradia e Direito à Cidade: pensando alternativas”, organizada pela Profa. Camila D’Ottaviano (FAU-USP), com Prof. Adauto Lúcio Cardoso (IPPUR/UFRJ) e Prof. Edésio Fernandes (DPU Associates/Lincoln Institute), no XVIII Enanpur, Natal, Maio/2019.

estabelecida pelo neoliberalismo.

Isso quer dizer que não trarei contribuições à mesa sobre alternativas em torno da moradia, pois não entendo que estas existam (se entendermos ‘alternativa’ como substituição do que temos hoje por outra coisa). Mas pretendo expor minha melancolia como *antídoto* àquilo que está nos destruindo, essencialmente no plano das palavras e da linguagem.²

2) o segundo ponto refere-se à urgência de pensarmos em outro jogo de linguagem, assim defendido por Ricardo Sanín-Restrepo (2018), teórico constitucionalista colombiano. Em seu jogo, Sanín-Restrepo propõe imaginar que todo símbolo escrito de qualquer linguagem seja transformado em um X e, a partir daí, se pergunta sobre quais mudanças deveriam ocorrer na proposição de outro pensamento e outra lógica.

Em meu jogo, proponho que favelas, vilas, ocupações urbanas, ocupações organizadas, aglomerados, cortiços, aldeias, quilombos, mocambos, loteamentos periféricos, assentamentos informais, assentamentos subnormais, assentamentos precários, assentamentos de interesse social e habitação social sejam transformados em moradia. E pergunto se seria possível questionarmos tais categorias, impostas de forma despercebida ou alienada, em busca de outro pensamento e outra lógica sobre a cidade.

Com base nesses pontos de partida, começo lembrando que as cidades brasileiras não são pobres, mas são extremamente desiguais socialmente e espacialmente. A condição violenta de pobreza é o cerne da crise urbana que é cotidianamente agravada pela intensificação do padrão periférico das cidades, pela vinculação do capital imobiliário ao capital financeiro, pela imobilidade política em se realizar a reforma urbana, pela imposição da propriedade privada nas cidades, pela ineficiência do judiciário, pela “associação Estado-mercado” e pelos discursos políticos estrategicamente construídos, em nada propositivos.³

² Acato a sugestão de Laura Erber em seu prefácio no livro de Traverso (2018).

³ Considerando o atual padrão de poder mundial neoliberal entre Estado e capitalismo, cabe esclarecer a expressão usada ao longo desse trabalho - associação Estado-mercado. Ainda que frequentemente seja sugerido na literatura que Estado e mercado são entidades contraditórias em seu caráter organizacional, bem como institucional e, por isso, dissociáveis no processo de neoliberalização, os núcleos dominantes do Estado tornaram-se privados. O caráter público do Estado permanece, mas está tomado por corporações globais, pela tecnocracia administradora das entidades financeiras e das políticas econômicas e pelas instituições intergovernamentais do capital financeiro como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (QUIJANO, 2002). É isso que a expressão “associação Estado-mercado” quer manifestar.

Imersos na permanente crise urbana, agravada pela também permanente crise habitacional, é importante reconhecermos que, por um lado, as moradias para os pobres ocupam áreas desvalorizadas ou não passíveis de valorização, enquanto, por outro lado, programas habitacionais públicos, como o "Minha Casa Minha Vida", repetem a lógica de "pobres no lugar de pobres", determinada pela implantação de grandes parcelas populacionais em áreas sem cidade.

Sabemos que a autoconstrução responde por cerca de 70 a 85% da provisão habitacional brasileira, ainda que esse número não seja precisamente comprovado por agências estatísticas ou por órgãos do Estado. Sendo a posse do terreno o aspecto central desencadeador da autoconstrução menos ou mais estável socialmente, politicamente, economicamente e construtivamente, a narrativa da precariedade ou do baixo desempenho dessas casas não deve e nem pode se sobrepor às eficazes respostas dadas pelos moradores às suas necessidades habitacionais (Morado Nascimento, 2016).

Há um número importante de famílias e indivíduos vivendo em condições de vulnerabilidade – mulheres, crianças, idosos, portadores com deficiências, LGBT, negros, migrantes –, que não têm seus direitos garantidos pela constituição como, entre outros, o saneamento básico. De acordo com o IBGE, em 2017, mais de um terço (35,9%) da população brasileira apresentava restrição de acesso ao serviço de esgotamento sanitário. Vivemos em condições semelhantes à Europa do século XIX.

Sem surpresas, as desigualdades continuarão a crescer em todo o mundo, entretanto, longe de alimentar um ciclo renovado de lutas de classe, os conflitos sociais tomarão cada vez mais a forma de racismo, ultranacionalismo, sexismo, rivalidades étnicas e religiosas, xenofobia, homofobia e outras paixões mortais, assim apontado por Mbembe (2016).

Se, por um lado, não esperamos um consenso entre aqueles que sofrem a crise urbana e a exclusão com os que – em alguma medida – se beneficiam das mesmas; por outro lado, não podemos mais entender as cidades sob as égides da gentrificação e da segregação. Entendo a cidade menos desigual, para além da cidade que deve democraticamente permitir o acesso aos bens e serviços, atrelado ao abrangente, mas esvaziado debate em torno do direito à moradia e à cidade. Refiro-me às possibilidades efetivas de redistribuição dos processos de tomada de decisão em torno de uma cidade que deve prover a todos o *direito de existir*. Somente a partir desse ponto, poderemos falar em cidade justa, ainda que com suas diferenças explícitas.

Sendo assim, minha fala irá apontar quatro aspectos

em torno do tema proposto – moradia, pensando alternativas:

1) a moradia na cidade neoliberal brasileira;

[Não pretendo analisar os fundamentos econômicos que regem o neoliberalismo e a financeirização; evito, assim, os riscos de analisar dogmaticamente o modelo neoliberal dos países desenvolvidos recebidos ao Brasil. Meu argumento está em torno da forte ampliação da exclusão nos últimos anos, como prática normativa do processo de financeirização da sociedade neoliberal].

2) a moradia como elemento estruturante da exclusão como prática;

[O conceito de prática está associado à teoria social de Bourdieu (2009) – o modo como cada um, cada grupo ou cada instituição efetivamente age e reage em determinadas situações, distante da obediência de regras e normas, mas constituído em razão dos traços estruturais da sociedade e das estratégias acionadas quando fazem escolhas, tomam decisões ou lutam por interesses].

3) a moradia como parte do processo de ocultamento da denominação das coisas;

[Meu argumento alinha-se novamente aos argumentos de Sanín-Restrepo (2016): a dominação se dá onde o poder é exercido por aquele que captura a linguagem do outro e impõe esquemas qualificados e codificados de unidade e de identidade da linguagem, impossibilitando a reprodução das diferenças. Para Sanín-Restrepo, só temos acesso ao mundo se tivermos acesso à política e, se assim é, não podemos responder politicamente ao mundo se a linguagem estiver *criptada* e o lugar da enunciação e da comunicação da linguagem estiver reservado aos sujeitos qualificados ou negado aos sujeitos que produzem diferença.]

4) a moradia como outro jogo de linguagem e outra lógica da prática;

[Afirmo que o acesso ao direito à moradia e à cidade estão impossibilitados, na medida em que os processos de decisão sobre a moradia e a cidade são realizados em fóruns, instâncias, instrumentos e canais que têm regras, protocolos, ritos, normas, processos e atos visíveis, mas em nada inteligíveis ou democráticos. Quando o encontro das diferenças e das assimetrias é mediado por força externa de poder que, na cidade neoliberal, serve aos interesses da "associação do Estado-mercado", define as regras sobre os processos de tomada de decisão e hierarquiza as singularidades, a dominação se faz presente, ameaçando outro direito, aqui já nomeado como direito de existir].

Pretendo demonstrar que é preciso provocar dúvidas, abrir fendas, fazer surgir outras regras, contu-

do temporárias e mutáveis, em busca da inserção de outro jogo de linguagem e de outra lógica da prática a partir das incongruências, imprecisões, irregularidades e incoerências das nossas próprias práticas. Talvez essa seja a minha proposta de alternativa para a moradia.

Os argumentos teórico-metodológicos aqui apresentados fazem parte do meu estágio pós-doutoral, finalizado no Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG), sob a supervisão da Profa. Heloisa Costa, construídos por projetos de pesquisa e extensão realizados pelos pesquisadores do grupo PRAXIS-EA/UFMG, sob minha coordenação e do Prof. Daniel Medeiros de Freitas.⁴

A MORADIA NA CIDADE NEOLIBERAL BRASILEIRA

Os termos *neoliberalismo* e *financeirização* têm sido debatidos por entre diferentes significados e variações, a depender da abordagem teórica de distintos autores.

Sobre o neoliberalismo, a socióloga histórica Greta Krippner, em entrevista à Lemoine e Ravelli (2017), aponta três visões: (i) conjunto de políticas que privilegiam os resultados do mercado (por exemplo, monetarismo, desregulamentação econômica, contenção do bem-estar social, livre comércio, etc.); (ii) configuração de instituições que dominam a sociedade capitalista (por exemplo, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Reserva Federal dos EUA, o *Wall Street Treasury Complex*);⁵ e (iii) ampla tendência em nossa cultura de avaliar tudo de acordo com uma métrica de mercado. No sentido mais geral, o neoliberalismo é usado como uma espécie de atalho para uma forma perniciosa de exploração hipercapitalista que, segundo Krippner, pode ser mais precisamente capturada com outra linguagem.

Na rubrica da financeirização, Krippner (Lemoine, Ravelli, 2017) aponta que há uma série de fenô-

menos relacionados, incluindo mudanças na ideologia gerencial que orientam cada vez mais as empresas para os mercados financeiros, o aumento das dívidas em nossa economia, a tendência dos mercados financeiros passarem por ciclos entre períodos de altos e baixos e o poder crescente de um conjunto de atores aos quais estão referidos como “financeiros” ou “capital financeiro”. Contudo, de forma geral, Krippner define financeirização como uma fase no desenvolvimento capitalista em que os lucros se acumulam principalmente (ou, pelo menos, crescentemente) através de canais financeiros.

Mas é a partir de 2008 que o neoliberalismo se transforma em ordem construída dominante, saindo de sua *condição ideológica* e tornando-se *processo*, assim apontado por Dardot e Laval (2016). Em 2008, o neoliberalismo apresenta a novidade de “fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo de si” – a *racionalidade governamental*, assim nomeada por Dardot e Laval (2016, p. 34). Estratégias e práticas são redesenhadas tanto pelo Estado quanto pelo mercado, em prol da permanência de uma coerência global, novamente sustentadas pela narrativa de crise.

Contudo, Krippner (Lemoine, Ravelli, 2017) alerta sobre o fato de que, ainda que as contribuições políticas feitas pelo setor financeiro tenham se sobreposto às contribuições de outros setores, não tornam-se em si, métrica muito útil sobre a capacidade do “capital” agir de maneira coerente e eficaz na busca de seus objetivos. Nesse sentido, o poder do “capital” é mais resultado da desregulamentação financeira do que sua causa. O Estado se associa aos proprietários do capital para elaborar estratégias onde, ao fim, vários grupos se beneficiam da desregulamentação financeira, das privatizações e do enfraquecimento estatal. Quanto às classes sociais, Krippner (Lemoine, Ravelli, 2017) afirma, entretanto, que devemos analisá-las, mas de forma cuidadosa, sobre como são constituídas e quando se unem em torno de interesses coletivos que, muitas vezes, são tênues, como por exemplo, o consumo, que na desregulamentação financeira doméstica teve papel muito importante. No Brasil, consumimos moradia, tendo em vista, por exemplo, o “Minha Casa Minha Vida”.

A lógica da prática constituinte do processo de neoliberalização forma-se e amplia-se pela regulação do mercado para o mercado, possibilitada pelo domínio histórico crescente de atores financeiros, mercados, práticas, medidas e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas, instituições financeiras, agentes internacionais, Estado, famílias, indivíduos e programas públicos.

⁴ Ver <<http://praxis.arq.ufmg.br>>

⁵ O advogado Jagdish Bhagwati cunhou o termo *Wall Street Treasury Complex* que, como o complexo militar-industrial, se refere ao conjunto de poderosos e ricos lobistas agindo em interesse próprio, vindos da comunidade financeira e que também, de tempos em tempos, marcam presença no governo dos EUA, servindo em posições importantes como, por exemplo, secretários do Tesouro. Mais informações ver: <https://www.globalpolicy.org/globalization/globalization-of-the-economy-2-1/general-analysis-on-globalization-of-the-economy/48261-qwall-street-treasury-complexq.html>

A MORADIA COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA EXCLUSÃO COMO PRÁTICA

Na cidade neoliberal brasileira, a redução da desigualdade não se concretiza, já que depende fortemente da renda do trabalho e do governo politicamente solidário. Por um lado, tem sido um grande desafio fazer com que os pobres brasileiros se apropriem das maiores parcelas de crescimento econômico a partir dos rendimentos do trabalho; por outro lado, as políticas sociais atrelam-se a um determinado governo que, por sua vez, sustenta-se por estruturas de poder, nem sempre democráticas ou igualitárias. Assim, a moradia tem estado historicamente imersa no mundo econômico da financeirização. Dentro do que nos interessa, os excluídos – sem moradia na cidade neoliberal – são os incapazes de absorverem os riscos e de existirem diante das práticas estruturadas economicamente pela “associação Estado-mercado”.

Ainda que saibamos que a redução das desigualdades por meio da melhor distribuição de renda tende igualmente a reduzir processos excludentes, há outro ponto importante, em nada desprezível. De acordo com a Agência IBGE (2018), em 2017, 10% das pessoas com os maiores rendimentos (de todas as fontes) do país acumulavam 43,1% da massa total desses rendimentos, enquanto os 40% com os menores rendimentos detinham apenas 12,3%. Para além desse aspecto, Piketty (2014) nos alerta que, mesmo se a desigualdade dos rendimentos pudesse ser controlada, a história nos fala de outra força maligna que tende a amplificar as desigualdades de riqueza até atingir níveis extremos: os retornos revertem para os proprietários de capital mais rápido do que o crescimento da economia, dando aos capitalistas uma parcela cada vez maior dos despojos, à custa das classes média e baixa. Tal força alimentou a desigualdade no século XIX e as atuais condições econômicas e políticas tornaram-se susceptíveis, ao ponto de aprofundar as desigualdades sociais e econômicas no século XXI. No início de 2017, os seis maiores bilionários brasileiros juntos possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população, mais de 100 milhões de pessoas, sendo que metade desses patrimônios foram herdados da família, sem ser fruto do próprio trabalho (OXFAM Brasil, 2017). Soma-se às desigualdades de raça e gênero, a disparidade regional da renda; dados de 2017 do IBGE revelam que 49,9% da região norte e 48,1% da região nordeste tiveram rendimento médio de até meio salário mínimo.

Isto posto, pergunto: existe acordo possível para se constituir o *bom* Estado brasileiro em prol da redução da desigualdade e, portanto, pensarmos em alternativas efetivas para a moradia?

A MORADIA COMO PARTE DO PROCESSO DE OCULTAMENTO DA DENOMINAÇÃO DAS COISAS

Segundo Sanín-Restrepo (2016), o ocultamento das coisas, ou seja, da linguagem – o sentido formal das palavras, a estrutura de comunicação, o acesso à interpretação e, de forma essencial, a realidade a que se refere – está engendrado por relações de poder. Esse conjunto de elementos é nomeado como *jogo de linguagem*, onde o significado das coisas faz sentido aos especialistas (Nós), impondo-se de forma silenciosa e violenta aos não especialistas (Outros), mantendo-se o aparato das práticas vigentes. Wittgenstein (2009, p. 19) já havia usado o termo *jogo de linguagem* para expressar a “totalidade formada pela linguagem e pelas atividades com as quais ela vem entrelaçada”, considerando-o uma *forma de vida*. O jogo da linguagem cunhado por Wittgenstein refere-se à *prática* do uso da linguagem atrelada aos significados das palavras, mas também ao modo como os outros agem de acordo com o uso das palavras.

Isto quer dizer que a explicação da coisa não é possível, mas apenas a sua denominação, que é dada por quem já sabe o que fazer com ela ou por quem se responsabiliza por ela, que se torna processo oculto ou *jogo contaminado*, já que não se expõe algo, mas um meio de expor algo ou a maneira de vermos as coisas.

Regras, mapas, planos, modelos, determinados pontos de vista e particulares abordagens, bem como categorias, conceitos, indicadores e índices da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano conformam um jogo de linguagem que alinha determinadas perspectivas e escolhas teórico-práticas contaminadas por lacunas, falhas, desordens, superposições e incompatibilidades.

Afirmo, entretanto, que não pretendo desaparecer nem desqualificar a temática urbana historicamente construída por todos nós, mas entendo que a exclusão se tornou regularidade e ordem que regem as cidades. As categorias, conceitos, mapas, planos e regras das quais me refiro estão presentes no jogo de linguagem institucionalizado pelas universidades, pelos órgãos públicos, pelas organizações não governamentais e intergovernamentais sobre a problemática habitacional e as políticas públicas.

Esse jogo de linguagem, historicamente, trata das moradias e de seus territórios pelo que *não são* ou pelo que *não têm* – ou seja, pela ausência. As regras de formação de parte da cidade são evidenciadas: a tipificação da forma – as moradias dos pobres são irregulares; o legalismo das normas jurídicas – as moradias são informais e ilegais; a homogeneização da aparência – são moradias de baixo padrão; a personificação

da pobreza – são pobres com baixa renda; a negatividade da ausência – sempre falta algo de bom nos territórios; a ampliação do perigo – estão em áreas de risco. Não importa quais são os autores desse jogo de linguagem, mas é este que rege as intervenções do Estado, das organizações internacionais e do setor privado sobre esses espaços, incluindo-se, em grande medida, a pesquisa e a extensão da academia. Nada mais colonizador.

A regularidade ou a ordem que rege a cidade está na demarcação de moradias que *não são* e de moradias que *não têm*, criando pessoas que *não são* e pessoas que *não têm*, justificando diversas formas históricas de práticas sociopolíticas fisicamente ou simbolicamente violentas, como remoções, despejos, reassentamentos, desapropriações, etc.

[Eu gostaria de abrir parênteses. Na penúltima semana do mês de maio, a empresa Vale, que tem como jargão “preservar e proteger a vida de todas as comunidades”, mandou pintar uma faixa laranja em passeios e ruas de Barão de Cocais como representação da linha da lama, caso a barragem de Gongo Soco se rompa. A Vale disse, em nota, que “é comum que parte do talude que fica mais no alto se desprenda”, mas “a segurança é prioritária pra gente”; um jogo de linguagem institucionalmente travestido por uma faixa laranja em frente às casas de seis mil pessoas que perderam o direito de existir. Fecha parênteses].⁶

Voltando ao nosso debate, as favelas, vilas, ocupações urbanas, ocupações organizadas, aglomerados, cortiços, aldeias, quilombos, mocambos, loteamentos periféricos, assentamentos informais, assentamentos subnormais, assentamentos precários, assentamentos de interesse social e habitação social são nomeados, circunscritos, descritos, analisados e definidos por Nós como formação discursiva sempre sob a exclusão. Esse jogo de linguagem gera outro jogo de linguagem – favelados, invasores, da periferia, bandidos, vagabundos, etc.

Segundo Foucault (2008), esses tipos de enunciação recebem qualificações designadas segundo determinados graus de racionalização, códigos conceituais e tipos de teoria, instâncias autorizadas pela sociedade que representam um papel de direito e, inevitavelmente, como partes fragmentadas de um todo. No caso das cidades, as regras de formação são estruturadas *pela* e estruturantes *da* exclusão, constituindo-se em políticas urbanas de órgãos públicos e ações cooperativas de organizações internacionais em si pautadas por ausências “urbanas, sociais, legais e morais”

(Silva, 2009, p.17), e por modelos de ocupação e de uso do solo “referenciados em teorias urbanísticas e pressupostos culturais” (Silva, 2009, p.21). Nesse sentido, as regras são tanto alheias ao fato de que a cidade é lugar da prática de todos os seus moradores, quanto arbitradas pelos capitais políticos, intelectuais e jurídicos de determinados indivíduos, grupos, classes sociais e instituições, em razão da posição social que esses ocupam na cidade.

A MORADIA COMO OUTRO JOGO DE LINGUAGEM E OUTRA LÓGICA DA PRÁTICA

Reafirmo, fazemos escolhas políticas que nomeiam, circunscrevem, descrevem, analisam e definem moradia com palavras, categorias e conceitos que alimentam regras, modelos, normas e programas que não mostram o que a cidade é, nem o que a cidade tem. Como diz Nigel Thrift (*apud* Paiva, 2018), não é a geografia do que acontece.⁷ Nós (universidades, instituições, Estado, especialistas, etc.) não compreendemos os processos da vida cotidiana e nem explicamos como os espaços, estruturas, práticas, identidades e relações sociais produzem experiências e afetações no dia a dia que potencializam ou são geradas pelos acontecimentos mundanos. Quero terminar provocando um breve exercício dentro da proposta de outro jogo de linguagem e outra lógica da prática.

Sempre analisamos aqueles que estão em terrenos ou edificações de *propriedade* de terceiros ou de *propriedade* alheia, submetidas ao conceito jurídico de propriedade privada individual. A doutrinação da propriedade privada, acima de todos os outros direitos, “legitima a destruição do outro, dos desiguais ou diferentes por natureza”, como afirma a professora de filosofia da USP, Maria Sylvia Franco (1993, p. 46), e continua: “determina-se, com isso, uma oposição radical: de um lado, os naturalmente iguais, os proprietários – humanos, perfeitos, pacíficos, membros da comunidade harmoniosa e legal; de outro, os naturalmente diferentes, os não proprietários – inumanos, degenerados, animais, ferozes, alheios às leis da razão” (Franco, 1993, p. 46). Pergunto: e se essas definições enunciassem as ocupações em terrenos ou edificações como: *moradias existentes em áreas que não cumprem função social de propriedade?* Não como discurso, mas como prática, estratégia e escolha.

A *degradação*, a *precariedade* e a *inadequação*, correntemente presentes nos discursos, são adjetivos

6 Ver <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/05/21/talude-de-mina-pode-se-romper-a-qualquer-momento-e-vale-esta-em-alerta-maximo-em-barao-de-cocais.gh.html>>

7 Thrift, N. *Non-representational Theory: Space, Politics, Affect*. Oxon: Routledge, 2008.

passíveis de relativização que depende da subjetividade de quem olha ou de quem fala. Isto é, a degradação, a precariedade e a inadequação existem em relação a qual critério, estabelecido por quem? E se as favelas, vilas, ocupações urbanas, aglomerados, cortiços, aldeias, quilombos e mocambos fossem compreendidos como: *moradias possíveis para cidadãos em razão das condições políticas, sociais, culturais, tecnológicas e econômicas que enfrentam?*

A *ilegalidade* e a *informalidade* são reflexos de normas, leis e tratados jurídicos que indubitavelmente indicam a complexidade da questão, mais associada à imposição de interesses econômicos e políticos, bem como parâmetros técnicos, do que preceitos legais. E se a *legitimidade* das práticas produzidas pelos moradores, moradias autoconstruídas, fossem reconhecidas pelo fato de representarem, em si, os conflitos decorrentes dos próprios princípios que instruem a legalidade e a formalidade? E se definirmos a autoconstrução como: *moradias legítimas da cidade contemporânea?* Insisto, não como discurso, mas como prática, estratégia e escolha.

Por fim, permanecem outros questionamentos que acompanham minha melancolia de esquerda: é possível construirmos outro jogo de linguagem? A quem interessaria esse outro jogo? A quem ou a quais instituições ou organizações não interessam em ter outras regras de formação da cidade ou outro jogo de linguagem? Somos capazes de ver a cidade estruturada pelo direito de existir? Seria possível reconhecermos nossas práticas a partir da autocrítica e do luto que nos leve a viver outras experiências?

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: indicadores apontam aumento da pobreza entre 2016 e 2017*. 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-de-indicadores-sociais-indicadores-apontam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>> Acesso em: 05 dezembro 2018.
- BOURDIEU, P. *O senso prático*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FOUCAULT, M. *Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- FRANCO, M. "All the world was America" - John Locke, liberalismo e propriedade como conceito antropológico. *Revista USP*, n. 17, p. 30-53, 30 maio 1993.
- IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- LEMOINE, B.; RAVELLI, Q. The Politics of financialization: an interview with Greta Kripner. *Revue de la régulation*, 2017. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/regulation>>. Acesso em: 28 novembro 2018.
- MBEMBE, A. The age of humanism is ending. *Mail & Guardian Online*, 2016. Disponível em: <<https://mg.co.za/article/2016-12-22-00-the-age-of-humanism-is-ending>>. Acesso em: 10 janeiro 2017.
- MORADO NASCIMENTO, D. (org.) *Saberes [auto]construídos*. Belo Horizonte: Ed. AIC, 2016.
- OXFAM Brasil. *A distância que nos une*. 2017. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une>>. Acesso em: 03 agosto 2018.
- PAIVA, D. Teorias não-representacionais na geografia I: conceitos para uma geografia do que acontece. *Revista Portuguesa de Geografia*, v. 52, n. 106, 2018, p. 159-168.
- QUIJANO, A. Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Novos Rumos*, Ano 17, n.37, 2002, p. 4-28.
- SANÍN-RESTREPO, R. *Decolonizing democracy*. EUA: Rowman & Littlefield International, 2016.
- SANÍN-RESTREPO, R. The X Game of Language: decrypting Heidegger's ready to hand. *Critical Legal Thinking*, 2018. Disponível em: <<http://criticallegalthinking.com/2018/10/20/the-x-game-of-language-decrypting-heideggers-ready-to-hand>>. Acesso em: 20 novembro 2018.
- SILVA, J. de S. e. (org.) *O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.
- TRAVERSO, E. *Melancolia de esquerda: marxismo, história e memória*. Belo Horizonte: Ed. Áyiné, 2018.
- WITTGENSTEIN, L. *Investigações filosóficas*. Petrópolis: Vozes, 2009. ■

Paulo Rogério de Freitas Silva

A geração de cidades nas Alagoas

da complexidade genética às emancipações políticas

Resumo

Destacamos inicialmente que o aspecto que estimula a elaboração deste texto se refere à origem dos núcleos urbanos, isto é, à gênese de núcleos embrionários, que, dependendo do determinante que processe essa constituição e que intervenha em seu íntimo, possa ou não torná-los povoados, vilas e até cidades, pois não são todos esses núcleos embrionários que instituem a essência urbana. Esse é um tema caro para a geografia, pois se distingue da questão que reflete emancipação política municipal e que invariavelmente é acometido de equívoco teórico-metodológico. Tal equívoco é expresso na ideia de que as cidades surgiriam automaticamente, a partir de suas emancipações políticas, como sedes municipais, obtendo instantaneamente a condição de cidade, o que não é legítimo. Os núcleos surgem com uma perspectiva de serem acometidos por uma letargia, ou por uma impulsão pela modernidade, isto é, impulso do urbano como modo de vida e conseqüentemente de expansão do seu espaço. E são os acometimentos apropriados através da história que lhes possibilitarão a probabilidade de emancipação política municipal ou não. E é esse o enredo que incentiva pensar e entender os núcleos, que surgem e têm o seu próprio percurso estabelecido, tais como os alagoanos, localizados no Nordeste brasileiro, que pioneiramente, a partir de polos de colonização, alcançam a condição de vilas, cidades e de capital, seguindo a influência de determinantes espontâneos e induzidos. Buscamos, assim, narrar a gênese e a dinâmica, culminando nas mutações que acometeram esses núcleos, provenientes de influências espontâneas e induzidas, que controlaram sua formação e organização interna.

Emancipação

Espontâneo

Gênese

Induzido

Lugares

Abstract

The aspect that stimulates the production of this text refers to the origin of the places, that is, the genesis, which, depending on the determinant that processes this constitution and that intervenes, may or may not make them, villages, towns and cities. This is a theme dear to the geography, because it distinguishes the question that makes the judgment about municipal political emancipation and that is invariably, a theoretical and methodological mistake when you refer to places, certify as if these have arisen automatically from their political emancipation, which is not legitimate. The places come with a prospect of be stricken by a lethargy, or a push by modernity. And the affections are appropriate that will allow them the probability of municipal political emancipation or not. This is the plot that encourages the thinking and understanding of places that arise and have their own established route, such as the places of Alagoas, located in the Brazilian Northeast, which, from colonization poles, reach the condition, towns, cities and capital, following the influence of spontaneous and induced determinants. We thus seek to narrate its genesis and its dynamics, culminating in the mutations that took place there, coming from spontaneous and induced influences that controlled its formation and internal organization.

Emancipation

Spontaneous

Genesis

Induced

Places

APONTAMENTOS INICIAIS

Os núcleos urbanos, independentes de sua localização geográfica, têm suas gêneses definidas por processos determinantes espontâneos ou induzidos, sendo estes os mais variados possíveis. Amparados em Corrêa (2001, p. 96), que se refere a esse processo como de criação de núcleos, destacamos que:

A criação de núcleos ou o desenvolvimento de funções urbanas junto a uma atividade econômica foi regra geral na gênese da rede urbana brasileira: junto a uma sede de engenho de açúcar, de um seringal, de uma mina ou garimpo, de uma capela em fazenda, de uma fábrica têxtil, a uma pousada de tropas de burros ou no entroncamento de tropas de comércio. Os exemplos são numerosos e revelados pela toponímia urbana.

Por outro lado, a condição que esses núcleos urbanos alcançam depende de impulsos que os acometam ao longo da sua história, proporcionando uma dinâmica de fortalecimento e concepção do núcleo embrionário que poderá obter um avanço, amparados pelos artificios de cada período ou permanecer num letargo perene. O que destacamos é que os núcleos urbanos surgem influenciados por fatores que deliberam a sua gênese, mas que calham de serem influenciados pelos mesmos processos ou por outros que definem o seu percurso na conjuntura econômica e política da época. Assim, nem todo núcleo se dinamiza e se estrutura, formalizando uma condição definida como de vila ou cidade.

Nessa perspectiva, os processos determinantes espontâneos conduzem à formação de núcleos urbanos que surgem naturalmente, acomodados à sua localização geográfica; os processos determinantes indutores moldam esses núcleos urbanos para que se fixem adequadamente ao espaço idealizado. Da mesma forma, é salutar demonstrar que os determinantes espontâneos e induzidos podem se processar de forma congregada, provocando uma junção dos dois processos decisivos que incidem na dinâmica do núcleo.

Essa congregação dos dois processos determinantes, isto é, o espontâneo e o induzido, pode levar à incorporação de um núcleo embrionário pré-existente por um projeto novo de cidade, podendo possivelmente ser gerido através do planejamento, dentro de um contexto político, econômico, social, natural, entre outros. E essa aliança formaliza os elementos que fundamentarão a construção da cidade, como elemento concentrador da sociedade que a habita.

Nessa conjuntura, o nosso objeto de estudo, que são as cidades do estado de Alagoas, pode ser inse-

rido nessa lógica, pois os núcleos embrionários pré-existent, que foram implantados, induzidos, como polos de colonização pioneiros, foram incorporados e incorporaram os “novos” e os “velhos” núcleos alagoanos brotados espontaneamente, a partir de uma série de intervenções através do tempo, inclusive influenciando na formação, organização e definição da capital estadual, visto que o sítio pioneiro desse núcleo apresentava condições de escoamento de uma produção que dita(va) a economia local.

Dessa forma, a dinâmica da complexidade genética, no que se refere à formação dos atuais 102 municípios alagoanos, cruza cinco séculos de história amparada numa série de influências econômicas, sociais e políticas, que procuraremos apreender a partir de uma realidade presente, quando o estado concentra cidades que brotaram entre os séculos XVI e XX, bem como as emancipações políticas ocorridas ao longo dos mesmos séculos, com distinções que serão expostas ao longo do texto.

Assinalamos que para atingirmos êxito nessa discussão, partimos da ideia de complexidade genética, baseados em Corrêa (2001, p. 95). Nos termos do autor:

A rede urbana brasileira é constituída por um conjunto de centros datados de diversos momentos. Coexistem no mesmo espaço cidades criadas na primeira metade do século XVI, no início da colonização, e cidades nascidas na década de 1980, enquanto outras mais são criadas no início do século XXI, na ainda não esgotada “fronteira do capital”, a Amazônia.

Além disso, Corrêa (2001, p. 96) destaca que “a complexidade traduz-se também pela diferenciação entre os centros urbanos no que se refere aos agentes e propósitos imediatos da criação”.

Também, sobre a criação de cidades, nos amparamos em Beaujeu-Garnier (1997, p. 73), quando ela assinala que:

[...] o nascimento das cidades corresponde a três motivos possíveis: econômicos, políticos, defensivos, podendo estes últimos ser considerados como um subaspecto dos políticos. Assim, cada cidade encontra-se marcada, desde a sua origem – e por vezes de maneira indelével –, pela escolha inicial.

Esses vetores determinantes resultam do tempo histórico e produzem um arranjo territorial, adquirindo uma feição e formalizando uma hierarquização entre os centros urbanos existentes a partir da realidade imposta, como no contexto alagoano, quando

esses três motivos ressaltados por Beaujeu-Garnier (1997) encontram-se claramente delimitados na realidade local, integrando-se ao momento histórico que, por sua vez, pode ser um determinante econômico, tal como a produção de açúcar, ou político e defensivos, a exemplo dos pioneiros polos de colonização e da expansão ocorrida para o interior margeando os rios, com destaque para o São Francisco.

Assim, a ideia de surgimento se compromete com formação, origem e constituição, sendo essas condições o princípio da consolidação do urbano como lugar de concentração da população, após esta ter permanecido nas aldeias, nas fazendas e nos povoados.

Santos (2005, p. 22) se refere a esse tema como de geração de cidades, quando faz referência ao processo pretérito de criação urbana no Brasil, e que se diferenciava de urbanização, pois essa origem estava subordinada a uma economia natural, as relações entre lugares eram fracas, inconstantes, num país com tão grandes dimensões territoriais. Inclusive, para Santos (2005, p. 19), “no começo as cidades eram bem mais que uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante”.

Freyre (2006, p. 36) exalta que

A casa-grande, completada pela senzala, representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro de boi, o banguê, a rede, o cavalo); de religião.

O mesmo autor completa que, “a história social da casa-grande é a história íntima de quase todo brasileiro” (FREIRE, 2006, p. 36).

Santos e Silveira (2008, p. 31), ao se remeterem a esse tema, destacam que, no Brasil, “relacionadas com as demandas do exterior, formaram-se zonas econômicas e criaram-se famílias e gerações de cidades [...]”. Os autores se remetem a essa discussão pautando que: “Em um primeiro momento, as aglomerações resultaram da instalação de serviços de governo, começando pela fiscalização das atividades rentáveis tanto na agricultura como na mineração.”

Exalto que, quando nos referimos aos fatores determinantes para a constituição dos lugares e intervenções nos mesmos, novamente nos reportamos a Santos (1989, p. 29), quando o referido autor analisa e propõe os fatores determinantes do crescimento urbano no Brasil, analisando os motivadores para o crescimento ou não de pequenas cidades, associando os fatores a alguns determinantes tais como a mineração na Bahia entre as décadas de 1950 e 1960.

Em seguida, estabelecendo um diálogo do tema

gênese urbana com o tema emancipação política, apontamos, baseados em Soares (2006, p. 78), que

No Brasil, o município é a menor unidade territorial com governo próprio, formado pelo distrito-sede, onde está localizada a cidade, que é a sede municipal e que leva o mesmo nome do município, e que corresponde à zona urbana municipal, e também pelo território ao seu entorno, a zona rural municipal, que pode ser dividida em distritos, cuja maior povoação recebe, geralmente, o nome de vila.

É importante ainda destacar que a emancipação político-administrativa de municípios no Brasil é, de acordo com a Constituição de 1988, de competência dos governos estaduais de cada estado brasileiro, que possuem sua própria lei estadual que regulamenta a questão. O estado tem autonomia para definir critérios básicos para criar um novo município.

Porém, baseados em Ribeiro (2004, p. 293), destacamos que “[...] embora tenha se atribuído aos estados a competência para decidir sobre a criação de municípios, não foram regulamentados os critérios para a constituição de novas localidades”.

Destacamos, ainda, segundo Ribeiro (2004, p. 294) que

Diante do processo de proliferação de municípios, a União tomou para si novamente essa atribuição em 1996, por meio da Emenda Constitucional número 15, modificando o artigo 18 da Constituição Federal.

Dessa forma, a partir dessas reflexões, sugerimos que gênese e emancipação política municipal são processos que formalizam a incubação de um núcleo urbano para a condição formal de uma cidade, o que instiga um debate importante para entendermos a configuração urbano-regional de Alagoas, destacando os processos determinantes para essa gênese, para o acometimento de letargia e/ou impulso e as emancipações políticas municipais.

Justificamos inicialmente que um aspecto que estimulou a elaboração deste texto se refere às questões que envolvem o equívoco teórico-metodológico sobre como ponderar a origem dos núcleos urbanos, ou a criação urbana, nas palavras de Santos (2005, p. 22), quando este autor se refere às primeiras “cidades” brasileiras e à discussão que envolve emancipação política municipal no Brasil. Estes dois temas são invariavelmente acometidos de equívocos teóricos e metodológicos, como se as cidades, que na perspec-

tiva do IBGE (2010) são sedes municipais, tenham surgido e obtido instantaneamente essa condição.

Reafirmamos que, dependendo dos fatores determinantes que processem essa origem ou criação urbana e que intervenham no íntimo desse núcleo, este poderá ou não se tornar povoado, vila e até cidade, pois não são todos os núcleos embrionários que instituem a essência urbana ou que produzem um espaço urbano, que aqui é empregado a partir do ponto de vista de Corrêa (1989, p. 11), de que o mesmo é resultante de ações acumuladas através do tempo.

Lançamos a proposta de que os lugares surgem ou são criados numa perspectiva de serem acometidos de uma letargia ou de uma impulsão, e isto não tem como se antecipar, pois os acometimentos apropriados, através da história, é que lhes possibilitarão a probabilidade de emancipação política municipal ou não. É esse o enredo que incentiva pensar e entender os lugares, que surgem e/ou são criados e que têm o seu próprio percurso estabelecido, tais como os lugares e as atuais sedes dos municípios alagoanos, seguindo a influência de processos determinantes espontâneos e induzidos.

Nessa expectativa, temos exemplos precisos dessa condição em Alagoas. Os polos de colonização pioneiros responsáveis pela formação do urbano em Alagoas remontam aos séculos XVI e XVII. Segundo Lindoso (2000), são eles: Penedo em 1570, Porto Calvo em 1590 e Santa Luzia do Norte em 1608; Alagoas em 1611, hoje Marechal Deodoro. Esse fenômeno proporcionou particularidades no processo de surgimento e urbanização regional. Particularidades essas originadas de um conjunto específico de fatores econômicos e políticos na história local da época, como parte do território pernambucano. Estes lugares ao longo de seu movimento foram acometidos de impulsão e também de repulsão, sendo na atualidade sedes municipais ou cidades, mas também perderam condições precursoras, a exemplo da condição de capital da atual Marechal Deodoro, assim como outros pequenos núcleos embrionários pré-existentes, de impulsos iniciais, se tornaram letárgicos na atualidade.

Baseados em Brandão (2004), observamos que há uma imprecisão sobre a data de surgimento do primeiro estabelecimento fundado no território alagoano: no que diz respeito a Penedo, Dr. Thomaz do Bonfim Espíndola afirma que foi entre 1522 e 1535; já para Dr. Diégues Junior foi 1558. Em seguida, Brandão narra que aproximadamente em 1575 foram lançados os fundamentos de Porto Calvo, e ao expirar do século XVI ou nos primórdios do XVII, começou-se a erigir a povoação de Madalena de Subaúma, cidade das Alagoas, atual Marechal Deodoro. O autor, em seguida, afirma que, em 23 de abril de

1636, Porto Calvo, Alagoas do Sul e Penedo foram elevadas à categoria de vilas, a segunda com o nome de Magdalena e a terceira com o de São Francisco.

Atestamos que essas noções corroboram com a discussão que congrega gênese e emancipação política municipal, destacando que, ao mencionarmos a emancipação política nesse período, estamos nos referindo à condição de vila como sede municipal, pois no Brasil colonial e imperial as vilas podiam também ser sedes de municípios. Foi a partir do Decreto-lei nº 311 de 02 de março de 1937 que se determina que a sede do município tem categoria de cidade e lhe dá o nome. Há de se considerar também o uso do termo “município” em alguns documentos, mas, em alguns casos, o termo empregado pode ser “freguesia”, “comarca” etc.

Perante o que foi exposto, as datas que determinam a concepção dos núcleos pioneiros da atual Alagoas, tanto no que se refere aos polos de colonização induzidos ou espontâneos, como à organização político-administrativa dos mesmos, variam entre algumas referências, tal como na Enciclopédia Municípios de Alagoas (2012).

Por exemplo, Carvalho (2015) atribui a gênese de Penedo ao ano de 1560; Lindoso (2000) se refere ao ano de 1570; e Brandão (2004), às datas de 1522, 1535 ou 1558, segundo alguns autores por ele citados. No que se refere a Porto Calvo, Carvalho (2015) afirma que sua gênese foi o ano de 1590; Lindoso (2000) se refere também ao ano de 1590; e Brandão (2004) ao ano de 1575. Com relação à atual cidade de Marechal Deodoro, Carvalho (2015), referindo-se ao lugar Alagoas, destaca que o mesmo surgiu em 1591-1611; Lindoso (2000) afirma que a gênese desse lugar se deu no ano de 1611; e Brandão (2004), como se o mesmo tivesse surgido no expirar do século XVI e primórdios do século XVII. Com relação à Santa Luzia do Norte, Carvalho (2015) cita que sua gênese ocorreu em 1591, e Lindoso (2000), no ano de 1608.

No que se refere a Maceió, a data de sua gênese oficial, segundo Carvalho (2015, p. 184), está condicionada a um documento de escritura de doação de uma sesmaria de Gabriel Soares da Cunha, então alcaide-mor de Santa Maria Madalena do ano de 1611, para Manoel Antônio Duro, que possuía uma casa na área que hoje é o bairro da Pajuçara e nela residia desde o ano de 1609. Ainda conforme Carvalho (2015, p. 185), o primeiro núcleo de colonização da capital surgiu em 1708, através da implantação do Engenho Massayó. No ano de 1815, Maceió é alçada à condição de vila; em 1818, à condição de freguesia; em 1833, torna-se sede de comarca independente; e, em 1839, cidade e capital da província de Alagoas.

Destacamos que alguns desses lugares pioneiros

das Alagoas foram acometidos de impulsão, que aqui consideramos como proporcionadora de formação de um núcleo embrionário pré-existente, isto é, de um arruamento que se transformou em povoado, freguesia, vila e cidade, capital e até núcleo de região metropolitana na atualidade, isto é, conforme propõe Santos (2005, p. 22), experimentou um avultamento, quando o autor se refere às cidades do período colonial, que cresceram e se tornaram centro de destaque no cenário da época. Alguns outros lugares permaneceram como simples arruamentos ou como pequenas vilas ou cidades letárgicas.

Nessa perspectiva, a fim de entender a configuração urbano-regional de Alagoas, questionamos como se processou, ao longo dos cinco séculos de ocupação efetiva do Brasil, a origem dos núcleos urbanos em Alagoas e como ocorreram as emancipações políticas dos municípios alagoanos.

A ORIGEM DOS NÚCLEOS URBANOS ALAGOANOS

Atestamos que, no decorrer dos séculos XVI e XVII, doze núcleos urbanos surgiram na área que atualmente o IBGE (2010) define como mesorregião Leste Alagoano e apenas um brotou na mesorregião do Sertão Alagoano.

Fazendo uma relação com Reis Filho (1968, p. 86), constatamos que este pontua, ao elencar as datas de fundação de vilas e cidades no Brasil, que Bom Sucesso do Porto Calvo, Penedo do Rio de São Francisco e Santa Maria Madalena de Alagoa do Sul datam de 1636, destacando que até meados do século XVII, Portugal aplica no Brasil uma política urbanizadora que consistia em estimular a formação de vilas nos territórios pertencentes aos donatários “com função de centros de controle regional”.

Santos e Silveira (2008) ressaltam que “a cultura da cana-de-açúcar, baseada no desmatamento da floresta, ajuda a fundar uma série de pequenos centros na Zona da Mata Nordeste e no Recôncavo Baiano”. Os autores se remetem aos engenhos como “manifestação precoce da mecanização”. Em outra perspectiva, Andrade (1995), se referindo ao Nordeste semiárido, destaca que se formou uma sociedade pecuarista dominada por grandes latifúndios, cujos detentores quase sempre viviam em Olinda ou Salvador.

Essas argumentações elucidam o quantitativo de núcleos urbanos brotados em Alagoas, tanto no que se referem aos que surgiram no Leste Alagoano, área de produção açucareira, como ao Pão de Açúcar, o único que surgiu na área do atual Sertão Alagoano.

Para Carvalho (2015, p. 12), os dois principais elementos produtivos desse período foram instalados como estruturadores da colônia, assim se referindo: os primeiros engenhos de açúcar, todos localizados na faixa litorânea; e o rebanho bovino, formador das fazendas de gado que ocuparam o interior.

Carvalho (2015, p. 12) destaca que:

Na segunda metade do século XVI, com os índios derrotados e afastados do litoral, puderam os portugueses descer até a foz do rio São Francisco, e, mais tarde, fundar os três primeiros núcleos urbanos de Alagoas – Porto Calvo, Alagoas do Sul (atual cidade de Marechal Deodoro) e Penedo.

Podemos ainda destacar, baseados em Carvalho (2015, p. 13), que

Na parte norte, os engenhos vão se estabelecendo próximos aos rios que desembocam no litoral. Ao lado da cana, a pecuária espalhava-se pelos vales dos rios litorâneos da zona da mata, avançando, depois, pelas margens do São Francisco. Na parte sul, a principal atividade econômica foi a criação de animais, seguida da produção de farinha de mandioca e outros produtos alimentícios, destinados a abastecer o maior núcleo urbano da capitania e os engenhos, localizados em torno de Olinda e Recife.

Essas argumentações explicam o processo de formação territorial das Alagoas, estabelecendo um diálogo entre a formação de doze lugares no Leste Alagoano e a gênese de Pão de Açúcar nas margens do rio São Francisco.

Com relação à gênese no século XVIII, cinco núcleos urbanos brotaram no Leste Alagoano, quatro no Agreste Alagoano e quatro no Sertão Alagoano, totalizando treze núcleos embrionários pré-existent.

Informações gerais apontam que a pecuária provavelmente foi o processo determinante da interiorização da gênese urbana em Alagoas, principalmente do alto sertão. A instalação de fazendas de gado favoreceu o desenvolvimento dos núcleos de povoamento pioneiros, a exemplo de Água Branca, Piranhas e Mata Grande.

Estes três núcleos citados brotaram no decorrer do século XVIII, a partir de fazendas de gado, que foram instaladas por famílias precursoras, que pioneiramente desbravaram aquelas áreas.

No que se refere ao século XIX, apuramos que 23 sedes de municípios alagoanos surgiram no Leste Alagoano, dez no Sertão Alagoano e doze no Agreste Alagoano, totalizando 45 novas gêneses.

Apontamos que no decorrer dos séculos XVIII e XIX os processos determinantes continuam sendo o mesmo conjunto de processos atrelados principalmente à produção canavieira e à agropecuária, que se expandia no interior.

Um exemplo pode ser a gênese de Arapiraca, na mesorregião do Agreste Alagoano, o segundo município mais importante do estado na atualidade, pois surge em meados do século XIX, obtendo crescimento demográfico e econômico, em decorrência da produção fumageira, que havia se desenvolvido em áreas de seu atual território municipal e arredores.

No transcorrer do século XX, nove lugares surgem no Leste Alagoano, seis no Agreste Alagoano e dez no Sertão Alagoano, demonstrando que é a partir do século XIX e do XX, principalmente, que os núcleos embrionários do Sertão brotam, quase sempre relacionados aos processos determinantes ligados à agropecuária.

A sede do município de Delmiro Gouveia, localizado no Sertão Alagoano, é um exemplo de um núcleo embrionário que surge no início do século XX a partir de um povoado denominado Pedra, que se constituiu a partir de uma estação de trem da Estrada de Ferro Great Western e recebeu essa denominação por causa das grandes rochas existentes na área. Porém, o desbravador Delmiro Gouveia se estabeleceu naquelas plagas negociando com couros de bovinos e peles de caprinos, promovendo um desenvolvimento pautado numa proposta de agenda diferenciada para aquele espaço.

No geral, a partir desses apontamentos iniciais, sugerimos que a complexidade genética dos núcleos urbanos que são sedes de municípios em Alagoas, isto é, as cidades alagoanas, está correlacionada aos propósitos coloniais quando inicialmente a produção da cana-de-açúcar produz o espaço, definido como Leste Alagoano. Em tempo, outros setores de atividades impeliram o avanço para o interior, isto é, para o Agreste Alagoano e Sertão Alagoano, com destaque para a agropecuária.

Nesse processo, ao mesmo tempo que alguns núcleos urbanos surgiam, outros se emancipavam politicamente, tornando-se sedes de municípios com o status de vilas e/ou como cidades, conforme se verifica a seguir.

AS EMANCIPAÇÕES POLÍTICAS MUNICIPAIS EM ALAGOAS

Estabelecemos inicialmente que em Alagoas, ainda no período colonial, Penedo, Porto Calvo e Santa Maria Madalena da Lagoa do Sul foram elevadas à

condição de vilas em 1636 e cidades em 1842, 1889, 1817, respectivamente. Com relação a Maceió e Santa Luzia do Norte, estas foram elevadas à condição de vilas em 1815 e em 1830, respectivamente, na transição do Brasil de Colônia para Império, tendo a primeira se tornado capital das Alagoas e cidade em 1839, e a segunda alcançado a condição de cidade em 1862.

Nesse ínterim, exaltamos que no Brasil colonial e imperial as vilas podiam também ser sedes de municípios. Foi a partir do Decreto-lei nº 311 de 02 de março de 1937 que se estabelece que a sede do município tem categoria de cidade e lhe dá o nome. Por isso, algumas sedes tiveram a condição de sede de município como vila e depois como cidade, diferente de hoje que vila é sede de distrito, conforme o IBGE (2010).

No Império, entre as décadas de 1820 e 1890, dezenove municípios se emanciparam em Alagoas, precisamente entre os anos de 1823 e 1889, tendo sido três no Sertão Alagoano, três no Agreste Alagoano e treze no Leste Alagoano.

Após a proclamação da República, ainda no século XIX, entre 1890 e 1895, emanciparam-se sete novos municípios, sendo que apenas Quebrângulo localizava-se no Agreste Alagoano e os demais todos no Leste Alagoano e nenhum no Sertão Alagoano.

No século XX, entre os anos de 1902 e 1921, emanciparam-se cinco novos municípios, correspondendo ao período da República Velha ou República das Oligarquias, sendo que, na década de 1930, não ocorreram emancipações em Alagoas.

Na década de 1940, já no governo de Getúlio Vargas, ocorreram cinco emancipações políticas municipais, tendo sido Capela, no Leste Alagoano e Major Isidoro, no Sertão Alagoano, em 1949; Colônia Leopoldina, no Leste Alagoano, em 1943; Junqueiro, também no Leste Alagoano, em 1947; e São Braz, no Agreste Alagoano, em 1946.

Na década de 1950, período democrático, vinte emancipações ocorreram, tendo sido seis no Leste Alagoano, quatro no Agreste Alagoano e dez no Sertão Alagoano, evidenciando o aumento de emancipações políticas no Sertão Alagoano a partir de 1950.

No que se refere à década de 1960, mais precisamente entre os anos de 1960 e 1963, 39 municípios se emanciparam em Alagoas, tendo ocorrido a maior parte dessas emancipações no Leste Alagoano e no Sertão Alagoano.

Destacamos que a partir de 1964 inicia-se o período militar que se estende até 1985; e é marcante a não emancipação política de municípios nesse período em Alagoas até o ano de 1981. Observamos que entre os anos de 1964 e 1981, não ocorreu nenhuma

emancipação política no estado de Alagoas, tendo sido um longo período que cruzou a década de 1970.

Mesmo assim, na década de 1980, ocorreram apenas quatro emancipações municipais, tendo sido Senador Rui Palmeira e Craíbas, respectivamente emancipadas em 1981 e 1982; Estrela de Alagoas, em 1989; e Teotônio Vilela, em 1988. Os primeiros municípios situam-se no Agreste Alagoano, o terceiro, no Sertão Alagoano e o quarto, no Leste Alagoano. Diante dessa realidade, comprova-se que, durante período militar, não tivemos emancipações políticas em Alagoas.

No percurso da história, a partir de 1988, de acordo com a nova Constituição Federal, as emancipações políticas municipais passam a ser de competência dos governos estaduais de cada estado brasileiro, que possui sua própria lei estadual que regulamenta a questão, tendo autonomia para definir critérios básicos para criar um novo município.

Um aspecto importante a destacar, novamente baseado em Ribeiro (2004), é que diante do processo de proliferação de municípios, a União tomou para si novamente essa atribuição em 1996, através da Emenda Constitucional número 15, modificando o artigo 18 da Constituição Federal.

Porém, na década de 1990, apenas três municípios se emanciparam em Alagoas, sendo Paripueira, Campestre, Jequiá da Praia, em 1990, 1994 e 1995, respectivamente, todos localizados no Leste Alagoano, contrariando os índices nacionais que apontam um grande número de novos municípios no Brasil.

Inclusive, confere-se que a última emancipação política municipal em Alagoas ocorreu em 1995 com Jequiá da Praia se emancipando e se formando com partes de territórios antes pertencentes aos municípios de São Miguel dos Campos e Coruripe.

Se o processo de emancipações em Alagoas não acompanhou o intenso processo de emancipações no Brasil nas últimas duas décadas do século XX e nos primeiros dezesseis anos do século XXI, novos projetos de emancipações políticas municipais estão em curso buscando a formação de novos municípios e alteração na ordem espacial vigente.

Verificamos, com base em Théry (2005), que o processo de emancipações políticas em Alagoas acompanha o ritmo nacional, porém, para os anos de 1990, Alagoas não acompanhou esse impulso. Conforme apontado por Théry (2005 p. 50-52):

Novos municípios têm sido criados ao longo de toda a história, mas em ritmo variável, e alguns episódios importantes se destacam [...] como se a cada período forte da vida política correspondesse uma onda de criação de municípios: foi o caso na

proclamação da Independência (1822), na proclamação da República (1889) e no restabelecimento da democracia após a queda do regime autoritário do Estado Novo (1945). Mas, se esse período de regime democrático foi rico em emancipação, não foi o caso do regime militar (1964-1985), quando poucos municípios foram criados [...]. Com a volta ao poder dos civis, o impulso de independência tomou novo vigor. Fortalecido pelas frustrações acumuladas e pela Constituição de 1988, que facilitou a emancipação de novas comunidades, a curva tomou, nos anos de 1990, uma forma exponencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que a origem das sedes municipais alagoanas ocorreu principalmente ao longo do século XIX, quando das atuais 102 cidades, 45 surgiram nesse século; tendo sido 23 no Leste Alagoano, dez no Sertão Alagoano e doze no Agreste Alagoano. Conforme apresentado anteriormente, a produção canaveira e a agropecuária foram os principais determinantes para essas gêneses.

Ao longo dos séculos XVI e XVII, treze núcleos urbanos surgiram, tendo sido doze deles no Leste Alagoano e apenas um, Pão de Açúcar, no Sertão Alagoano. Maceió é elencado nesse período em consequência de que alguns documentos propõem que em 1611 verificou-se o início de colonização na área da atual cidade.

Ao longo do século XVIII, treze lugares surgem, sendo quatro no Sertão Alagoano, quatro no Agreste Alagoano e seis no Leste Alagoano. Há de se considerar que apesar de Maceió ter sua gênese definida no século XVII quando da sua formação inicial, alguns autores destacam que o primeiro núcleo de colonização surgiu em 1708 com a instalação do Engenho Massayó.

No século XX, 25 novos núcleos surgem, sendo seis no Agreste Alagoano, dez no Sertão Alagoano e nove no Leste Alagoano. Outros seis municípios estão em processo de análise a fim de estabelecer uma data precisa sobre a gênese dos mesmos.

Com relação às emancipações políticas municipais, no período colonial, três lugares se emancipam no século XVII, como vilas. Ao longo do século XVIII não ocorreram emancipações políticas nas Alagoas. Ao longo do século XIX, dezenove emancipações políticas ocorreram ainda no Império e sete na última década do século, quando se emanciparam sete municípios. As demais emancipações políticas municipais ocorreram ao longo do século XX, tendo sido 39 na década de 1960, 4 na década de 1980 e 3

na década de 1990, tendo ocorrido a última emancipação no ano de 1995, isto é, há 23 anos.

A partir dessa realidade exposta, buscando apresentar a realidade desses municípios e dessas cidades, destacamos, amparados em Araújo, Gomes & Santos Filho (2013, p. 71 e 72), que:

A situação recente da economia alagoana e, portanto, dos 102 municípios que na contemporaneidade compõem o Estado, está diretamente relacionada à formação econômica do Brasil nos séculos XVI e XVII, através da empresa agrícola exportadora. [...] somos um Estado frágil a nível regional e nacional, fortemente dependentes de recursos federais e do setor público.

Na mesma perspectiva, baseados em Gomes (2001), avultamos que Alagoas tem uma economia definida como sem produção, com localidades que quase não produzem para a geração de riquezas.

Os municípios alagoanos com os maiores índices de Produto Interno Bruto (PIB) são: Maceió, Arapiraca, Marechal Deodoro, São Miguel dos Campos, Coruripe, Rio Largo, União dos Palmares, Palmeira dos Índios, Penedo e Delmiro Gouveia, sendo sete localizados no Leste Alagoano, dois no Agreste Alagoano e um no Sertão Alagoano (CARVALHO, 2014).

Destacamos que desses municípios citados anteriormente, três deles, Maceió, Rio Largo e Marechal Deodoro, compõem a Região Metropolitana de Maceió. Dessa forma, o destaque na economia de Rio Largo e de Marechal Deodoro pode ser explicado por essa condição. Os dois municípios se favorecem com essa localização e se tornam municípios “amortecedores”, seja com relação à instalação de equipamentos públicos e privados, seja no que diz respeito ao polo cloro químico em Marechal Deodoro e ao aeroporto internacional em Rio Largo.

Com relação às pequenas cidades, estas são ex-distritos que se emanciparam, mas que nunca perderam a condição de região dependente da antiga sede municipal. Mesmo juntos, os dez municípios com o menor PIB nessa classificação, a saber, Pindoba, Mar Vermelho, Palestina, Olho d'Água Grande, Belém, Tanque d'Arca Coqueiro Seco, Minador do Negrão, Jundiá e Paulo Jacinto, possuem uma economia inferior à de alguns bairros da capital, a exemplo de Jacintinho. Destes municípios, sete estão localizados no Agreste Alagoano, dois no Leste Alagoano e um no Sertão Alagoano (CARVALHO, 2014).

Partindo da realidade dos municípios alagoanos, propomos uma reflexão baseados em Santos (2002, p.122), quando este autor assim faz referência a esse

tipo de pleito:

(...) não é suficiente cuidar exclusivamente de mudar os limites atuais. Impõe-se, igualmente, a preocupação com o conteúdo a atribuir às novas formas: desde a questão das competências legislativas e do poder de decisão até a disponibilidade real de recursos financeiros para dar resposta imediata a tudo que for considerado direito inadiável de todos os habitantes, enquanto cidadãos de um município. A redemocratização não estará completa enquanto a cidade não for dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. **Enciclopédia Municípios de Alagoas**, 2012.
- ANDRADE, Manoel Corrêa de. **A questão do território no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1995.
- ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos, GOMES, Fábio Guedes & SANTOS FILHO, José Emílio dos. A composição financeira dos municípios alagoanos, com ênfase na lei de responsabilidade fiscal (1999/2010). **Revista Economia Política e Desenvolvimento**. Maceió, vol. 6. n. 17, p. 65-84, maio/ago. 2013.
- BEAUJEU-GARNIER. Jacqueline. **Geografia Urbana**. 2ª Edição Tradução de Raquel Soeiro de Brito. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa: 1997.
- BRANDÃO, Moreno. **História de Alagoas**. 3. Ed. Ver. Arapiraca: EDUAL, 2004.
- CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular uma via de modernização para Alagoas**. 6. ed. rev. e ampl. – Maceió: Edufal, 2014.
- _____. **Formação Histórica de Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2015.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- _____. **Trajetórias geográficas**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 51ª ed. rev. – São Paulo: Global, 2006.
- GOMES, Gustavo Maia. **Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semiárido e dos cerrados nordestinos**. IPEA, 2001.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2010.
- LINDOSO, Dirceu. **Formação de Alagoas Boreal**. Maceió: Edições Catavento, 2000.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao Es-**

- tudo da Evolução Urbana do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1968.
- RIBEIRO, Fabiana Valdoski. Fragmentação administrativa territorial: notas para construção de um debate sobre a criação de municípios. **CIDADES: Revista Científica / Grupo de Estudos Urbanos** – Vol. 1, n.1, 2004 – Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004- v. 7., n. 11; 23cm.,il.
- SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana.** 2ª ed. – São Paulo: Editora Hucitec, 1989.
- _____. **O País distorcido:** O Brasil, a globalização e a cidadania. Organização, apresentação e notas de Wagner Costa Ribeiro; ensaios de Walter Porto Gonçalves. – São Paulo: Publifolha, 2002.
- _____. **A Urbanização Brasileira.** 5. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. **O Brasil território e sociedade no início do século XXI.** 12ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SOARES, Beatriz Ribeiro. Cidade e município: observações sobre o poder local. In: Silva, José Borzacchiello da, Org.; Lima, Luiz Cruz, Org.; Elias Denise, Org. **Panorama da Geografia Brasileira I.** São Paulo: Annablume, 2006.
- THÉRY, Hervé. **Atlas do Brasil:** Disparidades e dinâmicas do território. Hervé Théry e Neli Aparecida de Mello. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. ■

Isis do Mar Marques Martins

O migrante na cidade do Rio de Janeiro

uma discussão necessária

Resumo

O objetivo deste artigo é trazer elementos espaciais e temporais para analisar as estratégias de mobilidade e permanência de grupos migrantes via processo contraditório de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. Isto se dará de duas maneiras: primeiro, na análise das intervenções do Estado que inscreve políticas públicas que afetam - e afetarão - tais migrantes; e segundo nas práticas de migrantes oriundos da região Nordeste do país na cidade do Rio de Janeiro e o paulatino processo de urbanização frente a práticas e discursos que contradizem a inserção do migrante na cidade. Não desmerecendo o papel do mercado e do Estado na formulação de políticas que na maior parte das vezes escamoteiam as práticas dos migrantes, focamos em como estes produzem - politicamente e socialmente - suas próprias políticas, apartadas, mascaradas e colocadas à margem de suas próprias escolhas.

Migrante

Rio de Janeiro

Políticas Públicas

Abstract

This paper aims to present spatial and temporal elements to analyze the strategies of mobility and permanence of migrant groups by the contradictory process of urbanization in the city of Rio de Janeiro. This will happen in two ways: first, on the analyses of the State interventions that inscribes public policies that affect - and will affect - such migrants; and second, on the practices of migrants from Northeast region of Brazil in the city of Rio de Janeiro and the gradual process of urbanization facing the practices and discourses that contradict the insertion of the migrant in the city. Not detracting from the role of the market and the state in formulating policies that often evade migrant practices, we focus on how they produce - politically and socially - their own policies, separated, masked, and placed on the margins of their own choices.

Migrant

Rio de Janeiro

Public Policies

INTRODUÇÃO: A CIDADE DE MIGRAR E A CIDADE DO MIGRANTE

*Vim do Norte, o quengo em brasa
Fogo e sonho do sertão
E entrei na Guanabara
Com tremor e emoção
Era um mundo todo novo
Diferente meu irmão
Mas o Rio abriu meu fole
E me apertou em suas mãos
É Rio de Janeiro
Do meu São Sebastião
Para o samba três minutos
Pra cantar o meu baião*

Luiz Gonzaga – Baião de São Sebastião

Luiz Gonzaga nasceu em Exu, divisa entre Pernambuco e Ceará. Entre o fim da década de 1930 a 1940, depois de passar por várias cidades de Minas Gerais e São Paulo, migra e se instala no Rio de Janeiro. Nesta cidade, conhece um violonista que o hospeda na rua São Carlos, entrada para os morros do Zinco, da Mineira e São João Operário, no centro. Lá toca sanfona, tenta sucesso no programa de rádio monopolizado pela música “acariocada”. Com um lema novo, em um momento específico, começa a fazer sucesso com xotes e baiões de sua terra, uma terra da fronteira nordestina, mas onde a desigualdade que o levou a migrar opera na mesma base que o levou a fazer sucesso com seu baião. Por que São Sebastião do Rio de Janeiro parou para ouvir o seu baião?

Em grande medida, a década de 1930 já tem acentuada na capital do Brasil o elevado fluxo migratório da região Nordeste para o Sudeste do país. Migrantes de Pernambuco, Paraíba, Bahia, dentre outros, participam direta e indiretamente da economia, da política, das relações sociais produzidas no espaço urbano em ascensão na capital fluminense. O baião, trazido por Gonzaga, além de um fato importante para acentuar a moda regionalista lançada no período com a corrente modernista, também é parte de uma nostalgia do lugar deixado por inúmeros migrantes na cidade, que a produzem e que, a partir desse baião de Luiz Gonzaga, abrem as portas da cidade do Rio de Janeiro.

Se pensarmos que a cidade do Rio de Janeiro é também inventada pelos oriundos da região Nordeste quando estes produzem a cidade, transformam-na, “erguendo paredes sólidas”, nas palavras de Chico Buarque, e queas invenções de cidade são também as estratégias de sobrevivência na cidade, Luiz Gonzaga, o Gonzagão, como em sua música Baião de São Sebastião, fez dessa cidade a base de sua realidade

como migrante, a construir táticas de permanência no morro, no centro, no subúrbio, no Brasil e para o Brasil.

A música de Luiz Gonzaga é também a construção narrativa de uma região para os migrantes – sejam os que foram para o Sudeste-Sul e de fato mobilizaram-se fisicamente, sejam os que permanecem em seus lugares de origem, mas não desfrutam de seus espaços por sujeição e/ou abandono político e social –, é um pouco de uma saudade em relação a esse lugar do nordestino – tanto ao chão que pisa, quanto às atividades que ele promove principalmente nas zonas rurais –, mas também a percepção individual da sujeição que eleva as marcas de uma contradição que começa quando se nota que algo está errado, que o padrão queimar sua casa (como na fala de um dos migrantes na cidade do Rio de Janeiro) não é legítimo.

Dessa forma, o que temos em comum com a vida e a trajetória de Luiz Gonzaga? Que nossas cartografias traçadas no decorrer deste trabalho são de migrantes oriundos em sua maioria do interior dos estados que compõem a região Nordeste e habitam, de ontem a hoje, as favelas cariocas.

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O MIGRANTE

A cidade do Rio de Janeiro, que já foi Distrito Federal e hoje é uma metrópole com mais de nove milhões de pessoas, é habitada por diversos migrantes de épocas distintas, portanto de processos diversos. Entendemos, dessa forma, que a construção da cidade do Rio de Janeiro é também um conjunto complexo e plural de estratégias de vida de múltiplos grupos migrantes que fazem e refazem essa cidade.

No Rio de Janeiro, essa contextualização torna-se essencial para entender a produção do espaço urbano enquanto teias que incorporam discursos de migrar, de morar, de sujeitos e corpos que “se instalam”, e não revela a cidade do Rio de Janeiro tal como ela é: diversa, conflitante, estratificada. Para isso, precisamos entender o papel da cristalização desse urbano e dessa forma de pensar o urbano no Rio de Janeiro. Começamos pelo seu processo consolidado de apartamento espacial (SOUZA, 2011; SOUZA E SILVA e BARBOSA, 2005; LAGO, 2000). É necessário traçarmos uma reflexão acerca da mobilidade, seja a mobilidade do migrante que chega à cidade do Rio de Janeiro, seja o seu poder de mobilidade na permanência na cidade que chega.

A questão da mobilidade na cidade do Rio de Janeiro não é nova. Para Abreu (2008), as cartografias que indicam o nível e as hierarquias de poder de mo-

bilidade da sociedade na urbe carioca se iniciam ainda no século XIX. No final da década de 1890 para 1910, essa configuração é consolidada, com a chegada dos trens e dos bondes na chamada Zona Norte e centro do Rio de Janeiro.¹ Dentro desta configuração de urbano, o próprio Estado produz políticas que se inscrevem na urbe carioca, do século XX ao XXI.

Para o autor, esse processo ratifica o conflito de espaços de trabalho, de lazer, de serviços e consumo etc. É a Reforma Passos que demarca o processo de verticalização da mobilidade na espacialidade urbana do Rio de Janeiro. É nessa época, por exemplo, que ocorre a transição dos chamados locais de cabeças de porco (cortiços e vilas) para a ocupação das favelas em maior vulto.

O período de 1940 em diante é caracterizado pelo fomento via iniciativa privada de indústrias na chamada periferia urbana imediata da cidade. Essa industrialização de médio porte² afeta a dinâmica urbana em dois aspectos: a evolução da rede viária durante a década de 1940 em diante, intensificada na década de 1950, e principalmente, a migração interna tanto de originários de outras cidades do estado do Rio de Janeiro quanto de outras regiões do país, tais como Espírito Santo e Bahia.

A chegada do migrante é legitimada enquanto processo de construção do espaço da urbe carioca, bem como seu processo de expansão social, econômico e espacial, tanto das corporações de médio porte quanto do próprio Estado, no emprego e manutenção de mão de obra. A partir da década de 1940, a expansão da chamada Zona Oeste – em contraste com o centro, chegando a índices maiores que oitenta – nos ajuda a pensar que as políticas de inserção na cidade começam a se inserir na lógica de uma porção específica, a partir dos ditames do Estado e do capital.

Na década de 1960 houve o crescimento da cidade pela chamada Zona Norte e a expansão de favelas nessa área, que compreendiam os bairros Tijuca, Méier, Madureira, Anchieta/Irajá, Leopoldina e Ilha do Governador. Esse crescente, para além da evolução do sistema de transportes, deu-se também pela recorrente política de realocação de favelas para as áreas da cidade e pela remoção de moradores para outras. Conforme Abreu (2008):

1 Essa reconfiguração converge para o investimento maciço vindo de fora de grandes empresas automotivas e, em grande medida, para a expansão das indústrias inglesas de transportes automobilísticos viários.

2 Entende-se indústria de médio porte porque se encontram no perímetro urbano de uma metrópole e, principalmente, porque a maioria das indústrias na cidade eram voltadas para a produção interna de bens de consumo não duráveis (alimentos, tecelagem, dentre outros).

A intensificação do processo de concentração de renda, viabilizada pela política de arrocho salarial pós 1964, levou a dois efeitos significativos sobre a evolução da forma urbana. Em primeiro lugar, resultou num processo drástico de remoção de favelas dos locais mais valorizados da zona sul, para que aí fossem construídas habitações de luxo (símbolos dessa mesma concentração), ou para que os morros fossem mantidos livres e “desembaraçados”, condição necessária para a sua venda, pela empresa imobiliária como “áreas verdes” [...]. Em segundo lugar, levou a um processo intenso de especulação imobiliária que, logrando êxito, determinou a expansão horizontal da parte rica da cidade em direção a São Conrado e Barra da Tijuca, contando, para isso, com a ajuda decisiva do Estado (ABREU, 2008, p. 145).

É na década de 1970 que mudanças marcantes ocorrem na dinâmica espacial, mas também discursiva do urbano na cidade do Rio de Janeiro. Além do que muitos autores irão chamar de processo de consolidação da metrópole carioca pois houve, primeiro, o indicativo de crescimento demográfico maciço de outras regiões e principalmente de outras áreas da cidade para áreas periféricas³, segundo, a transferência da capital do Brasil para Brasília e o fomento de outras maneiras de fonte de renda para a cidade, que efetivou as atividades – internas e externas – do terceiro setor, e, terceiro, por conta dessas mudanças territorial, financeira e comercial, o setor do turismo na década de 1970 se expande e se transforma no foco das principais políticas públicas da cidade, inaugurando um consumo visual da paisagem (ZUKIN, 2006) de um Rio de Janeiro “cidade-maravilhosa”.⁴

Foram marcantes, dessa maneira, mudanças socioespaciais em alinhamento às práticas do Estado e do capital na produção de paisagens que a riqueza e frentes de migração que não o do pobre, do periférico, eram aceitas. Dentre as principais intervenções, está a consolidação de um espaço urbano entre favelas e prédios de luxo, que se intensificam principalmente em um lado da cidade, e essas são as primeiras impressões daquilo que grafam o espaço do migrante em um espaço de conflito, mas também em um espaço de resistência na cidade e para a cidade, ao concebê-lo também como seu, também como produzido por ele.

3 A Região Administrativa de Jacarepaguá merece destaque. Cf. ABREU (2008), de 1950 a 1960 houve um crescimento urbano e populacional em cerca de 80%.

4 Consumo visual da paisagem que se inicia ainda no início do século XX, mas se intensifica e se espalha em cidades do estado do Rio de Janeiro, unificado em período corrente.

RIO DE JANEIRO: “QUEM CHEGA PRIMEIRO?”

Importante é, na reflexão acerca do migrante na cidade, a ocupação do espaço que não raramente ocupam: a favela. Tal associação não se dá por um caráter denunciante ou simplesmente agregador de uma política pontual de provisoriedade que, muitas vezes e em experiências no mundo, o migrante é inserido,⁵ mas pelo próprio arranjo espacial classista e contraditório que a cidade tem por assunção a partir de uma política pública segmentária, mas ainda carregada de estereótipos e determinações quanto à origem e à relação do migrante com a favela “em situação de marginal”, de “desordem profunda”.

Na década de 1930, assim como o percurso do século XX, o estado do Rio de Janeiro não obteve índices de industrialização maciça e de grande porte como o estado de São Paulo, e, como foi apontado anteriormente, a prioridade foi a construção de indústrias que fomentassem o mercado interno. Mesmo nos dias de hoje, os investimentos para indústrias de base, ou de grandes corporações, não são de grande vulto. Na década de 1970, a especulação financeira na urbe carioca privilegiou e intensificou o próprio arranjo urbano de um lado, e, de outro, a inserção de novos espaços via crescimento urbano e ascensão (e relação) das classes média e alta.

O termo “favela” surge a partir de um local específico: o morro da Providência, localizado na área central do Rio de Janeiro e abrigo não somente de escravos alforriados, mas também de ex-soldados da Guerra de Canudos – finalizada no início do século XX. Na década de 1920, conforme Abreu (2008), é que o termo se generaliza para as demais áreas da cidade localizada em morros onde habitavam, segundo os jornais locais, a insalubridade e a sujeira. Foi a partir da década de 1930 que a favela se insere (sem deixar de ser ignorada) como pauta de ações políticas por parte do Estado, não mais como mecanismo de limpar as ruas da desordem e do caos de sujeitos indisciplinados, mas a transição para a incorporação de uma política de controle e segurança.

No início da urbanização, o agravamento da falta de habitações populares foi abordado como uma questão sanitária e de disciplinamento da mão de obra, por intermédio de uma política de estímulos fiscais (isenções, abatimentos etc.) à construção de

habitações proletárias. Entretanto, até por volta dos anos [19]40, além dessas tímidas tentativas, a intervenção pública foi basicamente repressiva, orientando-se para a “solução” do problema das favelas através da erradicação física. Além da sobejamente conhecida remodelação urbana de Pereira Passos nos primeiros anos do século XX, diversas favelas do centro da cidade desapareceram nos anos [19]20. Mas é em torno dos anos [19]40 que as favelas aceleram mais fortemente sua multiplicação, e se abandona o enquadramento do problema em termo de “solução”. (MACHADO DA SILVA, 2005, p. 226)

Ainda na primeira metade do século XX ocorrem mudanças importantes, principalmente nos dispositivos de controle e ordenamento da cidade do Rio de Janeiro no chamado Estado Novo, presidido por Getúlio Vargas. As relações entre polícia e criminalidade são muito tênues, e na década de 1950 se legitima um processo de absorção de um sistema policial viciado em relações de troca.

Nesses contextos, se insere paulatinamente uma absorção do termo “favela” como não enquadrado à ordem da cidade, e se cristaliza em uma relação de necessidade dos seus moradores a partir de suas condições precárias de viver e habitar. Vão se somando às favelas, no início do século XX, os antigos moradores de cortiços e vilas, também retirados arbitrariamente da paisagem em prol da construção de uma cidade “com cara de cidade” – sem se ater que a cidade é inerente, surge também do conflito e da contradição de classes, de esferas da sociedade (SOUZA e SILVA; BARBOSA, 2007).

Surgem também políticas assistencialistas que reproduzem o discurso de higienização e limpeza urbanos, sem considerar que a imensa maioria dos moradores de favelas da e na cidade habita e trabalha em prol da construção dessa cidade, muitas vezes ratificando as desigualdades e consciente de que o prédio que produz, por exemplo, não será habitado por ela. Isso também é construir e, portanto, fazer parte da cidade.

Na medida em que a presença das favelas é algo já consolidado – muito embora o desejo remocionista ainda permaneça – os setores dominantes da sociedade carioca tiveram que criar mecanismos que possibilitassem a manutenção de seu modo de vida, sem que para isso fosse necessário explodir as favelas, como muitos desejariam. A convivência, por vezes forçada, com os favelados que circulam pelas suas ruas e invadem as suas praias é um dado da realidade que não pode ser desconsiderado. Desta forma, mais que um empreendimento urbanístico, a destruição da cidade do Rio de Janeiro

⁵ Ver sobre o assunto, o papel do Estado em ratificar o discurso contraditório do migrante, mas paradoxalmente inseri-lo nas políticas de produção e consumo no espaço, em experiência francesa: SAYAD, Abdelmalek. O migrante e os paradoxos da alteridade. São Paulo: EDUSP, 2008.

se sustenta no discurso construído sobre os setores populares, e vem assumindo uma dimensão definidora das relações e das ações do Poder Público com as favelas (FERNANDES, 2005, p.47).

Pelos estereótipos estabelecidos, ainda meados do século XX, ocorre uma mudança que parte dos moradores no sentido de substituir favela por comunidade. É, de fato, a primeira mudança que resultou em um processo de distorção em prol de um discurso que legitima o controle e o cerceamento social em lugares específicos em uma cidade para segregar e alimentar uma imagem de cidade, de Rio de Janeiro. Vale ressaltar que é ainda pelo poder público que esse mecanismo começa, como aponta Souza (2011):

Talvez mais que qualquer outro tipo de saber, o planejamento e a gestão (sejam urbano, regionais ou outros) promovidos pelo Estado tipicamente privilegiam um olhar sobre as sociedades e seus espaços “do alto” e “de longe”. Uma das consequências disso é que planejadores urbanos a serviço da administração estatal se utilizam de um vocabulário cujo conteúdo muitíssimo raramente é objeto de qualquer reflexão, sobretudo de natureza crítica (SOUZA, 2011, p. 151).

O termo “comunidade”, no revés, resulta críticas ao Estado e suas manifestações, no âmbito homogeneizador, alienante e destituído de um sentido de cidade e urbanidade. O resultado é ratificado nas políticas superficiais que persistem no discurso de limpeza urbana, higienização da cidade, atendimento à clientela, do pobre, do coitado, do sujeito que habita as favelas. Paralelo, obras efetivas de saneamento, educação, saúde, espaços públicos de qualidade e manutenção de áreas de risco que procurem escutar quem de fato habita tais locais, como veremos adiante, ainda fazem parte de uma utopia.

O Estado tem tradicionalmente apoiado os interesses e privilégios das classes e grupos sociais dominantes, via a adoção de políticas, controles e mecanismos reguladores altamente discriminatórios e elitistas. No caso brasileiro atual (período pós-1964), esse comportamento, associado a uma prática política concentradora e antidistributiva, tem-se refletido na acentuação das disparidades intrametropolitanas [...]. O conceito inclui também a não acessibilidade ao consumo de bens e serviços que, embora produzidos socialmente pelo Estado, localizam-se apenas nas áreas mais privilegiadas da metrópole, beneficiando, portanto, principalmente aqueles que aí residem (ABREU, 2008, p.15).

Dois processos vão ao encontro das recentes políticas nas quais o Estado reside como agente socioespacial, que se cruzam e se consolidam entre as décadas de 1950 e 1970, principalmente na cidade do Rio de Janeiro: primeiro, o tráfico ilegal e a legitimação de uma rede de agentes que distribuem e reproduzem uma relação mercantil com esse tráfico (cf. SOUZA: 2011), e, segundo, as transformações que a polícia e o poder que ela constrói na cidade enquanto política pública.

Contudo, a favela já existia, persistia e, mesmo com constantes e concomitantes políticas de realojamento e transferência de seus moradores, não só legitimava que o Estado impunha um discurso de que a favela é um problema, como tentava – e tenta – esconder a favela – e os favelados – e sua resistência em paradoxalmente existir como integrantes e produtores da cidade.

As ações do Estado nas favelas, em sua maioria, caracterizam-se pela ignorância ou desprezo às estratégias criativas, complexas e heterogêneas efetivadas pelos moradores na corrida pela melhoria da qualidade de vida. Essas ações desconhecem as redes de sociabilidade, de circulação no conjunto da cidade, de participação na vida pública e, finalmente, de interpretação das vivências produzidas pelos moradores ao longo do tempo (SOUZA E SILVA, 2005, p. 65).

A década de 1970 marca a consolidação dessa urbanização (SOUZA, 2008; SOUZA e SILVA, BARBOSA, FAUSTINI 2012; ABREU, 2008; CARLOS, 2000). A considerar que a favela já existia, e o crescimento populacional, em grande medida pela inserção de migrantes de várias regiões do Brasil, assumiu papel crucial nessa urbanização, quem a produziu, afinal?

A resposta nos aponta um revés analítico de não apenas se colocar na posição estratégica dos sujeitos que compõem a cidade e seus processos produtivos de crescimento, organização interna, conhecimento e causa, mas também de questionar um discurso que legitima o papel desarticulador e impositivo de fazer políticas públicas, considerando a urbanização como causa objetivada, isto é, como nascida pronta de um acaso, e não consequência da produção de um espaço desigual. A urbanização, portanto, é produto do fazer espacial, do ser e estar em um espaço urbano e em uma cidade. É também fruto de um trabalho migrante do migrante.

Esse espaço de conflito e resistência é marca também do processo desigual que, em medida, restringe a capacidade de mobilidade na e da cidade. No sécu-

lo XX, como apontamos, as políticas urbanas priorizaram parcela da população, ao mesmo tempo que expande a cidade para outras áreas, ou zonas. Cabe destacar também que na década de 1970 ocorreram maciços investimentos estruturais nas regiões administrativas de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, sob a gestão de Chagas Freitas, como governador do estado da Guanabara, sucedido por Marcos Tamoyo, já como prefeito do recente município do Rio de Janeiro. O prefeito Marcos Tamoyo instituiu, em decreto publicado em 3 de março de 1976, a área administrativa de Jacarepaguá e os loteamentos respectivos.

Para autores como Lago (2000), a década de 1970 marca, com a expansão da metrópole e de suas centralidades, a consolidação das desigualdades espaciais, principalmente no que se refere ao subúrbio, o centro e zona sul da cidade, marcadas pelo apartamento social já muito claro. A concentração de renda e a especulação da terra elevam um padrão de vida da Zona Sul para São Conrado e Barra da Tijuca, enquanto migrantes se mobilizam entre Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Campo Grande, Santa Cruz e Itaguaí. O crescimento na região de Jacarepaguá foi além de 3% por ano, o que indica um elevado crescimento para os padrões.

A década de 1970 também intensificou o discurso de urbanização versus marginalidade econômica. No contexto do discurso do migrante e sua relação com a cidade, há o “mito da marginalidade”, conforme Perlman (1977), incrustado em uma lógica que visa a promover um duplo sentido, isto é, o de marginalização do migrante enquanto o sujeito objetivado para o trabalho, inserido temporariamente na cidade e muitas vezes considerado “o invasor”, “o desorganizador” da cidade, mas também vitimizado e assistido pela ausência de organização.

Ao falarmos de urbanização (quando falamos no sentido de compartilhar conhecimentos, seja do senso comum ou do senso crítico, mas que muitas vezes estereótipos e preconceitos transbordam tais sentidos), tem-se a associação desta com o crescimento populacional e social de determinados espaços, como se urbanizar fosse aumento de população e extensão a partir do crescimento econômico e financeiro de um lugar vinculado a utilização de recursos sociais, humanos, políticos e econômicos para tal. Em suma, urbanizar é um evoluir em população e em economia, em captação de recursos. Mas, nos questionamos verdadeiramente do sentido dessa urbanização enquanto consequência desse crescimento social e urbano em si. Perguntamo-nos: efetivamente, quem constrói o urbano, quem faz da cidade, a cidade?

Para Davis (2006), há dois problemas de relevância quando se trata em analisar a urbanização e as fa-

velas: um deles é o crescimento urbano causado por medidas tanto de mobilização do capital, enquanto “facilitador” de recursos e modos de produção, quanto da constituição de um urbano dotado de problemas de ordem estruturais e de moradia. Contudo, as favelas, hoje, apesar de seus problemas, produzem diversos meios de contestação e problematização de suas realidades.

A partir de Ventura (1994), podemos então analisar que sua cidade partida, entre a violência e a desordem, mascaram outras partes alijadas por uma esfera pública que se mostra beneficiada pelo caos enquanto discursa a ordem. Quando encara os processos migratórios entre as décadas de 1970 a 1990, na migração interna e no bojo das migrações contemporâneas sul-sul e intercontinentais, ou as políticas são ignoradas ou são utilizadas pelo caráter assistencialista da cidade partida⁶.

Assim, o final do século XX mostra um caráter dimensional de uma cidade mais que partida (cf. VENTURA, 1994). A cidade como discurso de um urbano qualificado, expresso em uma cidade mascarada pela violência e pela desordem e a cidade planejada na urbanização e no urbano em processo de organização. E a cidade que é produzida enquanto discurso se vê contra o migrante, desqualifica-o em prol do agrado de status e reconhecimento.

A CIDADE, A FAVELA E O MIGRANTE NA ATUALIDADE

O migrante, contexto de urbanização de uma cidade considerada metrópole, traça os vínculos que permitem espalhar a construção de outros espaços e outras cidadanias, que se reformulam conforme estratégias na cidade. Geometrias (MASSEY, 2008) e/ou cartografias (ROLNIK, 2011) são construídas no processo de produção do espaço e da cidade, cravadas na mudança do sujeito insurgente.⁷ Cidadanias se fazem e perfazem, no conflito e na contradição. Produzem

⁶ ABREU (2008) aponta a evolução e a construção de paradigmas do urbano da cidade do Rio de Janeiro do início do século XX até aproximadamente a década de 1960, quando se consolida um projeto de cidade veiculada ainda hoje por todo o território nacional: o Rio de Janeiro morfológicamente deslumbrante ao lado de uma disparidade urbana que culminam na violência e na desordem. Veremos adiante que, na relação do migrante com a cidade, se intensifica tal discurso e se ratifica o conflito espacial vinculado a homogeneização de seus múltiplos fenômenos migratórios.

⁷ Sujeito que constrói relações e subjetividades constantemente e mútuo ao seu processo de formação a apropriação, mesmo que parcial, conforme Lefebvre, do espaço urbano, conforme apontaremos no decorrer do trabalho.

estratégias mais complexas que a simples noção de sobrevivência, pois remetem a lutas por espaços de cidade, e se recortam no cotidiano encarnado pelas dialéticas do ser e estar na cidade.

Ele, portanto, se insere na constituição de um sujeito dentro da cidade e corrobora a sua produção autônoma nessa e dessa cidade. É um sujeito social, dotado de sentidos e experiências que o faz integrante.

Na relação entre o migrante no espaço migrante, isto é, o lugar em que está (em relação ao lugar de partida), tem-se, por vários pesquisadores – geógrafos, sociólogos, psicólogos etc. –, a visão de que a migração é estabelecida por uma opção de surgimento de necessidades aferidas por relações contraditórias e desiguais em um espaço discursado por políticas e demandas para uma minoria, vinculado a um Estado também desigual. Tal perspectiva crítica é, para tanto, o principal foco de análise, pois é dela que se tiram as principais relações espaciais que produzem e reproduzem.

Porém, vemos a necessidade de pensar além dessa perspectiva, pois se entende que, antes de uma necessidade de um viver em um espaço inundado de ideologias, o movimento é produzido conforme relações cotidianas emergem de um cotidiano que se transforma e é transformado. Além de um “espaço alienado”, um espaço que se cruza entre conflitos subjetivos e subjetivados a um sujeito que se coletiviza enquanto relação conflitante com sua própria subjetivação, estratégias são construídas constantemente como fruto desses conflitos.

Entendemos que produzir espaço é também produzir-se, tal como Carlos (2000) ressaltou. Contudo, entende-se também que elevar a ideia de produção ao sentido norteador do conceito é também ato de reflexão e aprimoramento de um ideal de cidade, que, dessa maneira, envolve inserir políticas públicas efetivas que tenham como pauta prioritária o papel abrangente do poder (e) da cidadania para as sociedades ouvirem os construtores e produtores do espaço de fato, no âmbito do poder legislativo, no qual representantes são eleitos democraticamente.

No do século XXI se inicia um processo de transição social e no corpo espacial da cidade do Rio de Janeiro. O discurso da violência se sofisticou e atraiu mais que a escala local para a regional e nacional. Casos de extrema intolerância humana surgem na grande mídia tanto por parte do tráfico e das organizações quanto da polícia e dos comandos “disciplinares” aparelhados pelo Estado. A violência e a desordem urbanas são as principais pautas, e os programas de inclusão social cada vez estão mais voltados para o assistencialismo reducionista e produtos de políticas tendenciosas pelo voto e pela política rasa de inserir

espacialmente a cidade como um todo.

Destaca-se que não é plausível uma visão romantizada. Nosso intuito é, ao contrário, entender, a partir da ótica das políticas públicas, o porquê da relação tão incisiva por parte do poder público em relação a espaços marginalizados por grupos dominantes. Para além dessa reflexão, perguntamo-nos se de fato, e tal como atualmente é apregoado pelo poder estatal na cidade do Rio de Janeiro, houve a erradicação e/ou diminuição dos índices de violência e desenvolvimento social a partir dos projetos mais que nunca ligados às reflexões feitas pela geografia, e se realmente essas interpretações refletem as discussões contemporâneas da geografia no Brasil e no mundo.

Assim, sociólogos, geógrafos e cientistas sociais em geral debatem o papel da favela na cidade do Rio de Janeiro. Intelectuais em todas as escalas questionam o termo “comunidade” em substituição a “favela”. Planejadores se inserem nessa nova conjuntura formulada principalmente a partir da Constituição de 1988. Agentes públicos se inserem na gestão estatal e municipal em busca de soluções para a chamada calamidade social que “assola” a cidade do Rio de Janeiro. Organizações de todas as vertentes se inserem nas favelas em busca de violações dos direitos humanos, diante de vários problemas desse cunho.

A representação da favela como práxis e conceito ligado à presença de poderes paralelos superficializa duas discussões deveras importantes: a convivência do poder público nessas relações e o conflito gerado entre o Estado e a sociedade local. O diálogo prioriza a importância do controle conforme o Estado nomeado a partir do papel da polícia. Assim como o próprio discurso do Estado, na preocupação excessiva em mitigar conflitos em possibilidades claramente paliativas, que não aprofundam a inserção de consciência política.

CONSIDERAÇÕES: DO MIGRANTE À FAVELA, DA FAVELA À CIDADE

Políticas públicas pertinentes existem quanto à aproximação do cidadão no espaço, e se esse espaço, visto como movimento múltiplo e contínuo, que transforma inerentemente ao novo e à negociação entre as diferenças, realmente existe na pauta política do poder público e do Estado? Ora, sabemos o quanto isso é distante da realidade. Mesmo em espaços de maior discussão e maior conscientização, essa discussão se resume a necessidades superficiais de demandas particulares.

A partir dessa reflexão, pensamos que o cerne não é a crítica ao planejamento urbano e aos conflitos da

cidade, mas a forma de como o conflito alimenta as contradições de uma sociedade desigual. A cidade “globalizada” é hoje uma discussão despreziosa em relação à nossa realidade, e, portanto, é um discurso conveniente atualmente para interesses financeiros e especulativos que toleram a possibilidade do diverso somente para usufruir arbitrariamente. O Estado, participante desse paradigma de “planejamento gerenciado”, incorpora feições desse estado de exceção, a partir de uma lei que tolera a violência nos mandos e desmandos do próprio poder executivo, e em casos extremos, age sem qualquer moralidade em detrimento de interesses exclusivistas.

O espaço urbano não se faz pela planificação da harmonia e da vida nessa forma de qualidade. Reconhecer que o conflito faz parte da cidade é um papel político da humanidade e dos cidadãos. Cidadania é a consciência da cidade como parte intrínseca de si mesmo e do seu viver, de forma consciente, produzindo espaços e lugares, na transformação de espaços e lugares em movimento. É, portanto, de interesse público ter em mente que a liberdade do sujeito perpassa a consciência política de cada, de sua importância no espaço e na sua construção constante, entrecortada por encontros e lugares sempre em movimento, que produzem acasos, perspectivas e pensamentos que propulsionam a reflexão, a ciência, o contexto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2008.
- ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **A invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Ed. Cortez, 2011.
- _____. **Preconceito contra a origem geográfica de lugar**. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2012.
- BURGOS, Marcelo B. Favela, cidade e cidadania em Rio das Pedras. In: BURGOS, Marcelo B. (org.) **A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca**. Rio de Janeiro: Editora Loyola/PUC, 2002.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EdUSP, 2000.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- FERNANDES, Fernando Lannes. Os discursos sobre as favelas e os limites ao direito à cidade. **Cidades** (Presidente Prudente, Grupo de Estudos Urbanos). 2005, Vol. 2, nº 3, p. 37-62.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.
- LAGO, Luciana Corrêa. **Desigualdade e segregação na metrópole**. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2009.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. A continuidade do problema favela. In.: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2008.
- PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade**. Favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PÓVOA NETO, H. A produção de um estigma: Nordeste e nordestinos no Brasil. **Travessia, nº 19**. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, 1994.
- ROLNIK, Suely. **Cartografia Sentimental: transformações contemporâneas do desejo**. Porto Alegre: Sulina, Editora da UFRGS, 2011.
- SAYAD, Abdelmalek. **O migrante e os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SOUZA E SILVA, Jailson da. BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.
- _____. **O que é favela afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.
- SOUZA E SILVA, Jailson de; BARBOSA, Jorge Luiz; FAUSTINI, Marcus Vinicius. **O novo carioca**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole: medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- _____. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In.: CARLOS, A. F.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão que arranha o céu: A lógica da reprodução monopolista da cidade**. Tese de doutorado. Presidente Prudente, 1991.
- VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- ZUKIN, Sharon. Paisagens do século XXI: Notas sobre a mudança social e o espaço urbano. In: ARANTES, Antônio A. (Org.). **O espaço da diferença**. Campinas, SP: Papirus, 2006. ■

Lucas Barata Wingler
Eneida Maria Souza Mendonça

Grande Vitória e gestão metropolitana

percepções críticas e desafios à luz do Estatuto da Metrôpole

Resumo

O estabelecimento das regiões metropolitanas (RM) brasileiras inicia-se em 1973 durante o Regime Militar, instituindo as oito primeiras regiões metropolitanas. São criados, então, marcos jurídicos que buscam normatizar e regular a produção e reprodução das cidades brasileiras, como o Estatuto das Cidades e o Estatuto da Metrôpole. Em 2018 o número de unidades territoriais que possuem o nível de Região Metropolitana já perfaz 73. Aplicando o foco na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o objetivo desse artigo é compreender o estabelecimento desta unidade territorial associado com seu processo de metropolização, culminando em uma análise sobre a estrutura de gestão metropolitana adotada, investigando uma possível consonância com o Estatuto da Metrôpole. Para tanto, a metodologia adotada foi a pesquisa em textos jurídicos relacionados, pareceres técnicos de órgãos estaduais e obras e dissertações acadêmicas.

Região Metropolitana da Grande Vitória

Gestão metropolitana

Estatuto da Metrôpole

Abstract

The establishment of Brazilian metropolitan regions (RM) began in 1973 during the Military Dictatorship, establishing the first eight metropolitan regions. Thus, legal frameworks are created that seeks to regulate the production and reproduction of Brazilian cities, such as the Statute of Cities and the Statute of the Metropolis. In 2018 the number of territorial units that have the level of Metropolitan Region already amounts to 73. Applying the focus in the Greater Vitória Metropolitan Region (GVMR), the objective of this article is to understand the establishment of this territorial unit associated with its process of metropolization, culminating in an analysis of the metropolitan management structure adopted, investigating a possible consonance with the Metropolis Statute. For that, the methodology adopted was the research in related legal texts, technical opinions of state organs, and academic works and dissertations.

Greater Vitória Metropolitan Region

Metropolitan Management

Statute of the Metropolis

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei Complementar nº 14 de 1973 foram estabelecidas as primeiras oito regiões metropolitanas do país: as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e suas respectivas áreas de polarização direta. No ano seguinte, foi criada a RM do Rio de Janeiro, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara. De acordo com Souza (2006, p. 30), a referida lei foi emitida pelo Ministério da Justiça, sendo este fato um indicativo de que o desenvolvimento da oficialização das RMs no Brasil nunca esteve em concordância com as reflexões sobre a política urbana brasileira e continua seguindo à margem das políticas territoriais. Segundo Moura et al. (2006, p. 129), o processo de criação das RMs no Brasil é dividido em duas fases. A primeira delas, na década de 1970, está envolvida pela política nacional de desenvolvimento urbano, alinhada à expansão da atividade industrial e, conseqüentemente, à consolidação das metrópoles como locais de excelência deste processo.

Por sua vez, a segunda fase inicia-se após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados federados a responsabilidade de criar e regular suas unidades regionais, podendo ser “regiões metropolitanas”, “aglomerações urbanas” ou “microrregiões”, sendo essas duas últimas outras categorias de organização regional que a CF 1988 admitiu. O modelo anterior era considerado autoritário, criando regiões, cujos estados não tinham poder legal para administrar. Ainda segundo esses autores, na primeira fase, o modelo proposto foi coordenado por órgãos metropolitanos criados em cada unidade regional que havia sido institucionalizada, e funcionou razoavelmente. Já na segunda fase, a municipalização das políticas e dos recursos dificultou a execução dos investimentos regionais, concomitante com a diminuição da importância daqueles órgãos metropolitanos criados, sendo alguns deles até extintos.

Em 2001, foi instaurado o Estatuto da Cidade, denominação oficial da lei 10.257 de julho daquele ano, que objetivou regulamentar os art. 182 e 183 que tratam sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988, fundamentado nos seguintes princípios básicos: planejamento participativo e a função social da propriedade (BRASIL, 2001), representando um grande avanço na área, criando instrumentos de gerenciamento do espaço urbano, como o Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes ou conurbados e/ou pertencentes à áreas com potencial interesse específico. Ao produzir seu Plano Diretor, as gestões dos municípios que se enquadrassem nas características necessárias

tinham a possibilidade de exercer algumas prerrogativas específicas, como: o parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóvel; o direito de preempção (preferência da Prefeitura na escolha da compra de algum imóvel privado); o direito de outorga onerosa do direito de construir; o direito de alterar onerosamente o uso do solo e o direito de transferir o direito de construir.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), por meio da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683 de maio de 2003, possuindo, entre outras competências, a promoção de uma política de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, de subsídio à habitação popular, além do planejamento, regulação, normatização e controle da aplicação de recursos nas áreas supracitadas. Em janeiro de 2015, é promulgada a lei 13.089, denominada de Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes jurídicas para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (FPICs) nas RMs e aglomerações urbanas criadas pelos estados e definindo critérios para ações envolvendo governanças interfederativas no desenvolvimento das cidades (BRASIL, 2015).

Entre os preceitos legais e reais, convém, portanto, entender os significados dos conceitos de “metrópole” e “metropolização”. *Metrópole* é caracterizada por Lencioni (2006, p. 45) como uma forma urbana de tamanho expressivo (quer relativo ao número de habitantes, quer em relação à sua extensão geográfica), que seja um nó significativo de redes de transporte, informação, cultura, consumo etc., com uma gama diversa de atividades econômicas (destacando-se a concentração de serviços de ordem superior) e um polo de alta emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação, consistindo num lócus privilegiado de inovação no espaço. Por sua vez, temos a *metropolização*, que Lencioni (2006, p. 47) define como um processo socioespacial que “imprime ao espaço características metropolitanas; por exemplo, alta densidade, em termos relativos, de fluxos imateriais e frequentes e significativas relações com outras metrópoles [...]”.

É necessário compreender o processo de esvaziamento de conteúdo dos conceitos (principalmente do conceito de “região metropolitana”) causado pela “materialidade da faculdade constitucional de forma indiscriminada”. Dessa forma, ao legitimar uma denominação sem um desígnio bem delineado, este recorte perde o sentido, gerando uma embalagem sem conteúdo (OBSERVATÓRIO, 2004). Dessa forma, muitas áreas polarizadas por um município central, mas que experimentaram diferentes processos de ur-

banização com diferentes intensidades, foram enquadradas em uma única unidade regional. Percebe-se então uma falta de rigor analítico na categorização dessas áreas, cuja institucionalização dada nem sempre corresponde ao fato urbano categorizado, atendendo a uma determinação político-administrativa.

Deste ponto em diante, o foco se aplica na Região Metropolitana de Vitória/ES, produto de uma série de processos de adensamento industrial, que, por sua vez, foi resultado de uma política de investimentos em produção, os chamados “grandes projetos de impacto” da década de 1970 e início da de 1980, principalmente na capital e no município vizinho da Serra, gerando impactos sociais e econômicos em várias escalas (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; FERRARI, 2005, p. 11).

TRAJETÓRIA DA CONFORMAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DA CAPITAL CAPIXABA E DE SUA REGIÃO METROPOLITANA

Em setembro de 1551, devido aos intensos ataques dos nativos ao assentamento português buscando repelir o invasor europeu no atual município de Vila Velha (antiga capital da capitania do Espírito Santo), o donatário Vasco Fernandes Coutinho transferiu a administração da capitania para uma nova vila, e Vitória é fundada sob o nome de Vila Nova do Espírito Santo (ALMEIDA, 2009, p. 69).

Conforme Campos Júnior (1996, p. 63), a capitania passou por momentos de prosperidade durante os seus primeiros séculos, contando com a criação de três fazendas jesuítas, que produziam farinha de mandioca, hortaliças, gado e cana-de-açúcar. São fundados núcleos populacionais no norte e no sul, respectivamente: São Mateus (1764) e Itapemirim (1815). No século XVIII, porém, com a emergência da exploração de ouro na capitania vizinha de Minas Gerais, cuja produção era escoada pelo Rio de Janeiro, a capitania do Espírito Santo é politicamente obrigada a cumprir um papel de frente de defesa, impedindo, assim, a penetração estrangeira às áreas de extração aurífera, o que impossibilitou-a de se favorecer desse novo mercado (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 66), causando grandes prejuízos ao desenvolvimento econômico da capitania. Durante a primeira metade do século XIX, a configuração espacial da capitania do Espírito Santo era composta por três regiões produtivas movidas pelo trabalho compulsório: São Mateus (produzindo farinha de mandioca), Vitória (que havia sido elevada oficialmente à categoria de cidade em 1822, em conformidade com ALMEIDA, 2009, p.

70) e Itapemirim (que assim como a capital, produzia cana-de-açúcar).

Surge então uma crise no sistema produtivo escravista. Sobre este quadro, Campos Júnior (2002, p. 29) relata que por volta de 1850 começaram a surgir as dificuldades em se obter mão de obra escrava. Há um sucessivo agravamento da situação até que se culmine com a abolição do trabalho compulsório. Cada uma das restrições surgida contra a escravidão aumentava o preço por trabalhador escravizado, assinalando a proximidade do seu fim do sistema. Buscam-se, então, alternativas. Nesse sentido, surge a proposta para substituição do trabalho compulsório pelo imigrante europeu, mas mantendo o processo de exploração, contudo, em outras relações.

Com a transição do trabalho compulsório para o trabalho livre, uma nova lógica se estabelece: a política de colonização exercida em 1850 abre espaço para a ocupação das terras devolutas pelos imigrantes da agora Província do Espírito Santo, principalmente nas serras da região central. O objetivo era “elevar o contingente populacional, promover a ocupação territorial e expandir as potencialidades produtivas capixabas” (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 76). A segunda metade do século XIX traz um

[...] novo marco na economia e sociedade espírito-santense. Do ponto de vista econômico, o eixo de estruturação passou a ser o da lavoura cafeeira voltada para exportação. No campo social, a mão de obra imigrante livre foi integrada e direcionada para o trabalho da lavoura cafeeira, fixada em colônias como Santa Izabel e Santa Leopoldina. Imigrantes alemães e suíços que começaram a chegar a partir de 1845, juntamente com os italianos, ingressos a partir de 1874, consolidaram o fluxo de migração a partir de 1880, passaram a contribuir de forma relevante para o quadro produtivo [...] (ALMEIDA, 2009, p. 72).

Segundo SIQUEIRA (1995:44, apud ALMEIDA, 2009, p. 72), “[...] os imigrantes localizaram-se principalmente no sul e centro da província formando colônias dedicadas à lavoura, principalmente ao plantio do café”, circunvizinhas a Vitória e sempre em pequenas propriedades de terra, o que se tornou característico da ocupação do território espírito-santense. Com efeito, o grande influxo de imigrantes ocupados na cafeicultura capixaba provocou um aumento significativo na atividade, tendo sua produção multiplicada quase por três entre 1872 e 1891 (CAMPOS JÚNIOR, 1996 p. 88). Percebe-se que nessa época não havia um sistema de transporte terrestre, portanto, as outras cidades da província se comunicavam por meio dos rios e do mar, como

consequência, o escoamento da produção se dava diretamente com o principal mercado do país, o Rio de Janeiro, sem que as mercadorias passassem por Vitória (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 90), adiando ainda mais sua constituição como centro polarizador de relações comerciais provinciais, ainda que seu comércio fosse feito diretamente com a Europa.

Campos Júnior (1996, p. 103) explica que:

[...] a cafeicultura desenvolvida na região central polarizada por Vitória não concentrou excedente, relativo à produção, que possibilitasse inversões em atividades especificamente urbanas. [...] ao contrário do ocorrido em São Paulo, o excedente gerado na produção cafeeira da região central do Espírito Santo foi concentrado na esfera da comercialização, proporcionando a acumulação das poucas firmas que exerciam essa atividade. Admitimos, também, que, como grande parte do comércio do café ficou controlado por firmas estrangeiras, e como na época, Vitória não oferecia oportunidades de investimentos, diferenciando-se assim da Capital federal e de São Paulo, seria natural que o excedente do café produzido em Santa Leopoldina ou na região central saísse do Espírito Santo.

Este mesmo autor ainda argumenta que, além da produção cafeeira capixaba ser pequena em termos nacionais, o excedente produzido não ficava no estado, logo, não era revertido em atividades que proporcionassem o crescimento urbano de Vitória, como o acúmulo e venda de lotes urbanos. Portanto, a administração estadual, como uma das principais agregadoras de excedente no Espírito Santo tornou-se promotor da urbanização da capital (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 121). À medida que se multiplicam as atividades comerciais por efeito da expansão da cafeicultura no estado no primeiro quinquênio da década de 1890, os preços do café elevam-se no mercado externo. Em virtude desse momento de prosperidade, as áreas mais baixas da cidade são aterradas para abrigarem as casas de comércio, reforçando o emergente caráter comercial da cidade.

Sobre a relação entre o caráter comercial da cidade nesse período e o seu desenvolvimento urbano, Campo Júnior (1996, p. 135) informa que:

Contudo, cabe lembrar que esse primeiro momento de prosperidade trazido pelo café provocou mudanças na organização do espaço da cidade conforme expusemos anteriormente. Mas as mudanças realçaram muito mais em função do tamanho da cidade do que propriamente pelo porte dos investimentos que se faziam. Isso significa dizer, também, que a forma de organização do espaço tomada pela cidade não chegou a viabilizar ativi-

dades econômicas típicas, surgidas em função dos efeitos da aglomeração urbana. A venda de lotes não constituía uma fonte de renda. [...] O fato de não ter havido aumento demográfico em Vitória não tornou a terra um bem escasso, requerido por seus habitantes.

Almeida (2009, p. 74) relata que foi durante a primeira administração do governador Muniz Freire (1892-1896) que as primeiras grandes transformações da estrutura urbana de Vitória se iniciaram. Segundo a autora, “os relatórios de governo, desse período, expressam a intenção daquele governante em transformar Vitória num centro, capaz de atrair negócios e pessoas, como forma de superar o isolamento da cidade e a sua conseqüente estagnação já vividos”. Nesse sentido, o ideal de “progresso” e “modernidade” que havia surgido nos primeiros anos da República era baseado no discurso higienista, que predominava no período e se voltava para a estruturação do espaço urbano. Alinhado com essa lógica, a administração estadual se encarrega, então, de implantar infraestrutura básica de fornecimento de água, esgoto e energia elétrica, com o intuito de solucionar o cenário de ocupações irregulares e insalubridade pública que a capital apresentava. De acordo com Campos Júnior (2002, p. 61), “[...] a presença de uma elite na cidade a partir da República, atraída pela função político administrativa do governo, via-se ameaçada, requerendo ações de caráter sanitário dos governantes”.

Sobre três eixos se estruturava a proposta de modernização de Muniz Freire: a estruturação do Porto de Vitória, possibilitando o escoamento da produção e produzindo novas sociabilidades devido a afluência de pessoas e negócios; a construção de um ramal ferroviário ligando Cachoeiro de Itapemirim à capital do estado, buscando diminuir a ligação que Cachoeiro tinha com o Rio de Janeiro; e, por fim, a criação do Novo Arrabalde, objetivando ampliar os limites territoriais da ilha (ALMEIDA, 2009, p. 77). O planejamento do Projeto Novo Arrabalde de 1896 (de autoria do sanitarista Saturnino de Brito) consistia na extensão para a região litorânea leste, sendo necessária a execução de aterros consideráveis, aumentando a área da capital em aproximadamente seis vezes. Ou seja, em linhas gerais, o objetivo era “induzir a convergência do comércio do café para Vitória e todas as atividades a ele vinculadas e, complementarmente, adaptar a cidade à magnitude das suas novas funções comerciais, com a criação de uma nova área de expansão urbana [...]” (CAMPOS JÚNIOR, 1996, p. 154) e que ao longo dos anos foi dividida em lotes, comercializada e ocupada.

Apesar das medidas aplicadas para que houvesse melhoramentos na cidade, não foi percebido aumento na população no período, ocorrendo, contrariamente, uma diminuição de seu número, conforme afirma Campos Júnior (1996). A razão disso se explica pela alta valorização das atividades agrícolas ligadas ao café, ocasionando a permanência da maioria da população no campo. O processo de “modernização” da capital toma prosseguimento nas gestões de Jerônimo Monteiro (1908-1912), quando ocorre o primeiro aterro (dos muitos que a cidade vivenciaria) na área então conhecida como “Campinho”, que atualmente compreende o Parque Moscoso e suas imediações, e de Florentino Avidos (1924-1928), quando ocorre o alargamento de ruas do Centro, a construção da primeira ponte ligando a capital ao continente, que atualmente leva seu nome (também conhecida como “Cinco Pontes”), e o processo de aterramento prossegue (CAMPOS JÚNIOR, 2002, p. 62).

Já em meados da década de 1950, a desvalorização do preço do café no mercado torna imprescindível diversificar a economia do estado para tirá-lo da crise em que se encontrava devido a grande dependência da cafeicultura. Após o processo de erradicação dos cafezais, criou-se as bases para a instalação dos chamados “grandes projetos” no início da década de 1970: a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Aracruz Celulose, Samarco e Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), cenário que gerou relações e atividades mais complexas, inseriu a economia capixaba na lógica industrial-exportadora no mercado internacional e provocou um adensamento populacional devido a uma intensa migração campo-cidade, atraindo pessoas não só de outras partes do estado, mas também do leste de Minas Gerais e do sul da Bahia, modificando a estrutura socioespacial da capital e dos municípios vizinhos da Serra, Vila Velha e Cariacica.

INSTITUCIONALIZAÇÃO, PRODUÇÃO DE ESTRATÉGIAS E DESAFIOS NA GESTÃO METROPOLITANA DA RMGV

Partindo do adensamento populacional e das relações intra e interurbanas, é exposta uma lógica metropolitana, na qual Vitória, circundada por Serra, Cariacica e Vila Velha, fortalece ainda mais suas já estreitas relações em diversas instâncias, revelando, de início, uma centralidade. A própria configuração espacial da RMGV é atípica, em comparação a outras, devido a capital do estado ser uma ilha (com uma porção complementar de seu território assentada na parte conti-

mental norte) e rodeada por três municípios que são maiores e mais populosos. Segundo Almeida (2009, p. 88), por volta de 1976, a “região” de Vitória já apresentava características metropolitanas, em consonância com Lencioni (2006, p. 45), tornando-se necessária a ampliação do comércio, dos serviços, da moradia (campo pelo qual a Companhia de Habitação do Espírito Santo – COHAB – e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo – INOCOOPES – foram responsáveis) e de todas as atividades surgidas devido à diversificação da economia estadual, na qual os reflexos deram-se e ainda se dão, principalmente. Passos (2003, p. 11) argumenta que a Grande Vitória, “além de seu elevado grau de interação interna, passou a exercer grande influência sobre os demais municípios do estado e passou a ser o ponto de contato de maior importância entre a economia regional e a economia nacional, caracterizando-se como uma região metropolitana”.

Ainda segundo Almeida (2009, p. 86), a Grande Vitória “já existia antes de ser”, pois após três décadas de um intenso processo de crescimento urbano, apresentava um caráter metropolitano antes mesmo de ser institucionalizada, em fevereiro de 1995, por meio da lei complementar estadual nº 58, compreendendo os municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Vila Velha e Viana. Quatro anos depois, a lei complementar nº 159 de 1999 incorporou Guarapari à RMGV e, por fim, Fundão foi anexado em 2001 pela lei complementar nº 204 daquele ano, alcançando a configuração atual.

O processo de adensamento populacional produz, a partir da década de 1970, uma urbanização acelerada, criando vetores de ocupação periférica (como resultado do movimento migratório) e intensificação de formas de vulnerabilidade social, na medida em que a economia local não contava com condições de absorver completamente a força de trabalho recém-estabelecida e, em grande parte, de baixa qualificação. Posteriormente, a face da metropolização que acometeu a RMGV ocorreu sem ações de planejamento ou de governança efetivas acarretando com isso uma dissociação entre as dimensões social e econômica e resultando em fragilidades e deficiências que se tornaram gargalos estruturais, principalmente quanto ao uso do solo (IPEA, 2015, p. 19), permitindo a ocupação desordenada e em áreas de risco.

Nos últimos anos, a RMGV apresenta de forma geral um alto nível de integração de seus municípios à dinâmica da metropolização brasileira, concentrando quase a metade da população estadual (est. 1.910.101 hab. em 2015 de acordo com estimativa do IBGE) e 63,16% do PIB estadual em 2010, apresenta taxa de crescimento superior à média estadual

para o mesmo período (PDUI, 2017) e abriga quatro dos sete principais portos do Espírito Santo. Dentre as várias instituições criadas para atender, subvencionar e atrair investimentos para o setor industrial que havia sido estabelecido após a década de 1960, destacam-se o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Portuárias (FUNDAP) e o Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES). Outra importante entidade criada, responsável pelo planejamento territorial do Espírito Santo, foi a Fundação Jones dos Santos Neves, constituída em 1975 e transformada em uma autarquia estadual ligada à Secretaria de Economia e Planejamento em 1980, passando a denominar-se Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Este participou da criação da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB-GV), que implantou o TRANSCOL, importante sistema de ônibus municipais e intermunicipais que se configurou em um vetor de integração metropolitana a partir de 1984.

Em 2005 entrou em vigor o atual modelo de gestão da RMGV por meio da lei complementar nº 318. Em concordância com o art. 8 da lei federal 13.089, seus principais componentes são o COMDEVIT – Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória –, órgão deliberativo responsável pela construção, implantação e monitoramento da política de desenvolvimento metropolitano, formado pelos sete prefeitos dos municípios metropolitanos, sete representantes de pastas estaduais afins ao cumprimento das FPICs (Secretarias de Estado do Governo, Desenvolvimento, Economia e Planejamento, Transportes e Obras Públicas, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) e três representantes da FAMOPES – Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Inc. I e II); o IJSN como órgão de assessoria técnico-consultiva (Inc. III) e o FUMDEVIT – Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Inc. IV), juntamente com seu comitê gestor. Em 2009, o decreto nº 355-S vinculou o COMDEVIT à estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Governo, sendo seu presidente o responsável pela pasta. Já em 2017, o decreto nº 4069-R alterou o decreto anteriormente citado, transferindo a presidência do COMDEVIT para a Diretoria Presidencial do IJSN, e seu vice-presidente, um dos representantes do Executivo municipal, eleito pelos membros titulares do COMDEVIT.

Dentre os estudos e planos elaborados pelo Executivo estadual dos últimos vinte anos destacam-se o Estudo Integrado de Uso do Solo e Circulação Urbana (2009), o Plano Estratégico de Logística e de

Transportes do Espírito Santo (PELTES) (2009) e o Espírito Santo 2030 (2013).

Com a instituição do Estatuto da Metrópole por meio da lei federal 13.089 de 2015, percebe-se que a principal inovação foi sua fundamentação na governança interfederativa, conceituada como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, de acordo com o art. 3º (BRASIL, 2015). Já o art. 6º dispõe que esse tipo de gestão deve ser executada seguindo alguns princípios, sendo eles: I) prevalência do interesse comum sobre o local; II) compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III) autonomia dos entes da Federação; IV) observância das peculiaridades regionais e locais; V) gestão democrática da cidade, consoante os art. 43 a 45 da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI); efetividade no uso dos recursos públicos; e VII) busca do desenvolvimento sustentável.

Baseado nesses pressupostos foi estabelecido um conjunto de normas jurídicas direcionadas ao planejamento, gestão e execução das funções públicas que fossem pertinentes a mais de um município pertencentes a uma região metropolitana ou aglomeração urbana, sendo seu principal instrumento de ação o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). É importante também denotar que as disposições do Estatuto da Metrópole de forma alguma sobrepujam os condicionamentos previstos no Estatuto da Cidade. Pelo contrário; por exemplo, o § 3º do art. 10 daquela lei atesta que “nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da unidade territorial urbana”, sob pena de incorrer em crime de improbidade administrativa o gestor municipal. Além disto, o PDUI deve ser obrigatoriamente revisito a cada dez anos.

Em concordância com o art. 10 da lei federal nº 13.089, a administração estadual aprovou o PDUI da RMGV, nomeado “Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória” por meio da lei complementar nº 872 em 07 de dezembro de 2017 (pouco mais de um mês antes do fim do prazo de aprovação estabelecido em lei, 12 de janeiro de 2018, também sob incursão de crime de improbidade administrativa ao gestor estadual, caso o plano não fosse aprovado até a data limite). O plano é dividido em quatro eixos integradores com os seguintes subeixos: Ordenamento Territorial, Mobilidade Urbana, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente e Áreas

de Riscos; e estabelece uma proposta de macrozoneamento da unidade territorial da RMGV formado por Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM).

Também em dezembro do mesmo ano foi publicado conjuntamente pelo COMDEVIT e pelo IJSN o Caderno de Final de Propostas e Encaminhamentos do PDUI da RMGV. Essa sistematização contém a seleção de 127 propostas conceituais e seis projetuais que abordam os eixos integradores do plano e as FPICs. Essas contribuições são o resultado da participação de cidadãos metropolitanos, representantes das administrações municipal e estadual ao longo de 2017.

As contribuições puderam ser realizadas de quatro maneiras: por meio da plataforma digital criada (www.planometropolitano.es.gov.br), do Ciclo de Debates (ocorridos em julho de 2017), das Audiências Públicas Municipais (entre agosto e setembro de 2017) e no Encontro Metropolitano (ocorrido em novembro de 2017), no qual foram validadas e posteriormente aprovadas pelo COMDEVIT no processo de elaboração do plano, em concordância com o art. 12, § 12º, Inc. I do Estatuto da Metrópole, que deixa expressa a obrigatoriedade da participação pública em todo o processo. Apesar de todas essas propostas terem sido elencadas e expostas na publicação em questão, apenas 67 obtiveram retorno da equipe técnica responsável pela elaboração do PDUI da RMGV na publicação final do Caderno de Propostas.

De acordo com Zanotelli (2010, p. 03), no caso da RMGV, a estrutura que cuida das questões de planejamento metropolitano é puramente teórica sendo tutelada pelo governo do estado do Espírito Santo, colocando o interesse econômico acima do interesse público, efetuando decisões fragmentadas e um vazio político e institucional. Ainda de acordo com o autor, a cooperação entre os municípios da Grande Vitória é quase inexistente, mesmo no que diz respeito a projetos de interesse comum, como saneamento e transporte público, estando esses serviços submetidos à égide do governo estadual. Além deste autor, Noé (2008, p. 31) corrobora a falta de articulação nas ações dos municípios da Grande Vitória. Desta forma, os tópicos que merecem uma análise integrada das instâncias públicas permanecem isolados e restritos aos próprios municípios, sem perspectiva de cooperação intermunicipal ou entre o poder público e a iniciativa privada, permanecendo incapazes de elaborar medidas de desenvolvimento holístico e sem priorizar o comum.

Assim, a RMGV apresenta situações-problema comuns a outras regiões metropolitanas e que devem ser observadas e trabalhadas numa visão sistêmica, como: falta de maior integração do transporte pú-

blico entre os “bairros de moradia e lugares de trabalho”, o que constitui um obstáculo principalmente para as classes com menor poder aquisitivo; utilização predominante de automóveis particulares em detrimento do uso de transporte público; não utilização de modais mais pesados de transporte público (trens e metrô); rede de saneamento e coleta de lixo residencial insuficiente e não adequada, gerando lixões e aterros sanitários, causando consequências ambientais graves; e aumento da segregação e fragmentação urbanas (ZANOTELLI, 2010).

De acordo com Venerano (2014, p. 341):

A concentração em grande quantidade de pessoas, serviços e rendas num determinado espaço, ou seja, a metropolização, é resultado do acelerado processo de urbanização desenvolvido em todos os continentes, demandando amplos e complexos estudos na construção do sistema metropolitano de gestão.

Segundo o Relatório de Pesquisa sobre Governança Metropolitana da Grande Vitória realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e publicado em 2015, o arranjo gestor da RMGV pode ser considerado adequado do ponto de vista da governança metropolitana. Contudo, quando se analisa as políticas públicas adotadas nesta RM em vista das FPICs, confrontando-as com a realidade dos campos da saúde, segurança e transporte públicos e educação, é possível perceber que apenas um “bom” desenho institucional não garante a qualidade e efetividade na governança metropolitana” (IPEA, 2015, p. 15).

CONCLUSÃO

Em vista do panorama apresentado no decorrer do artigo, é possível entender que vários processos complexos, legais e socioeconômicos permearam a constituição tanto da capital capixaba quanto de sua região metropolitana.

Apesar do sistema gestor da RMGV ser “bem desenhado institucionalmente” e de ter sido esta RM a primeira a implantar o seu PDUI nos moldes do Estatuto da Metrópole (COMDEVIT; IJSN, 2018) e estar, de forma geral, em concordância com as legislações relacionadas, ainda é passível de críticas, tais como: não criação de uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (como estabelece o art. 8º, Inc. I); o grande peso dos representantes do estado (quatorze, que podem estar alinhados com interesses privados) em detrimento da representação da população (apenas três)

tanto no COMDEVIT quanto no comitê gestor do FUMDEVIT; e, por fim, na publicação final do Caderno de Propostas, algumas importantes propostas que pretendiam maior transparência, cooperação, complementariedade e equilíbrio na representatividade dos agentes públicos não obtiveram retorno da equipe técnica responsável pela elaboração do PDUI da RMGV.

Historicamente, o grande número de estratégias de planejamento do território espírito-santense elencadas em várias escalas é, contraditoriamente, concomitante com a persistência de uma série de questões problemáticas, como ocupação em áreas de risco ou de forma desordenada, crimes ambientais, déficit habitacional, violência urbana, entre tantas outras. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole e seu principal instrumento, o PDUI, se configuram como potenciais ferramentas no sentido de preencher essas lacunas para um desenvolvimento urbano mais igualitário e democrático em possibilidades e oportunidades, no qual o interesse público prevalece sobre o privado. As possibilidades se expandem ao entender que a aglomeração metropolitana se produz e se reproduz como uma única cidade sob todas as esferas, com exceção da político-administrativa (VILLAÇA, 2012) e que não somente as questões problemáticas, mas também as potencialidades na gestão do território ultrapassam os limites administrativos das entidades federativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, R. C. B. **Formação Metropolitana: a Grande Vitória (1995-2005)**. 2009. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília/DF. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- _____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. Brasília/DF. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- CAMPOS JÚNIOR, C. T. **A Construção da Cidade: formas de Produção Imobiliária em Vitória**. Vitória: Florecultura, 2002.
- _____. **O Novo Arrabalde**. Vitória: PMV, 1996.
- CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA; INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES;. **Caderno Final de Propostas e Encaminhamentos**. Vitória, ES. 2017. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Caderno%20de%20Propostas/Caderno%20Final%20de%20Propostas.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2018.
- _____. **Experiência da implantação do PDUI da RMGV é apresentada em seminário de governança no Recife**. 2018. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Noticias/experiencia-da-implantacao-do-pdui-da-rmgv-e-apresentada-em-seminario-de-governanca-no-recife>>. Acesso em 22 jun. 2018.
- _____. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória (PDUI): Diagnóstico Integrado (versão preliminar)**. 2017. Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Relat%C3%B3rios/DIAGNOSTICO%20INTEGRADO_%20PRELIMINAR_PDUI%20RMGV.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2018.
- ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 355-S, de 07 de abril de 2009. **Dispõe sobre a vinculação do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT**. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/2009-04-decreto355S.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2018.
- _____. Decreto nº 4069-r, de 24 de fevereiro de 2017. **Altera o Decreto nº 1.511-R, de 14/07/2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT**. Disponível em: <https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/DECRETO_N_4069.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- _____. Lei Complementar Estadual nº. 58, de 13 de abril de 1995. **Dispõe sobre a instituição da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória/ES. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%2058.html>>. Acesso em 06 jun. 2018.
- _____. Lei Complementar Estadual nº 318, de 17 de janeiro de 2005. **Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento**

- da Grande Vitória - COMDEVIT, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitanamente de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT e dá outras providências.** Vitória/ES Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LC%20N%C2%BA%20318.html>>. Acesso em 8 jun. 2018.
- _____. Lei Complementar Estadual nº 872, de 07 de dezembro de 2017. **Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV.** Vitória/ES. Disponível em: <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20872.pdf>>. Acesso em 8 jun. 2018.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; FERRARI, E. A. **Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV:** Sistema gestor de informações básicas. Vitória, ES. 2005. Disponível em: <http://www.ijns.es.gov.br/ConteudoDigital/20120829_rmgv_sistemagestordeinformacoesbasicas.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **O Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Vitória.** 9f. (Nota Técnica – 48). Vitória, ES, 2015. Disponível em: <<http://www.ijns.es.gov.br/component/attachments/download/4975>>. Acesso em 19 jun. 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil:** análise comparativa das funções públicas de interesse comum – Região Metropolitana da Grande Vitória. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/62592_relatorio_rmgv.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 504 p.
- MOURA, R. et al. **Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?** Ponto de Vista. Revista Paranaense de Desenvolvimento, v. 111, p. 145-150, 2006.
- NOÉ, C. J. B. Uso do solo e circulação urbana da região metropolitana da Grande Vitória (RMGV). **Revista do COMDEVIT.** Espírito Santo, ano 1, 1. ed., 2008.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias:** relatório da atividade 1. S.l., 2004. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf>. Acesso em 21 mai. 2018.
- PASSOS, R. S. E. **Modelos de Gerenciamento para o Desenvolvimento Planejado das Cidades:** o caso da cidade de Vitória. Sapiencia, v. 4, p. 64-73, 2005.
- VENERANO, A. B. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana: padrões, efeitos e desafios. In: LIRA, P.; JUNIOR, A. P. O; MONTEIRO, L. L. (Orgs). **Vitória: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática.** Rio de Janeiro: Letra capital; Observatório das Metrópoles, 2014.
- VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- ZANOTELLI, C. L. **A Região de Vitória, Brasil: uma metrópole sem governo.** Revista Eletrônica Métropolitiques. 2010. Disponível em <<http://www.metropolitiques.eu/A-Regiao-de-Vitoria-Brasil-uma.html>>. Acesso em 08 jun. 2018. ■

Lucas Barata Wingler é licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e mestrando em Estudos Urbanos e Regionais (Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFES). lucaswingler@gmail.com

Eneida Maria Souza Mendonça é arquiteta pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia. Também é pesquisadora do Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo. eneidamendonca@gmail.com

Luciana Ximenes

Os vazios das grandes estruturas

um olhar sobre o Parque Madureira

Resumo

Este artigo busca lançar luz sobre os vazios urbanos das grandes estruturas de capital fixo incorporado à terra e suas transformações na produção do espaço urbano. Para tanto, a partir da produção de David Harvey, é realizada uma discussão sobre o ambiente construído enquanto mercadoria geograficamente ordenada, complexa e composta, buscando reconhecer as interações entre capital fixo e bens de consumo. Pretende-se aqui avançar na compreensão do papel do ambiente construído na circulação do capital de forma ampla, com o olhar atento para as implicações que afetam localmente o território. Tomando como base estas reflexões, é apresentada uma breve análise sobre o processo de transformação que envolve a criação do Parque Madureira. Esta análise tem especial interesse em destacar os conflitos e as contradições deste projeto que, para sua implementação, provocou a remoção de centenas de famílias da favela Vila das Torres.

Produção do espaço urbano

Vazios urbanos

Parque Madureira

Remoções forçadas

Abstract

This article seeks to clarify the question about the urban voids of the large structures of fixed capital embedded in land and its transformations in the production of urban space. To do so, from the production of David Harvey, a discussion about the environment built as a geographically ordered, complex and composed commodity is carried out, seeking to recognize the interactions between fixed capital and consumer goods. The aim here is to advance the understanding of the role of the built environment in the circulation of capital in a broad way, with a careful look at the implications that affect the territory locally. Based on these reflections, a brief analysis is presented on the process of transformation that involves the creation of Parque de Madureira. This analysis has particular interest in highlighting the conflicts and contradictions of this project, which, for its implementation, has led to the removal of hundreds of families from the Vila das Torres favela.

Production of urban space

Urban voids

Parque Madureira

Forced removals

INTRODUÇÃO¹

Em um país marcado pela industrialização por baixos salários, o custo de reprodução da força de trabalho de grande parte da população urbana não acompanha os preços que o mercado imobiliário fixa para a habitação. A essa população, que de um jeito ou de outro precisa morar, resta o acesso a esta mercadoria pela produção do Estado que, historicamente, se mostra inadequada, insuficiente e, por vezes, também comprometida pelo custo especulativo da terra urbana. Ou, ainda, o acesso por fora do mercado imobiliário dito formal, levando a ocupações de terras urbanas desvalorizadas. Como destacado por Ermínia Maricato ao longo de sua obra, enquanto o cerceamento ao direito à moradia faz da ocupação de terras parte intrínseca do processo de urbanização do país, estrutural e institucionalizada, tem-se as cidades marcadas por extensos vazios fundiários (MARICATO, 2000).

Imersas neste quadro, muitas cidades brasileiras têm passado por processos de transformação que envolvem grandes estruturas de capital fixo enraizado à terra (como ferrovias, rodovias, indústrias e portos), que têm perdido suas funções originais, encontrando-se em um “vazio” de uso. Partindo da formulação de David Harvey (2013), o ambiente construído é lido aqui como uma mercadoria geograficamente ordenada, complexa e composta. Desta forma, estes processos têm levado à atribuição de novos usos mais condizentes com os processos de acumulação por urbanização (HARVEY, 2013).

As especificidades destas grandes estruturas, em especial sua larga escala e o vultuoso volume de capital empregado para sua criação, colocam a necessidade destas transformações ocorrerem como grandes projetos urbanos protagonizados pelos grandes agentes produtores do espaço urbano. Nestes momentos, os conflitos urbanos são intensificados. Com a definição de novos usos mais rentáveis a estes espaços urbanos, há o rompimento das condições de desvalorização da terra, que por vezes permitiram nelas a permanência das moradias das classes populares ou

em terrenos desvalorizados no seu entorno, levado a grandes ações de remoções forçadas.

Este texto tem como objetivo lançar luz sobre os processos de transformações do espaço urbano a partir dos conflitos em torno do uso da terra, tendo o olhar voltado para as transformações que envolvem momentâneos vazios de uso atrelados às condições de desvalorização das grandes estruturas urbanas. Acio-no então a análise crítica sobre a produção capitalista da cidade presente na obra de Harvey, uma vez que o autor vem sistematicamente incorporando as contribuições da economia política de Karl Marx ao debate urbano, oferecendo insumos de grande valia para as discussões deste campo.² Trabalho aqui com as categorias de capital fixo e bens de consumo, observando como elas se relacionam de forma direta nestes processos.

Por fim, tomo o Parque Madureira, localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, como caso exemplar de grandes projetos urbanos de transformação de vazios atrelados a grandes estruturas que perderam sua função como capital fixo de produção e que acentuam os conflitos urbanos pelo acesso à terra. Nesta breve exposição, tenho como objetivo apresentar como se deu este processo de mudança de uso do solo que levou à formação do Parque e como este projeto interage com a histórica questão da moradia na cidade do Rio de Janeiro por meio dos conflitos que dele surgiram.

OS VAZIOS DAS GRANDES ESTRUTURAS URBANAS

Uma parte significativa dos espaços das grandes cidades brasileiras que passaram por processos de transformação urbana no período recente compartilha de sua condição espacial definida por grandes estruturas urbanas. Uma cartela de projetos internacionais tem alcançado grande repercussão como modelos a serem seguidos em processos de ressignificação de grandes estruturas que ao longo da evolução urbana perderam seu uso original, como é o caso do High Line Park na cidade de New York ou de Puerto Madero na cida-

¹ Este artigo é parte de um estudo mais amplo sobre a produção do espaço urbano a partir da análise do processo de transformação que resultou na criação do Parque Madureira, na zona norte da cidade do Rio de Janeiro. Para operacionalização da pesquisa, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, observação, entrevistas a gestores públicos e visitas a campo. O processo e os resultados da pesquisa são expostos de forma mais densa na dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no prelo.

² Ressalto que a opção por trabalhar centralmente sobre a obra de Harvey para dar corpo à discussão aqui proposta possibilita sistematizar de maneira mais detida algumas de suas categorias, entretanto impõe também limitações ao não incorporar discussões relevantes realizadas por outros autores. Tal decisão foi tomada tendo em vista que meu interesse neste artigo concentra-se em construir uma chave de análise pertinente para a discussão dos processos em estudo, não almejando apresentar uma reflexão mais aprofundada sobre as formulações teóricas em questão.

de de Buenos Aires. O primeiro conferiu novo uso a uma antiga linha férrea, transformando-a em um parque urbano linear, e o segundo transformou antigas instalações portuárias em um grande complexo de serviços voltados ao turismo e a empreendimentos imobiliários de alto padrão.

Em seus usos originais, essas grandes estruturas urbanas às quais me refiro são instrumentos de trabalho que se inserem no âmbito da produção capitalista na luta para a preservação da acumulação do capital. Não sendo encontradas na natureza, essas estruturas são produzidas pela indústria humana, moldadas sobre as exigências capitalistas e mobilizadas como “alavancas” para a acumulação (HARVEY, 2013). São, portanto, instrumentos de trabalho – assim como as ferramentas, máquinas e fábricas – produzidos como mercadorias e inseridos no processo de produção como capital fixo. Somente com seu uso para a produção de mais-valor estas estruturas são classificadas como capital fixo. Marx ilustra esta condição atrelada ao uso com o exemplo de uma estrada, que pode ser usada simultaneamente “tanto de meio de comunicação para a produção propriamente dita quanto para passear” (MARX, 2011, p. 570 apud HARVEY, 2013, p. 283), neste último caso dedicada ao consumo.

A partir das formulações de Harvey sobre a circulação do capital, nos interessa aqui a sua leitura sobre como se dá a formação do capital fixo, as mudanças de uso que levam à sua condição como bens de consumo, e como isso se dá no ambiente construído. Com isso, será possível ter mais clareza na linha de similaridades que envolve as transformações em torno dos vazios urbanos.

Harvey destaca a importância de se conhecer o tempo de vida útil da estrutura de capital fixo para assim conhecer o seu valor, porém alerta que o valor não pode ser visto como “uma métrica fixa para descrever o mundo em mutação” e sim como “uma relação social que incorpora a contradição e a incerteza em seu próprio centro” (HARVEY, 2013, p. 294). Tendo como exemplo as máquinas, o seu tempo de vida útil é dado por determinações sociais que são imprevisíveis, sofrendo com o ritmo das mudanças tecnológicas. Sendo as mudanças tecnológicas essenciais para a definição do seu valor de uso, podemos compreender que elas são protagonistas das “revoluções no valor”. “A mudança tecnológica desempenha tanto um papel desestabilizador com respeito à circulação do capital fixo quanto o faz nos modelos simples de superacumulação e desvalorização” (HARVEY, 2013, p. 294).

A vulnerabilidade da vida útil das estruturas de capital fixo às revoluções tecnológicas pode ser ilus-

trada em um episódio marcante da cidade do Rio de Janeiro, na segunda metade do século XX. A antiga zona portuária da cidade recebeu um grande leque de estruturas urbanas no final do século XIX, como a estrada de Ferro D. Pedro II (1854), as docas de D. Pedro II e a estação marítima (ramal Gamboa em 1879). Com isso, a região valorizou-se para os usos comercial, fabril e portuário e enfrentou um movimento de desvalorização para o uso residencial (PEREIRA DA SILVA ANDRADE CANEDO in VAZ REZENDE; MACHADO, 2012). Já no início do século XX, a cidade passou por intervenções urbanas que levaram a grandes transformações na região, aprofundadas diante da modernização dos processos tecnológicos na atividade portuária. A inovação no uso dos containers fez com que as atividades portuárias passassem a necessitar de grandes áreas descobertas e da instalação de esteiras rolantes, o que motivou o deslocamento de grande parte dessas atividades para o bairro vizinho e, posteriormente, para um novo porto. Com este quadro, a zona portuária tem um esvaziamento de sua principal função econômica e o distanciamento de sua população da frente de mar – majoritariamente portuários, de origens africanas e lusitanas (GONÇALVES, 2012).

Neste momento, em que uma mudança tecnológica requer a ampliação das estruturas de capital fixo, o sistema enfrenta barreiras que paralisam sua capacidade de inovação. Para superá-las, faz-se necessário que haja uma retirada do capital circulante e a sua destinação para um “trabalho não imediatamente produtivo”. Para esclarecer essa passagem Harvey utiliza do seguinte trecho de Marx:

A parte da produção orientada para a produção do capital fixo não produz objetos da fruição imediata nem valores de troca imediatos. [...] Por conseguinte, [...] depende do grau de produtividade já alcançado [...] que uma parte do tempo de produção seja suficiente para a produção imediata. Para tanto, é preciso que a sociedade possa esperar; que uma grande parte da riqueza já criada possa ser retirada tanto da fruição imediata quanto da produção destinada à fruição imediata, para empregar essa parte do trabalho não imediatamente produtivo (MARX, 2011, p. 589-590 apud HARVEY, 2013, p. 296).

É condição para a formação do capital fixo que se tenha chegado a um alto nível de produtividade e de excedente relativo, o que só seria alcançado com excedentes de produtos e de força de trabalho. Harvey coloca que esta condição pode ser alcançada de duas formas. A primeira delas se dá desde que se apresentem condições preexistentes, sem que haja in-

preferência no capital circulante, que seria por meio da apropriação direta, da conversão e da acumulação primitiva. Desta forma, os capitalistas podem adquirir o valor de uso do capital fixo sem que este tenha sido produzido na forma-mercadoria. Como exemplo, Harvey aponta a ação dos primeiros industriais da Grã-Bretanha do século XVIII, que adquiriram grande parte de seu capital fixo capturando para o uso produtivo antigas estruturas como moinhos, celeiros e sistemas de transporte. A segunda forma de alcançar as precondições necessárias para a formação de capital fixo seria por meio da superacumulação, que envolve a criação de “capital não empregado em um polo e uma população de trabalhadores desempregados no outro” (HARVEY, 2013, p. 298). Porém, os excedentes associados à superacumulação não são deslocados instantaneamente para a produção de capital fixo, fazendo-se necessário, frequentemente, a existência de crises para forçar tal deslocamento. Este seria um caminho para solucionar problemas de superacumulação e para proteção da desvalorização do capital fixo. Entretanto, nesse caminho encontramos uma nova contradição, pois o capital fixo exerce um poder coercitivo aos usos futuros, cerceando possíveis mudanças no sistema de produção e de consumo, que devem ser adequadas à realização do capital fixo.

Por um lado, o capital fixo proporciona uma alavanca poderosa para a acumulação, enquanto o investimento adicional em capital fixo proporciona um alívio pelo menos temporário para os problemas de superacumulação. Por outro lado, a produção e o consumo ficam cada vez mais aprisionados dentro das maneiras fixas de fazer as coisas e cada vez mais comprometidos com linhas de produção específicas. O capitalismo perde a sua flexibilidade, e a capacidade de inovação se vê paralisada. (HARVEY, 2013, p. 300)

Com essas considerações a respeito da circulação do capital fixo, Harvey a insere em uma malha de forças contraditórias que envolvem mudanças tecnológicas, desequilíbrio, formação de crise, superacumulação e desvalorização.³

Harvey dedica especial atenção às estruturas de capital fixo de larga escala e de grande durabilidade, por suas especificidades quanto à formação e circulação. A durabilidade da estrutura de capital fixo advém

3 O autor expõe essa formulação, numa primeira análise, sem ter considerado a intervenção do sistema de crédito que poderia ser apropriado para resolver tais contradições. Porém, apoiado em Marx, Harvey aponta em seguida que o crédito estaria deslocando para dentro da sua própria esfera as contradições e não superando-as como seria aparente.

em parte da durabilidade física do material empregado, e ela é desejada pois quanto maior a frequência da renovação de seus itens mais caro ele seria ao capitalista. Entretanto, sua longa extensão no tempo acresce o risco de desvalorização por mudanças tecnológicas. Portanto, sua durabilidade “varia segundo as circunstâncias econômicas e as possibilidades materiais e tecnológicas” (HARVEY, 2013, p. 304). Esta condição parece mais simples quando se trata de estruturas como máquinas, porém ganha complexidade nas estruturas de capital fixo de larga escala como represas, portos e ferrovias. As condições para a formação do “capital fixo de larga escala e grande durabilidade” são especiais por exigirem um grande esforço inicial e variam em relação ao modo de ser físico e material. Enquanto algumas estruturas podem ser produzidas pouco a pouco (das quais Harvey dá como exemplo as ferrovias), outras têm que estar totalmente acabadas para atuarem na produção (como é o caso das represas). Para sua formação, estas estruturas exigiriam um grande investimento de capital e um longo período de trabalho até sua completude. Em uma era capitalista avançada, “a concentração e centralização do capital e a organização de um sistema de crédito sofisticado permitem que tais projetos sejam realizados em uma base capitalista” (HARVEY, 2013, p. 305).

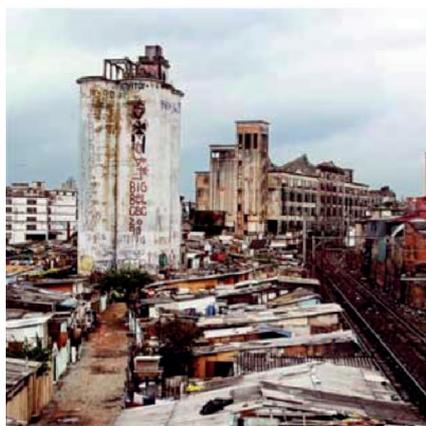
Atentemo-nos às estruturas de capital fixo enraizadas na terra, especialmente fixos, aqueles apontados por Marx como “capital imóvel”.⁴ As estruturas de capital fixo enraizadas na terra, assim como os demais elementos que compõem o espaço urbano, assumem sob as relações sociais do capitalismo a forma de mercadoria, tendo como especificidade da sua condição a localização espacial como atributo fundamental.

As grandes cidades brasileiras têm sua evolução urbana marcada pelo investimento na formação de grandes estruturas de capital fixo enraizadas na terra, como eixos ferroviários ao longo dos quais se distribuíram as grandes indústrias e os bairros operários no século XX, os portos que desde o período marcado pela escravidão tinham em seu entorno uma composição social densa, e mais recentemente as grandes rodovias que seguem das áreas centrais às zonas periféricas. Por sua larga escala e grande durabilidade, estas estruturas são expostas ao risco da desvalorização por mudanças tecnológicas que, juntas a circuns-

4 Importante frisar aqui que capital fixo e imóvel não são categorias sinônimas. Locomotivas e navios podem mover-se pelo espaço, entretanto por sua inserção no processo de produção podem ser definidos como capital fixo. Já espaços de moradia e de lazer comumente possuem localização fixa, mas enquanto bens de consumo não se inserem no processo produtivo como capital fixo.



Figura 1:
Moinho Central,
sua desativação
e o momentâneo
vazio de uso; a
favela do Moinho
e sua resistência
contra
sucessivos
incêndios



Fonte: Elaboração da autora a partir de imagens disponíveis em: TAMURA, 2016; XIMENES, 2012; Disponível em: <http://www.unurth.com/Gen-Duarte-Feik-Favela-do-Moinho-Sao-Paulo>. Acesso em: 24 mai. 2019.; Disponível em: <http://cptmemfoco.blogspot.com/2012/09/incendio-destroi-o-que-restou-da-favela.html>. Acesso em: 24 mai. 2019.

tancias econômicas e materiais, levam, em alguns casos, a processos de desinvestimento. Na esfera da produção, parte destas grandes estruturas perde seu valor de uso, com isso perdendo seu valor. No período recente, grandes estruturas ferroviárias que antes eram utilizadas para transportar insumos e produtos das zonas industriais às zonas comerciais passaram a ter sua inserção mais forte na esfera do consumo ou foram completamente desativadas para esse tipo de transporte.

Em um exercício de observação sobre esses processos em grandes cidades do Brasil, é possível perceber que parte destas estruturas passaram por processos de ressignificação após uma condição temporária de vazios de usos. Em alguns casos, essas estruturas já destituídas de seu uso original passam por processos de depreciação que extrapolaram ao seu entorno e, com isso, tornam essas terras acessíveis à parte da população que expressa uma fraca demanda efetiva ao mercado imobiliário formal de moradias, formando-se assim ocupações de grupos sem teto em antigas indústrias desativadas ou em terrenos residuais no entorno de linhas férreas. Já em outros casos, a disponibilidade desses espaços tem levado à sua transformação em bens de consumo como parques urbanos e conjuntos habitacionais promovidos pelo

poder público. Há momentos em que estes processos se sobrepõem em um mesmo espaço, primeiro sendo ocupado e depois transformado por iniciativas do poder público.

Onde hoje está a favela de Manguinhos, na cidade do Rio de Janeiro, havia diversas estruturas fabris, desativadas entre as décadas de 1980 e 1990, que se somaram a grandes glebas de terrenos vazios, e, nas décadas seguintes, foram ocupadas para fins de moradia. Assim surgiram as favelas da Embratel, da Coca-Cola, da Gráfica Bloch e da Skol. Um processo semelhante se deu com a favela da Maravilha, na cidade de Fortaleza. Originada de uma ocupação de um terreno vazio às margens de um rio na década de 1960, a favela consolidou-se enfrentando recorrentes processos de remoção para implantação de grandes estruturas urbanas. A favela foi inserida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que reassentou seus moradores em três conjuntos habitacionais produzidos no terreno original da ocupação e em glebas vazias nas proximidades. Mais recentemente, sofreu novas ameaças de remoções com a implantação do projeto do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) que corta o terreno ocupado pela antiga favela e agora pelos novos conjuntos habitacionais. Já em São Paulo, na favela do Moinho, encontramos mais um

exemplo dos processos de transformação que aqui discutimos (ver Figura 1).⁵ Ela está localizada entre dois ramais ferroviários, onde funcionou o antigo Moinho Central (1950-1980), lugar de destaque por sua centralidade e por estar inserida em uma nova frente de expansão para o mercado imobiliário da cidade (ROLNIK, 2017). Apesar dos processos de resistência que buscam assegurar o direito à permanência das famílias, a favela do Moinho tem enfrentado o agravamento das pressões pela sua remoção. O caso ganhou destaque na mídia pela mobilização popular contra os seguidos incêndios sofridos; e a recente associação na mídia da favela do Moinho com o tráfico de drogas tem sido acionada como justificativa para incursões policiais violentas e novos projetos de remoção das famílias.

À medida que compreendemos o ambiente construído sob o sistema capitalista como uma mercadoria, temos clareza de que cada renovação e transformação que nele ocorre são orientadas para a criação de uma nova configuração apropriada às relações sociais do capitalismo (HARVEY, 2013, p. 316). O mesmo ocorre nos casos de mudanças de usos das antigas estruturas de capital fixo enraizadas na terra. Quando os novos usos destoam da orientação desejada pelo capital, surgem disputas e conflitos, dos quais temos como exemplos os processos de remoções forçadas que historicamente ocorrem nas grandes cidades brasileiras e que estão presentes nos casos brevemente apresentados aqui.

TRANSFORMAÇÕES: DO CAPITAL FIXO AOS BENS DE CONSUMO

Por diversas vezes, capital fixo e bens de consumo compartilham linhas de análise de Harvey sobre a produção capitalista do espaço, sendo ambas categorias utilizadas para pensar os elementos do ambiente construído.

Conceitualmente, o ambiente construído pode ser dividido em elementos de capital fixo a serem utilizados na produção (fábricas, rodovias, ferrovias etc.) e em elementos de um fundo de consumo a serem utilizados no consumo (casas, ruas, parques, passeios etc.). Alguns elementos, tais como as ruas e os sistemas de esgotos, podem funcionar

⁵ Nas ilustrações deste texto, o uso dos tons de cinza sinaliza que as imagens retratam realidades passadas, que já não são mais encontradas diante do processo de transformação em curso. Já as imagens apresentadas em cores tratam-se de representações mais atuais dos casos, que ilustram a condição presente.

quer como capital fixo, quer como parte do fundo de consumo, dependendo de seu uso. (HARVEY, 1982, p. 7).

Harvey aponta que tanto o capital fixo quanto os bens de consumo são essenciais para o funcionamento do sistema capitalista como o conhecemos. A produção do capital fixo é acionada continuamente como uma forma de captar os benefícios dos avanços tecnológicos, respondendo às pressões por aceleração do ritmo de rotação do capital geradas pela competição intrínseca ao sistema. Já os bens de consumo, para além de serem necessários para a reprodução da força de trabalho, cumprem junto ao capital fixo o papel de aceleração do tempo de rotação do capital.

Enquanto projetos de longo prazo, capital fixo e bens de consumo fomentam tempos de rotação agregados mais rápidos. Por eles, o capital circula necessariamente em um ritmo mais lento (como o capital imobilizado e dentro dos estoques de consumo), porém encontra a possibilidade de acelerar seu circuito principal, gerando maiores lucros e excedentes.

De fato, o investimento em ciência e tecnologia, e na habitação dos trabalhadores (por meio da educação ou repressão) a ritmos de trabalhos mais intensivos, assim como os novos maquinários, sistemas de transporte e comunicações, sistemas de informação, formas de distribuição etc., podem todos juntos fomentar tempos de rotação agregados mais rápidos. Certa parte da circulação do capital desacelera para promover tempos de rotação acelerados para a parte restante. (HARVEY, 2005, p. 135).

À totalidade dos processos em que o capital circula através do capital fixo e da formação dos bens de consumo e do seu uso, Harvey refere-se como “circuito secundário do capital” (HARVEY, 2013, p. 318), onde os ritmos de formação e uso do capital fixo e dos bens de consumo são gradualmente alinhados. Agrupando projetos de longo prazo, o circuito secundário do capital é apresentado pelo autor como essencial na aceleração do tempo de rotação capital e, com isso, na produção de excedentes. Por sua vez, o desejado estímulo à aceleração depende da superacumulação do capital. Neste sentido, Harvey aponta que o circuito secundário aparece “como um presente dos deuses para a absorção do capital excedente, superacumulado” (HARVEY, 2013, p. 319).

Com isso temos o que o autor apresenta como “equilíbrio dinâmico”, no qual o capital fixo e os bens de consumo necessitam da produção de excedentes para sua formação (em especial de capital e de força

de trabalho) e são empregados na aceleração do tempo de rotação do capital, na criação de infraestruturas físicas e sociais, gerando mais excedentes. Entretanto, esse “ciclo virtuoso” não se dá continuamente sem que encontre “barreiras insuperáveis” que levem ao seu rompimento. “Normalmente, essa espiral se interrompe por uma crise em que a força de trabalho e o capital distribuídos em todas as partes ficam sujeitos à desvalorização” (HARVEY, 2005, p. 135).

Quanto aos excedentes de força de trabalho, o autor aponta que a lentidão com que ocorrem as transformações das estruturas empregatícias e ocupacionais opera como impeditivo à continuidade da “espiral”. Já quanto ao capital excedente, este encontra barreiras – como a sua transformação em moeda diante da condição de superacumulação – somente superadas pelo intermédio da utilização do crédito e do capital fictício, que possibilitam a fruição do capital excedente de uma esfera para a outra da circulação do capital. “O crédito mais o capital fictício talvez sejam a poção mágica para tornar todos os capitais instantaneamente conversíveis, mas, evidentemente, trata-se de uma mistura volátil, capaz de combustão quase instantânea na fogueira da formação da crise” (HARVEY, 2005, p. 137). Harvey considera, portanto, o limite do volume da produção do capital fictício como o gatilho para o rompimento da “espiral”.

A partir deste breve resgate da reflexão de Harvey é possível avançar na compreensão do papel do ambiente construído para a postergação ou superação das recorrentes crises do sistema capitalista avançado, assim como para a continuidade do movimento em prol da acumulação do capital (do qual as crises fazem parte). Assim, as transformações e renovações nos espaços vazios das grandes cidades brasileiras devem ser analisadas como partes deste processo mais amplo de circulação do capital, com a ciência de que estas implicam mudanças que afetam localmente o território.⁶

Mostra-se rica à discussão da produção do espaço urbano a análise dos processos de renovação e transformação a partir dos conflitos que emergem das contradições e tensões entre classes da sociedade capitalista, que têm como base os diversos interesses de cada grupo na produção do ambiente construído. Enquanto uma fração do capital busca direta

ou indiretamente a apropriação da renda (como os proprietários fundiários e os incorporadores) e uma outra fração busca o lucro através da produção de novos elementos (como os construtores), o capital em geral tem no espaço urbano um impulsionador da acumulação; e um quarto grupo é formado pela força de trabalho, que compõe a maior parte da população urbana, tendo na cidade o seu meio de consumo e de reprodução da vida (HARVEY, 1982).⁷

As diversas lutas travadas entre a força de trabalho e as demais frações de classe são permeadas pela divisão artificial imposta pelo sistema capitalista entre o “viver” e o “trabalhar”, levando o trabalhador a duas “lutas independentes”:

A primeira, localizada no local de trabalho, refere-se às condições de trabalho e à taxa de salário que oferece o poder aquisitivo para bens de consumo. A segunda luta, travada no local de viver, é contra formas secundárias de exploração e apropriação, representadas pelo capital mercantil, propriedade fundiária etc. Esta luta é sobre as condições de existência no local de residência e convivência. (HARVEY, 1982, p. 8).

Nesta análise tratamos em especial do espaço do “viver” e das lutas que nele são travadas. Entretanto, devemos manter-nos alertas para as interações entre as duas arenas como forma de garantir que tenhamos uma visão ampla das questões postas. Momentos como atos públicos que fecham ruas em prol de pagamento de salários devidos nos mostram a necessidade de lidarmos com a interação entre as arenas de lutas travadas no “viver” e no “trabalhar”. Considerando esta divisão entre o “viver” e o “trabalhar”, podemos apontar que na esfera do “viver” as lutas travadas entre a força de trabalho e as demais frações de classe têm como base a disputa pela terra urbana. Ao passo que para as demais frações de classe a terra é condição para a produção de capital, para a força de trabalho ela é condição de vida. Para além da necessidade elementar de ocupar algum espaço, a força de trabalho “envolve-se numa sucessão de batalhas no ambiente de viver” (HARVEY, 1982) pelo custo e pela qualidade dos elementos que compõem o ambiente construído e que, com isso, determinam o seu padrão de vida.

⁶ Podemos exercitar esta transição da escala analítica quando pensamos em efeitos de “vizinhança” e “externalidades”, como diante da depreciação econômica de grandes estruturas de capital fixo que possuem repercussões no espaço; ou do surgimento de um novo elemento, como um bem de consumo comunitário (escola pública, parque urbano, estádio etc.); ou uma grande rodovia que pode levar à valorização das propriedades fundiárias do seu entorno.

⁷ Neste momento apoio-me na sistematização sucinta feita por Harvey (1982) para a introdução do artigo “O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas”. Esta categorização não é vista clara e hermética na realidade como a conhecemos, mas nos ajuda a perceber a estruturação dos principais conflitos que aqui tratamos.

PARQUE MADUREIRA: UM PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Na cidade do Rio de Janeiro, temos o período recente marcado por singularidades: um amplo processo de reordenamento do ambiente construído justificado pelos grandes eventos internacionais realizados na cidade;⁸ o aprofundamento da segregação urbana com o aumento expressivo do preço do solo urbano com o “boom imobiliário”;⁹ grande produção periférica de habitações pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); e uma “onda de remoções”,¹⁰ que atingiu dezenas de milhares de famílias.

O Parque Madureira insere-se neste quadro como grande projeto urbano, sendo um dos mais volumosos investimentos realizados pelo poder público municipal durante as duas gestões de Eduardo Paes (2009-2012, 2013-2017), com mais de 423 milhões de reais. Esta verba teve origem na chamada “Fonte 100”, fonte disponível ao gestor municipal para livre destinação, ressaltando a relevância política deste projeto para a gestão. O dispêndio de volumosas verbas do orçamento municipal atribui singularidade a este projeto se comparado ao leque de grandes obras realizadas no mesmo período que, em sua maioria, tiveram aportes financeiros importantes das outras esferas de poder.¹¹ Diante da profunda segregação urbana carioca, os grandes investimentos em Madureira foram reiteradamente acionados nos discursos hegemônicos como demonstrações da “integração da cidade” e da isonomia da distribuição dos recursos, em contraposição ao histórico direcionamento das políticas públicas para as áreas de interesse dos grandes agentes do mercado imobiliário formal em detrimento das áreas mais populares.

O Parque Madureira tem hoje cerca de 93 mil

8 Na última década, a cidade sediou os Jogos Pan-Americanos (2007), os Jogos Militares (2011), a Conferência da ONU Rio+20 (2012), além da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude (2013). Em 2014 sediou a Copa do Mundo de Futebol e, em 2016, os Jogos Olímpicos, comandados pelas instituições privadas Federação Internacional de Futebol Associado e o Comitê Olímpico Internacional.

9 No período entre 2009 e 2014 a cidade do Rio de Janeiro passou por um intenso “boom imobiliário”, no qual os preços de venda e aluguel de imóveis variaram muito acima dos demais índices, como a taxa de juros básica da economia (SELIC) e a inflação (IPCA). Ver PINHO (2016).

10 De 2009 a 2017, mais de 22 mil famílias removidas na cidade do Rio de Janeiro (XIMENES, 2017).

11 Ver “Plano de Políticas Públicas – Legado dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”. Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/megaeventos/paraolimpiadas/legado/plano-de-politicas-publicas>. Acesso em: 24 mai. 2019.

metros quadrados, indo desde a região central do bairro de Madureira (tendo sido lá a primeira etapa do Parque, inaugurada em 2012) até as proximidades da Av. Brasil, cortando quatro bairros da Zona Norte da cidade.¹² São caros à compreensão do processo de transformação que levou à criação do Parque a relevante centralidade exercida por Madureira ao longo da evolução urbana do Rio de Janeiro e seu papel simbólico de “capital do subúrbio” (CARNEIRO, 2009). Após sua inauguração, o Parque tornou-se um dos mais populares espaços públicos da cidade, atendendo especialmente à população moradora do subúrbio carioca.

O Parque estende-se ao lado de uma linha ferroviária auxiliar (ramal Belford Roxo). O terreno no qual hoje temos o Parque abrigava uma das principais linhas de transmissão de energia da cidade operada pela Light,¹³ sob a qual existia uma grande horta urbana. Através de um grande investimento financeiro em avanços tecnológicos, foi promovida a compactação de linhas de transmissão e liberado um amplo terreno. Em uma “troca” com a Light, na qual “você me dá o terreno, eu faço a compactação da rede”, à Prefeitura coube o investimento na compactação das linhas de transmissão e, com isso, ganhou em troca a “terra que surgiu”, e nela criou o Parque Madureira.¹⁴ Neste ajuste, as torres de transmissão de energia foram instaladas em uma faixa mais estreita do terreno, que antes era ocupada pela favela Vila das Torres (ver Figura 2).

A favela de Vila das Torres teve seu início ainda na década de 1960, acompanhando o crescimento das favelas nas áreas industriais da cidade. Sua relação com a faixa ocupada pelas torres de transmissão dava-se pelo trabalho nas grandes hortas urbanas, com colheitas que abasteciam o mercado local e eram fonte de renda para parte das famílias. Apesar do processo de transformação disponibilizar ampla terra urbana bem localizada, os moradores de Vila das Torres foram removidos e tiveram rompidos os seus vínculos com a agricultura urbana.

Dentro da grande “onda de remoções” ocorrida durante as duas gestões de Paes, a remoção das famílias de Vila das Torres destaca-se por ser a única vin-

12 Como discutido por Sandra Carneiro (2009), a cidade do Rio de Janeiro é possuidora de uma territorialidade marcada pelas categorias duais de “Zona Norte” e “Zona Sul”. A divisão administrativa da cidade também parte do reconhecimento destas regiões, tendo a Área de Planejamento 3 como a área referida no senso comum popular como “Zona Norte”, com uma ocupação bastante marcada por eixos ferroviários.

13 Empresa de energia elétrica concessionária do município.

14 As expressões aqui destacadas foram utilizadas por gestores públicos entrevistados ao longo da pesquisa para descrever os processos em estudo.



Figura 2:
Vila das Torres, a grande
horta urbana sob a linha
de transmissão de energia
e o Parque Madureira

Fonte: Elaboração da autora a partir de imagens próprias e de imagens disponíveis em: <http://theinformalcity.blogspot.com/>. Acesso em: 24 mai. 2019; disponível em: <https://br.pinterest.com/pin/357051076682599676/?lp=true>. Acesso 24 mai. 2019; disponível em: <http://www.cidadeolimpica.com/>. Acesso em: 24 mai. 2019.

culada à Secretaria Municipal de Obras que, junto à Subprefeitura da região, era responsável pelas negociações¹⁵ que ocorriam com as famílias individualmente, em uma sala de acesso restrito, na sede da Light. O formato destas negociações corroborou para a dificuldade de reconhecimento dos agentes envolvidos neste processo por parte dos moradores, que já sofriam com o desconhecimento sobre a propriedade original do terreno ocupado. Desconhecimento este presente no discurso de todos os gestores públicos por mim entrevistados.

Das 1.017 famílias removidas de Vila das Torres, 264 foram realocadas no conjunto habitacional Ipê Branco, no bairro de Realengo. Para aqueles que trabalhavam em Madureira ou nas hortas, a chegada ao Ipê trouxe novas taxas até então não consideradas no orçamento familiar e dificultou o acesso aos antigos locais de trabalho e de lazer. Em pesquisa realizada com os moradores do Ipê, estes fatores foram apontados como parte daqueles que levaram mais da metade dos entrevistados a declarar preferir morar no domicílio e/ou bairro anterior. Este índice foi ainda

maior quando somado àqueles que preferiam morar em um lugar diferente do atual, chegando a 84% dos moradores insatisfeitos com sua condição de moradia atual (CARDOSO *et al.*, 2011).

Tem-se ainda como agravante desta situação que a frequente quebra das redes sociais pré-existent em ações de remoção, o enfraquecimento político do grupo de moradores e a carência de serviços públicos e privados nos novos locais de moradia têm se tornado facilitadores para a ação de milícias em condomínios habitacionais periféricos. O Ipê Branco teve a chegada da milícia noticiada em jornais de grande veiculação,¹⁶ com cobrança de taxas e suspensão do serviço de abastecimento de água, agravando o quadro de vulnerabilidade social destas famílias.

FINALIZANDO

Na breve exposição feita por meio deste texto, arrisco somar novas perspectivas à discussão sobre os

¹⁵ As demais remoções ocorridas na cidade neste período foram vinculadas à Secretaria Municipal de Habitação (FAU-LHABER, 2012).

¹⁶ RAMALHO, Sérgio. Minha Casa Minha Vida já está sob domínio da milícia na Zona Oeste. **O Globo**, 6 mai. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/minha-casa-minha-vida-ja-esta-sob-dominio-de-milicia-na-zona-oeste-2772979>. Acesso 24 mai. 2019.

vazios urbanos na crítica à produção capitalista da cidade, pautada pelas categorizações de tipos de vazios urbanos que partem comumente da dicotomia entre vazios edificadas e não edificadas. Aqui busco contribuir com a introdução dessa condição específica de disponibilidade de terras diante de um processo de desvalorização das grandes estruturas de capital fixo imóvel, que têm a localização como atributo fundamental. Ao perder seu valor de uso, e com isso seu valor, estas estruturas passam por um momentâneo “vazio”, sucedido por um novo uso que pode gerar uma configuração apropriada à acumulação do capital ou às demandas insurgentes como as soluções de moradia das classes populares (que ao levar ao barateamento da sua força de trabalho pode interessar ao capitalista em determinadas conjunturas econômicas e sociais, ou até que um uso mais lucrativo se apresente para aquela terra). Proponho-me então a lançar luz sobre os processos de renovação e transformação deste tipo singular de vazio urbano para, com isso, avançar na compreensão da produção capitalista da cidade, seus conflitos e contradições.

Neste sentido, o esforço de análise sobre o processo de transformação que envolve a criação do Parque Madureira a partir desta perspectiva mostrou-se rico. Retomando os argumentos desenvolvidos por Harvey, podemos olhar para esta transformação do ambiente construído promovida pelo poder público municipal como uma mudança de uso orientada para a criação de uma nova configuração mais apropriada às relações sociais do capitalismo do que a que se tinha anteriormente.

É interessante percebermos como a conjuntura marcada pelo ciclo olímpico, no qual as três esferas de poder estiveram alinhadas politicamente (federal, estadual e municipal) e houve grande volume de investimentos públicos em projetos urbanos nas maiores cidades brasileiras, abriu espaço para uma profunda transformação na cidade do Rio de Janeiro. Podemos afirmar que, neste período, a acumulação pela urbanização foi intensificada, fundamentada na busca pela ampliação dos ganhos fundiários e de produtividade.

A região de Madureira, apesar de não abrigar “Clusters Olímpicos” e não compor as principais frentes de expansão do mercado imobiliário carioca, compartilhou de importantes elementos do quadro aqui brevemente apresentado, tendo recebido volumosos investimentos (materiais e simbólicos) que levaram a significativas mudanças sociais e urbanas.

Nesta região da cidade, conhecida como uma das suas áreas mais densamente ocupadas, tal conjuntura política e econômica trouxe viabilidade para a criação de um dos seus maiores espaços livres verdes, como

“uma mancha verde em meio ao mar de concreto”.¹⁷ Neste processo de transformação foi possível o investimento em um avanço tecnológico que garantiu a manutenção dos serviços de transmissão de energia em uma faixa de terra mais restrita e fez “surgir” então uma grande área disponível a novos usos e apropriações, como um momentâneo “vazio”.

A este “vazio que surgiu” coube seu novo uso como parque urbano, prioritariamente elemento de fundo de consumo quando destinado ao lazer, passeio, descanso, necessário para a reprodução da força de trabalho. Considerando as especificidades da circulação do capital pelo seu circuito secundário (HARVEY, 2013, p. 318), temos a produção dos bens de consumo e do capital fixo como dependente da superacumulação, sendo um “presente” para absorção deste capital superacumulado (HARVEY, 2013, p. 319). Podemos então olhar para a produção do Parque Madureira a partir do seu papel na continuidade do movimento em prol da acumulação capitalista, da qual as crises são inerentes, mantendo-nos atentos aos impactos locais deste reordenamento do ambiente construído.

Neste sentido, para os antigos moradores de Vila das Torres, a implantação do Parque trouxe-lhes o “ônus” da remoção, sem que lhes fossem ofertadas condições adequadas de moradia e que lhes possibilitassem a apropriação deste novo equipamento urbano. Em vez de serem assistidos pela oferta de terra urbana a baixo custo, foram levados para distante de sua antiga moradia, perdendo o vínculo com a agricultura urbana como fonte de renda, rompendo suas redes sociais pré-existentes e tendo que readaptar-se às novas taxas que surgiram com suas novas moradias.

A partir desta leitura sobre a criação de um parque urbano em uma área da cidade densamente ocupada por classes populares, que teve parte de sua viabilidade embasada em um grande processo de remoção forçada, deparamos com complexos conflitos de divergência de interesses entre atores de uma mesma classe ou fração de classe, como alertado por Harvey (1982). Ao passo que, ao estudar as ações dos grandes agentes e os arranjos políticos envolvidos, tendo como horizonte a produção de cidades socialmente mais justas, o Parque Madureira é passível de longas e duras críticas negativas. Demandou esta atenção especial o grande número de moradores da Zona Norte e da Baixada Fluminense que utiliza o Parque

17 ALENCAR, Emanuel. Parque põe Madureira na rota da Rio+20. *O Globo*, 21 abr. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/rio20/parque-poe-madureira-na-rota-da-rio20-4707287#ixzz577LiFPBw>. Acesso em: 24 mai. 2019.

frequentemente, a repercussão positiva na mídia e sua identificação no senso comum popular como um projeto bem sucedido dentre tantos “elefantes brancos” que surgiram no mesmo período. Se pensarmos o Parque como espaço qualificado de lazer para as classes populares moradoras do subúrbio carioca ele parece ganhar legitimidade por contribuir para a melhoria da qualidade de vida urbana.

Em casos como este, que não devem ser tratados como raros ou como exceções, faz-se necessário a atenção aos atores locais, suas articulações e os seus papéis na evolução urbana que levou à constituição do ambiente construído no qual o conflito é travado. Temos então aqui o forte indicativo da necessidade de adentrarmos mais a fundo neste significativo processo de transformação da cidade, assim como das possibilidades analíticas que se abrem quando incorporamos este vazio momentâneo das grandes estruturas na difícil discussão sobre a subsunção da propriedade privada à sua função social diante das poderosas barreiras que protegem alguns dos principais fundamentos da sociedade brasileira pautada no patrimonialismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDOSO, A. L.; NUNES JUNIOR, D. R.; ARAÚJO, F. S.; SILVA, N.F.; ARAGÃO, T. A.; AMORIM, T. P. **Minha Casa Minha Sina**: implicações da recente produção habitacional pelo setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, in CARDOSO, Adauto Lucio (org.) O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.
- CARNEIRO, S. de Sá. Rio, zona norte e zona sul: fronteiras para além dos estigmas. In: _____.; SANT’ANNA, Maria Josefina Gabriel (orgs.). **Cidades, olhares, trajetórias**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- DE SOUZA, R. S. **Espaço e comunidade em face de grandes projetos públicos**: o deslocamento involuntário de moradores/agricultores de Vila das Torres, Madureira (Rio de Janeiro). Dissertação de mestrado pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFFRJ), 2015.
- GONÇALVES, P. M. R. **Rua Sacadura Cabral e Zona Portuária**: uma viagem no espaço e tempo rumo à Maravilha. Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro n.6, 2012, p.231-246
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: **Espaço e Debates**, nº 6. São Paulo: NERU/Cortez, 1982.
- _____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. **Os Limites do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PEREIRA DA SILVA, M. L.; ANDRADE, L. S.; CANEDO, J. As múltiplas faces do Porto do Rio ou onde reside a maravilha: a riqueza socioespacial da moradia popular. In: MACHADO, Denise Pinheiro; VAZ, Lilian F.; REZENDE, Vera F. (orgs). **Centros urbanos**: transformações e permanências. 1.ed..Rio de Janeiro: Casa 8/ PROURB, 2012, v. 1, p. 135-160.
- PINHO, T. A. do. **O capital financeiro imobiliário no Brasil**: O caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Dissertação de mestrado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2016.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.
- ROLNIK, R. **Moinho resiste**: criminalização é usada para eliminar território popular. Blog da Raquel Rolink, publicado em 07 de julho de 2017. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/07/07/moinho-resiste-criminalizacao-e-usada-para-eliminar-territorio-popular>. Acesso em: 24 de agosto de 2017
- TAMURA, N. C. **A Favela do Moinho de dentro para fora**: relatos e percepções de seus moradores sobre suas vidas. Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2016.
- XIMENES, L. A. **Reconhecendo Emergência no Lagamar**: Proposta Integrada de Intervenção. Trabalho final de conclusão de curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Ceará, 2012. ■

Entrevista com
João Sette Whitaker Ferreira

A política habitacional e a agenda urbana no Brasil

caminhos para reflexão



Em novembro de 2015, num momento de reorganização das alianças políticas, o então prefeito da cidade de São Paulo, Fernando Haddad, anunciava João Sette Whitaker Ferreira para o comando da Secretaria Municipal de Habitação.

Na imprensa, a troca de um “indicado de Maluf por professor da USP” numa pasta estratégica como a da Habitação foi descrita como a substituição de um secretário “mais afinado com o setor da construção” por um arquiteto “mais afinado com os movimentos”.¹ De fato, a trajetória acadêmica e a atividade de militância do novo secretário estavam intimamente relacionadas aos movimentos de luta pela reforma urbana e pela moradia digna, afinidade que se traduziu numa mudança significati-

va das ações e na organização da secretaria no último ano da gestão Haddad.

Nesta entrevista realizada em maio, Whitaker nos relata sua experiência como secretário e expõe os desafios da gestão da cidade mais populosa do hemisfério sul. Conversamos sobre os avanços e retrocessos da política urbana brasileira nas últimas décadas e instigamos o entrevistado a discorrer sobre temas caros à agenda urbana nacional, tais como a atuação do Ministério das Cidades e os quase vinte anos de criação do Estatuto da Cidade. O programa federal Minha Casa Minha Vida ocupou a atenção de boa parte da entrevista, já que Whitaker é autor de livro e artigos sobre este que foi o mais importante investimento no setor de habitação no Brasil. Ao final da entrevista resgatamos o debate sobre a moradia na área central de São Paulo e a opinião do autor sobre o potencial das parcerias público-privadas na provisão habitacional de interesse social.

João Sette Whitaker Ferreira

é professor livre-docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Doutor Honoris Causa, concedido pela Universidade de Lyon/Jean Monnet - St. Etienne, França (2017). Pesquisador sênior do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da FAUUSP. Foi secretário municipal de habitação de São Paulo entre 2015 e 2016.

whitaker@usp.br

¹ RODRIGUES, Artur. Haddad troca indicado de Maluf por professor da USP na Habitação. Folha de São Paulo, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Heqyui>. Acesso em: 23 mai. 2019.

Sua primeira experiência na gestão pública foi como secretário municipal de habitação de São Paulo. Quanto isso contribuiu para as suas reflexões acadêmicas?

Essa foi minha primeira experiência em um cargo de responsabilidade, mas eu havia tido contato com a gestão pública anteriormente. Quando eu era estudante, o meu pai, Chico Whitaker, foi vereador de São Paulo por dois mandatos, e eu acompanhei de perto as administrações Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996). Depois, eu fui assessor na gestão Marta Suplicy (2001-2004) na Sehab (Secretaria Municipal de Habitação) e acompanhei de forma muito próxima a Ermínia Maricato quando ela foi secretária-executiva do Ministério das Cidades (2003-2005).

Portanto, quando me tornei secretário, eu tinha uma boa ideia do que era a gestão, mas eu não tinha experiência em um cargo de responsabilidade – ainda mais à frente de uma cidade do tamanho de São Paulo, cuja população é um terço maior que a de todo Portugal, por exemplo, com toda a complexidade que isso representa.

A contribuição dessa experiência para as minhas reflexões acadêmicas foi gigantesca. Hoje estou convencido de que, no Brasil, quem trabalha com planejamento urbano deve ter que passar por um estágio na gestão real, qualquer que seja. Isso é necessário porque quem está fora constrói uma imagem crítica – que é correta, pois esse é o papel da academia –, mas que muitas vezes não consegue apreender todos os detalhes e os aspectos que influenciam a governança pública. Não consegue apreender também as pressões e os constrangimentos de todo tipo – jurídicos, burocráticos, administrativos, financeiros, políticos etc. Por isso, muitas vezes, a análise da academia é muito forte do ponto de vista da sua estruturação e crítica teóricas, mas pode ser ingênua e simplista ou até maniqueísta, no sentido de uma simplificação da realidade. A academia exige, às vezes, coisas que são bastante razoáveis, aceitáveis e desejáveis na teoria, mas que na prática são completamente impossíveis.

É fundamental que os acadêmicos – em especial em áreas aplicadas à realidade – compreendam esse descompasso entre academia e gestão real, para que possamos ser mais objetivos nas nossas ponderações e críticas, e para que as proposições sejam mais efetivas, se calcando na realidade da gestão e da governança. A minha experiência na gestão pública abriu um campo de pesquisas gigantesco justamente dentro dessa dimensão dos procedimentos, dos processos e das dinâmicas de governança e de governabilidade de gestão, que são fundamentais para fazer a política pública urbana no Brasil.

Por outro lado, minha origem acadêmica trouxe uma qualidade diferente para a atuação na gestão pública. Foi muito importante eu e outros da minha equipe termos vindo da academia. Essas pessoas tinham um tipo de metodologia de trabalho e uma capacidade de reflexão que contemplavam certo recuo. Esse recuo não é possível entre as pessoas que só têm experiência na gestão, pois a gestão é avassaladora – quem está lá trabalhando é engolido pelas demandas do dia a dia, das urgências e das necessidades.

Na nossa gestão, acho que conseguimos levar adiante o Plano Municipal de Habitação de São Paulo com uma cara completamente diferente do que vinha sendo feito até então. Os planos anteriores eram essencialmente políticos – se preocupavam em ficar mostrando realizações e intervenções pontuais, sem estruturar uma política em longo prazo. Nossa ideia foi fazer um plano estruturante, que não entrasse diretamente na disputa das definições de “para quem” e “onde”, mas propusesse antes um fio condutor, uma política de Estado perene, que pudesse ser seguida no futuro por qualquer gestão, apontando estratégias e modalidades de enfrentamento do déficit habitacional, com prazos, linhas de políticas e definições claras do que esse déficit de fato significa. As definições de ação no território e de áreas e populações a serem beneficiadas ficaria para Planos de Ação Quadrienais que, a cada início de governo, repactuariam as ações em função de suas prioridades, mas sempre tendo um fio condutor para dar continuidade. Foi possível fazer dessa maneira porque a equipe tinha um aporte metodológico e acadêmico.

Qual seu balanço da política urbana brasileira nas últimas décadas?

É inegável que a política urbana no Brasil avançou no sentido da implementação de políticas efetivas, tanto no âmbito dos marcos legais – como os planos diretores, planos habitacionais e leis de uso do solo –, como na compreensão geral da problemática urbana a partir de uma perspectiva integrada, envolvendo questões relativas à infraestrutura, à mobilidade, à habitação, aos equipamentos e serviços etc.

Também houve um avanço na presença dessa pauta na agenda política. Nas últimas eleições, por exemplo, a questão urbana e habitacional entrou na agenda política eleitoral mais fortemente. Existem muitos aspectos positivos e avanços inegáveis a partir das mobilizações da Frente Nacional pela Reforma Urbana e da luta pela aprovação do Estatuto da Cidade e da instauração e atuação do Ministério das Cidades. Isso se deu sobretudo nos primeiros anos de existência do ministério, antes que ele fosse “negociado” nos acordos de governabilidade, tendo sua

autonomia e eficácia drasticamente reduzidas.

Isso foi, porém, mitigado: na mesma proporção em que houve avanços, também houve estagnação. Existe um problema de incompreensão da importância da questão urbana no quadro político e social brasileiro, ou seja, do papel central que a política urbana deve ter. Talvez esse avanço tenha se dado no seu próprio meio, isto é, no mundo dos urbanistas comprometidos com a transformação urbana. No círculo dos urbanistas não comprometidos com a transformação urbana, a questão avançou de maneira perversa, pois setores como o mercado imobiliário aprimoraram as maneiras de instrumentalizar a política urbana.

Ainda não há hoje no Brasil uma compreensão de que tudo começa pelo urbano. Houve essa compreensão a respeito da educação e da saúde, mas as pessoas não entendem que a moradia digna com qualidade, com serviços, com salubridade e saneamento ambiental é um ponto de partida fundamental para a cidadania, para condições de vida dignas, para a possibilidade de uma boa educação e para a manutenção da saúde. Essa desconsideração da problemática urbana fica evidente, por exemplo, quando observamos a ínfima porcentagem de recursos dos orçamentos municipais direcionados para a problemática habitacional.

A habitação continua sendo um problema invisível, dissociado da questão urbana e, portanto, ao qual não se dá nem importância nem dinheiro. E a questão da urbanidade – esta central nas agendas políticas e eleitorais – é desvirtuada por interesses econômicos de empreiteiras de grandes obras, que ainda são pautadas por uma cultura de vias expressas e mobilidade focada no automóvel que vem dos anos 1970. Continuamos, enfim, em uma lógica que não é a da integração de uma política urbana em busca de uma cidade mais democrática, boa de se viver e que englobe todas as questões para além da simples realização de obras. Esse aspecto ainda é agravado pelo fato de que o período de crescimento acelerado da economia que o país viveu nos governos Lula e no começo do governo Dilma exacerbou, de uma maneira muito antagônica, os problemas urbanos. A melhoria de uma situação econômica focada em uma lógica de capitalismo extremo, hiperconsumista e ultraliberal com pouquíssima regulação tem efeitos devastadores sobre a cidade – o aumento da frota de veículos, obras viárias e impermeabilização do solo são alguns exemplos. Esses elementos estão relacionados ao aumento da atividade produtiva e à melhoria da economia, mas são desastrosos do ponto de vista urbano. Então, as crises urbana e ambiental aumentaram muito nas últimas décadas também em função do crescimento e do dinamismo econômico. É um

fato, embora contraditório.

Eu considero que a questão da regulação é a mais importante sobre esse assunto. Se fizermos um balanço da política urbana brasileira, vamos nos deparar com uma observação inescapável: nós não temos no Brasil uma equação de forças políticas que dê ao Estado a capacidade de estabelecer regras e fazer uma regulação real. Isso acontece mesmo em situações em que o Estado é bem-intencionado e ocupado por pessoas com interesses legítimos de transformação democrática e social, o que é uma exceção, pois na maioria das vezes o Estado é cooptado por interesses patrimoniais e de setores dominantes. Essa capacidade é muito limitada e é influenciada pelos lobbies, pelas pressões e pela lógica mesma do funcionamento da política, que ainda se alimenta da miséria.

Na perspectiva do urbano isso é ainda mais latente, porque a política urbana necessita de enorme regulação e é muito incisiva em vários aspectos, como as formas de ocupação e uso do solo. A experiência que tivemos em São Paulo serviu para mostrar que quando há uma real vontade política de enfrentar os interesses dominantes na ponta – porque é nos municípios onde os conflitos reais acontecem –, há uma enorme possibilidade de fazer regulação. No entanto, normalmente esses processos são ceifados depois de quatro anos por causa da implacável relação de poder que impede que esses governos tenham vida suficientemente longa para implementar transformações. Uma das características principais da questão das políticas urbanas é que elas precisam de no mínimo dez ou doze anos de continuidade para se efetivarem e terem efeito – muito mais, portanto, que os quatro anos de um governo.

Na sua avaliação, houve avanços concretos no período em que o Ministério das Cidades existiu?

Por si só, a criação do Ministério representou um avanço gigantesco, sinalizando que finalmente havia sido dada à questão urbana um status de centralidade suficiente para que existisse um ministério dedicado a ela. A prova disso é que no retrocesso atual esse ministério foi desmontado e inserido no Ministério do Desenvolvimento Regional, com uma justificativa pífia. É claro que a questão urbana está inserida em uma discussão maior sobre o desenvolvimento regional, mas ela teria que ter a especificidade e a dedicação de um ministério próprio.

Além disso, eu acho que o Ministério das Cidades estabeleceu um processo participativo de discussão do urbano que incorporava as Conferências das Cidades – estaduais, municipais e nacional – e os conselhos

nacionais vinculados ao Ministério. O órgão estabeleceu uma metodologia e um processo de governança participativa vertical, do município à União, que tentou costurar as três esferas de governo. Sem essa governança, teria sido impossível trabalhar a questão urbana, que justamente carece de uma compreensão da sua mescla em diversas esferas de governo.

Além disso, é muito importante destacar a retomada da questão da habitação social como uma problemática central para a questão urbana e com isso o desenvolvimento do programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV). Apesar de todos os seus problemas, é um programa que recolocou a questão habitacional nas prioridades das políticas sociais brasileiras. No geral, o Ministério das Cidades teve muitos avanços.

A construção de uma lógica integrada e transdisciplinar dos aspectos da mobilidade, do saneamento, da habitação e do desenvolvimento urbano foi outro elemento importante.

É claro que o Ministério das Cidades teve muitos problemas, em parte pela falta de centralidade política da questão urbana. Isso fez com que o Ministério fosse colocado em um rol de ministérios negociáveis para a manutenção da governabilidade e, portanto, funcionou parcialmente, depois dos primeiros anos, na lógica do balcão do atendimento político aos interesses dos municípios.

Em 2001, você e a professora Ermínia Maricato publicaram o artigo “Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?”, poucas semanas após sua aprovação. O que podemos tirar de lição quase vinte anos depois?

O balanço do Estatuto da Cidade é mais negativo que positivo. O Estatuto colocou de fato um instrumental de regulação pública à disposição dos municípios, para que eles pudessem enfrentar as questões mais centrais dos desequilíbrios urbanos no Brasil, sobretudo a questão da regulação da função social da propriedade, do mau uso da propriedade urbana, da manutenção de terrenos vazios em áreas centrais e da falta de estoque de terras públicas para políticas habitacionais como a locação social e a reabilitação de imóveis. O Estatuto da Cidade, a partir da Constituição de 1988, trouxe um enorme avanço. É um marco regulatório que estabeleceu um conjunto de regramentos possíveis, que poderia dar aos municípios um poder de alterar o jogo de forças citado anteriormente.

A força do Estatuto da Cidade pode ser medida pela dificuldade de sua aprovação. Foram treze anos para regulamentar os artigos da Constituição rela-

tivos à reforma urbana, o que mostra que esse era um assunto que atingia interesses muito específicos e poderosos. Adicione a isso o fato de ele ter sido aprovado com uma série de inclusões que foram fruto de negociações por conta de pressões do mercado imobiliário. As operações urbanas consorciadas são o maior exemplo disso.

Houve, na tramitação do Estatuto da Cidade, concentração de esforços de todos os movimentos ligados à reforma urbana no Brasil, focados na proposição de uma lei federal que respondesse a todos esses anseios. É muito difícil, porém, fazer um marco regulatório que possa ser autoaplicável em mais de cinco mil municípios, que são absolutamente diferentes e têm uma variedade e uma heterogeneidade fenomenais. Portanto, o Estatuto da Cidade não poderia ser autoaplicável, e assim ele cria uma série de leis que ficaram dependendo da regulação municipal. Uma vez que essa luta foi ganha para criar esse instrumento no nível federal, haveria uma segunda luta de “explodir” esse Estatuto nos milhares de municípios brasileiros, ou seja, capilarizar essa luta – pelo menos nos municípios de médio ou grande porte, onde essas questões são mais prementes. Isso necessitaria uma capacidade de mobilização social fenomenal, demandando uma compreensão do conjunto da sociedade e dos políticos da importância da centralidade da questão urbana e habitacional, que está, como eu disse anteriormente, muito aquém do que deveria ser no Brasil. Na hora de fazer essa transposição para as regulamentações municipais, o Estatuto da Cidade, de fato, estagnou.

Isso é explicado pelo fato de que é na ponta, nos municípios, que se dá o verdadeiro confronto em torno da propriedade da terra e da sua função social, bem como da atuação do mercado imobiliário. É no nível local que está o verdadeiro confronto entre os atores – o dono de terra, o coronel, o incorporador, o agente responsável pelos grandes loteamentos. Cada município tem que resolver de maneira bastante solitária esse enfrentamento para aprovar os instrumentos do Estatuto da Cidade, que são complexos e muitas vezes chegam em municípios que nem sequer têm a capacitação técnica para elaborar ou estruturar esses planos diretores. Isso se dá geralmente em um quadro de fortíssima contenda e polarização com o setor imobiliário e com o setor fundiário, que vão jogar com todas as suas cartas e todo o seu peso político para influenciar as decisões. Os políticos locais são muitas vezes também os donos de terra – famílias de políticos que são muitas vezes proprietárias de metade de uma cidade. Nesses casos, o poder público, que deveria ser o encarregado de estabelecer o funcionamento dos instrumentos do Estatuto da Cidade,

muitas vezes é tomado, cooptado e capturado pelas elites que são quem os instrumentos deveriam combater. Observa-se, portanto, um forte antagonismo do ponto de vista da aplicação municipal do Estatuto da Cidade.

É por essas razões que, passados quase vinte anos de sua criação, muito poucas cidades no Brasil tomaram o Estatuto da Cidade para promover a reforma urbana e enfrentar esses interesses poderosos – e que realmente fizeram uma aplicação de maneira integrada e sistêmica dos vários instrumentos. Acho que São Paulo, no Plano Diretor de 2014, foi uma das que mais avançou nesse sentido. Mas, ainda assim, o retrocesso atual já está promovendo um desmonte desse plano diretor.

Não acredito que haja algum município no Brasil que tenha efetivamente implementado o Estatuto da Cidade. Não se trata de um problema técnico, é um problema essencialmente político – no Brasil nós não temos uma correlação de forças para sua implementação, e os últimos acontecimentos políticos deixam isso bem claro. O conservadorismo ainda dá as cartas e, do ponto de vista dos interesses poderosos dos grandes proprietários e de grandes empreendedores, ainda são eles que dão as cartas no âmbito municipal. É muito difícil conseguir fazer a regulação pública desses interesses e fazer políticas públicas que regulem essa dinâmica sobre o urbano.

O Minha Casa Minha Vida completou dez anos, tendo sido fortemente criticado no campo dos estudos urbanos sobre os mais diversos aspectos: socioeconômicos, fundiários, geográficos etc. Como você avalia o programa e as críticas feitas?

A minha opinião sobre o MCMV é diferente daquela do mainstream do pensamento urbano de esquerda no Brasil que, desde 2009, produziu uma reflexão apressada sobre o programa e, por conta disso, se tornou uma crítica um pouco simplista e maniqueísta. Quando o programa foi lançado, por exemplo, já havia artigo publicado apontando que ele levaria a um desastre.

Uma dessas críticas às quais eu não me alinho é de que o MCMV teria sido muito mais um programa de caráter econômico do que habitacional. Ele foi sim um programa de caráter econômico – o próprio ex-presidente Lula expôs isso com todas as letras –, mas um programa de financiamento habitacional que surgiu inteligentemente para produzir um fenômeno anticíclico frente à crise internacional. A aposta foi na alavancagem da construção civil que é baseada

em insumos nacionais e demanda muita mão de obra e, portanto, bastante independente da economia internacional. Essa política econômica anticíclica era compatível com a necessidade de dar resposta ao déficit habitacional. Portanto, só vejo virtudes.

Outra crítica diz respeito ao espraiamento urbano. Após a Constituição de 1988, a prerrogativa da política territorial e em parte da habitacional passou a ser dos municípios. Porém, ao atribuir-lhes muita responsabilidade sem ofertar capacidade financeira, o resultado é uma enorme dificuldade desses entes federativos em promover qualquer tipo de política urbana e habitacional. Retomamos, portanto, o debate sobre a regulação. O MCMV, de fato, dava muita força para o setor da construção civil no âmbito local, justamente onde os municípios têm muito pouca força de regulação. Quando essas duas forças desiguais se encontram, os efeitos são nefastos. Os municípios em geral não têm capacidade de colocar condições e de fazer negociações, portanto, as empresas da construção atuavam com uma liberdade total no nível local – como por meio da criação de reserva de terras. O resultado foi a forte especulação imobiliária em torno do MCMV, pois as áreas passíveis de serem beneficiadas tiveram seus valores multiplicados muito rapidamente. Essa crítica que se faz ao programa, na verdade, deveria estar sendo atribuída à pouca capacidade de regulação dos municípios e, a rigor, não ao programa em si, mas ao fato de se propor um programa que não levasse em consideração essas dificuldades. A produção do espraiamento urbano é uma responsabilidade das prefeituras, dos planos diretores e leis de uso do solo. Era delas a capacidade de evitar a segregação e a exclusão geradas pela construção dos conjuntos habitacionais do MCMV em zonas periféricas.

Também se fala muito que o MCMV foi uma porta de entrada para a financeirização da produção habitacional no Brasil. Eu considero essa afirmação uma aberração. Se levarmos em conta a produção destinada à Faixa 1, o programa poderia ser considerado até mesmo como parte de uma política de tipo keynesiana, visto a forte intervenção do Estado. Não foi, pois, como sabemos. Não houve a estrutura de um estado de bem-estar social por trás. Mas foram bilhões de reais investidos pelo governo, boa parte através de investimento público oneroso a fundo perdido. Não é possível classificar isso como financeirização. Mesmo no caso das Faixas 2 e 3, é relativo utilizarmos essa etiqueta da financeirização, pois o financiamento se deu via FGTS. É absolutamente normal que o financiamento da política habitacional ocorra por intermédio do sistema bancário; foi e é assim no mundo todo. Na França, até hoje o que sus-

tenta a potente política de locação social é a caderne-
ta de poupança (*Livret A*).

Dizem também que o MCMV não deveria ter criado as Faixas 2 e 3. O problema é que no Brasil o mercado imobiliário sempre produziu apenas para faixas de altíssima renda (*triple A*) e nada para as faixas intermediárias. Essa população de renda entre cinco e dez salários mínimos não tinha opção de acessar a habitação pelo mercado. A partir do momento em que essas faixas passaram a ser financiadas – inclusive com subsídios do FGTS, não necessariamente com recursos não onerosos –, atendiam a uma classe média que, sem esse benefício, poderia acabar por capturar o subsídio que era destinado à Faixa 1, que foi o que ocorreu com o BNH. Portanto, essa amplitude do programa em atender a todas as rendas foi importante para não gerar desequilíbrios que prejudicassem o funcionamento da política habitacional.

Nós, urbanistas, gostaríamos que tivessem sido implementados a boa localização dos empreendimentos, a maior densificação das áreas centrais, a associação desses empreendimentos às políticas de mobilidade locais etc. Mas essa não implementação deve ser colocada na conta dos municípios e da correlação de forças políticas que não permitiram que eles efetivassem o Estatuto da Cidade de forma a se prepararem para o “caminhão” de dinheiro trazido pelo MCMV. Eles continuaram tendo um sistema arcaico, dominado pelo setor empresarial local e pelas empresas construtoras, sujeitos aos cartéis de transporte e de lixo. Não houve uma preocupação com a regulação pública para o manejo fundiário, que é o que mais diferencia o Brasil dos países do capitalismo central. Isso é uma herança do patrimonialismo e da formação nacional, que resulta num Estado constantemente a reboque dos interesses privados, atuando como se fosse um *player* do mercado, tendo que respeitar valores e preços colocados pelo mercado. Ou seja, não há capacidade de interferência na modelação e na implementação de regulações efetivas. Não que por lá tudo seja uma maravilha, pois essa estrutura se desmonta pouco a pouco.

De fato, se todo aquele recurso do MCMV chegasse a municípios com uma forte capacidade de regulação e com poder para enfrentar os lobbies fundiários e imobiliários. Se tivessem realizado o estoque de terras em áreas bem localizadas por meio dos instrumentos que o Estatuto das Cidades disponibiliza – o usucapião coletivo, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), as desapropriações para fins sociais, as ZEIS etc. –, promovendo, enfim, todos os instrumentos existentes, teríamos tido municípios com uma capacidade muito maior de receber os subsídios aportados pelo

MCMV e em condições de utilizá-los com mais efetividade para uma transformação urbana real, de boa qualidade e democratizante.

Há uma crítica não construtiva que simplifica o MCMV, atribuindo a responsabilidade de todos os males ao programa, ignorando a complexidade da política pública e incorrendo em uma análise incompleta dos atores.

Além disso, é importante levar em conta que o pacto federativo existente no Brasil dificulta uma política dessa amplitude. Temos no Brasil uma “cultura do pacote”, que credita uma solução milagrosa a “pacotes” de políticas públicas que teriam a capacidade de resolver todos os problemas em uma tacada só. Falta-nos a cultura da política perene e evolutiva por meio da fiscalização da sociedade e dos entes envolvidos. O MCMV foi interpretado um pouco assim, como um “pacote” que deveria ser milagroso, embora poucos lembrem que o Ministério das Cidades o fez evoluir duas vezes, tentando corrigir inúmeros problemas. Em São Paulo, fizemos nossa parte propondo inúmeras alterações, como o aporte municipal para garantir a manutenção dos elevadores em conjuntos na modalidade Empresarial do programa. Infelizmente, ele foi interrompido antes que pudéssemos ampliar esse processo de evolução crítica.

Tendo o programa sido criado por uma gestão de esquerda, você não avalia uma contradição?

O MCMV teve avanços absolutamente indiscutíveis, mas as pessoas, normalmente no campo do urbanismo, têm dificuldades em enxergar. Quais foram esses avanços?

Como já comentei, o modelo do BNH de acesso à casa própria mediante pagamento não permitia que uma população muito pobre fosse contemplada, pois o público atendido deveria ter uma capacidade mínima de pagamento, ou seja, havia a necessidade de garantir a solvabilidade dos beneficiados. Por ser uma produção destinada à população de baixa renda via acesso à propriedade mediante pagamento, essas moradias acabavam sendo “drenadas” pela classe média. Isso acontecia porque não havia uma preocupação com a demanda de moradia pela população com renda entre cinco e dez salários mínimos. Nem o BNH nem o mercado se interessavam por essa faixa de renda – este último estava interessado em atuar no mercado para alta renda.

Portanto, o MCMV foi um avanço no sentido de encarar a política habitacional na sua totalidade, oferecendo habitação não apenas para a faixa de renda muito baixa. De um lado, ele propôs uma política

de financiamento com fortes subsídios onerosos – portanto sem retorno, a fundo perdido – para a população muito pobre, ofertando a casa praticamente de graça (Faixa 1). De outro, criou uma política intermediária de financiamento subsidiado para uma população com renda média e média-baixa (Faixas 2 e 3) pelo viés do mercado e com financiamentos facilitados, garantindo uma completude à política habitacional que fazia diminuir a pressão sobre as populações de renda mais baixa.

Assim, pela primeira vez, a população de muito baixa renda recebeu, de fato, dinheiro a fundo perdido, ou seja, dinheiro oneroso que é colocado pelo Estado sem perspectiva de retorno. Foi uma política diretamente direcionada a uma população muito pobre que não tem como acessar a casa pelo viés privatista, isto é, tendo que pagar por ela. O programa estabeleceu um pagamento, um mínimo social, e essa distribuição ocorreu de maneira mais acentuada e acessível. Foram praticamente 1,8 milhão de unidades produzidas para uma população realmente muito pobre. Isso foi uma novidade em políticas habitacionais no Brasil.

Outro avanço foi o de colocar o enfrentamento do déficit habitacional como uma das principais políticas de governo, o que é em si uma novidade. No total, o MCMV produziu em cinco anos o equivalente ao BNH em vinte: cerca de quatro milhões de unidades. Pode-se dizer que esse número é “esticado”, pois 1,8 milhão dessas unidades foi para a população de renda muito baixa. Mas é importante lembrar que o BNH não produziu praticamente nada para essa faixa.

Claro que o MCMV teve também inúmeros problemas, um deles em relação à questão territorial e ao papel dos municípios, como já foi dito. Outro, mais grave, foi a ausência da discussão da arquitetura e do desenho urbano, que poderiam impor parâmetros de qualidade às construtoras que, de fato, se viram completamente livres nesse quesito. A importância do projeto de arquitetura não foi assimilada no programa, e os órgãos de classe – Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) – viram o trem passar sem dar a menor bola.

Tudo isso mostra que, apesar das dificuldades, há uma avaliação positiva a ser feita e que corresponde com o que se deveria esperar de governos de esquerda. Portanto, eu não acho que haja uma contradição como apontada na pergunta. Acho que todos esses aspectos caracterizam o MCMV como uma política fortemente ancorada numa lógica progressista em relação à questão habitacional. Se o programa tivesse tido uma continuidade, várias coisas poderiam ter sido alteradas e melhoradas.

Claro, sempre há a questão de que o governo possuía, no PlanHab (Plano Nacional de Habitação), um plano muito mais ambicioso, completo e de maior qualidade para a política habitacional, que foi seguido apenas em alguns aspectos pelo MCMV, que era, antes de tudo, um programa de financiamento e não uma política habitacional. Mas a política real se faz no contexto real, e acredito que o MCMV era o que era possível naquele momento. Poderia ter servido para, aos poucos, ir se implementando os princípios do PlanHab, um plano maravilhoso, mas muito complexo de por em prática na composição federativa e correlação de forças políticas.

Há algumas experiências de êxito no MCMV, sobretudo na modalidade Entidades (FDS). Qual a sua opinião sobre essa modalidade e a atuação de agentes não hegemônicos na participação da produção habitacional do MCMV?

A criação da modalidade Entidades propiciou uma variedade de ações bastante interessante. A sua grande virtude foi de resgatar a importância da produção autogestionada e permitir que ela continuasse existindo dentro da política habitacional. O Programa Crédito Solidário² já vinha desempenhando o papel de valorizar essa lógica da autogestão, dos mutirões e do associativismo, elementos que seriam oficializados pela modalidade Entidades no nível federal; e é importante lembrar que sua criação envolveu a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM) e representantes de outros movimentos populares. Trata-se, portanto, de uma modalidade que não foi imposta “de cima para baixo”, mesmo quando consideramos que dentro de uma correlação de forças esses movimentos não tinham muita escolha.

Alguns empreendimentos construídos por meio desta modalidade chegaram a ter 3.500 unidades habitacionais. Além disso, em termos nominais, podemos dizer que o maior produtor de moradias do MCMV estava contemplado pela modalidade Entidades. Ao constatarmos que algumas associações tiveram capacidade de produção equivalente a do setor empresarial, é necessário que haja uma reflexão acadêmica profunda do fenômeno. O MTST em São

² Criado em 2004 pela então Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades, por meio de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para ser acessado por cooperativas habitacionais, associações civis e movimentos sociais. Se destacou em relação aos demais programas pelo “juro zero”, pelo fomento ao associativismo e pela não obrigatoriedade de participação de outros níveis de governo.

Paulo e a UNMP no Nordeste produziram muitas unidades. O MTST, por exemplo, construiu conjuntos que vão de 1.800 a 3.500 unidades, tornando-se um dos maiores (senão o maior) produtores de habitação social, mesmo em relação ao setor empresarial. Quando essas entidades deixaram de ser apenas simples associações autogestionárias e assumiram um perfil altamente empresarial, elas se transformam em atores que competem diretamente com empresas do ramo da construção civil. Fizeram isso sem a busca do lucro e sem estarem calcadas no índice BDI.³ Tratou-se, portanto, de uma produção em massa, de tipo industrial, mas gerenciada por movimentos sociais e sem fins lucrativos, o que é indiscutivelmente interessante.

Esses movimentos não produziram esse enorme volume de moradias sozinhas. Eles realizaram um gerenciamento empresarial e contrataram empresas construtoras. Acredito que este ponto merece uma reflexão: se uma construtora é contratada por uma entidade que não é calcada no lucro e nem no índice BDI e mesmo assim pode produzir obtendo vantagens econômicas, é necessário que se abram as planilhas do setor empresarial para sabermos qual têm sido a margem de lucro dessas empresas. O problema é que, no Brasil, o nível de regulação pública é tão insignificante que o Estado tem pouquíssima interferência nesse tipo de discussão. Nos países europeus, o Estado chega a tabelar inclusive os lucros dessas empresas na produção de habitação social.

Dentre as várias críticas feitas ao MCMV, existe aquela que sinaliza uma baixíssima produção habitacional pela modalidade Entidades quando comparada à modalidade Empresarial. O programa é criticado porque fez a vontade do mercado imobiliário e do mercado da construção civil. Mas essa é uma confusão que a academia faz, já que esses dois mercados não são a mesma coisa, embora possam se misturar muitas vezes. O que o MCMV fez foi incentivar e se associar ao mercado da construção civil. A forte valorização especulativa de terras decorrente do MCMV, essa sim fez o setor imobiliário atuar de forma prejudicial ao programa. Num país que tem um déficit de mais de seis milhões de moradias, querer enfrentar a questão habitacional sem estar associado ao setor da construção civil é a mesma coisa que não fazer

³ O índice de Benefício e Despesas Indiretas é uma taxa que se adiciona ao custo de uma obra para cobrir as despesas indiretas que tem o construtor mais o risco do empreendimento, as despesas financeiras incorridas, os tributos incidentes na operação, eventuais despesas de comercialização e o lucro do empreendedor. O seu resultado é fruto de uma operação matemática baseada em dados objetivos envolvidos em cada obra.

nada. Da mesma maneira, é nonsense achar que se pode resolver o déficit apenas através da modalidade Entidades. Chico de Oliveira já havia chegado a essa conclusão ao criticar os mutirões e afirmar que para resolver o déficit habitacional brasileiro é necessária uma produção em massa do setor da construção civil, muito embora, ao fazer tal crítica, ele deixasse de lado, ao meu ver, a contribuição imprescindível dos mutirões autogeridos na qualidade da arquitetura e na recomposição do tecido social e da organização política.

Qualquer política habitacional para ser efetiva precisa equacionar a questão do mercado da construção civil e dar a ele um papel de protagonismo. O problema é que essa produção não pode ser feita sem nenhuma regulação.

Portanto, eu não acredito que a modalidade Empresarial e a modalidade Entidades devam ser iguais e que o fato delas não serem iguais em quantidade signifique um favorecimento ao setor empresarial. É normal, dada a natureza de cada uma das modalidades, que o setor empresarial tenha uma capacidade de produção muito maior do que as entidades. No entanto, é preciso questionarmos por que se produziu tão menos na modalidade Entidades.

E a resposta, mais uma vez, recai sobre a responsabilidade dos municípios. Se houvesse uma vontade política e um comprometimento real dos municípios em potencializar e ampliar a produção, a modalidade Entidades teria sido muito mais significativa. Porém, em muitos municípios e em muitos estados do Brasil, observou-se uma espécie de perseguição sistemática aos movimentos e ao modelo autogestionário. A modalidade Entidades foi tolhida e desconsiderada pelos governos, e até combatida pelo Ministério Público. Portanto, o problema não é essa modalidade ter sido proporcionalmente menor, mas ter sofrido um processo de boicote político. No Brasil, as entidades são perseguidas e criminalizadas. O MCMV Entidades vem sendo questionado pelo Ministério Público Federal. O problema não é o MCMV, mas a disputa política que se dá em torno do programa.

O que explica os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul liderarem as contratações de unidades habitacionais pela modalidade MCMV Entidades?

Existem algumas explicações possíveis. Uma primeira explicação para essa superioridade de São Paulo vem do fato que a força organizativa e a existência histórica de movimentos de moradias organizados são muito grandes proporcionalmente ao resto do

Brasil. Era normal que houvesse uma maior capacidade desses movimentos de responder aos chamamentos e às exigências da modalidade Entidades. Isso acarretou um número grande de adesões, resultando em quantidade de contratações maior nesta modalidade. Eu suspeito que no caso do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre, especificamente, o número alto de contratações pela modalidade Entidades se deu pelas várias gestões seguidas do PT. Essas gestões estavam em consonância com a forte organização de movimentos sociais de moradia, maior também neste caso do que a média no Brasil. São fatores que há de se considerar, mas não os únicos.

Outra explicação seria a atuação das prefeituras. Na gestão Gilberto Kassab, entre 2009 e 2012, quando o MCMV começava a ser implementado, a cidade de São Paulo tinha uma produção muito marqueteira de habitação social. Eram projetos feitos por grandes arquitetos – geralmente sem concurso público e com contratações diretas “negociadas” pela prefeitura com empreiteiras –, mas com um número irrelevante de produção: em oito anos se fez o equivalente ao que a gestão anterior da Marta Suplicy tinha feito em quatro. Em relação ao MCMV, foram pouco mais de oito mil unidades do Faixa 1 Empresarial nesse período. No Rio de Janeiro, sob um governo muito problemático, mas alinhado ao governo federal, foram feitas 37 mil unidades do Faixa 1 nesse mesmo tempo. Isso mostra que o alinhamento político municipal e estadual com o governo federal traz diferenças no nível de produção do MCMV. E isso também vale para a modalidade Entidades.

Quando me tornei secretário em São Paulo, tivemos uma preocupação grande em atender a modalidade Entidades. Ao colocamos para chamamento público a contrapartida municipal, que eram terrenos públicos, eles foram divididos meio a meio: cerca de oitenta terrenos para o MCMV Entidades e oitenta para o MCMV Empresarial. Na época, eram onze mil unidades previstas para contratação pela modalidade Entidades. Foram encaminhadas para a Caixa Econômica Federal um número de unidades pela modalidade Entidades que representava 27% do total do que estávamos propondo produzir. Em termos de comparação, em Florianópolis, isso representava menos de 5% do total.

Na sua avaliação, qual deveria ter sido o papel do Ministério das Cidades na regulação do MCMV?

O Ministério das Cidades foi aperfeiçoando o MCMV, estabelecendo novas regras nas versões posteriores do programa (MCMV 2 e MCMV 3). É vi-

sível a ampliação do grau de controle, por exemplo, por meio da criação de uma comissão para analisar todos as propostas de empreendimentos com mais de 1.500 unidades habitacionais, o estabelecimento de um limite de trezentas unidades por condomínio, ou a obrigação que os empreendimentos fossem construídos em áreas de expansão urbana ou áreas contíguas à malha urbana consolidada.

Assim, o programa em nível federal tentou amenizar os problemas locais, mas essa foi uma tarefa difícil. Em muitos casos, as prefeituras autorizavam a construção de dez condomínios de trezentas unidades cada, um ao lado do outro, burlando o limite estipulado. Em outras situações, a Câmara municipal decretava que a fazenda de um político localizada a 20 km do centro da cidade se tornasse uma área de expansão urbana. Esses exemplos mostram a dificuldade de se fazer política urbana e territorial de qualidade a partir de regras colocadas em nível federal. Havia muito conchavo entre prefeituras e construtoras, às vezes funcionando como um balcão de negócios para a venda de projetos de empresas na incumbência de prefeitos providenciarem terrenos distantes para grande produção habitacional na Faixa 1, e simultaneamente a disposição de terrenos um pouco melhores em áreas mais centrais para a Faixa 2.

E, quando o Ministério das Cidades percebeu esses problemas, tentou “correr atrás”. Em pequenos municípios do interior das regiões Norte e Nordeste, algumas exigências colocadas pelo Ministério das Cidades faziam com que o bairro do conjunto habitacional do MCMV tivesse mais infraestrutura urbana, pelas exigências do programa, do que os bairros ricos daquela cidadezinha. Quando fui consultor do Ministério das Cidades, presenciei prefeitos reclamando sobre o grau das exigências colocadas pelo programa, dizendo que “o bairro do MCMV vai ficar mais chique do que o bairro chique da cidade”. Mas são realidades muito diversas; de um lado, uma cidade pequena numa região mais pobre, de outro, uma cidade média crescendo numa região de grande atividade econômica, ou ainda grandes centros urbanos do tamanho de um pequeno país, como o Rio ou São Paulo. Na verdade, há uma grande disparidade de situações.

Quais são, para mim, os problemas mais efetivos que podem ser colocados como de responsabilidade do MCMV?

Do ponto de vista técnico, o MCMV pecou em dois pontos: na questão da densidade como instrumento de análise da inserção urbana – pois não levou em conta a importância das densidades construtiva e demográfica para definir gabaritos menos impactantes nos conjuntos produzidos em cidades pequenas e

médias – e na questão da qualidade arquitetônica e de implantação urbana, como já disse, que não foi suficientemente assimilada pelos idealizadores do programa no Ministério das Cidades.

E, aqui, reforço minha forte crítica aos arquitetos enquanto setor profissional, que tiveram atuação pífia no âmbito dos seus órgãos como IAB, CAU e sindicatos, no sentido de se colocarem como protagonistas de uma política que estava produzindo quatro milhões de casas no país. O nível de regulação do MCMV sobre a qualidade arquitetônica falhou, gerando um desastre ambiental e urbano de uma grande parte dos conjuntos, com um nível de qualidade bastante deplorável. Existe uma questão da qualidade arquitetônica que não é compreendida fora da “bolha” dos arquitetos urbanistas e que não parece importante para quem não é da área, mas que é fundamental para criar qualidade urbana.

A responsabilidade maior não é tanto do Ministério das Cidades, mas dos arquitetos e urbanistas, do CAU, do IAB e das entidades profissionais que tiveram um papel muito ausente nessa história – se compararmos com o papel que Oscar Niemeyer, Lúcio Costa e outros arquitetos tiveram no contexto da construção de Brasília. A preocupação do CAU, quando criado, foi mais de acertar a cobrança do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) e de fazer a regulamentação da atividade profissional do que de tomar parte em discussões desse tipo. Em São Paulo, o presidente de então argumentava que o CAU, legalmente, “não podia” atuar politicamente. Este é um argumento capcioso e covarde, evidentemente, já que não se trata de atuar politicamente, mas sim de dar voz aos arquitetos em debates nacionais que dizem diretamente respeito à profissão. Estavam muito pouco atentos para o fato de que existia um programa inédito no país que, pela primeira vez na história, estava dando subsídios de cem bilhões de reais para produzir casa, e que isso ia redundar em uma produção com regras, e que o papel dos arquitetos poderia ter sido mais incisivo.

Vejam, por exemplo, os benefícios que poderiam ter sido alcançados com uma medida simples, se os projetos de arquitetura dos empreendimentos fossem retirados da responsabilidade das construtoras, tendo uma rubrica própria. No MCMV, o projeto arquitetônico dos empreendimentos era apresentado pela construtora que realizava a obra. Eu defendia que o IAB e o CAU exigissem que o projeto fosse feito por meio de uma rubrica separada e independente da construtora. Mesmo que isso não impedisse as mesmas de apresentar projetos com seus próprios arquitetos, tal medida poderia dar aos prefeitos a possibilidade de exigir concursos de arquitetura pró-

prios de forma a buscar qualidade para os projetos. Existiam muitos caminhos, como esse exemplo, para se valorizar a qualidade arquitetônica dos projetos. Isso foi realmente uma falha do MCMV, mas, também, uma falha corporativa dos arquitetos e urbanistas. Na França, por exemplo, há uma polêmica no atual governo neoliberal de Emmanuel Macron que decidiu pelo fim da obrigatoriedade de concursos de arquitetura para projeto de habitação social que garantiram durante décadas a qualidade arquitetônica dos conjuntos produzidos.

A outra questão central que os arquitetos poderiam ter trazido para a discussão no âmbito do MCMV era a respeito das densidades. Trata-se de como trabalhar com parâmetros de densidade que permitiriam uma equação mais equilibrada em relação ao entorno, em relação à densidade existente em cada cidade, e que respeitassem as diferenças gritantes entre os municípios. Não há sentido, por exemplo, construir um conjunto de quatro andares sem elevador numa cidade como São Paulo em que se deve verticalizar em função das densidades e da demanda existentes. O MCMV tinha uma normatização homogênea para todo o território e isso criava distorções muito grandes. Acredito que São Paulo tenha sido o único município que conseguiu negociar com o Ministério das Cidades a construção de conjuntos verticalizados e com elevador para a Faixa 1 – isso era permitido para a modalidade Entidades, mas não era permitido para a modalidade Empresarial. Como já coloquei anteriormente, nós fizemos um acordo em que a Prefeitura se comprometia com a manutenção a médio e longo prazo desses equipamentos, garantindo assim que o Ministério das Cidades autorizasse a construção de edifícios verticalizados com elevador.

Isso demonstra que os municípios podiam ter uma atuação no sentido de melhorar a qualidade arquitetônica. A ausência de regulação da atuação das construtoras nos critérios de qualidade arquitetônica e urbanística trouxe para as Faixas 2 e 3 as metodologias de construção da Faixa 1. Ou seja, o resultado foi um nivelamento por baixo.

A equação entre qualidade e quantidade é fundamental e deve ser perseguida. Existe a necessidade justificável de atender ao enorme déficit habitacional e a emergência da demanda, e existe também o interesse político que pressiona pela velocidade na entrega dos empreendimentos, justificada pelos prazos eleitorais. Trata-se de uma sintonia fina a ser feita, que impede que se façam projetos caríssimos assinados por arquitetos de renome e que acabam se distanciando do escopo do que seria a produção de habitação social, além de não atenderem a capacidade de produzir em quantidade. Mas também não se

pode produzir casinhas de cachorro multiplicadas aos milhares sem nenhuma qualidade arquitetônica.

Na sua avaliação, qual foi a atuação da Caixa Econômica Federal na regulação do MCMV?

A Caixa Econômica Federal é uma operadora financeira, e foi dada a ela uma responsabilidade muito grande em relação à questão da qualidade da construção e dos projetos de arquitetura. Como a questão da qualidade dos projetos de arquitetura estava ausente das discussões, e os arquitetos não se interessaram por influenciar nesse debate, acabou deixando livre a CEF no papel de fiscalizadora única. Mais uma vez, os municípios poderiam estabelecer critérios, mas poucos o fizeram. Isso foi feito, portanto, a partir da lógica financeira da instituição.

Ressalto que, novamente nesse caso, o papel dos municípios poderia ser decisivo. São Paulo não é um parâmetro – por ser uma cidade que concentra muitos recursos e poderes quando comparada com a média dos municípios brasileiros –, mas vou utilizar como exemplo uma experiência positiva que tivemos na nossa gestão. No gabinete da Secretaria de Habitação havia um funcionário que era contratado para ser nosso interlocutor com a CEF. Era um funcionário cedido pela CEF que havia trabalhado com o MCMV e era pago pela Prefeitura. Isso fazia uma enorme diferença no diálogo da Prefeitura com o banco e na proposição de inovações, como a dos elevadores. Isso demonstra que existiam caminhos maleáveis para alcançarmos soluções mais adequadas e mais inteligentes para o programa.

Em São Paulo, as parcerias público-privadas estão sendo promovidas como modelo ideal de provisão habitacional, e a PPP de Habitação do governo do estado é um exemplo disso. Apesar de muito criticado, esse modelo incorpora elementos alinhados a um ideal progressista de produção do espaço urbanos tais como a implantação de empreendimentos em áreas urbanas consolidadas, a promoção de mistura social e a implementação de um sistema de locação social. Como explicar essa contradição? Qual a sua opinião sobre a PPP de Habitação?

Existe no Brasil uma simplificação a respeito da noção de parceria público-privada, que sempre considera o agente privado como nefasto e nocivo. Não

podemos ficar – quando saímos da teoria para pensar em ações práticas de governo – reproduzindo esse discurso de sempre negar o mercado, pois nós vivemos numa sociedade de mercado, e é nela que seremos governo, até que surja alguma outra alternativa, o que no quadro atual me parece distante. O debate deve ser sobre os termos estabelecidos nessas parcerias. E, nesse sentido, a questão da regulação que eu citei anteriormente novamente vem à tona. É verdade que as PPPs podem acabar funcionando como uma espécie de arranjo de favorecimento ao mercado imobiliário, e quando isso acontece perde-se o sentido de “parceria”; torna-se, portanto, uma instrumentalização da parceria para fins específicos de favorecimento do mercado. Vamos convir que normalmente essa é a maneira como se faz PPP no Brasil.

Mas existem parcerias e parcerias. Essa PPP de Habitação no centro de São Paulo é um bom exemplo que permite destrincharmos essa discussão e percebermos onde estão esses desvios. É importante levarmos em conta que ela se destina a promover HIS sob a forma de uma espécie de locação social em que o morador tem a opção de aquisição do imóvel, como num leasing. Ou seja, essa família paga uma mensalidade de locação, e o pagamento mensal pode se converter num pagamento para aquisição do imóvel.

Qual o problema disso? O problema nesse caso não é a PPP em si, mas a quem ela se destina. Não dá para afirmar que essa é uma HIS, pois habitação social de fato no Brasil é destinada a população de zero a três salários mínimos. Vinculando uma PPP, ou o que quer que seja, ao acesso pago à moradia, imediatamente se restringe os beneficiários a um público com solvência e capacidade de pagamento. Não se trata, portanto, de uma política de HIS, trata-se de uma política de habitação para um perfil de média renda. É desejável que esse público de rendas média e média-baixa ocupe a área central de São Paulo – e considero importante que haja incentivo nesse sentido –, mas isso não deve ser feito no lugar da política de habitação social, e sim de forma complementar, e, preferencialmente, pelo mercado. Se o Estado entra, deveria concentrar-se em viabilizar habitação para os muito pobres.

No Brasil se faz muito uma manobra conceitual com a ideia de locação social. Aqui, a locação social aparece como o pagamento de um locatário para cobrir o custo da obra do empreendimento em que ele vive. Ao se fazer isso, eliminamos automaticamente a possibilidade de que essa locação social seja destinada para população de muito baixa renda. Não dá para vincularmos o pagamento dos custos de uma política habitacional com a mensalidade de um locatário. Aí está a manobra.

O que o governo do estado de São Paulo está chamando de HIS, na verdade são habitações que estão sendo destinadas para um público com renda familiar muitas vezes superior a R\$10.000,00. O problema aí é que esses empreendimentos da PPP estão sendo erguidos em terrenos públicos e, assim sendo, deveriam ser destinados prioritariamente para população de muito baixa renda. Reafirmo a importância de se fazer políticas de incentivo para ocupação de classe média e média-baixa nas áreas centrais de forma a promover diversidade social, mas diante do quadro social que temos de demanda e precariedade habitacionais nas faixas mais baixas, esse último deveria ser o público atendido.

Um dos poucos empreendimentos erguidos por essa PPP de Habitação está localizado num terreno doado pela Prefeitura e, por conta disso, nós fizemos uma exigência ao governo do estado para que os apartamentos erguidos nele fossem destinados para uma população de renda muito baixa. Portanto, boa parte dessas unidades foi destinada aos moradores de uma ocupação chamada Estaiadinha.⁴ Hoje em dia uma parte das pessoas contempladas com esses imóveis está com dificuldade de manter o pagamento do aluguel. Isso demonstra aquilo que eu havia falado anteriormente sobre a inadequação desse modelo de

⁴ Comunidade localizada debaixo da ponte que leva o mesmo nome, removida em 2013 mediante ação de reintegração de posse acionada pela Prefeitura de São Paulo.

aluguel social para populações de baixa renda.

Eu acredito que o governo do estado não deveria destinar esses terrenos públicos, como aquele da antiga rodoviária,⁵ para produção habitacional a uma população que não é só de baixa renda. Se houvesse, paralelamente a isso, uma forte política de produção habitacional para a faixa de zero a três salários mínimos, isso poderia ser justificado pela vontade de se chegar a um equilíbrio entre diferentes faixas de renda. Mas não é o que aconteceu.

No caso do nosso plano municipal de habitação e da nossa ação habitacional no centro da cidade, a intenção era incentivar a produção de unidades para a faixa de muito baixa renda, aproveitando os prédios ociosos da área central, criando um parque público de imóveis destinados a locação social. Esse parque público iria atender, por exemplo, a moradores de rua, a mulheres vítimas de violência doméstica, a idosos em situação de vulnerabilidade ou a pessoas atendidas por programas de redução de danos – como as do programa “Braços Abertos”.⁶ ■

⁵ Terminal Rodoviário da Luz, no centro de São Paulo, demolido em 2010 para dar lugar a um equipamento cultural no âmbito de iniciativas de revitalização da região.

⁶ Programa municipal criado na gestão Haddad em 2014 com o objetivo de promover a reabilitação psicossocial de usuários de drogas em situação de vulnerabilidade social, atuando principalmente na região conhecida como Cracolândia, no centro de São Paulo.

ENTREVISTADORES:

João Carlos Carvalhaes dos Santos Monteiro
é doutorando em Geografia na Universidade Federal Fluminense e doutorando em Estudos Urbanos na Université du Québec à Montréal.
joaocarlosmonteiro@gmail.com

Leda Velloso Buonfiglio é doutora em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas, pesquisadora de pós-doutorado e professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande. ledabuonfiglio@gmail.com

Vivian Heringer Pizzinga
Andréa Rodrigues

O som do silêncio

em cárceres dos regimes totalitários: o caso uruguaio

O filme *Uma noite de doze anos*, com roteiro e direção de Alvaro Brechner, trata da prisão, durante a ditadura uruguaia, de três personagens históricos: José Alberto Mujica Cordano, o Pepe Mujica, que, como sabemos, tornou-se, posteriormente aos fatos narrados no filme, presidente do Uruguai, e os escritores e jornalistas Eleuterio Fernández Huidobro (El Nato) e Mauricio Rosencof (o Russo) – autores de *Memorias del calabozo* (Banda Oriental, 2005), livro no qual o filme se baseia.

A noite que dura doze anos é o período em que Mujica, El Nato e o Russo ficam presos, em celas separadas, em lugares desconhecidos, provisórios, sendo transferidos para diferentes ca-

labouços de modo a que ninguém (e menos ainda eles próprios) soubesse, a princípio, onde estavam.¹ Trata-se, pela temática abordada, de um filme urgente, obrigatório, ainda que nos faça sofrer e ter calafrios à noite, e vem sob medida no atual contexto de democracia de “baixíssima densidade”² que espantosamente estamos vivendo

¹ Hoje a última prisão onde Pepe Mujica esteve é um *shopping center* chamado Punta Carretas, em bairro de mesmo nome em Montevidéu, capital uruguaia, que preserva a fachada da prisão, embora seu interior seja o de um *shopping* como qualquer outro em qualquer lugar do mundo.

² Para usar os termos do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, por ele utilizado em conferências e palestras.

Vivian Heringer Pizzinga

é psicóloga no CEFET-RJ, doutoranda em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da UERJ e autora dos livros de contos “Dias Roucos” e “Vontades Absurdas” (2013) e “A Primavera Entra Pelos Pés” (2015), ambos lançados pela Editora Oito e Meio.

vivianhp@globo.com

Andréa Rodrigues

é doutora em Linguística (PUC-Rio), editora-chefe do periódico “Pensares em Revista”, professora do Mestrado Profissional em Letras e do Programa de Pós-Graduação em Letras e Linguística da Faculdade de Formação de Professores da UERJ.

andrearodrigues.lettras@gmail.com

no Brasil. A América Latina (ou parte dela) parece atualizar regimes totalitários de governo, salpicados de excepcionalidades crescentes, à guisa do que parece ser uma guerra imperialista decadente na conjuntura internacional em que os Estados Unidos vêm perdendo espaço e mercado para a China e não pretendem deixar barata essa flagrante e processual derrota.

Uma noite que dura doze anos, uma noite sem fim, é o que vivem os protagonistas, às vezes a poucos passos da desorientação psíquica: isolados, famélicos, sujeitos, maltratados, sedentos, ameaçados, amedrontados, açoitados e, finalmente, incomunicáveis. Essa incomunicabilidade perdura de modo absoluto até acharem saídas interessantes e que conferem leveza ao filme, como a comunicação entre paredes que permite jogos de xadrez e compartilhamento de notícias de jornal (com preços de produtos) que, em qualquer outro contexto, seriam desimportantes, mas que, para quem está isolado do mundo, podem ser a âncora que se agarra à saúde mental e ao mundo lá fora. Essas notícias, de jornais velhos catados sabe-se lá como, são a prova de que existe um mundo acontecendo à revelia dos calabouços mal iluminados, como eram os “ergástulos”, locais onde os escravos romanos viviam, presos em subterrâneos em que até dormir era um acontecimento acorrentado. Os detalhes da liberdade – aqueles mesmos que passam despercebidos para quem a tem nas mãos – são jornais velhos, linguagem inventada com códigos muito próprios, resultados de jogos de futebol, miudezas que só a poesia de Manoel de Barros seria capaz de captar ainda que em liberdade.³ A noite de doze anos

³ Em *Tratado geral das grandezas do ínfimo*, Manoel de Barros (2001) nos diz: “Percorro todas as tardes um quarteirão de

é aquela em que estão privados de luz solar e, como ilhas que podem afundar em breve, são rodeados de silêncio, ratos e mau cheiro por todos os lados. Daí que *The sound of silence*, de Simon & Garfunkel, em uma cena emocionante mais para o final do filme, faz todo o sentido e explode, junto com as cenas de banho de sol, ao expressar, mais do que qualquer explicação racional, algo que se aproxime do horror que deve ser estar privado de liberdade e desprovido de toda e qualquer dignidade por anos intermináveis, vivendo sob a égide de um regime autoritário.

O que fica patente é a perversidade concreta do sistema militar e da ditadura vivida no Uruguai. O saldo, além de mortes e muito sofrimento, são cárceres gélidos, carrascos que levam seus presos encauzados por corredores labirínticos e estreitos, sem terem sido julgados, entregues ao abandono e sadismo (sem cenas de tortura física, porém com evidente tortura psicológica).

O poder enlouquecedor de um sistema carcerário e os absurdos de um regime militar ditatorial ficam patentes nas cenas brilhantes de Mujica, em que o controle do pensamento excessivo parece ser a mais árdua tarefa existente. Eu ousaria dizer que tais cenas convocam a psicanálise, a psicologia analítica (de Carl G. Jung) e a psiquiatria para refletir sobre as

paredes nuas./ Nuas e sujas de idade e ventos./ Vejo muitos rascunhos de pernas de grilos pregados nas pedras./ As pedras, entretanto, são mais favoráveis a pernas de moscas do que de grilos./ Pequenos caracóis deixaram suas casas pregadas nestas pedras/ E as suas lesmas saíram por aí à procura de outras pedras./Asas misgalhadinhas de borboletas tingem de azul estas pedras./ Uma espécie de gosto por tais miudezas me paralisa./ Caminho todas as tardes por estes quarteirões/ desertos, é certo./ Mas nunca tenho certeza/ Se estou percorrendo o quarteirão deserto/ Ou algum deserto em mim”.





tênuas fronteiras entre a insanidade e a sanidade, o inconsciente a céu aberto que permite a intuição e a psicopatologia inequívoca da vida cotidiana e da vida em estados de exceção. Assim, em todas as cenas de supostas alucinações visuais e pensamento delirante de Mujica, havia ali uma ligação com a realidade. As bordas bem marcadas entre intuição e psicose já estão esgarçadas, a linha é tracejada, permitindo o trânsito entre um estado e outro, o vaivém entre a sanidade e a loucura, e exige que repensemos as noções de diagnóstico e de estruturas (da psicanálise lacaniana).

São três os momentos que permitem essa análise: o primeiro é a cena em que Mujica vê sua mãe numa espécie de janela e com ela conversa, como se recebesse a visita de um anjo da guarda. O interessante é que paralelamente a essa vivência psíquica do personagem, sua mãe realmente se encontra do lado de fora da prisão, querendo saber se seu filho está preso ali. Quando ela tem a notícia de que os guardas não têm notícias (assim mesmo, a confusão das informações passadas aos familiares é própria de um regime totalitário, em que não sabemos o que é verdadeiro ou não, quais as notícias em que se pode confiar e quais as que jamais são passíveis de crédito, ou o que hoje se tem chamado de *fake news*), enfim, quando ela percebe que nada mais conseguirá ali, afasta-se, indo embora, e a imagem que Pepe Mujica vê também vai sumindo.

O segundo momento é aquele em que eles estão em um bar e Mujica começa a estranhar o ambiente, tendo uma espécie de alucinação visual, em que os companheiros estão todos encapuzados e algemados;

sua desconfiança vai crescendo até que, repentinamente, ele tenta fugir. De fato, havia uma emboscada sendo montada, a qual ele havia percebido antes de acontecer. Para o espectador, a princípio, o que vem à cabeça é que o período em que ficou preso fez com que perdesse parte de sua sanidade e se tornasse paranoico, mas logo percebemos que não, Mujica estava percebendo bem a realidade.

O terceiro e último momento aparece ao final do filme, mas, na ordem cronológica dos acontecimentos, é um dos primeiros fatos. Mujica e demais companheiros estão ainda no início da ditadura militar, na casa de algum dos militantes políticos, e ele percebe um silêncio estranho, tal como o recuo do mar que precede a tsunami que só os animais têm o radar apurado a ponto de captar e perceber (para, então, fugir). Ele pergunta aos colegas se notam o silêncio e aponta a estranheza inerente àquela incomum ausência de sons. Imediatamente, buscam um esconderijo e o que vem na sequência realmente não é bom: talvez o início de uma noite triste, sem fim.

Essas três cenas tornam pertinente o questionamento acerca do que há de presságio nas visões, nos surtos, nos sonhos, nas vivências alucinatórias. Certamente, Mujica não parava de pensar, o que é enlouquecedor, e esteve realmente muito perto de um surto psicótico. A consulta com a psiquiatra, que, sutilmente, o ajuda a aguentar mais um pouco, mostra que há sintomas psicopatológicos claros, porém motivados por um contexto político psicotizante, uma loucura conjuntural manifestando-se em uma de suas vítimas diretas. No entanto, da mesma

forma que Freud fala que o delírio é uma forma de cura,⁴ pode-se dizer também que os momentos de enlouquecimento iminente foram os momentos que o salvaram. É possível aventar a hipótese de que, na cena do silêncio antes de ser preso, Mujica, se não percebesse algo de errado e não se escondesse, seria assassinado.

Esse poder enlouquecedor afeta a todos, como um contágio que acontece em multidões, e trabalhadores do sistema carcerário já não se sabem mais como seres humanos. A normopatía, apontada por Christophe Dejours (1999) em *A banalização da injustiça social*, tampouco é saída saudável. Eichmann foi julgado por ter enviado judeus às câmaras de gás, e sua justificativa era ter cumprido ordens. Ora, não havia nenhum tipo de sofrimento ético em Eichmann? A normopatía também é uma forma de adoecimento.

Não se sabe quanto a Eichmann, mas um último aspecto interessante do filme é o afeto possível entre a vítima e o algoz. É estranho pensar que esse afeto pode existir e pode até promover alguma salvação (seja em termos físicos, quando se adquire mais presentinhos fundamentais para a sobrevivência, seja em

termos emocionais, quando algum reconhecimento se pode angariar). O escritor, que conquista alguns soldados à guisa de Cyrano de Bergerac, tecendo cartas de amor às amadas dos verdugos, acaba por ganhar respeito, confiança e, o que é mais importante para um escritor: papel e lápis. Agora ele já não morrerá. É a morte em vida aquilo que um escritor evita ao conquistar o afeto de seu algoz, que já será menos algoz, e que, quando o reencontra, conta as notícias de um casamento que aconteceu graças à habilidade do artista.

É preciso finalizar esta resenha apontando que *Uma noite de doze anos* é um alerta, uma mensagem que faz com que nos lembremos do que foi o regime militar no Uruguai, o que foram os anos de chumbo no Brasil. O filme é uma lembrança para que jamais minimizemos o horror da ditadura, chegando em momento fértil para pensarmos o Brasil de 2019, 2020, 2021, 2022 e assim por diante. ■

Referência da obra resenhada:

Uma noite de doze anos. Direção de Alvaro Brechner. Madrid: Tornasol Films/ Paris: Manny Films, 2018.

⁴ Em *Neurose e psicose* e em *A perda da realidade na neurose e a psicose*, por exemplo, Freud (1924) irá defender a importância do delírio na psicose.

Rachel Tegon de Pinho

A cidade onde envelheço

**Meu quintal é maior
Do que o mundo**

*Manoel de Barros,
em O Apanhador de Desperdícios, 2015*

Neste texto¹ tomo por empréstimo o título e algumas questões abordadas no filme *A cidade onde envelheço*, para refletir sobre as relações entre memória e cidade, tema este que há muito desperta o meu interesse e o de pesquisadores de várias áreas, sobretudo no campo das humanidades.

O filme, uma produção Brasil / Portugal de 2016, é um convite para percorrer uma cidade por meio da intimidade cotidiana de duas estrangeiras e traz à tona várias questões relacionadas ao humano e ao urbano: amizade, saudade, novidade, afetos, experiências, lembranças, estrangeirismos e pertencimento e, ainda, encontro, de-

sencontro, conflito, solidão, liberdade e busca. Estas questões evidenciam a multiplicidade contida nas cidades e na relação desta com o eu e na subjetivação presente nesta relação.

Assisti ao filme, numa noite de verão, há pouco mais de um ano num cinema quase vazio de minha cidade, embalada em algumas cenas pela música *Soluços*, de Jards Macalé. Ao sair do cinema, a parte central da cidade ficou totalmente às escuras, e essa escuridão engoliu os prédios da porção central de Cáceres (MT), cidade onde passei minha adolescência e que posteriormente escolhi viver, no final dos anos 1990, transformando, ainda que momentaneamente, o que antes era familiar num lugar que eu não conseguia reconhecer, o que me causou um grande desconforto. Logo me dei conta que este desconforto foi provocado pelo filme rodado em Belo Horizonte, cidade onde acontece o reencontro de duas amigas de infância, ambas já adultas,

¹ A versão inicial deste texto foi apresentada na mesa redonda “Memórias e Cidade”, no II Seminário do ProfHistória e V Encontro Estadual de Ensino de História “Ensino de História, Patrimônio e Narrativas”, realizado em junho de 2018 na Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá (MT).

onde uma delas mora e onde a outra vai passar uma temporada indefinida.

A chegada de Teresa, uma das personagens do filme, vinda de Portugal para uma terra estranha, totalmente diferente da sua pequena aldeia, me fez olhar para a minha experiência ao chegar no Rio de Janeiro para cursar os créditos do doutorado. Eu, então, seria uma recém-chegada da minha “aldeia”, uma pequena cidade fronteiriça, no coração do Pantanal. Em diversas ocasiões, nos meses em que lá estive, circulei, flanei pela capital fluminense sem destino pré-fixado, muitas vezes sob efeito de encantamento por aquela cidade tão cheia de coisas, lugares, pessoas, programas, repleta de possibilidades, mas uma terra onde eu era estrangeira. E esse “mas” não significa a sensação de encolhimento diante daquela coisa grandiosa; significa o meu não pertencimento. Nunca me senti parte integrante daquela paisagem, sempre me vi estrangeira e assim me posicionei, com o meu sotaque de paulista do interior, que de imediato denunciava o meu estrangeirismo. Por isso, no meu zigue-zague citadino, ainda sob o efeito do movimento e do devaneio, peculiaridades intrínsecas ao *flâneur* (BOLLE, 2000), havia também a busca por um ponto de apoio, ou de retorno: um banco à beira mar onde eu me refazia e me “reencontrava” na visão da água um pouquinho com parte do que eu sou e carrego comigo: o rio da minha aldeia, como disse Fernando Pessoa.

A cidade como lugar de encontros e desencontros, como lugar do encontro com o outro que não sou eu, e também como espaço de conflitos, de repulsa e também de acolhimento é nos apresentada neste filme que traz locações pouco utilizadas nos filmes, séries e novelas brasileiras. Sem glamour, *A cidade onde envelheço* tampouco traz uma história extraordinária: é uma história sobre pessoas comuns e sobre a relação cotidiana entre as mesmas e uma cidade. Penso que aí reside uma grande possibilidade para refletirmos sobre a interface entre memória e cidade, tomando como ponto de partida as concepções de cidade e memória sobre as quais se apoiam nossas reflexões.

Sobre a cidade, Ulpiano de Menezes (2009) observa que podemos pensar na mesma em diversas dimensões: artefato, campo de força e imagem. A cidade enquanto artefato, ou seja, enquanto construto humano, é o primeiro aspecto que desperta interesse, pesquisas, reflexões, debates. A esse respeito, sobre Cuiabá podemos grosso modo olhar para este artefato e visualizarmos várias temporalidades, inscritas nas suas ruas, travessas, avenidas e becos. Também podemos enxergar as inúmeras mudanças na paisagem citadina, materializadas em sua arquitetura com

estilos diversos, nos equipamentos existentes e, tal qual a arquitetura, introduzidos em diferentes contextos.

Como campo de forças, a cidade é carregada de conflitos, tensões, energias, e isto se expressa também no artefato, seja na abertura de ruas, avenidas, para aumentar o fluxo de carros, pessoas, seja nas peculiaridades dos equipamentos e serviços existentes em bairros, conforme a classe social de seus moradores ou frequentadores, ou ainda nos muros que separam os condomínios de alto padrão do resto. Aí a ideia de resto é tudo que diz respeito às margens, às sobras, no sentido negativo, e tem no muro a barreira de separação para evitar as misturas indesejáveis, num lugar onde o que mais existe é a mistura, mas onde as fronteiras são continuamente estabelecidas.

Enquanto imagem, a cidade é o sentido que atribuímos a ela e que carregamos como referência. Durante muito tempo, sobretudo a partir de 1960, Cuiabá foi identificada como cidade verde e isso nos remete a uma temporalidade distante do tempo presente e a uma imagem que não corresponde à realidade. Na parte central, ainda repleta de casarões do final dos oitocentos e primeira metade do século XX, houve um tempo em que havia grandes quintais com mangueiras e outras árvores frutíferas, como o caju, a goiaba, onde aconteciam as festas familiares, religiosas, a brincadeira do quitute das crianças e que desapareceram para dar lugar a edifícios, ou pior, para em seu lugar produzir um vazio, para servir de estacionamento de veículos. Mas ainda há na atualidade quem insista em chamá-la de cidade verde. Há ainda outras imagens, como aquelas das cadeiras nas calçadas e as rodas de conversa ao cair da tarde, as festas, a hospitalidade que fornecem outra imagem de Cuiabá, a imagem de terra hospitaleira e festeira – imagem esta construída no século XIX, por meio do relato de viajantes como Karl von den Steinen, legitimada pelos intelectuais do IHGMT e Academia Mato-Grossense de Letras e que avançou sobre o século XX. Estas são imagens que chegam até nós, como memória coletiva dessa cidade e reverberam em vários cantos da capital de Mato Grosso, como na região do porto, no centro antigo, nas bandas da igreja do Rosário e nas proximidades da Misericórdia.

A cidade é constituída também pelos deslocamentos que a sua população faz nela. Em meados dos anos 70 do século XX, a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) ficava na saída de Cuiabá, e a sensação era a de uma enorme distância a ser percorrida entre esta e o centro da capital, já que no caminho entre uma e outra havia poucas edificações na avenida Fernando Corrêa, que ainda não era de pista dupla, tampouco possuía canteiro central – canteiro

este destruído pelas obras do VLT, que nunca chegou a Cuiabá, exceto para piorar as condições de trafegabilidade e drenar recursos para abastecer as contas de uns e outros. No início dos anos 1980, a praça da Mandioca era apenas um prolongamento da porção central em direção à Prainha. Hoje se tornou endereço de diversas tribos urbanas e ganhou apelidos, como Mandioca Square, ou Lapa cuiabana, que nos remetem a espacialidades famosas por simbolizarem a efervescência cultural, artística etc.

A cidade é viva porque as pessoas a fazem viver. Isso me faz pensar em Bom Sucesso, comunidade de pescadores, com uma rua principal e que fica pequena nos dias de festa de santo, tamanha a procura pela cozinha cuiabana, a base de ventrecha de pacu frita, mujica de pintado, pirão, arroz sem sal, rapadura e enormes bolos de arroz.

A cidade é ainda constituída por múltiplos fragmentos que carregamos em nossos baús de memórias, cujos significados foram atribuídos por nós, e essa é a razão pela qual nos identificamos, nos sentimos parte de determinado espaço/tempo, uma vez que estes foram tecidos por relações sociais em diversos momentos. Isso é pertencimento.

A esse respeito, alguns lugares de Cuiabá fazem com que eu me sinta em casa, como quando entro na UFMT e rememoro as centenas de vezes que fiz este caminho, a pé, de bicicleta, de ônibus ou de carro, desde a época da graduação em História, quando as aulas aconteciam no bloco de Agronomia, onde também funcionava o Núcleo de Documentação Histórica Regional (NDHIR). No bloco do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHHS), próximo a Fernando Corrêa, onde concluí minha graduação e cursei o mestrado. Com um pouco de esforço posso até ouvir os acordes dos muitos instrumentos musicais dos alunos de Artes em seus exercícios de repetição e pausa. Quando vou ao Museu Rondon, a sensação de conforto vem com força, graças às lembranças propiciadas pela acolhida sempre calorosa do Jesus, entre outros técnicos/ pesquisadores que deixaram suas marcas. Também me faz sentir em casa o sabor do bauru inconfundível do Fabico nas bandas da Prainha, ou quando eu pego o caminho do Coxipó e paro para ver a vida correr sem pressa no remanso do rio Cuiabá, numa curva do bairro São Gonçalo. Estas são algumas das minhas memórias voluntárias, acionadas num esforço das minhas lembranças, marcadas pelo afeto e, conforme Durval Muniz Albuquerque Jr. (1994, p. 40), representam “um ponto de vista sobre o real, uma singularidade num dado campo discursivo”.

E isso é completamente diferente da Cuiabá, sobre a qual eu escrevi (PINHO, 2007), baseada na in-

terpretação de registros e na manipulação de memórias que percorrem a cidade no final do século XIX, com suas ruas tortuosas, cujo traçado remonta ao período colonial, com becos, travessas, ainda repletos de nomes pitorescos, com vendedores ambulantes carregando sobre suas cabeças doces e outras iguarias, a comida de rua da época, o movimento de pessoas circulando, que aumentava em época de eleição ou ainda nas festas religiosas. Além dessa perspectiva, também apresentei uma Cuiabá disciplinar, que não é o mesmo que disciplinada, com seus regulamentos e inspetores de quarteirão, com o esquadrinhamento de toda população de sua porção urbana no primeiro e segundo distrito. E, finalmente, as ações dos intendentes municipais e inspetores de higiene empenhados em higienizar os espaços públicos e privados, normatizando condutas, determinando proibições, estabelecendo as regras do jogo do proibido, do aceitável, do civilizado, seguindo os ideais de modernização do espaço citadino vislumbrado por governantes e intelectuais e que, apesar de fracassarem em seus intentos, na maioria das vezes, conseguiram alguns triunfos, dentre os quais destaco a invenção de lugares para aprisionar os loucos pobres.

E por que essa é uma Cuiabá diferente daquela da minha memória? Por inúmeras razões. A Cuiabá que emerge no texto é construído da historiadora, a partir de um olhar de segunda mão, jamais baseado na experiência pessoal. É também interpretação, já que é a forma como você conecta os eventos, dando sentido ao que é disperso e deste modo constrói significados para algo que era fragmentado. Tem-se assim uma trama tecida a partir de escolhas, e isso se distancia, sobremaneira, da Cuiabá de minha memória e da minha relação de pertencimento, ainda que ambas tragam sons, cores, aromas e sabores.

Na Cuiabá das minhas memórias, outros são os textos que emergem, todos eles carregados do meu olhar como “pontos de interseção de várias séries ou correntes mentais aproximadas pelas relações sociais” (Albuquerque Jr., 1994, p.41) e jamais devem ser lidos ou ouvidos como alicerce da consciência individual ou coletiva. Nas palavras de Durval Muniz Albuquerque Jr. (1994, p. 41), a memória é composta por

fragmentos de múltiplas vivências e experiências ao nível individual ou coletivo que são retrabalhados neste diálogo constante entre indivíduo e sociedade, entre passado e presente. As memórias são individualização ou subjetivação e não individualidades e subjetividades.

Temos assim explicitada uma dupla relação com

a cidade: a cidade da memória e a cidade da historiadora. Numa delas, a da memória, fica o que significa. Já na cidade da história, temos a desconstrução, a desnaturalização e atribuição de novos significados. Curiosamente, na cidade onde envelheço, essa dupla relação não acontece, talvez porque a esta altura as relações estejam muito mais marcadas pelos afetos, pelas experiências. Passado e presente estão amalgamados, o que faz com que eu me sinta muito mais próxima da poesia de Fernando Pessoa e do rio da minha aldeia:

O Tejo é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia.
 Mas o Tejo não é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia.
 Porque o Tejo não é o rio que corre pela minha aldeia.
 O Tejo tem grandes navios e navega nele ainda.
 Para aqueles que veem em tudo o lá não está.
 A memória das Naus.
 O Tejo desce de Espanha.
 E o Tejo entra no mar em Portugal.
 Toda a gente sabe isso.
 Mas poucos sabem qual é o rio da minha aldeia.
 Pelo Tejo vai-se para o Mundo.
 Para além do Tejo há a América.
 E a fortuna daqueles que a encontram.
 Ninguém nunca pensou no que há para além do rio da minha aldeia.
 O rio da minha aldeia não faz pensar em nada.
 Quem está ao pé dele está só ao pé dele.

Fernando Pessoa

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz. Violar Memórias e Gestar a História. Abordagem a uma problemática fecunda que torna a tarefa do historiador um parto difícil. **Revista Clio** (série História do Nordeste), n.15, 1994.
- BOLLE, Willi. **Fisiognomia da metrópole moderna**: representação da história em Walter Benjamim. 2. ed. Ed. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2000.
- MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de; ARANTES NETO, Antonio Augusto; CARVALHO, Edgard de Assis; MAGNANI, José Guilherme Cantor; AZEVEDO, Paulo Ormindo David de. A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. [Debate]. **Patrimônio: atualizando o debate**, [S.l: s.n.], 2006.
- PESSOA, Fernando/CAEIRO, Alberto. Disponível em:http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=84622 Acesso em: 22/01/2019.
- PINHO, Rachel Tegon de. **Cidade e Loucura**. EdUFMT/Central de Textos: Cuiabá/MT, 2007. ■

Gabriela Viana
Thais de Almeida
Thiago Morandi

Cidade (in)sustentável

Cidade (In)sustentável surgiu a partir de uma proposta de análise crítica das dimensões da sustentabilidade. Resultado de um trabalho apresentado à disciplina Desenvolvimento Sustentável, do Programa Interdepartamental de Pós-Graduação Interdisciplinar em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade (PIPAUS) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), este ensaio pretende retratar, a partir de intervenções na paisagem urbana de São João del-Rei (MG), as realidades presentes no cotidiano do município. Integraram também o grupo outros diversos mestrandos (Gláucia Mara, Diego Augusto e Dalila Nascimento), os quais por trás dessas fotografias também têm a sua concepção conceitual atribuída.

A cidade de São João del-Rei, localizada na região do Campo das Vertentes, em Minas Gerais, é um exemplo dessa dinâmica de consolidação de habitações em áreas de vulnerabilidade. O processo de expansão da cidade foi

marcado pela ocupação de margens de rios, córregos, planícies de inundação, áreas de mata ciliar, entre outras. Dentre os desafios à sustentabilidade e à qualidade de vida, neste ensaio destacamos a questão do avanço do tecido urbano sobre áreas de vulnerabilidade, predispondo parte de sua população à ocorrência de desastres ambientais e comprometendo recursos que são fundamentais a todos os moradores.

Nas últimas décadas os problemas socioambientais têm se agravado ainda mais devido ao aumento populacional. Parte da população, principalmente aquela de baixa renda, continua a ocupar áreas com intenso processo erosivo, próximos às margens de córregos e até mesmo lixões.

Neste ensaio, olhamos para a cidade a partir de uma leitura crítica de suas ambiências urbanas. Buscamos relacionar o direito e a segurança ambiental e habitacional com as condições de saneamento básico e os espaços ambientalmente frágeis – esgotos a céu

aberto, voçorocas e lixões. O ensaio traz, de maneira lúdica, os contrastes urbanos são-joanenses e o uso e apropriação desses espaços. Resgata as realidades passadas, a partir de uma crítica à situação presente, com um olhar promissor em relação a um futuro sustentável. A proposta é estimular reflexões sobre o lugar do ser humano no espaço urbano e de que forma a cidade nos representa e nos abriga.

Ao olhar para o passado são-joanense, tendo o presente como prelúdio de uma paisagem que se degrada, embora aparentemente inerte aos olhos de quem passe, o que esperar das próximas décadas do cenário urbano do município? A essa pergunta esse ensaio propõe uma visão crítica e uma reflexão, vislumbrando as artes como resposta à insustentabilidade. Buscamos assim estimular um novo olhar para a cidade, principalmente sobre o “meio ambiente” urbano.

Em conceitos acadêmicos para concepção deste ensaio, encontram-se estudos de fotografia (KOSSOY, 2009), atmosferas urbanas (SILVA, 2014), acupuntura urbana (LERNER, 2015) e estética relacional (BOURRIAUD, 2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURRIAUD, Nicolas. **Estética Relacional**. Denise Bottmann (trad.). São Paulo: Martins, 2009.
- KOSSOY, Boris. **Realidades e ficções na trama fotográfica**. 4.ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2009.
- LERNER, Jaime. **Acupuntura Urbana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- SILVA, Armando. **Atmosferas urbanas**: grafite, arte pública, nichos estéticos. Sandra Trabucco Valenzuela (trad.). São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2014. ■

Gabriela Luiza Viana Mendes

é mestranda em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e arquiteta e urbanista pela mesma universidade, com graduação sanduíche pela Southern Illinois University (SIU), nos Estados Unidos. Atua como projetista no município de Belo Horizonte/MG.
gabrielaivanam@gmail.com

Thais de Almeida Gonçalves

é mestranda em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e arquiteta e urbanista, pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atualmente pesquisa o planejamento urbano e regional, com ênfase na produção social do espaço urbano e no desenvolvimento sustentável de cidades de pequeno e médio porte.
thais.dagoncalves@gmail.com

Thiago de Andrade Morandi

é idealizador da Morandi Fotocinegrafia, doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, mestre em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade pela Universidade Federal de São João del-Rei e jornalista pela mesma universidade. Bolsista da FAPEMIG (Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de Minas Gerais).
contato@tmorandi.com.br





REALIZAÇÃO



APOIOS

