

Coleção Zero à Esquerda

Coordenadores: Paulo Eduardo Arantes e Iná Camargo Costa

- Desafortunados
David Snow e Leon Anderson
- Desorganizando o consenso
Fernando Haddad (org.)
- Dicionário de bolso do almanaque filosófico zero à esquerda
Paulo Eduardo Arantes
- Os direitos do antivalor
Francisco de Oliveira
- Em defesa do socialismo
Fernando Haddad
- Estados e moedas no desenvolvimento das nações
José Luís Fiori (org.)
- Geopolítica do caos
Ignacio Ramonet
- Globalização em questão
Paul Hirst e Grahame Thompson
- Guy Debord
Anselm Jappe
- A ilusão do desenvolvimento
Giovanni Arrighi
- Herbert Marcuse - A grande recusa hoje
Isabel Loureiro (org.)
- As metamorfoses da questão social
Robert Castel
- O método Brecht
Fredric Jameson
- Os moedeiros falsos
José Luís Fiori
- Os novos cães de guarda
Serge Halimi
- Poder e dinheiro - Uma economia política da globalização
Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori (orgs.)
- Os sentidos da democracia - Políticas do dissenso e a hegemonia global
Equipe de Pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania - Nedic
- Sinta o drama
Iná Camargo Costa
- Os últimos combates
Robert Kurz
- Uma utopia militante - Repensando o socialismo
Paul Singer
- A cidade do pensamento único - Desmanchando consensos
Otília Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato
- Nem tudo que é sólido desmancha no ar - Ensaios de peso
Jorge Miguel Marinho
- Brasil no espaço
José Luís Fiori
- Biopirataria
Vandana Shiva
- A cultura do dinheiro
Fredric Jameson
- Polarização mundial e crescimento
José Luís Fiori (org.)

Conselho Editorial da Coleção Zero à Esquerda

Otília Beatriz Fiori Arantes
Roberto Schwarz
Modesto Carone
Fernando Haddad
Maria Elisa Cevasco
Ismail Xavier
José Luís Fiori

Otília Arantes
Carlos Vainer
Ermínia Maricato

A CIDADE DO PENSAMENTO ÚNICO

Desmanchando consensos

3ª Edição

 EDITORA
VOZES

Petrópolis
2002

© 2000, Editora Vozes Ltda.
Rua Frei Luís, 100
25689-900 Petrópolis, RJ
Internet: <http://www.vozes.com.br>
Brasil

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da Editora.

Capa e projeto gráfico: Mariana Fix e Pedro Arantes
Edição e org. literária: Enio P. Giachini

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

A cidade do pensamento único : desmanchando consensos /
Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. –
Petrópolis, RJ : Vozes, 2000.
ISBN 85.326.2384-0
1. Planejamento estratégico 2. Planejamento urbano 3. Política
urbana 4. Urbanismo I. Arantes, Otilia F. II. Vainer, Carlos B.
III. Maricato, Ermínia.

00.2500

CDD-307.1216

Índices para catálogo sistemático:

1. Cidades : Planejamento : Sociologia 307.1216
2. Planejamento urbano : Sociologia 307.1216

Este livro foi composto e impresso pela Editora Vozes Ltda.
Rua Frei Luís, 100. Petrópolis, RJ - Brasil - CEP 25689-900
Caixa Postal 90023 - Tel.: (0xx24) 2233-9000 - Fax: (0xx24) 2231-4676.

SUMÁRIO

- 7 apresentação
- 11 *Otilia Beatriz Fiori Arantes*
Uma estratégia fatal
A cultura nas novas gestões urbanas
- 75 *Carlos B. Vainer*
Pátria, empresa e mercadoria
Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento
Estratégico Urbano
- 105 Os liberais também fazem planejamento urbano?
Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”
- 121 *Ermínia Maricato*
As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias
Planejamento urbano no Brasil

APRESENTAÇÃO

O ponto ótimo de uma coleção que não seja mera lista temática de livros, mas ambicione também mobilizar inteligências e vontades, é alcançado quando passa a receber contribuições espontâneas, além de ver suas encomendas serem aceitas. E todas afinadas igualmente no mesmo intuito de atrapalhar unanimidades regressivas, notadamente os alinhamentos induzidos pela atual hegemonia do capitalismo global. É o caso deste volume que a *Coleção Zero à Esquerda* está publicando, no qual também se trata de desmanchar um outro consenso, aliás habilmente fabricado pelas coalizões de poder e dinheiro na origem das novas gestões da espoliação urbana de sempre. Seus autores, cada um à sua maneira e por caminhos próprios, simplesmente chegaram à conclusão de que estavam há tempos cercando o mesmo objeto, travestido sob as mais diversas roupagens e denominações despistadoras – e que, portanto, estava maduro um livro em comum.

No primeiro estudo, de autoria de Otilia Arantes, o leitor encontrará um quadro histórico do urbanismo depois dos modernos, especialmente dos anos 1970 ao final do século, período coberto pelo menos por duas gerações urbanísticas, cuja evolução a autora acompanhará do ângulo mais específico do papel desempenhado pela cultura na produção das cidades ao longo dos últimos trinta anos. E não por razões profissionais, conforme esclarece, tampouco na intenção de centrar o foco numa única dimensão de todo o processo, mas porque este aspecto particular tornou-se a rigor central. Assim sendo, procura ressaltar desde o início a novidade histórica de um fenômeno que os modernos praticamente desconhecera. Por isso lida de saída com um dos grandes paradoxos ideológicos do nosso tempo: como entender a crescente centralidade da cultura num processo comanda-

do cada vez mais pelo capital em pessoa? Periodizando este arranjo inédito, Otilia Arantes destaca a convergência objetiva de dois modelos de produção de uma nova configuração urbana, a cidade-empresa-cultural: um americano e outro europeu, aliás originalmente parisiense. Mesma convergência involuntária entre as duas gerações urbanísticas que até então se imaginavam contrapostas, a dos contextualistas e a dos empreendedores, e uma assimilação a tal ponto integral que já não é mais possível distinguir dissidentes e integrados. Outra novidade de época assinalada pela autora, porém, para melhor demonstrar que o atual “pensamento único” das cidades não é uma fatalidade da hegemonia global.

Tais fatalidades se fabricam, como mostrará Carlos Vainer nos dois ensaios seguintes. Para o autor, esta via de mão única que, entre outras designações, também atende pelo nome de Planejamento Estratégico Urbano, vem sendo difundida (para dizer o menos) no Brasil e na América Latina pela ação combinada das agências de cooperação e instituições multilaterais (Banco Mundial, BID, Agência Habitat das Nações Unidas, PNUD etc.) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo *marketing* agressivo, como se diz, aciona incansavelmente o realejo do “sucesso” de Barcelona. Trata-se da transposição para o espaço urbano – público até segunda ordem – dos conceitos e metodologias do planejamento estratégico empresarial, elaborados originalmente na Harvard Business School. Do que resulta um projeto de cidade paradoxalmente articulado por três analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria e como tal está à venda num mercado em que outras cidades igualmente são vendidas; a cidade é uma empresa, e como tal resume-se a uma unidade de gestão e de negócios; a cidade enfim é uma pátria, entendamos uma marca com a qual devem se identificar seus usuários, cuja fidelidade ao produto, vendido como civismo, requer algo como o exercício bonapartista do poder municipal. Nunca se falou tanto em *polis*, mas o autor sugere que se chame as coisas pelo nome: *City*, no caso. Isso no primeiro estudo.

No segundo, Carlos Vainer recapitula a implantação pioneira do Planejamento Urbano Estratégico na cidade do Rio de Janeiro, um exemplo edificante da produção bem planejada de consensos... Na ocasião, o prefeito de turno estava muito interessado em mostrar ao seu eleitorado que era possível “ser transformador pela direita”, ou seja, uma realização conservadora de aspirações progressistas. Fechando o círculo, administrações de esquerda estão hoje vendendo ci-

dades e empresariando a gestão urbana. Como diriam os expertos da Tecnologias Urbanas Barcelona S.A. (TUBSA), não é o pensamento que é único, a realidade é que é uma só, daí o consenso.

Consenso que por sua vez Ermínia Maricato tratará de desmanchar no último capítulo do livro. Sob a bem gerenciada e festiva unanimidade de libertários de ontem e liberais de hoje, encontra-se um consenso mais profundo e assustador. Como Ermínia volta a mostrar – pois se trata de um ponto cego recorrente e funcional –, o futuro quase nenhum de nossas cidades continua atrelado à cláusula pétrea do pacto histórico entre as classes dominantes brasileiras, esse o consenso de todos os consensos, o caráter intocável da propriedade do solo desde a famigerada Lei de Terras de 1850. O resto é desconversa, ora à direita, ora à esquerda, hoje reunidas pelo glamour gerencialista do urbanismo de resultados, mas cujo principal resultado continua sendo o crescimento exponencial da cidade ilegal e sua gigantesca expansão espacial de pobreza, desamparo e violência. Ao contrário da tradicional coalizão em que se sustenta o poder conservador no Brasil, hoje operada por uma liga grotesca de intelectuais e professores-banqueiros, a autora não acredita que este destino seja fatal – salvo para as referidas elites, esperamos –, por isso ao final de seu estudo não se acanha em propor alternativas dissidentes. No que também atende ao mote brechtiano da *Coleção Zero à Esquerda*: partir sim das coisas novas e ruins – a cidade do pensamento único, por exemplo –, para que nada seja dito imutável.

Uma estratégia fatal

A cultura nas novas gestões urbanas*

Não é de hoje que o estudo da arquitetura e da cidade depois dos Modernos se defronta com desencontros que os clássicos caracterizariam como processos de *ironia objetiva*, desses que convertem as melhores intenções no seu avesso, realizando, não por desvio mas por finalidade interna, o contrário do que prometiam. Ironia redobrada, no caso da arquitetura, sobretudo depois que os modernos romperam com o sistema das belas-artes, tornando projeto e existência indiscerníveis. Esgotamento do Movimento Moderno, que voltou a ser comprovado na falsa ruptura dos pós-modernos, cuja oposição de fachada mal escondia o seu vínculo com o formalismo do ciclo anterior. Portanto, continuidade onde se esperava reviravolta – autora incluída: por um momento pensei reconhecer no contextualis-

* Este texto foi escrito a partir da comunicação apresentada na sequência intitulada “Cultura da cidade”, no Simpósio Internacional sobre *Espaços urbanos e exclusão socioespacial. Práticas de inclusão*, promovido pela FAUUSP, de 4 a 6 de novembro de 1998 (um resumo sucinto dos principais pontos do argumento estão no artigo *Vendo Cidades*, em *Veredas* n. 36, Rio de Janeiro, dez. 1998, p. 21-23), à qual acrescentei outros desdobramentos do tema, apresentados em conferências e debates realizados nestes últimos dois anos. Agradeço a Paulo Eduardo Arantes as sugestões e, por vezes, a colaboração efetiva, especialmente na reconstrução do quadro histórico atual, com suas periodizações e vários turnos do *cultural turn*.

mo europeu o embrião de um desenvolvimento alternativo, logo desmentido, não só pelo exame mais detido do discurso do “lugar”, mas igualmente pelo estudo de um caso exemplar: a contaminação entre os dois lados da arquitetura francesa, então reanimada pela invenção de um centro cultural como o Beaubourg, mais exatamente, o espetáculo urbano posterior, oferecido pelo reforço mútuo dos canteiros midiáticos do Grandes Projetos da era Mitterrand e a alegada resistência das intervenções “modestas”, alinhadas com a integridade morfológica do entorno. Convívio promíscuo que põe lado a lado a cultura do dissenso e os donos do dinheiro e do poder – algo que seguramente tem a ver com o rebaixamento de horizonte após a Queda: e não me refiro apenas à derrocada soviética, mas também às demais construções “progressistas”, como o *Welfare State central* e as industrializações periféricas. Como estarei confrontando a seguir o mais recente episódio dessas reviravoltas niveladoras, seria o caso de perguntar se afinal não seria este amálgama ideológico uma *fatalidade* da hegemonia global que parece anunciar um novo Império. Espero que este capítulo contribua para desfazer tal impressão de caminho único.

1. Uma nova geração urbanística?

Nessas circunstâncias, gostaria de reexaminar a situação de fim de linha em que se encontra o pensamento da cidade desde o colapso da modernização urbana¹, com o intuito de avançar um pouco mais no diagnóstico – certo ou errado, um diagnóstico do nosso tempo, dado o papel decisivo que os desmanches nacionais parecem estar conferindo às novas localizações urbanas. Uma nova geração? Tenho dúvidas. O que está sendo chamado de “terceira geração” urbanística, a meu ver, não representa – mais uma vez... – nenhuma ruptura maior de continuidade com a anterior. Se há novidade, ela se resume ao “gerenciamento”, como se diz

no novo jargão, agora assumidamente empresarial, de um lado e do outro do oceano – o que a levou, não por acaso, a ressuscitar o vocabulário descartado do “planejamento”, posto em descrédito pela voga contextualista anterior.

Assim, para começar: em comum com a geração que a antecedeu, e que tomou o caminho de volta à cidade, a mesma e paradoxal “animação urbana”, ao que parece, cada vez mais intensa, na medida mesma em que as escolhas alternativas se estreitam (inclusive no Brasil, a se julgar pela última Bienal de Arquitetura). Animação que se expressa na convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno de uma espécie de teorema-padrão: que as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um Plano Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização (sempre na língua geral dos prospectos), e isto a cada oportunidade (ainda na língua dos negócios) de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada. Dito isto, devo esclarecer que enfrentarei o problema (como aliás venho fazendo) de um ângulo bem específico, e não por razões estritamente profissionais, mas porque este aspecto particular tornou-se central. E é precisamente o porquê desta centralidade que pretendo analisar, ou seja: por que o novo planejamento urbano, dito estratégico (mesmo quando fica o dito pelo não dito), que se pretende novo ao menos em relação às intervenções pontuais do período anterior, e contrastante, por desenterrar e pelo menos reabilitar (noutra chave é claro) uma expressão derivada da falida “ideologia do plano”, não só relançou como manteve o foco na alegada *dimensão cultural* do impulso dito (também) historicista do paradigma prevaletente durante a fase de reação ao naufrágio histórico do Movimento Moderno?

Obviamente a pergunta perderia sua razão de ser se não houvesse uma incompatibilidade de princípio entre o caráter sistêmico-funcional da idéia de estratégia e a fragmentação, a ser respeitada ou induzida, inerente à valorização da diferença

¹ Ver meu último livro, *Urbanismo em fim de linha*, EDUSP, 1999.

com a qual, por definição, a dimensão cultural se confunde enquanto esfera refratária à homogeneidade imposta ou requerida pela velha ideologia da ordem. Noutras palavras, e invertendo a seqüência estratégia/cultura: políticas (urbanas) de matriz identitária podem ser estrategicamente planejadas? Algo como calcular o espontâneo ou derivar a integridade ou autenticidade de uma escolha racional – para falar como os economistas do individualismo metodológico –, que implica ponderações do tipo custo/benefício, qualidade/preço etc. Com isso já estamos avançando no enunciado da questão, ou seja, a confluência que está nos embarçando desde o início. Como a própria terminologia corrente já indica, estamos diante de políticas de *image-making*, na mais trivial acepção marqueteira da expressão, pois quem diz *image-making* está pensando, queira ou não, em políticas *business-oriented*, para não falar ainda em *market-friendly*, mesmo quando fala de boa fé em conferir visibilidade a indivíduos ou coletividades que aspiram a tal promoção.

Não diria que continuamos na mesma, mas se trata, creio eu, de uma etapa a mais na abordagem culturalista da cidade, ao mesmo tempo em que corresponde a uma nova inflexão no assim chamado, a torto e a direito, *cultural turn* (para designar as mudanças ocorridas a partir dos anos 1960, em grande parte resultantes dos movimentos libertários daquela década). Por assim dizer, *segundo turno*, portanto, no qual essa tão falada mudança de paradigma (em todos os níveis, da regulação econômica à filosofia) coincidiria enfim com a sua verdade, no fundo, a verdade do nosso tempo, uma idade enfim inteiramente dominada pela compulsão da *generalized bargaining* (própria da integração social pelo valor de troca) em que tudo se negocia (não há texto pós-moderno em que não se esteja “negociando” alguma coisa), de imagens a outros itens menos simbólicos, numa espécie de arrivismo interacionista quase metafísico. O que, aliás, não deveria surpreender, pois o seu cenário de origem vem a ser o do movimento de volta à cidade, no mais das vezes dando origem aos conhecidos processos de *gentrification* (ou “revitalização urbana”, conforme preferem falar seus pro-

motores), em grande parte desencadeados pelo reencontro glomouroso entre Cultura (urbana ou não) e Capital².

É desnecessário dizer que a recapitulação do roteiro cumprido pelos dissidentes da racionalização moderna, com suas periodizações e guinadas, não tem outra finalidade senão a de entender a quase naturalidade da *assimilação* que estamos testemunhando³. Para tanto, é necessário não perder de vista a presença contínua da isca cultural. Uma auto-referência talvez ajude a esclarecer o meu ponto – na verdade, trata-se de um registro aparentemente óbvio, feito por mim há alguns anos atrás, mais ou menos nos seguintes termos: quando, nos dias de hoje, se fala de cidade (pensando estar “fazendo cidade”...), fala-se cada vez menos em racionalidade, funcionalidade, zoneamento, plano diretor etc., e cada vez mais em *requalificação*, mas em termos tais que a ênfase deixa de estar predominantemente na ordem técnica do Plano – como queriam os modernos – para cair no vasto domínio *passé-partout* do assim chamado “cultural” e sua imensa gama de produtos derivados⁴. Menos óbvio lembrar que aquela caudalosa fraseologia estetizante, a pretexto de respeitar os valores locais e sua morfologia, tenha servido de maquiagem para a entropia galopante das metrópoles. Àquela época, 1995, eu estava mais preocupada em chamar a atenção para esse fato, espanando a poeira otimista dos contextualismos ou regionalismos críticos⁵, sem dar muita atenção (apesar de ter tido oportunidade de ver de perto a experiência de Barcelona) às pretensas correções de rota que, por sinal, já estava incorporando tais valores em pacotes “estratégi-

² Como sugeri em outras ocasiões e voltarei a insistir. Cf. em especial “Cultura da cidade, animação sem frase”, em *Revista do Patrimônio* n. 24, 1996, p. 229-240. Republicado, numa versão ampliada, em *Urbanismo em fim de linha*, *op. cit.*

³ Para a *sofística da assimilação*, ver um esboço do argumento em artigo de mesmo título de Paulo Eduardo Arantes, *Praga* n. 8, 1999, p. 75-100.

⁴ Cf. “Cultura da cidade...”, *op. cit.*, p. 146-147.

⁵ Aliás, já um ano antes, num congresso do do.co.mo.mo, na Bahia, dando conta de mais esta reviravolta, recorri à expressão “regionalismo pós-crítico”.

cos”, vendidos mundo afora como uma nova fórmula de sucesso e emparelhamento futuro com as metrópoles centrais que estavam dando certo... Aliás, por isso mesmo, é sem descontinuidade que posso passar, agora, à *reconstituição do encadeamento objetivo que acabou engolindo, numa estratégia fatal, a nova (?) esquerda urbanística*.

Vou portanto me concentrar de preferência nas estratégias culturais da cidade-emprego de última geração: quer dizer, no mapeamento e periodização do quadro geral em que se dá o presente retorno ao planejamento, pouco importa se chamado ou não de estratégico. Já disse, e repito, que não veio para corrigir, como alega, o antiurbanismo (para uns anárquico, para outros preservacionista, ou, ainda, reformista) da geração anterior. Pelo contrário, como estou procurando demonstrar, veio agravar ainda mais o inchaço cultural imperante desde que governantes e investidores passaram a desbravar uma nova fronteira de acumulação de poder e dinheiro – o negócio das imagens. O “tudo é cultura” da era que parece ter se inaugurado nos idos de 1960 teria pois se transformado de vez naquilo que venho chamando de *culturalismo de mercado*. De tal forma que a cultura – que nos primórdios da Era Industrial se cristalizara como esfera autônoma dos valores antimercado –, ao tornar-se *imagem*, quer dizer, representação e sua respectiva interpretação (como sabe qualquer gerente de *marketing* numa sociedade do espetáculo), acabou moldando, de um lado, indivíduos (ou coletividades “imaginadas”) que se auto-identificam pelo consumo ostensivo de estilos e lealdade a todo tipo de marca; de outro, o sistema altamente concentrado dos provedores desses produtos tão intangíveis quanto fabulosamente lucrativos. Trocado em miúdos, esse o verdadeiro “poder da identidade”⁶. Daí a âncora identitária da nova urbanística. E como o planejamento estratégico é antes de tudo um empreen-

dimento de comunicação e promoção, compreende-se que tal âncora identitária recaia de preferência na grande querresse da chamada animação cultural. Inútil frisar nesta altura do debate – quase um lugar comum – que o que está assim em promoção é um produto inédito, a saber, a própria cidade, que não se vende, como disse, se não se fizer acompanhar por uma adequada política de *image-making*.

Indubitavelmente, um fenômeno espantoso, principalmente se pensarmos nos bons tempos do contextualismo que se imaginava sinceramente dissidente, ou até mesmo no racionalismo explícito dos modernos: quando um moderno propunha uma cidade segundo o modelo de linha de montagem fordista, tinha em mente antes de tudo a presumida racionalidade construtiva de tal processo e ficaria sinceramente chocado, como de fato ficaram (por acreditarem que se tratava de um desvio de rota), se lhes fosse exposta a dura verdade de sua funcionalidade sistêmica por assim dizer de nascença. Duas gerações urbanísticas depois, o que poderia ter sido motivo de escândalo – a revelação da mercadorização integral de um valor de uso civilizatório como a cidade – tornou-se razão legitimadora ostensivamente invocada: aqui a novidade realmente espantosa, e tanto mais que eficiente, não só por deixar a crítica espontânea da cidade-empresa com a sensação de estar arrombando uma porta aberta, mas sobretudo por contar com a “compreensão” das populações deprimidas por duas décadas de estagnação econômica e catástrofe urbana: fica assim bem mais simples persuadi-las a se tornarem “competitivas”, na pessoa de suas camadas “dinâmicas”, bem entendido. Esse o núcleo originário da “sensação coletiva de crise”, sublimada pela nova ênfase na auto-imagem dos habitantes, tal como lhes é devolvida pela superfície refletora dos Grandes Projetos, neste final de século.

*

Antes de prosseguir, um lembrete quanto à procedência da periodização geracional de que estou me valendo. Até onde posso saber, a designação *terceira geração* foi posta em circula-

⁶ Não por acaso, título de um dos volumes da recente trilogia de Castells, *The Information Age*, Oxford/Malden, Blackwell Publishers, 1997-98, 3 vols. (trad. em port. pela Paz e Terra).

ção pelo urbanista italiano Campos Venuti, num livro de 1987⁷. Só para situá-lo, responsável pelos novos planos de Bolonha e Florença. Para variar, estamos diante de um outro caso de ironia objetiva em nosso caminho rumo à cidade-mercadoria total, mais um desvio para se chegar a um ponto que se queria evitar, sobretudo porque pelo menos na Europa Continental o modelo “estratégico” não estava plenamente configurado. Por *terceira geração* Venuti compreendia as iniciativas que na Itália se contrapunham ao urbanismo dos anos 1970, que, ainda em nome do Estado Social, estava resvalando, em seu ímpeto expansionista e meramente quantitativo, na simples especulação imobiliária de sempre. O novo planejamento – hierarquizador e intensivo –, sendo de oposição, se apresentava como transformador ou “reformista”. Voltava-se assim, segundo o autor – ao menos na Itália (ele traça um paralelo com o plano madrilenho dos anos 1980, mas sem deixar de registrar as diferenças) –, a uma visão global da cidade à procura de uma melhor resposta à nova fase de capitalismo flexível e predominância do terciário. Quanto à especificidade propositiva nesse capítulo das intenções, o mesmo ar de família – que aliás ele não nega, tendo muita dificuldade em estabelecer com precisão onde começa ou acaba uma e outra geração⁸. O programa proposto talvez pudesse ser resumido assim: atenção voltada para as áreas intersticiais, vazias ou degradadas, no sentido de promover o adensamento urbano, porém requalificando-as, seja do ponto de vista do uso, seja dos atributos ambientais; definição de prioridades, áreas nevrálgicas ou propícias a intervenções acupunturais, corrigindo o ponto de vista centralista do período anterior (jus-

⁷ Cf. *La terza generazione dell'urbanistica*, Milão, Franco Angeli, 1987/1994.

⁸ O que me faz lembrar uma conversa com Juan Bousquets, em 1991, na qual me disse que entre as intervenções pontuais da era Bohigas na Prefeitura de Barcelona e a gestão dele, já então comprometida com o Planejamento Estratégico, não havia oposição, apenas generalização de uma experiência que, segundo acreditava, dera certo. Venuti, de qualquer modo, estava mais convencido de que as mudanças, mesmo se ainda não suficientemente visíveis, representavam uma alteração fundamental de ponto de vista sobre a cidade.

tamente a contrapartida do expansionismo periférico, desprovido de serviços e sem qualidade), e assim por diante. Venuti acreditava, sinceramente, que tais providências contrariavam os interesses rentistas, desfazendo os desequilíbrios territoriais e sociais... Voto piedoso – com o devido desconto da perspectiva colada aos fatos. Entre outros propósitos: corrigir os descaminhos da geração pós-moderna (por exemplo, Aldo Rossi ou Portoghesi), resultado da revanche da arquitetura contra o desenho urbano dos modernos; refrear a valorização aleatória do solo, agora que disporia de um instrumento “racional” para o controle do crescimento da cidade. Mas por iniciativa de quem e como? Na quarta edição do livro, de 1990, Venuti é obrigado a constatar que a urbanística reformista fora suplantada pela sua linha auxiliar e presumidamente compatível, a urbanística *contrattata*; numa palavra, que “o regime imobiliário procura – e esta é a grande novidade – concentrar-se nas transformações mais vistosas, as que disporão de maiores investimentos públicos e privados e que serão maximamente valorizados, em poucas áreas que estão sob o controle direto das grandes corporações financeiras, sem qualquer tipo de limitação”⁹. Diante disso, propõe para os anos 1990, numa última aposta (à maneira da velha guarda), uma reviravolta: uma “síntese cultural e política entre urbanística e ecologia reformista” – missão atribuída justamente à terceira geração. Ora, talvez tivesse faltado a Venuti aquela visão clara dos circuitos de valorização e seus respectivos suportes espaciais que, não por acaso, possuem os investidores – no caso, as firmas que acreditava agirem sem peias no período da geração anterior, pois desobrigadas com qualquer tipo de planificação, e que logo encontrarão sua nova fórmula. Um dado que não pode ser esquecido, como parece ter acontecido com o urbanista italiano – ao menos quando formula as metas, procedimentos e atores desse novo planejamento: os efeitos da chamada globalização sobre as políticas de ocupação do território urbano. Algo que os urbanistas estratégicos,

⁹ *Ibid.* p. I a VIII.

ao contrário, não só não ignoram, mas hão de transformar num dado essencial nos cálculos sobre como tornar uma cidade competitiva. Embora por vezes diretamente inspirado no livro citado, um tal planejamento busca, acima de tudo, inserir a cidade-alvo em um nó da rede internacional de cidades, portanto torná-la atraente para o capital estrangeiro, inclusive no setor imobiliário – por que não? (quanto menos restrições, e quem sabe mesmo mais incentivos, maiores as chances – Venuti escandalizava-se com o óbvio!).

Fechando o parêntesis, vale a ressalva quanto à distância que separa o modelo na berlinda, despistado por referências e citações fora de contexto, do programa exposto pelo urbanista italiano. Creio que o modelo em questão está muito mais próximo da gestão urbana empresarial de matriz americana que acabou se generalizando – depois de atravessar o Atlântico, bem entendido. Seguramente, mais um dos efeitos da hegemonia dos Estados Unidos no mundo dito globalizado.

2. As máquinas americanas de crescimento

A naturalidade com que alguns teóricos ou urbanistas encararam o arrastão empresarial provocado pelo triunfo incontestável do mercado faz com que o fenômeno transpareça, sem disfarces, nos próprios textos desses autores. É o caso de Peter Hall, cuja percepção desabusada nos interessa em mais de um ponto. Fazendo economia do *intermezzo* contextualista-culturalizante, Peter Hall dá a entender que a cidade-empresariamento teria nascido das cinzas do consenso keynesiano, por uma espécie de reviravolta desconcertante, a rigor, sem mediações e sem maiores considerandos: “houve um momento na década de 1970, em que [o planejamento urbano] começou a plantar bananeira e a virar do avesso (...). O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais desacreditados. Em vez disso o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis.

Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, *eram máquinas de produzir riquezas*; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. *O planejador foi-se confundindo cada vez mais com o seu tradicional adversário, o empreendedor*; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo” (grifos meus)¹⁰. Sendo o autor insuspeito de maiores simpatias à esquerda, não se poderia dizer melhor.

Não cabe aqui recapitular em detalhe os fatos que marcaram, nos anos 1970, a grande reversão dos 30 anos de expansão do pós-guerra, sem os quais, a falência da economia urbana e o colapso subsequente das cidades continuariam incompreensíveis. Qualquer que seja no entanto o esquema explicativo do longo descenso da economia mundial, o fato é que, com o fim da Era do Crescimento, o planejamento urbano, destinado por definição a discipliná-lo, simplesmente perdeu seu caráter de evidência e cifra da racionalidade moderna, tornando-se o alvo predileto da ofensiva liberal-conservadora, politicamente vitoriosa a partir de 1979/80. Como recorda Peter Hall, os *think tanks* neoconservadores anglo-americanos passaram a década crítica de 1970 responsabilizando esse braço urbano das políticas keynesianas do Estado Social pelo desvirtuamento e inibição das localizações empresariais ótimas e, assim, pela decorrente degradação das áreas urbanas centrais. Mas foi ao final da última administração trabalhista britânica que se deu a reconversão de opinião e de escolhas públicas que está nos interessando reconstituir: ao diagnóstico politicamente avançado (para não falar de “esquerda”), de que a nova pobreza oficialmente descoberta pelo *establishment* não era uma questão de indivíduos ou famílias estarem abaixo da linha de miséria, mas “estrutural” (segundo relatórios “impregnados de uma juvenil verve marxista”), a ruína sistêmica de todo um projeto de época, seguiu-se no entanto uma ênfase de sinal oposto numa política urbana totalmente consagrada ao ressurgimento econômi-

¹⁰ *Cidades do Amanhã*, São Paulo, Perspectiva, 1995, p. 407. A edição inglesa original é de 1988.

co “a qualquer custo” (*sic*). Na seqüência, a troca de papéis: assim como a orientação e o controle da expansão urbana foram “repentinamente substituídos pela obsessão de encorajar o crescimento”, um novo tipo de profissional emergiu da metamorfose do funcionário público local – “por esse tempo, na Inglaterra, quase todas as autoridades dispunham de escritórios de desenvolvimento sob vários nomes” –, o *planejador-empendedor*. Faltava no entanto a fórmula salvadora que desse corpo a tamanha obsessão com o crescimento, justificado obviamente pela crença economicista no efeito *trickle down* da expansão da atividade.

Para variar, a receita veio dos Estados Unidos. E, com ela, outra palavra-isca, a famigerada “revitalização urbana”, bem como seus derivados não menos famigerados: a “parceria” entre setor público e iniciativa privada, encarregada por sua vez de “alavancar” (outro neologismo ianque – *to leverage*) investimentos privados com fundos públicos (sempre segundo a descrição de Peter Hall). Lembra o autor que o agente-chave, o catalisador de tal reviravolta, foi o empresário de Baltimore, James Rouse. A “rousificação” da América pode ser avaliada pela multiplicação das réplicas de “requalificações” (ainda uma palavra mágica da época) do Inner Harbor de Baltimore e dos esquemas equivalentes do Boston Waterfront e do Quincy Market, também em Boston, por exemplo no Fisherman’s Wharf de São Francisco e por aí fora. Na avaliação – esta, evidentemente crítica – de David Harvey: fenômenos indissociáveis da condição pós-moderna. O roteiro que adota este último é no fundo o da periodização do “espetáculo urbano”: a substituição pós-moderna do espetáculo como forma de resistência ou de festa popular revolucionária pelo espetáculo como forma de controle social¹¹.

Senão vejamos. Nos anos 1960, a cena das cidades americanas fora invadida por manifestações pelos direitos civis, demonstrações contra a guerra no Sudeste Asiático e motins de

toda espécie, sobretudo nos bairros negros, sendo que boa parte do descontentamento urbano, é bom não esquecer, girava em torno dos projetos “modernos” de habitação e renovação dos equipamentos funcionais típicos, agora ameaçados por distúrbios que estavam se tornando endêmicos. Foi quando, no início dos anos 1970, toda essa movimentação acabou sendo “capturada por forças bem diferentes e empregada para fins bem distintos”. Baltimore tornou-se então um instrutivo resumo desta evolução do espetáculo urbano. E aqui o ponto para o qual gostaria de chamar a atenção: a espetacularização bem conhecida de Harbor Place, para não falar nos eventos bem característicos da Baltimore City Fair, considerada pelos interessados um notável sucesso, acabou concentrando o juízo na dimensão mais desfrutável da nova receita – “a arquitetura do espetáculo, com sua sensação de brilho superficial e de prazer participativo transitório, de exibição, de efemeridade e *jouis-sance*” etc. Não sem razão, é claro, não só pela estetização bastarda mas pelo impacto nulo sobre a pobreza e demais déficits sociais. E, embora a atenção do observador se fixe mais na colaagem da Scarlett Place – que, sobre um fundo neutro de habitações públicas “modernas”, justapõe um armazém reciclado do século XIX a uma citação pós-moderna de um casario montanhoso mediterrâneo –, deixando escapar o teor da iniciativa, é preciso lembrar, como aliás o faz Harvey, de forma breve porém precisa, qual o programa de toda a operação: neutralizar os efeitos do assassinato de Martin Luther King em 1968, que ameaçavam a viabilidade dos investimentos – o que levou os líderes locais a procurarem um símbolo em torno do qual construir uma idéia de “cidade como comunidade” em oposição ao de cidade sitiada, como o cidadão comum encarava o centro da cidade e seus espaços públicos. Assim surgiu a Baltimore City Fair como forma de promover o redesenvolvimento urbano, celebrando a “vizinhança” e a diversidade étnica da cidade; o passo seguinte resultou na “comercialização institucionalizada de um espetáculo mais ou menos permanente na construção de Harbor Place”, lembrando que os próprios grupos étnicos co-

¹¹ David Harvey, *A condição pós-moderna*, São Paulo, Loyola, 1992, p. 88-92. Original inglês de 1989.

meçaram a lucrar com “a venda da etnicidade”, na falta de mercado para sua força de trabalho. Até aqui – para retomar nosso roteiro –, Harvey e o mapa geral da condição pós-moderna, igualmente realçada por Peter Hall, porém acrescida da observação de que tal criação deliberada de um palco cujo protótipo havia sido a “rousificação” de Boston e Baltimore, no limite, a compreensão da intervenção urbana como um processo de produção de locais de sucesso, era o registro e caução espetacular de que “uma nova e radical elite financeira tomava efetivamente posse da cidade, liderando uma coalizão pró-crescimento que habilmente manipulou o apoio público e combinou fundos federais e privados para promover uma urbanização comercial em grande escala”¹².

Sem muito exagero, pode-se dizer que nos Estados Unidos fora lavrada há mais de vinte anos a certidão de nascimento da terceira geração urbanística – terceira, bem entendido, na periódização européia. E se Peter Hall também está certo quanto à data anglo-americana da inversão de papéis e a conseqüente conversão do planejamento urbano (dito de última geração

¹² Peter Hall, *op. cit.*, p. 413. Primeira amostra da receita mágica para uma “parceria criativa”, eufemismo hoje enjoativo para a apropriação privada de fundos públicos: tais esquemas “envolviam um desempenho público relativamente muito maior e um maior comprometimento federal: 180 milhões de dólares no caso de Baltimore, contra 58 milhões do município e apenas 22 milhões do setor privado. Assim, a subvenção federal, conjugada com uma nova visão de investimento em empreendimento lucrativo por parte do setor público, e a cooperação entre os empreendedores do setor público e privado foram elementos decisivos da nova fórmula” (*loc. cit.*). Tudo isso há mais de vinte anos, quando a nova “máquina de produzir riqueza” começou a ser azeitada pelos planejadores-empresendedores. Diante da novidade requentada que está sendo resservida atualmente, não deixa de ser pitoresco o relato do mesmo Peter Hall: “A essa altura, alguns planejadores e políticos britânicos começaram a olhar para o outro lado do Atlântico. Pois em fins dos anos 1970, segundo a sonora mensagem que vinha dessas bandas, as cidades norte-americanas haviam encontrado uma fórmula mágica. Numa típica reunião anglo-americana de alto nível, o inglês sisudo projetaria slides, mostrando a árida desolação da Liverpool intra-urbana; já os exuberantes norte-americanos viriam com fotos de um vibrante centro comercial de Boston, cheio de vida, cor e excitação” (p. 412).

duas décadas depois...) num ramo da urbanização empresarial – um ramo “cultural” é claro, como evidenciam os exemplos vistos até aqui, compassado com o novo espírito gerencial do capitalismo –, podemos igualmente acrescentar que tal geração só poderia ter entrado em cena programada para operar essas novas coalizões urbanas pró-crescimento.

Dito isso, restava ainda qualificar essa matriz. Não propriamente identificá-la: embora Peter Hall tome o cuidado de não se comprometer com qualquer referência, impossível deixar de reconhecer nos próprios termos de sua apresentação da cidade-empresendimento – a “cidade como máquina de produzir riqueza”, “coalizão pró-crescimento” etc. – a memória muito viva do *paper* polêmico de Harvey Molotch, “A cidade como máquina de crescimento”, publicado pela primeira vez em 1976 no *American Journal of Sociology*, tanto mais que um ano antes de seu livro sobre *As cidades do amanhã* aquela comunicação de Molotch havia sido retomada por extenso num livro em co-autoria com John Logan, *Urban Fortunes – The political economy of place*¹³. Embora os roteiros acima reforcem a percepção de que a Cultura passava a ser um dado essencial na coalizão de classes e interesses, responsável pela máquina urbana de crescimento – a porta de entrada para pelo menos duas gerações de arquitetos no caminho de volta à cidade –, não é exatamente este o foco das análises de Molotch, mas o conjunto de condições para pôr em movimento a máquina urbana de “aumentar rendas agregadas”. No entanto – quem diria, com tanta antecedência? – lá estão indicados como ingredientes indispensáveis aos bons negócios: o “orgulho cívico” dos habitantes do lugar e o “patriotismo de massas”¹⁴ (retomados, literalmente,

¹³ University California Press, 1987; ver também Jonas e Wilson (orgs.), *The Urban Growth Machine, Critical Perspectives Two Decades Later*, Nova York, State University of New York Press, 1999. Devo à Ermínia Maricato a lembrança desse renascimento do debate em torno da tese da Cidade como Máquina de Crescimento.

¹⁴ *Urban Fortunes... op. cit.*, p. 60.

como veremos, no receiptuário apresentado como “planejamento estratégico” no Habitat II¹⁵).

Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja – como mostrou à exaustão Lefèbvre e depois toda a geografia humana recente – uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital, como estamos vendo, há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias. Daí a novíssima luz retrospectiva que a redescrição da cidade-empreendimento segundo Peter Hall lança sobre a atual revisão da cidade-máquina-de-crescimento formulada há quase vinte e cinco anos por Molotch. Tese elaborada a partir de uma constatação paradoxal: a cidade-negócio está ancorada numa pseudomercadoria, o solo, um outro nome para a natureza, que aliás não foi produzida pelo homem, muito menos para ser vendida num mercado. A “tese” em questão nada mais é portanto do que uma explicitação da contradição recorrente entre o valor de uso que o lugar representa para os seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva. A forma da cidade é determinada pelas diferentes configurações deste conflito básico e insolúvel. À primeira vista, uma história tipicamente americana, pois em nenhuma região do mundo o solo foi considerado tão indiscutivelmente o alvo primordial da especulação capitalista. Que a cidade tenha outra finalidade que não a de atrair o comércio, incrementar o valor dos imóveis e, portanto, pura e simplesmente crescer, é uma coisa que jamais passou pela cabeça dos próceres da nação, observou certa vez Lewis Mumford, recapitulando a

urbanização americana de 1850 a 1930¹⁶. Forçando um pouco a nota (mas não muito), Molotch chega a dizer que até mesmo o zelo independentista dos *Founding Fathers* fora motivado em boa parte pela especulação com terras no oeste¹⁷.

Em duas palavras, a idéia de cidade como *growth machine* pode ser assim resumida: coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida em que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza. A *fabricação de consensos* em torno do crescimento a qualquer preço – a essência mesma de toda localização – torna-se a peça-chave de uma situação de mobilização competitiva permanente para a batalha de soma zero com as cidades concorrentes. Uma fábrica por excelência de ideologias, portanto: do território, da comunidade, do civismo etc. Mas sobretudo, a fabulação de senso comum econômico, segundo o qual o crescimento enquanto tal faz chover empregos. No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje novamente na vanguarda dos “movimentos urbanos”: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmaras de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: os planejadores urbanos e os promotores culturais. Com a retomada da hegemonia americana, vulgarmente conhecida como “globalização”, o modelo máquina-de-crescimento generalizou-se sob pretexto de responder às mesmas pressões competitivas em torno do capital escasso e nômade, na verdade atendendo aos imperativos (políticos) da cultura anglo-saxônica dos negócios¹⁸, a ponto de

¹⁶ Apud Logan e Molotch, *op. cit.*, p. 57.

¹⁷ Cf. H. Molotch, “Growth Machine Links: Up, Down, and Across”, em Jonas e Wilson *op. cit.*, p. 249.

¹⁸ Cf. John Gray, *Falso Amanhecer – os equívocos do capitalismo global*, Record, 1999.

¹⁵ Cf. Manuel Castells e Jordi Borja, *Local y Global*, Madri, Taurus, 1997, ou o capítulo V, traduzido e publicado na Revista *Novos Estudos* n. 45, São Paulo, Cebrap, 1996: “As cidades como atores políticos”, p. 152-166.

converter num dado natural a convicção de que as cidades devem ser geridas não “like business”, mas antes “for business” (ainda segundo Molotch). Portanto, não há injustiça em reprimir: o famoso pacote catalão de estratégias urbanas tem muito de *déjà vu*¹⁹. Ou por outra, tudo se passa como se a transnacionalização produtiva e financeira, ao contrário do que se poderia prever, em função do acentuado localismo das máquinas urbanas de crescimento, acabasse conferindo – justamente devido ao redirecionamento dos Estados Nacionais, cada vez mais socialmente esvaziados e deslegitimados, no rumo de uma simbiose ainda mais estreita com o mundo dos negócios a serem publicamente (e acintosamente) “alavancados” – uma segunda juventude cosmopolita às parciais coalizões urbanas pró-crescimento.

Evidentemente, é quase supérfluo dizer quem ganha e quem perde, ou seja, quais os primeiros a rebaixar os seus próprios padrões de qualidade civil. Não é necessário muita pesquisa – aliás abundante no livro de Molotch e Logan – para concluir que todo incremento de crescimento local, mantidas as correlações sociais vigentes, implica uma transferência de riqueza e chances de vida, do público em geral para os grupos rentistas e seus associados. No caso, mais aparatoso e quase consensual, por exemplo, da Cultura (quem seria contra tal aprimoramento coletivo?) não é menos evidente essa troca desigual: “o processo de construção da cidade distribui esculturas, museus e edifícios de alto padrão atraindo aqueles que têm condições de escolher onde viver, trabalhar e gozar sua afluência. As zonas favorecidas incorporam, como lugares, o capital cultural que forja não somente seu futuro privilegiado, mas reduz o futuro das áreas menos favorecidas”²⁰. Trata-se claramen-

te de uma estratégia autodestrutiva, e mesmo assim a corrida rumo ao desastre continua, como é próprio da natureza de um sistema que hierarquiza e estratifica, porque o seu desenvolvimento não pode deixar de ser desigual – enfim, cidades mundiais demandam longos ciclos históricos de polarização sistêmica, não são geradas por pacotes de vantagens competitivas planejadas em agências de consultoria.

Dá assim para imaginar a força avassaladora dessa máquina urbana de propaganda, ainda mais se dispõe de meios para chantagear com a sempre invocada geração iminente de empregos. Aqui, novamente, o lugar da união simbiótica entre *rentiers*, planejadores urbanos e intermediários culturais na construção de “consensos” cívicos. No centro, para variar, a Cultura, cujo consumo, na forma de refinamento artístico ostensivo, é a melhor garantia de que o clima para os negócios é saudável. Assim, curadores de museus precisam demonstrar que suas instituições (ou melhor, organizações) atraem multidões que multiplicam os negócios, dos *gadgets* de toda ordem às exposições *blockbuster* – de preferência, como até Molotch repara, “*anything Cézanne*”; o mesmo para universidades, cuja sobrevivência institucional depende cada vez mais de sua atitude cooperativa diante do mundo dos negócios etc. Enfim, não se trata de constatar a colonização da animação cultural (que aliás já nasceu colonizada, como o próprio nome indica) pela Máquina de Crescimento, mas sobretudo a operação inversa: o novo combustível sem o qual a coalizão não fabrica os consensos de que necessita, pois se trata de uma máquina ideológica acionada pelos que administram tanto a construção física quanto a ideacional dos recursos capazes de impulsionar o desenvolvimento dentro e através dos “lugares” da cidade, apropriadamente denominados *urban imagineers*²¹. Nestas circunstâncias não é de estranhar que o arquiteto-urbanista tenha se tornado um dos operadores-chave desta máquina, reunindo num só personagem o *manager* (o planejador-empresendedor identificado por

¹⁹ A aproximação soa ainda menos arbitrária se pensarmos que Manuel Castells, antes criticado por Hall, como um dos representantes do “urbanismo marxista” dos anos 1970, aos quais opunha o pragmatismo dos urbanistas-*manager* da cidade-empresendimento, acabou por escrever com este, a quatro mãos, um livro sobre *Technopoles of World*, publicado em 1994 (Londres, Routledge).

²⁰ H. Molotch, “Growth Machine...”, em Jonas e Wilson, *op. cit.*, p. 258.

²¹ A designação, citada por Molotch, é de John Short, “Urban imagineers: boosterism and imagination of cities”, em Jonas e Wilson, *op. cit.*, p. 37-54.

Peter Hall) e o “intermediário cultural” – fração de classe fornecedora de bens e serviços simbólicos, cuja trajetória ascendente é reveladora do atual culturalismo de mercado. Bourdieu foi o primeiro a assinalar a existência deste personagem²², ao mesmo tempo intermediário e empresário cultural, no qual Mike Featherstone por sua vez reconheceu um dos principais agentes da *gentrification*²³.

*

Por essas e outras considerações, quando se fala hoje em dia, a torto e a direito, em “fazer cidade”, tamanho eufemismo vale bem a pergunta: quem de fato “faz a cidade”? A resposta, ao menos a partir dos anos 1990, parece inequívoca: naturalmente, as grandes empresas, com as mediações de praxe, é claro. Por isso, a mesma paisagem por toda parte, ou melhor, sem contar os simulacros na periferia, as mesmas *landscapes of power* descritas por Sharon Zukin em cidades globais como Nova York e Londres: não há nada de surpreendente nisto, pois o redesenvolvimento das áreas centrais nas duas cidades não por acaso se encontraram nas mãos das mesmas instituições financeiras, das mesmas megaincorporadoras, dos mesmos escritórios do *star system*, que por seu turno preparam o terreno por encomenda das matrizes multinacionais de sempre²⁴. E assim por diante, vão as grandes corporações multinacionais, tratando de nos persuadir de que os verdadeiros protagonistas da cena mundial são – quem diria... – as cidades, ou melhor, cidades cuja configuração seja propícia à valorização patrimonial que mais interessa a tais firmas no presente estágio de transnacionalização

produtiva. Rentabilidade e patrimônio arquitetônico-cultural se dão as mãos, nesse processo de *revalorização urbana* – sempre, evidentemente, em nome de um alegado civismo (como contestar?...). E para entrar neste universo dos negócios, a senha mais prestigiosa – a que ponto chegamos! (de sofisticação?) – é a Cultura. Essa a nova grife do mundo *fashion*, da sociedade afluyente dos altos serviços a que todos aspiram.

3. Gentrificação estratégica

Pois é: da Carta de Atenas à corretagem intelectual de planos de gentrificação, cujo caráter de classe o original inglês (*gentry*) deixa tão vexatoriamente a descoberto. Daí a sombra de má consciência que costuma acompanhar o emprego envergonhado da palavra, por isso mesmo escamoteada pelo recurso constante ao eufemismo: revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação, até mesmo renascença, e por aí afora, mal encobrindo, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades. Como estou dando a entender que o planejamento dito estratégico pode não ser mais do que um outro eufemismo para *gentrification*, sem no entanto afirmar que sejam exatamente a mesma coisa – quem sabe a sua apoteose: uma cidade estrategicamente planificada de A a Z nada mais seria, enfim, do que uma cidade *inteiramente gentrificada* –, preciso abrir um parêntese a respeito deste tópico, que se tornou um dos pontos de honra da diluição culturalista da espoliação urbana, pois afinal o que importa nisto tudo é sempre determinar quem sai e quem entra, só que agora se trata de uma apropriação do espaço legitimada pelo *upgrading* cultural.

Digamos, retomando o argumento, que a gentrificação é uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e conseqüente desinvestimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a precarização da força de trabalho remanescente e sobretudo a presença desestabilizadora de uma *underclass* fora do mercado. E nessa transição dra-

²² Cf. Bourdieu, *La Distinction*, Paris, Minuit, 1979, cap. VI.

²³ Cf. Mike Featherstone, *Cultura de consumo e pós-modernismo*, São Paulo, Studio Nobel, 1995.

²⁴ Cf. Sharon Zukin, “The city as a landscape of power”, in: Leslie Budd e Sam Whimster, *Global Finance and Urban living*, Londres, Routledge, 1992, p. 203-205. Cf. também, da mesma autora: *Landscapes of power. From Detroit to Disney World*, University of California Press, 1991; *The Cultures of Cities*, Cambridge, Blackwell, 1995; e “Paisagens urbanas pós-modernas”, in: *Revista do Patrimônio*, n. 24, 1996, p. 205-219.

mática também se põe em funcionamento, com a mesma eficiência, a máquina de fabricar consensos. Como logo perceberam Molotch e Logan, a longa marcha dos novos pioneiros urbanos foi saudada desde o início pela coalizão de sempre entre mundo dos negócios, mídia e burocracia pública. Segundo nossos autores, tal celebração dava a entender muito claramente que nenhuma violência contra os novos ricos seria tolerada, que as agências reguladoras não disciplinariam corretores e incorporadores e, sobretudo, que aqueles que vendessem suas moradias aos forasteiros não tinham por que se envergonhar perante os vizinhos sem nada de seu para barganhar²⁵.

O mais conhecido e reprisado modelo desta associação hegemônica entre especuladores, políticos e *urban imagineers* não por acaso encontra-se em Nova York, no processo de gentrificação do SoHo, inicialmente através do incentivo à reciclagem dos *lofts* pela comunidade local de artistas – essa a novidade na articulação de capital e cultura na remodelagem da cidade, realçada pelo estudo pioneiro de Sharon Zukin²⁶. Para variar – ou melhor, pela primeira vez de modo exemplar, a partir dos anos 1970 –, reabilitava-se a área sinistrada por uma operação “concertada” (como dirão os ideólogos catalães) de requalificação dos espaços desativados das velhas manufaturas, convertidos em galerias ou mesmo residências de artistas, boutiques, restaurantes ditos sofisticados etc., e conseqüente migração forçada dos antigos moradores e reconversão dos raros proprietários remanescentes, travestidos de intermediários de altos negócios imobiliários. Novos padrões de gosto e consumo difundiam a sensação reconfortante de que uma vida de artista, desta vez reconciliada com a sociedade, podia ser o apanágio de uma nova vanguarda da burguesia – é claro que o conjunto movido a transgressões sistemáticas da legislação com a mal disfarçada aquiescência da administração local.

²⁵ *Op. cit.*, p. 116.

²⁶ *Loft Living*. Brunswick, Rutgers University Press, 1989 (a primeira edição é de 1982). David Harvey deu-lhe os devidos créditos ao prefaciá-la a edição britânica de 1988. Ver ainda do mesmo Harvey outro comentário a respeito em *A condição pós-moderna*, *op. cit.*, p. 82.

Aí o embrião de uma mudança emblemática: à medida que a cultura passava a ser o principal negócio das cidades em vias de gentrificação, ficava cada vez mais evidente para os agentes envolvidos na operação que era ela, a cultura, um dos mais poderosos meios de controle urbano no atual momento de reestruturação da dominação mundial. Mais ou menos nos seguintes termos, como se pode ler num estudo posterior de Zukin acerca das estratégias culturais de redesenvolvimento urbano, cujo miolo novamente reside na propagação da imagem de um centro de inovação, qualquer que ela seja, dos serviços financeiros à segurança máxima dos públicos solventes²⁷: é preciso distinguir acima do alicerce formado pelos fatores econômicos clássicos sobre os quais se edifica uma cidade – terra, trabalho e capital – pelo menos mais três camadas de trocas desiguais e, no caso, “simbólicas”. A primeira delas consiste na manipulação de linguagens simbólicas de exclusão e habilitação (*entitlement*): o “visual” de uma cidade, bem como a maneira pela qual ela se deixa por assim dizer manusear, seu aspecto “tátil”, podemos acrescentar, refletem decisões sobre o que, e quem, pode estar visível ou não, decisões em suma sobre ordem e desordem, o que acarreta algo como uma estetização do poder, da qual o desenho arquitetônico é um dos instrumentos mais aparatosos²⁸. Na segunda

²⁷ *The Cultures of Cities*, *op. cit.*, cap. 1.

²⁸ A expressão inglesa *entitlement* admitiria aqui uma especificação terra-a-terra e por isso mesmo mais local e subdesenvolvida, o que não seria em si mesmo descabido à vista da dualização crescente das sociedades centrais. Comentando o *entitlement approach* (enfoque da habilitação) proposto pelo economista indiano Amartya Sen para o problema da pobreza endêmica, Celso Furtado observou que é justamente o processo de habilitação (por títulos de propriedade ou inserção qualificada nos processos produtivos) que se encontra bloqueado nas sociedades subdesenvolvidas: “isso é evidente com respeito a populações rurais sem acesso à terra para trabalhar ou devendo pagar rendas escorchantes para ter este acesso. O mesmo se pode dizer das populações urbanas que não estão habilitadas para ter acesso à moradia. As instituições que permitem a concentração em poucas mãos da formidável valorização das terras urbanas respondem pela miserabilidade de grandes massas da população. A pobreza em massa, característica do subdesenvolvimento, tem com freqüência origem numa situação de privação original do acesso à terra e à moradia. Essa situação estrutural não encontra solução através dos mecanismos de mercado”, *A construção interrompida*, São

camada, deparamos de novo, não por acaso, com a máquina de Molotch: é que a economia simbólica da cidade também é comandada pela habilidade dos “*place entrepreneurs*” (aos quais foram se juntar hoje os últimos ideólogos do “lugar”) em lidar com os símbolos do crescimento, e sua promessa de empregos e negócios. Por último, o setor mais tradicional, atualmente reativado no ritmo do capitalismo turbinado americano, a aliança entre os círculos de negócios e os “advogados da cidade” – quer dizer, a cobertura do multicolorido edifício do Terceiro Setor –, a qual, por uma combinação eficiente de mecenato e orgulho cívico, cimentado pelo desejo de se apresentar como um novo patriciado, se encarregará de fazer com que se multipliquem museus bombásticos, parques idem e complexos arquitetônicos que assegurem a quem de direito que se está entrando numa “*world-class-city*”. Pois é esta *simbiose de imagem e produto*²⁹ que caracteriza a cidade-empresa-cultural perseguida pela terceira geração urbanística.

Não seria o caso agora de repertoriar os inúmeros exemplos nova-iorquinos de gentrificação estratégica, se é que se pode falar assim, embora seja disso que se trata. O princípio da máquina cultural de crescimento não varia muito, como se poderia verificar noutra requalificação famosa, a de Battery Park, com o roteiro de sempre: concebido em meados dos anos 1960 como uma nova área de habitação em Manhattan, destinada em princípio a várias camadas sociais, foi aos poucos se transformando num vasto projeto de gentrificação impulsionado por uma sucessão de crises (algumas forjadas) e medidas governamentais de “socorro”, com o seu habitual cortejo de comércio *chic* e amenidades culturais, entre as quais um verdadeiro festival de arte pública (ou o que atualmente passa por tal), no qual se consagraria a união entre arte e urbanismo, devidamen-

te emoldurada por uma fantasia *kitsch*, segundo a qual o encontro de terra e água que ali se celebrava descendia da mesma nobre estirpe de Veneza, Constantinopla e São Petersburgo³⁰.

A associação é quase imediata com outra experiência simétrica, embora londrina, criada também, em plena década de 1970, com o intuito de construir habitações, inclusive preferencialmente subsidiadas, para pessoas de baixa renda, numa região central que se achava desativada e degradada: o velho porto de Londres, com seus armazéns, do outro lado do Tâmesa, bem em frente à City. O plano, proposto pelo *Joint Comitee*, não agradou ao governo central que acabou criando a famigerada LDDC que não tinha por função senão impedir qualquer regulamentação restritiva ao mercado. O resultado é conhecido: especulação imobiliária desenfreada, tornando o local um reduto de yuppies nos anos 1980, com os preços dos terrenos valorizados em até 2.000%, seguida de uma baixa vertiginosa, falência de todo tipo, inclusive da Olympia and York (casualmente, responsável tanto pela construção de Battery Park quanto de um imenso complexo multifuncional em Canary Wharf). Todo o tipo de chantagem (até a família real tinha propriedades nas ilhas) e logo o Estado entrava em cena. Hoje é uma outra cidade dentro de Londres: centro empresarial, sede das grandes corporações e de boa parte da mídia, e dos altos serviços, sem contar habitações de altíssimo padrão. O de sempre, com direito aos mais luxuosos ambientes, inclusive nas estações de metrô, projetadas pelos mais festejados arquitetos, como Norman Foster. Tudo bem calculado para dar aos que ali chegam a certeza de que estão entrando num espaço urbano diferenciado – diriam os gerentes urbanos de plantão: “altamente qualificado”. A simetria não é fortuita: não só porque Manhattan e Docklands/City são hoje os grandes centros financeiros de duas das três maiores *Global Cities*, mas tentam através de todos os tipos de estratégias expandir os efeitos destas ilhas privilegiadas para a cidade como um todo, que vai se valorizando e

Paulo, Paz e Terra, 1992, p. 55. O vínculo entre a Lei de Terras de 1850 e o fim de linha urbano em que nos debatemos encontra-se exposto por extenso no capítulo de Ermínia Maricato no presente volume: “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias...”

²⁹ Na fórmula de Sharon Zukin, *op. cit.*, p. 8.

³⁰ Cf. Rosalyn Deutsche, *Evictions*, Cambridge, MIT, 1996, p. 79-93.

– por que não? – gentrificando. Veja-se por exemplo a grande operação em Londres East, em franca efervescência comandada pela recente *jubilee line*; ou em *Southwark* – na região sul do Tâmis, pelo mais aplaudido, neste momento, museu europeu, a Nova Tate Gallery.

Voltando a NY, seria o caso sim de completar o raciocínio, observando algo aparentemente trivial, mas que na verdade faz tempo deixou de ser, o fato de que áreas gentrificadas são áreas altamente vigiadas, e segundo a gramática estetizante mencionada há pouco a propósito das “habilitações” bloqueadas – da moradia à simples permanência num parque requalificado. Este último é o módulo mais simples do mecanismo de subordinação de um espaço público ao controle privado, para variar na forma de alguma ONG criada *ad hoc* pela coalizão local de reabilitadores urbanos: redesenha-se o local; programam-se eventos culturais; abre-se um café ou coisa que o valha igualmente *chic*, completando-se o serviço com uma pequena horda de seguranças. E por aí se vai, a cada unidade mais complexa de intervenção, até se alcançar quem sabe toda a cidade que importa, seu enclave propriamente global. Chegamos enfim ao que já foi chamado de “estetização do medo”³¹ e que vem a ser a mola secreta do súbito interesse manifestado pelas elites globais pelo espaço público, sobre o qual se puseram sintomaticamente a tagarelar: não há mecenas que se preze que não patrocine alguma área pública, com o zelo ancestral demandado por essa nova onda de *enclosures*, como nos tempos da acumulação primitiva.

A esta altura é bom não perder de vista a origem militar da palavra *estratégia*, que da esfera semântica da guerra econômica foi transplantada, com involuntária precisão, para um urbanismo que pelo menos confessa precisar de adversários, aliás facilmente identificáveis. Assim sendo, penso ser o caso de incluir na “cidade revanchista”, descrita por Neil Smith³², a gentrificação estratégica de que estamos falando. A designação não deve surpreender numa era de revanche do Capital em todas as fren-

³¹ Pela mesma Sharon Zukin, no livro citado há pouco.

³² *The New Urban Frontier*, Londres, Routledge, 1996.

tes – cuja magnitude deve se explicar pelo Grande Medo que se seguiu à explosão dos anos 1960/70. Na arena propriamente urbana, revanche contra trabalhadores precarizados, imigrantes, sem-teto etc., enfim, todo tipo de classe perigosa que possa ameaçar o sono dos vencedores de ontem. Por cidade revanchista Neil Smith entende mais especificamente a retomada agressiva das gentrificações depois das grandes falências do fim dos anos 1980, mas sobretudo como reação à deterioração urbana provocada pela primeira onda de desregulações e cortes nos programas sociais. Não é difícil perceber, todavia, que o revanchismo que anima sem disfarce as gentrificações estratégicas é expressão de uma escalada mais extensa e profunda na guerra social contemporânea, cristalizada, entre outras patologias da atual hegemonia global, numa espécie de *novo senso comum penal* – criminalização da pobreza e normalização do trabalho precário –, cuja manifestação urbana também pode ser identificada numa sorte de princípio da inviolabilidade do espaço público, por isso mesmo submetido a uma estrita vigilância privada³³. Uma “nova doxa punitiva” alimenta a progressiva substituição do Estado Social pelo Estado Penal (1,5% da população americana está encarcerada e dela, 80% são negros) – por sua vez monitorada pelo complexo industrial-carceral, um outro ramo muito próspero no capítulo das privatizações –, tanto quanto a estetização cultural do medo induzida pela atual fase de gentrificação. Ora, outra ironia, desta vez semântica, mas em sintonia com os esvaziamentos que estamos acompanhando, consiste em batizar com o nome de *civilidade* – nada mais enfaticamente cultural – essa maré punitiva que saúda cada lance de aprofundamento do novo Estado Penal como um gesto de audácia cívica contra o amolecimento da vontade política dos governantes. Não há dispositivo de segurança que não passe então a representar alguma força civilizatória. Como a “tolerância zero” do prefeito Giuliani, para dar o exemplo mais corrente: assim, segundo o atual administrador de Nova York,

³³ Cf. Loïc Wacquant, “Ce vent punitif qui vient d’Amérique”, in: *Le Monde Diplomatique*, abril, 1999.

“numa cidade civilizada, as ruas não são lugar para dormir, as pessoas devem usar quartos”³⁴.

Não surpreende que nessas circunstâncias o jargão da civilidade tenha impregnado a montagem das novas estratégias urbanas, afinal ambos têm a mesma origem no *management* empresarial. E pelo padrão Giuliani de civilidade podemos imaginar o que se passa hoje no interior de uma empresa-cidadã. E, por extensão, nos espaços gentrificados de uma cidade-empresa-cultural que deveria então ser redescrita por um outro ângulo: não só como cidade-negócio, mas igualmente como uma cidade “polida” em todas as suas engrenagens – de uma vendedora de boutique a um transeunte benévolo como se vivesse numa ONG de asfalto – como uma só empresa regida por um *script* único de atendimento ao cliente, como em qualquer lanchonete de *fast-food*. Nas cidades globais certamente causa a melhor das impressões, razão a mais para se replicar o modelo nos enclaves da periferia...

4. Os dois turnos do Cultural Turn

É bom não perder de vista que está nos interessando desde o início esclarecer o papel preponderante da gestão cultural nesse novo receituário de planificação urbana ostensivamente empresarial. Em princípio não era para ser assim tão evidente que, sem investimentos de porte compatível na área cultural, as cidades teriam sua governabilidade posta em dúvida, pela comunidade de negócios... Mas tampouco a velha guarda liberal-burguesa e sua contraparte social-progressista poderiam prever que os templos urbanos da cultura só renasceriam, reforçados em sua legitimidade, caso pudessem alegar os grandes números de sucesso numa estratégia competitiva de inserção global. Pois foi o que se deu, como já sabemos, mas ainda não explicamos por extenso: a resistência identitária dos lugares da memória e da produção do sentido, entranhada na urbanidade

então redescoberta com a implosão da idade moderna da feiúra – como diziam os franceses depois de 68 –, reposta tal qual, na sua alegada autenticidade cultural tomada ao pé da letra, na engrenagem da máquina urbana de crescimento. Estou me referindo ao seu papel de “âncora” do viés culturalista nas novas estratégias de planificação, em princípio destinadas a conter a desordem urbana até então estetizada pelos representantes mais cínicos ou mais bisonhos, e cujas metamorfoses precisamos agora periodizar, atentando para as reviravoltas e confluências que culminarão na cidade-empresa-cultural.

Aludi páginas atrás à existência de algo como um segundo turno no interior mesmo da virada de época que em princípio estaríamos vivendo, batizada de *cultural turn*. Como esta guinada interna não parece nem um pouco evidente e é decisiva para o meu argumento, gostaria de me estender um pouco a respeito. Acredito que ela torne um pouco mais compreensível o mecanismo de fundo que governa as convergências inesperadas na origem do novo *mainstream* urbano.

Não viria ao caso rastrear agora as origens da própria expressão *cultural turn*. De fato me interessam muito mais as circunstâncias de nascimento, ascensão e auge do primeiro termo da fórmula – o “cultural” – assim mesmo, substantivado, e agora no seu estágio terminal como um item administrativo. Mesmo assim, e sem a menor intenção de fazer história das idéias, não seria demais lembrar que a denominação *cultural turn* surgiu nos meios de esquerda dos *campi* anglo-americanos, nos anos 1980, designando uma dessas mudanças ditas revolucionárias de paradigma, graças à qual tudo teria se tornado “cultural”³⁵ – suficientemente abrangente para dar conta tanto da

³⁴ Citado por Renan Antunes de Oliveira, “Nova York anuncia ofensiva contra sem-teto”, *O Estado de S. Paulo*, 22.11.99.

³⁵ Mais especificamente nos Departamentos de Humanidades e Ciências Sociais, e não antes dos anos 1980, muito embora as hibridizações que lhe deram origem datem da década anterior, como o transplante americano do pós-estruturalismo francês – para o qual, como se sabe, não havia nada fora do texto, ou do discurso – e sua fusão com as derradeiras metamorfoses do *linguistic turn* anglo-americano, das revoluções epistemológicas de Thomas Kuhn aos jogos de linguagem do segundo Wittgenstein, e por aí afora até à cristalização do sentimento *antiestablishment* acadêmico de que afinal “*everything is culture*”.

economia (como uma questão de retórica), quanto da cidade-colagem metafórica (na expressão consagrada por Collin Rowe) dos contextualistas. Também seria o caso de lembrar que, a partir de certo momento, a fórmula tornou-se um sinônimo mais confiável para o desgastado pós-moderno, a ponto de Fredric Jameson, por exemplo, intitular sem maiores explicações *Cultural Turn* sua mais recente coletânea de escritos (1998) sobre o assunto. Tão ampla, tal ruptura de paradigma, e sua correspondente denominação atualizada, de modo a abarcar, na mesma convicção de que os tempos são outros (mesmo que não a ponto de esgotar o Projeto Moderno ainda inconcluso), um adversário impedido do pós-modernismo como Jürgen Habermas, cujo paradigma comunicacional, que envolve linguagem e significação pragmaticamente compartilhada, é apenas um outro nome para a mesma rotação histórica invocada pelos seus inimigos culturalistas.

Não param por aí as convergências, e esta agora nos interessa mais de perto. Mesmo Jameson, que publicou uma longa e reticente resenha a propósito da voga dos Estudos Culturais, se esqueceu de reparar que estavam ambos e todos acionando a mesma manivela do *cultural turn*. Assim como Jameson vinha há tempos verificando, ao seu próprio modo, a pertinência do referido *tournant* cultural do capitalismo avançado, afirmando que a cultura tornara-se de tal maneira coextensiva à vida social em geral que o “cultural” e o “econômico” teriam passado um no outro e já significavam a mesma coisa³⁶, por seu lado, os principais formuladores dos *Cultural Studies* também nos asseguram que a cultura se tornou central na conformação de “fenômenos sociais totais” (utilizando os termos da antropologia

de Mauss, hoje novamente em voga na discussão dos processos civilizatórios, e sabemos que a principal fronteira deles é a urbana), e igualmente extensiva, a ponto de ter convertido a economia política da reprodução capitalista numa *economia cultural*³⁷. À primeira vista, uma enormidade; entretanto, ainda não foi dita a última palavra (materialista por certo) acerca da economia baseada na informação. Fica por enquanto apenas a constatação de que a nova esquerda anglo-americana é antes de tudo uma esquerda cultural e que, por isto mesmo, justifica involuntariamente sua presença politicamente nula no mundo realmente existente do trabalho.

Ora, se assim é, quer dizer, se é fato que há uma ou duas décadas a nova *new left* está convencida de que a lógica do capitalismo contemporâneo tornou-se cultural, seria então o caso, para início de conversa, de lembrar certas circunstâncias da sempre relegada década de 1970 (talvez mais decisiva que o estopim dos *sixties*), a começar pela indispensável constatação de que foi nada mais nada menos do que a própria direita quem primeiro proclamou, nos anos 70 precisamente, que de fato era preciso reconhecer que o capitalismo padecia de contradições, mas que estas eram de ordem cultural. O clássico de Daniel Bell *As contradições culturais do capitalismo* é de 1976. Dele procede, por exemplo, a deixa para o diagnóstico neoconservador, repisado até hoje, segundo o qual o risco maior que o sistema corria era o da “ingovernabilidade”, devido justamente a uma “*adversary culture*” solta nas ruas.

Por onde se vê que já estava armado o cenário que atribuiria à cultura um papel central na governabilidade do aparato de dominação. O perigo iminente de “ingovernabilidade” era atribuído a uma sobrecarga intolerável de pressões, que o oficialismo de hoje chamaria de populismo macroeconômico, mas que na

³⁶ Cf. Fredric Jameson, “Periodizando anos 60”, in: Heloisa Buarque de Holanda *Pós-Modernismo e Política*, Rio de Janeiro, Rocco, 1999; do mesmo autor, *Pós-modernismo: A lógica cultural do capitalismo tardio*, São Paulo, Ática, 1996. A edição mencionada do *Cultural Turn* é da Verso, Londres, 1998. Para um comentário mais detalhado deste processo de aculturação da realidade social segundo Jameson, cf. meu “Cultura da Cidade...” *op. cit.* Ou ainda “O *cultural turn* no discurso sobre a cidade”, in: *Rua* n. especial, NUDECRI/UNICAMP, 1999, p. 89-100.

³⁷ Cf. Stuart Hall, “The centrality of culture”, in: Kenneth Thompson (org.). *Media and Cultural Regulation*, Londres, Sage, 1997. Ver ainda as observações críticas de John Kraniuskas, “Globalization is ordinary”, in: *Radical Philosophy*, n. 90, 1998.

época eram postas na conta de uma inflação de exigências descabidas apresentadas a um Estado Social que a desaceleração do crescimento econômico começara a desacreditar – exigências que no entanto pareciam ultrapassar o plano esperado das compensações materiais para elevar-se ao patamar mais inquietante da perda de confiança na autoridade moral das instituições. Ou seja, seu infalível sexto sentido ideológico ditou-lhes a inversão de praxe: a crise de governabilidade seria, em última instância, uma crise cultural; eram no fundo as orientações normativas de uma cultura hostil em flagrante antagonismo com o velho *ethos* produtivista do capitalismo, que inflavam a enorme pressão reivindicativa naquela antevéspera da contra-ofensiva Reagan/Tatcher³⁸.

Pode-se dizer que a nova esquerda que entrava em cena nos anos 1970 foi aos poucos tomando ao pé da letra este diagnóstico de cabeça para baixo, porém com sinal trocado: de fato o que contava mesmo era a cultura antagônica que se estava cristalizando por toda parte na esteira de 1968, mas sobretudo – como admitia a direita ainda na defensiva, diante da indisciplina que se alastrava do Vietnã às greves selvagens na Europa Continental – seu poder mobilizador estava demonstrando que algo na base material do capitalismo se alterara em profundidade, e com isto, o conflito básico das sociedades capitalistas. Aqui o primeiro turno do *cultural turn*, que só retrospectivamente será reconhecido, e reapropriado, como tal.

O roteiro é conhecido, mas não custa repassá-lo do ângulo de agora. Segundo consta em mil e uma versões, a novidade do

nosso tempo emergiu à luz do dia em *Maio de 1968*, a maior greve de massa na história das sociedades industriais avançadas. Há quem veja naquela brecha histórica, que se fechou apenas entreaberta, algo como o epitáfio da velha convicção anti-sistêmica a respeito do papel dirigente da classe operária, que aliás nas jornadas de maio foi a última a entrar e a primeira a sair, só que vitoriosa com os acordos de Grennelle. Tampouco vou arriscar qualquer palpite sobre as novas classes que estariam entrando no cenário naquele momento, basta-me a constatação de que, ao lado do mundo do trabalho que se pusera em marcha contra o compromisso fordista, vieram se alinhar, não sem conflito quanto à escala das prioridades, os assim chamados desde então Novos Movimentos Sociais, constituindo um novo *front* responsável por uma outra agenda anti-sistêmica de inédito caráter “pós-materialista”, como logo foi batizada. Desse mesmo *front*, que deixara para trás as virtudes burguesas clássicas do produtivismo e da performance individual máxima, também fazia parte uma Grande Recusa no chão de fábrica: insubordinação, sabotagens, seqüestros, tudo contra as cadências infernais e todo o conjunto de disciplinas que caracterizam a prepotência do capital. Nela ecoavam, vindas do lado de fora, as mobilizações em torno dos valores, por assim dizer, pós-aquisitivos: realização pessoal, solidariedade etc.

Na boa observação de André Gorz, a explosão de maio, cujos estilhaços continuariam se espalhando ao longo de toda a década recalcitrante de 1970, provava, ao contrário do que apregoavam os teóricos do aburguesamento das classes não proprietárias, que as proteções e prestações do Estado-Providência não haviam reconciliado as populações com a ordem capitalista, pelo contrário. Mas também (confirmando o diagnóstico neoconservador acerca das raízes culturais da ingovernabilidade, acrescento), ao se alastrar por todas as instituições que não apenas as do miolo produtivo básico – das escolas aos hospitais, das prisões à mídia, dos órgãos de Estado ao meio ambiente – demonstrara que fora posto em questão o fundamento de todo o edifício, ou seja, o próprio mecanismo de *reprodução*

³⁸ Cf. Claus Offe, “A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise”, in: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984 (a edição alemã original é de 1979); Jürgen Habermas, “Les néo-conservateurs contre la culture”, *Praxis Internationale*, jan. 1983, republicado num *Temps Modernes* do mesmo ano. Ainda sobre os equívocos da antinomia neoconservadora entre modernização econômico-social e modernização cultural, Jürgen Habermas, “Modernidade versus pós-modernidade”, in: *Arte em revista*, n. 7, São Paulo, CEAC, 1981, p. 86-91.

simbólica da sociedade³⁹. Estava aberta assim uma brecha na sociedade salarial, de sorte que o conflito estaria por toda parte e sua radicalização se daria no terreno cultural, além do mais, foco de contaminação do mundo heterônomo do trabalho – ainda na observação do mesmo Gorz, mas agora na condição de ideólogo da nova *sociedade da cultura*, em construção desde então, sobre os escombros da extinta sociedade do trabalho⁴⁰.

Desnecessário lembrar que a chamada volta à cidade daqueles anos de rescaldo de 68 (e não só na Europa, mas sobretudo lá e particularmente na França e na Itália) forneceu o cenário mais visível desse primeiro turno cultural. Por uma breve temporada pareceu possível emperrar a máquina urbana de crescimento, contrapondo ao núcleo duro produtivista do sistema a cidade como valor de uso. Tudo se passava então como se o novo *souci de l'urbain* tivesse renascido à sombra do ímpeto pós-material que vazara pela brecha de 1968 (sintoma ainda não se sabia bem do quê). Nada mais antivalor (de troca) do que o “lugar” redescoberto e contraposto ao espaço homogêneo dos modernos e do mercado. Portanto, muito melhor reabilitar do que demolir; intervenção, só em migalhas; reativar a memória porém evitando o assassinato museográfico dos sítios históricos; valorizar o contexto, o *habitat* ordinário, reanimar a vida dos bairros, sem violentar os moradores, e por aí afora, como há de recordar pelo menos os veteranos que ainda têm notícia daquela geração – a segunda? – de índole oposicionista.

Visto de hoje, talvez o mais surpreendente naquela fase é que ninguém falava em cultura! Não passava pela cabeça de nenhum protagonista daquela geração urbanística estar engajado numa ação cultural... Retrospectivamente se dirá que os paradigmas já não eram os mesmos, porém ainda não se cogitara dualizar tanto a teoria quanto a prática, justapondo “gramáticas das formas de vida”, enquanto reprodução cultural, aos confli-

tos distributivos da esfera econômica, para não falar na absorção da segunda pela primeira a título de contraprova da culturalização em marcha de toda a realidade social. Mas logo se começaria a dizer que era isso mesmo que estava ocorrendo.

Dito isso, seria preciso acrescentar que essa mesma geração, que os neoconservadores não hesitariam em incluir entre os protagonistas de uma cultura hostil, e que chegavam até a corporificar numa nova classe, produtora e monopolizadora do “sentido” (que logo adiante se transmutarão em *intermediários culturais* provedores de identidade e estilo, mas quando então a cultura fazia tempo deixara de hostilizar o que quer que seja), vivia em regime de condomínio com uma nova configuração da máquina urbana de crescimento, à qual se estavam adicionando ingredientes novos. Estou me referindo à invenção do *cultural*⁴¹ (agora de caso pensado) por um *star system* arquitetônico, associado a governantes movidos pela mosca azul da monumentalidade espetacular, capaz de produzir, através de uma política de coalizões, os consensos indispensáveis. Mas não um cultural qualquer, aqui o *turning point* que está nos interessando demarcar, um cultural – da indústria da consciência às grandes fachadas, passando pelas gentrificações pertinentes – paradoxalmente (ou não?) respaldado pela aura libertária da resistência antiprodutivista cuja gênese acabamos de recordar, que assim voltava a se legitimar uma segunda vez, redescobrimdo-se plenamente “cultural” desde sempre. Nada a ver portanto com o que se entendia por cultura no ciclo histórico anterior, o breve interregno da Era do Crescimento do segundo pós-guerra, para não falar é claro naquela velha esfera autônoma e transcendente da extinta Idade Liberal-burguesa. Tudo a ver, portanto, com o mito bifronte da cidade-colagem-grande-projeto

³⁹ Cf. André Gorz, *Misères du présent, richesse du possible*, Paris, Galilée, 1997, p. 23-25.

⁴⁰ Cf. *Idem*, *Ibidem*, p. 74-131.

⁴¹ Estudei um caso exemplar deste dispositivo em “Os dois lados da Arquitetura Francesa Pós-Beaubourg”, publicado originalmente em 1988 na revista *Novos Estudos* e recolhido no volume *O lugar da Arquitetura depois dos Modernos*, EDUSP (1993, 95, 2000). Voltarei de forma breve ao tema no próximo tópico.

que então nascia, e da qual a Paris de Mitterrand será o exemplo máximo e seguramente o ponto de inflexão.

Deu-se assim uma metamorfose do “cultural”, cujo pós-materialismo, a princípio reativo, foi se tornando pró-ativo, para não dizer cooperativo, à medida que se estetizava e se concentrava nos valores expressivos de uma ordem social que alegava a seu favor haver destronado o primado das relações de produção em nome das relações de “sedução”, como foi saudada a Era do Vazio que se iniciava⁴² (talvez ajude referir-se então a um segundo turno do *cultural turn*, de que falei na abertura deste ensaio). Se estou certa, nem foi preciso esperar pelas grandes desregulações do período seguinte, a começar pela flexibilização da rigidez fordista, para apressar a mutação indolor do libertário-cultural, empenhado na recuperação da riqueza simbólica das formas urbanas (na formulação de Leon Krier), no embrião dos futuros semeadores de iscas culturais para o capital – para os quais a monotonia funcional do Modernismo com certeza criara uma forte demanda reprimida⁴³.

Convenhamos, pensando na promoção suave da terceira geração urbanística pela escada rolante do *cultural turn*, o mundo arranjou-se de tal modo que já não é mais necessário deixar

⁴² Gilles Lipovetsky, *L'Ère du Vide*, Paris, Gallimard, 1983.

⁴³ A observação é de David Harvey, que de passagem associa os movimentos culturais dos anos 1960, expressão parcial daquele desejo recalcado de “riqueza simbólica”, à expansão do mercado de estilos, *op. cit.*, p. 82. A mesma linha evolutiva adquire nitidez máxima se acompanharmos a curva descrita pelo pós-estruturalismo francês, cujo repúdio do “espelho da produção” (Baudrillard), no qual se refletiriam todas as “disciplinas” modernas, culmina numa certa estilística da existência, como no último Foucault, o qual por assim dizer abriu a porteira para a epidemia “ética” nos meios outrora contestatários. Os quais, aliás, foram deixando de sê-lo também por falta de adversários – outro pivô na guinada pró-sistêmica dos agentes da inovação cultural. É que uma vez extinta a velha classe dominante burguesa, responsável em razoável medida pela persistência do antigo regime cultural (sem falar nos usos e costumes), os novos donos da riqueza e do poder foram se tornando, na sua degradação, indiscerníveis da personalidade hedonista, sobretudo em seu horror à frustração: a bem conhecida subjetividade narcisista liberada pela reviravolta cultural de que estamos falando.

de sentir-se à esquerda, pelo contrário, tal sentimento sai reforçado, para sustentar uma opinião tão sob medida quanto a idéia politicamente correta de que a Cultura finalmente desceu de seu pedestal elitista, bem como de seu confinamento populista, expandindo-se e infiltrando-se por todos os domínios relevantes nas arenas econômica, social e política, reconstituindo-as segundo as regras de novos “formatos culturais”, utilizados por sua vez como recursos de valorização nos respectivos âmbitos⁴⁴. Com o sinal trocado, era justamente isso que Guy Debord queria dizer quando profeticamente anunciou que a cultura seria a “mercadoria vedete” na próxima rodada do capitalismo, exercendo a mesma função estratégica desempenhada nos dois ciclos anteriores pela estrada de ferro e pelo automóvel⁴⁵. A seu ver, a alienação humana chegaria então ao seu grau máximo.

Em resumo, a partir da desorganização da sociedade administrada do ciclo histórico anterior, cultura e economia parecem estar correndo uma na direção da outra, dando a impressão de que a nova centralidade da cultura é econômica e a velha centralidade da economia tornou-se cultural, sendo o capitalismo uma forma cultural entre outras rivais. O que faz com que convirjam: participação ativa das cidades nas redes globais via competitividade econômica, obedecendo portanto a todos os requisitos de uma empresa gerida de acordo com os princípios da eficiência máxima, e prestação de serviços capaz de devolver aos seus moradores algo como uma sensação de cidadania, sabiamente induzida através de atividades culturais que lhes estimulem a criatividade, lhes aumentem a auto-estima, ou os capacitem do ponto de vista técnico e científico. Tais iniciativas, sejam elas grandes investimentos em equipamentos culturais ou preservação e restauração de algo que é alçado ao *status* de patrimônio, constituem pois uma dimensão associada à primeira, na condição de isca ou imagem publicitária.

⁴⁴ No resumo de John Kraniuskas, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁵ *La Société du Spectacle*, Paris, Gallimard, 1992, p. 191.

O que estou tentando mostrar é que hoje em dia a cultura não é o *outro* ou mesmo a contrapartida, o instrumento neutro de práticas mercadológicas, mas é parte decisiva do mundo dos negócios e o é como grande negócio. A tal ponto que se torna mais ou menos indiferente se se trata de um grande museu – tome-se a título de exemplo, as investidas de Thomas Krens, executivo da fundação Guggenheim, para criar uma filial do Museu na América do Sul – ou de uma montadora (veja-se a semelhança dos argumentos e das condições impostas por Krens) – tanto quanto tantas outras iniciativas, por exemplo, propiciadas pelo evento “200 anos” (de Revolução Francesa), ou “500 anos” (de Descobrimento da América e, agora, do Brasil).

5. Variações em torno de um mesmo modelo

Paris

Retomando o fio, gostaria de recuar um pouco no tempo para lembrar que não são de hoje os argumentos que venho contrapondo ao Planejamento Estratégico, por certo *avant la lettre* e nos meus próprios termos, ao analisar, como referi há pouco, os dois lados da arquitetura francesa pós-Beaubourg, não por acaso dois lados complementares: os chamados Grandes Projetos e o retorno contextualista à cidade. Os primeiros, via de regra, construções monumentais de iniciativa do governo central, e consistindo, em geral, em equipamentos culturais – esta a grande novidade, como logo veremos. E Grandes Projetos destinados, entre outras coisas, a catalisar a recuperação do entorno, enfim, edifícios emblemáticos, como se diria no jargão de hoje. É claro que a renovação de Paris não resultou de um Plano Estratégico propriamente dito, mas, qualquer que seja a denominação adotada, para o princípio mais do que duvidoso – para dizer o menos – de se “fazer cidade” (seja dito novamente em jargão) mediante *show-cases*, não seria muito difícil reconhecer naquela renovação espetacular o modelo dos atuais megaempreendimentos-âncora, os motores da “requalifica-

ção” urbana⁴⁶. Estava tudo lá, naquelas providências de regulação flexível do urbano, da ampliação da indústria cultural que incorporava a cultura dos museus e suas adjacências *highbrow* ao capitalismo de imagens, da nobilitação arquitetônica do mundo dos negócios à correspondente mitologia urbanizadora do terciário avançado, sem a qual não se pode aspirar ao *status* de cidade global.

Assim sendo, se é possível sustentar sem erro que a matriz da concepção da cidade como máquina empresarial de crescimento é americana, à qual foram se incorporando massivamente estratégias de nítido corte cultural, pode-se acrescentar com igual segurança que essa conjunção de empreendimento urbano e investimentos culturais de porte industrial data da generalização daquela invenção francesa, da qual o Beaubourg é a raiz projetual. E, se o que se disse quanto à linha evolutiva do *cultural turn* está certo, o efeito Beaubourg terá sido tanto mais bem-sucedido por trazer na fachada, além da evocação bem calculada da voga da arquitetura megaestrutural de ostensiva sugestão utópica, as marcas das rebeliões da década anterior. Na verdade, embora toda aquela quermesse comandada pela arquitetura, a que iremos assistir desde então, tivesse sido inaugurada com a “animação cultural” programada em grande escala pelo brinquedo de armar chamado Beaubourg, é só dez anos mais tarde que se consolida, com toda a pompa e ostentação, a colonização urbano-cultural pelo reino da mercadoria – numa dimensão jamais vista e num registro despidoradamente midiático, justamente a marca de todo o Grande Projeto arquitetônico-urbanístico que se preze nesta passagem de século. O

⁴⁶ Cf. Nuno Portas, em um artigo publicado na Itália – “L’emergenza del progetto urbano” (em *Revista Urbanística*, 110, Roma, giug. 1998) –, associa os projetos de “terceira geração” ao seu caráter midiático, ou seja, à preferência por Grandes Projetos, cuja visibilidade seria necessária à competitividade, além de, por seu poder de impacto, facilitarem o “consenso e o compromisso dos atores”. Não que ele reduza esta urbanística a megaprojetos, mas, como um dos protagonistas desse novo planejamento, reconhece o papel estratégico de tais iniciativas.

novo marco deslocara-se assim para o museu-espetáculo de Orsay. E a contraprova de que o mesmo *show* continua a ser relançado a cada nova temporada pode ser encontrada na recente reestruturação milionária do Beaubourg.

Como disse, aqui a grande inovação, se é que se pode falar assim, a saber, a invenção pela esquerda francesa, no poder desde 1981, da máquina cultural de crescimento. Ou seja, a substituição escandalosa – nos dois sentidos da palavra – do Estado Social pelo Estado Empresário Cultural, cujo sucesso crescente ainda por cima se alimentava explicitamente da corrosão programada do primeiro. Tudo em nome de uma ultrapassagem moderna de uma sociedade até então protegida para uma sociedade de risco: a esquerda enfim se abria para a “complexidade”, na fraseologia bem conhecida por aqui não faz muito tempo. É claro que a direita sorria diante das declarações oficiais de que doravante cultura e economia constituiriam um mesmo combate⁴⁷, que ninguém mais a superaria, ela, a esquerda em matéria de modernismo e realismo, que ficara para trás o preconceito estatista da velha esquerda – de uma vez por todas era preciso entender que cultura não se faz sem dinheiro e ponto. Sorria porque o *script* era seu, como vimos, e não poderia imaginar que, na primeira virada política da conjuntura de crise dos anos 1970, a esquerda tomaria ao pé da letra seu diagnóstico deslavadamente ideológico quanto às origens culturais dos bloqueios aos quais atribuía a responsabilidade pela lucratividade em queda. Para se ter uma idéia do disparate daquela “descoberta” da prioridade cultural, bastaria lembrar que até mesmo o ainda hoje incipiente mecenato empresarial foi induzido pelo Estado no recalcitrante patronato francês, que obviamente também comprou com lucro outra novidade de esquerda, a saber que o patrocínio cultural seria a expressão natural e legítima de um impulso ético-convivial na base de todo o empreendimento econômico consistente. Coube assim à esquerda no

poder a demonstração do teorema conservador acerca da centralidade da cultura na gestão das populações precarizadas pela guerra econômica. A essa expansão do *ethos* privatista até os confins da motivação estética, atribuiu-se o condão providencial de um efeito de choque na luta contra a crise. Efeito próprio à forma-publicitária a que chegara então não só a nova monumentalidade arquitetônica, como também a Paris gentrificada, como que por um passe de mágica cultural. Espetáculo por espetáculo, também não surpreende que nesta Era Mitterrand de glamourização do economicismo de esquerda, a indústria cultural tenha sido revista como a fronteira dos processos industriais do futuro, com a cidade-empresa como principal item.

Barcelona

No outro lado dos Pirineus, numa região em permanente guerra de auto-afirmação, novamente a esquerda, agora diretamente na gestão de uma das cidades mais importantes da Europa, se lançava, de caso pensado e sem esconder suas motivações, numa aventura semelhante. A fórmula era importada, mas já incorporando a lição que chegara através do Atlântico: a cidade-empreendimento de formato americano. Estou me referindo a Barcelona e ao seu modelo de planejamento, exportado hoje para o mundo todo e muito especialmente para a América Latina – o que nos obriga a expô-lo com algum detalhe mesmo que seja uma variante a mais (preservadas algumas particularidades, como veremos) da cidade-empresa-cultural⁴⁸. E

⁴⁷ Nas palavras do Ministro da Cultura Jack Lang: “a cultura é o nosso petróleo”. Cf. a respeito os livros de Jacques Renard, *L'élan culturel*, Paris, Puf, 1987, e Jacques Rigaud, *Libre Culture*, Gallimard, 1990.

⁴⁸ Só para se ter uma idéia, foram publicados, aqui mesmo, no Brasil, fazendo apologia do Planejamento Estratégico, uma série de textos. Por exemplo: a coletânea de Tânia Fischer, *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996; Sarah Feldman e Jorge Kayano (orgs.), *Avaliação de experiências de planejamento estratégico de cidades*, São Paulo, Polis, julho de 1988 (xerografado); Rodrigo Lopes, *Cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*, Rio de Janeiro, Mauad, 1998; Ricardo Lima e Fernando Rezende (orgs.), *Rio-São Paulo, cidades mundiais*, Rio de Janeiro, IPEA 1999; *O futuro já chegou – eixo Tamanduathey*, publicado pela Prefeitura de Sto. André; e *O município no século XXI, cenários e perspectivas*, publicado pelo governo do Estado de São Paulo, CEPAM, 1999.

o fizeram com uma tal perícia que conseguiram passar a impressão de que tudo começou com Barcelona. De fato, insisto, não foi. De qualquer modo, a capital da Catalunha inaugurou – a partir do momento em que alguns arquitetos catalães formularam o “plans cap al 92”, posteriormente “Barcelona 2000” – uma urbanística que passou a ser identificada justamente como a matriz do Planejamento Estratégico. Desnecessário dizer que nem mesmo este foi uma invenção ibérica, pelo contrário, a técnica adotada numa planificação urbana que se autodenomina estratégica é, como já vimos, americana: inspiradas nas empresas privadas, nos anos 1960, cidades e regiões passaram a proclamar que a máquina de morar/trabalhar/etc. moderna não mais atendia às exigências de uma nova fase de reestruturação do capitalismo, inventando, em nome de um novo e acintoso conceito de *performance* urbana, máquinas urbanas de produzir renda (para voltar ao conceito de Molotch). Aliás o mote já era adotado por algumas administrações municipais na própria Europa, como Birmingham ou Rotterdam, sem falar no novo plano para Madri. Mas com o tempo o planejamento de Barcelona foi se convertendo num paradigma dentro disso que estamos chamando de urbanismo de “terceira geração”, e possivelmente porque de alguma maneira soube renovar a fórmula, que aliás contava com um ingrediente indispensável e muito bem explorado: o *marketing* que as Olimpíadas de 92 propiciaram.

Sem dúvida, o grande aporte do Governo Central devido às Olimpíadas, mais os investimentos privados motivados pelo evento, favoreceram um projeto de uma abrangência inusitada, numa escala incomparável com a feira de Baltimore de 20 anos antes. Mas havia também, não há como negar, uma experiência acumulada de gestão urbana de esquerda, em Barcelona, que fazia com que, mesmo quando o princípio que a norteava fosse o das intervenções pontuais, se destinasse a recuperar o conjunto da cidade – não havia, ao menos de forma explícita, a intenção de beneficiar uma elite local, criando nichos de alto valor imobiliário. Portanto, insisto: não há de ser sem motivo que Barcelona se tornou a grande referência – só um êxito razoável do modelo, não apenas *marketing*, poderia explicar tão rápida difusão mundo afora, e justamente na versão dos urbanistas ca-

talães. Aliás, discípulos e colaboradores de um dos grandes artífices da segunda geração, Oriol Bohigas, o qual, à frente da Secretaria do Planejamento – rebatizada por ele de Projeto Urbano – radicalizara a proposta de modestas intervenções pontuais, com um projeto por sinal bastante ambicioso, de construção de cem praças (não por acaso numa fase de franca expansão da ideologia do lugar público, além do mais numa cidade onde as pessoas conservavam o hábito do encontro em espaços dessa natureza), no intuito de, por difusão, ou através de uma “metástase benigna” (expressão que depois se banalizou), provocar uma reurbanização geral.

Não demorou muito, contudo, para que uma tal política, centrada na ideologia da diferença (Campos Venuti falaria em urbanismo rarefeito), revelasse sua fragilidade, reforçando a fragmentação urbana; de sorte que, visando debelar as novas patologias da cidade, foi-se cristalizando um novo ciclo de gestão urbana. Ora, as Olimpíadas eram um bom pretexto para uma correção de rumo e, certamente propiciada por ela, uma nova direção acabou sendo dada à Secretaria, então sob a direção de Bousquets⁴⁹, quando voltou à denominação antiga, de Planejamento, mas agora obedecendo a uma nova fórmula que procurava conjugar microintervenções a um plano mais geral. As novas estratégias viriam tornar isso mais efetivo: infra-estrutura, sistema viário, restaurações, residências (as vilas olímpicas), redes hoteleiras, novos equipamentos esportivos, sem falar na valorização do seu bem natural maior, a face para o mar – calçadões na zona portuária, praias etc. E o mais importante, o reforço dos valores mais representativos de Barcelona, por exemplo, no campo das artes, Miró, Picasso, Tapiés; do urbanismo e da arquitetura, Cerdá, Gaudí, o Modernismo catalão, “regionalismo crítico” pós-moderno etc.

O processo, portanto, que se iniciou em 1980, ainda sob a égide do *design* urbano, acabou ganhando, especialmente a

⁴⁹ Parte dessas informações me foram fornecidas pelo próprio Bousquets em janeiro de 1991.

partir da formulação do plano “Barcelona 2000”, uma dimensão maior, em todos os sentidos (generalizavam-se as intervenções e a sua escala): tratava-se de estabelecer uma meta clara, que evidentemente não se esgotasse no evento de 1992 e que dissesse respeito ao que se aspirava com todas estas melhorias para a cidade como centro vital, na região e na Europa; em suma, definir o lugar de Barcelona como metrópole europeia, encontrar o “seu nicho estratégico”, tornando-a internacionalmente competitiva – nas palavras de Roig i Martí (Diretor da Promoção Econômica de Barcelona, em 1990), que acrescentava, citando Boisot: “a planificação urbana é um jogo contra a natureza, a planificação estratégica é um jogo contra *adversários*”⁵⁰. Para tanto, advertia na ocasião um outro membro do Conselho, o geógrafo Oriol Nel-lo, era necessário apostar fortemente na autopromoção publicitária, ou seja, como já estava ocorrendo com muitas outras cidades (dizia ele), explorar e potencializar aquelas características pelas quais a cidade é prontamente *identificada*, aquilo que constitui a imagem-Barcelona. Na receita, um pouco de tudo: das gentrificações de praxe às exortações cívicas, endereçadas, como lembrado antes, aos chamados atores urbanos, que de recalcitrantes se tornariam cada vez mais cooperativos em torno dos objetivos comuns de *city marketing* (o que aliás, diga-se de passagem, não era algo desprezível, numa região em estado de mobilização permanente por afirmação de identidade, aliás de nítido teor separatista). Sem maiores rodeios: desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a reconquistar sua *inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais*.

⁵⁰ Para as citações que seguem, dos membros do Conselho do Plano Barcelona 2000, ver *La ciudad ante el 2000*, Ayuntamiento de Barcelona, 1990. Ainda sobre Barcelona, a bibliografia publicada pelo Ayuntamiento de Barcelona e que foi consultada: *Barcelona. Una nueva estructura social*, 1988; *Barcelona, Metrópolis Mediterrània*, 1988; *Barcelona, Espais Urbans*, 1981-1991; *Estudi de l'Eixemple*, 1983-1988; *Urbanisme a Barcelona, Plans cap al 92*, 1988 (2ª ed.); *Barcelona espacio publico*, 1993; *Barcelona, arquitectura y ciudad 1980-1992*, GG, 1990.

Daí a necessidade de se espelhar no exemplo de Paris, canalizando investimentos maciços para a área da cultura: por exemplo, a reconstrução do Pavilhão de Mies van der Rohe, em Montjuic; neste mesmo local, a renovação do Museu de Cultura da Catalunha por Gae Aulenti (a mesma arquiteta que transformara a Gare d’Orsay no museu pós-moderno mais bem-sucedido até àquela data), a ampliação do Museu Miró que ao mesmo tempo é um monumento arquitetônico de G. Sert, sem falar nos estádios e centros esportivos olímpicos, representando o *star system* da arquitetura internacional – Gregotti, Bofil e Isosaki; some-se a isso o inusitado Museu de Arte Moderna, do arquiteto Richard Meyer, em pleno Bairro Antigo, onde se concentram vários edifícios históricos e onde foram restaurados e adaptados alguns como o Centro de Arte Santa Monica, a sede da Secretaria de Cultura na Casa de Caritat, e o Museu Picasso; do outro lado da cidade, o novo Teatro Nacional, novamente do criador catalão de ícones pós-modernos, Ricardo Bofil, que também projetou o novo aeroporto; mais, resultado de requalificações ou ampliações: a Fundação Tapiés, o Palácio da Música, o Museu da Ciência. E tudo isso, de modo a dar realce às próprias tradições locais: em grande parte, como enfatizavam os seus formuladores, vinculadas à sua própria arquitetura – dos desenhos urbanos originais (os quarteirões de Cerdá ou a cidade moderna do Plano Maciá), às suas casas modernistas do Bairro de La Gracia, dentre elas, em especial as de Gaudí (tudo passado devidamente a limpo, sem esquecer de “completar” a Igreja Sagrada Família), além da arquitetura catalã contemporânea, posta em desfile nos novos projetos, em grande número (especialmente de *design* urbano e Vilas Olímpicas) de seus próprios arquitetos.

Obviamente, o que se estava a construir era nada mais nada menos do que a imagem prestigiosa da cidade, voltada sobretudo para o exterior em função da competitividade sistêmica na qual Barcelona se lançava – o que a obrigava a satisfazer a qualquer custo as novas exigências do capitalismo de imagens, do desenvolvimento do terciário avançado a uma arquitetura *up to date*, a ponto de incluir toda uma série de edificações que seguissem o padrão das novas centralidades empresariais das me-

gacidades. Quanto mais peças no mostruário melhor, porque afinal o que estava na vitrine era a própria capital da Catalunha, e aí não há de ter pesado pouco a convergência local entre tradição e ultramodernidade. Aliás, talvez o interesse maior, e o relativo sucesso deste modelo-Barcelona, decorra dessa situação-limite: de um certo modo, ter podido combinar regionalismo e neo ou ultramodernismo, teoria do “lugar” e planejamento estratégico, uma fórmula por assim dizer híbrida de urbanismo de segunda e de terceira geração, ou ainda de gestão urbana de molde empresarial americano e previdenciário-cultural (se é possível falar assim) europeu, notadamente francês. E isto não só por opção de seus arquitetos-urbanistas, mas seguramente por se estar vivendo um período de transição, ou ao menos, de relativa indefinição, tanto quanto ao futuro de Barcelona, como da Espanha na União Européia.

Mas é preciso também não esquecer o outro lado da equação, que, aliás, de acordo com seus promotores, constituiria a originalidade do modelo: a mobilização da opinião pública. Como lembrava à época um dos coordenadores do plano 2000 – Juan Campreciós –, tais empreendimentos visam igualmente incrementar a adesão ao ícone da cidade e a “*auto-estima dos cidadãos*”, motivando-os a participar, através de um consentimento “concertado”, na elaboração e execução do plano. Esta, nas palavras de Jordi Borja, a “marca” Barcelona: trata-se – dizia ele – de “uma articulação entre atores públicos e privados para promover estratégias concertadas de desenvolvimento e sua organização para uma ação conjunta”. O que significa uma ampla participação das instituições e mesmo da população, partindo – acreditava o presidente do Conselho – “*de diálogo sincero e de vontade de consenso*” (!) Ora, o empenho dos indivíduos, ao que parece promovidos ao grau de cidadãos, teria como poder catalisador a afirmação da identidade político-cultural (novamente Borja...) – e assim por diante, de ambigüidade a mal-entendido entre política real e epiderme cultural.

Tema retomado com ênfase na proposta de generalização dessa experiência, apresentada, anos mais tarde, no *Habitat* de Istambul (como já demos notícia aqui mesmo), onde foi apon-

tado como componente essencial às novas plataformas urbanas, o empenho dos “agentes” que podem promovê-la, ou ainda, o que é mais importante, a mobilização de todos os recursos capazes de despertar nos indivíduos “um patriotismo de cidade” e concomitante “desejo de inserção” (nas redes globais, obviamente). Por isso mesmo, Borja e Castells, no texto a que estou me reportando, preparado para a ocasião, definem a cidade como sendo basicamente um “espaço *simbiótico* (poder político-sociedade civil) e *simbólico* (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior)”. A combinação de “cultura cívica” e “consenso público” ou, ainda na mesma linha do eufemismo, “vontade conjunta”, formariam a argamassa dessa construção de cidade, permitindo-lhe dar “um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural”⁵¹. Na verdade, como observei páginas atrás, nada com que os responsáveis pela cidade-máquina de crescimento já não tivessem atinado, a diferença é que onde os teóricos (apologistas ou críticos) da cidade-empresa viam uma convergência rentável, estes últimos ideólogos pretendiam que fosse uma “articulação” concertada..., e portanto capaz de induzir uma nova onda de civilidade. Há, contudo, quem pretenda que não foi bem assim, lembrando a pequena participação da população junto ao conselho gestor do plano, tanto quanto a quase inexistência de moradias para pessoas de baixa renda enquanto existia um estoque ocioso nas Vilas Olímpicas, ou ainda, que a requalificação-*gentrification* do bairro antigo que passou a abrigar o moderníssimo MAM convivia muito bem com a periferação crescente da cidade, algo novo no cenário de Barcelona, sem falar no fim de boa parte das parcerias, motivadas exclusivamente pelo *marketing* das Olimpíadas, quando também parte da euforia mobilizatória teria se esgotado etc.

⁵¹ Manuel Castells e Jordi Borja, *Local y Global*, op. cit. Esta plataforma, apresentada no *Habitat*, é bastante esmiuçada no ensaio de Carlos Vainer publicado neste mesmo livro: “Pátria, empresa e mercadoria...”

De qualquer modo, uma situação por vários motivos “singular”. No intuito de resguardar pelo menos as intenções dos que a promoveram, admitamos que se trata de um outro caso de protagonistas vitimados por mais uma ironia objetiva. A verdade é que, ao se concretizar e generalizar, o modelo acabou por desvendar sua base real, ainda um tanto nebulosa: as cidades, transformadas em novos “atores sociais complexos” – como dizem⁵² –, não passam de balcões de negócios..., a disputar a nuvem financeira e as hordas de turistas que circulam pelo mundo. Legitimados sem dúvida pelo consentimento da parcela da população para a qual a participação nos novos negócios não é nada desprezível. Além do mais o receituário que talvez não pudesse ser aplicado ao pé da letra em sua cidade de origem, pois encontrara – para bem e para mal – um processo já a meio caminho, virou desde então bula papal para as cidades que tentam ou são induzidas a imitar Barcelona⁵³. Os exemplos estão aí e são conhecidos de todos nós.

Além disso, o êxito, pelo menos no plano mais visível da *empreitada*, em grande parte mobilizada pela Olimpíada, logo tornaria os Grandes Eventos mais um ingrediente indispensável da nova fórmula. Vem daí, é claro, as campanhas oficiais para sediarmos alguma Olimpíada ou Copa do Mundo – estimulados pelos novos “*personal trainers*” ou “*managers*”, em outros tempos urbanistas, das administrações dos países ditos emergentes, ansiosas por participarem da nova ordem global. Voltaremos ao assunto.

Bilbao

Um outro exemplo que também está fazendo escola, ainda um caso espanhol, igualmente de muita visibilidade. Desta vez

Bilbao⁵⁴, uma cidade degradada por uma década de desindustrialização, perto portanto do ponto ótimo da “sensação de crise”. Um Plano Estratégico foi elaborado, mas parecia patinar, quando, há poucos anos atrás, o diretor da Fundação Guggenheim convenceu o prefeito da cidade a construir um edifício que pudesse identificar a capital basca como, por exemplo, Sidney, pelo edifício do seu teatro de Ópera – o resultado é bem conhecido, um museu projetado pelo arquiteto americano Frank Gehry, uma extravagante flor metálica de 200 milhões de dólares (entre construção, franquia e acervo), mais de 30.000m², 70m de altura, a emergir do rio Nerviio, destinado a exponenciar a oferta cultural da cidade, como se diz na língua franca do momento. Quanto à reversão do processo de deterioração da cidade são outros quinhentos, que ainda estão para ser avaliados. Proclamam os seus promotores que a área à volta está sendo “requalificada” – ou seja, como não poderia deixar de ser, está se valorizando (*business as usual*). De qualquer modo já se sabe que, se o afluxo de turistas tem superado as expectativas, segundo as estatísticas visitam a cidade apenas 5% dos que foram atraídos por aquele objeto estranho que, casualmente, é um museu, sem contar que a extravagância também é efêmera.

Gostaria de destacar ainda outro aspecto dessa negociação de que resultará a nova imagem da cidade. O que esta última anuncia? Em primeiro lugar, que a cidade tem um Gehry, assim como São Francisco tem um museu assinado por Mario Botta, Los Angeles, um Isosaki, mais um Richard Meyer etc., como aliás também Barcelona ou Frankfurt – todos membros do estrelato da arquitetura mundial, numa verdadeira ciranda de museus e arquitetos, onde os exemplos europeus, depois de arremedarem a fórmula americana, retornam aos Estados Unidos e assim por diante (Gehry além de ter o seu projeto do Disney

⁵² Em *La ciudad ante el 2000*, *op. cit.*

⁵³ Um dado nada desprezível (que me foi fornecido por Carlos Vainer): o BIRD está exigindo das nossas cidades “planos estratégicos” para conceder financiamento.

⁵⁴ Sobre estes exemplos, ver “Vendo Cidades”, de 1998, *op. cit.* Cf. também, de um ponto de vista apologético, um dos urbanistas responsáveis pelo Plano Estratégico de Bilbao: Eduardo Leira, “Il piano de una nuova città lineare per Bilbao: La costruzione della metropoli. Un Progetto Strategico”, in: *Casabella* n. 622, 1998.

Hall de Los Angeles desengavetado, assina pelo menos mais outros quatro museus americanos: um, em Biloxi, Mississípi, outro, no Tennessee, a ampliação da Galeria Corcoran, em Washington, e o novo Guggenheim de Nova York – afinal a ampliação que havia sido construída há poucos anos era arquitetonicamente inexpressiva, não obedecia aos novos padrões do *show biz*). Antes de fechar a roda, que é muito ampla, não poderíamos deixar de citar a nova Tate – tudo indica que a discreta Inglaterra também mudou de tom e resolveu acrescentar ao modesto anexo projetado por Stirling, um novo e imenso edifício (na escala mega das coleções, exposições e obras) – a antiga Usina de Energia Elétrica desativada, reciclada a um custo de mais de 200 milhões de dólares, no intuito de transformá-la no maior Museu de Arte Moderna da Europa. Como se vê o modelo Beaubourg ainda está fresco na memória dos empreendedores urbanos.

Portanto, a imagem estratégica de Bilbao está informando, através deste expediente – o Museu Guggenheim –, que existe doravante no País Basco uma real vontade de inserção nas redes globais, que sua capital deixou de ser uma cidade-problema e pode vir a ser uma confiável cidade-negócio. De fato, o que se dá mesmo a ver é o próprio emblema da credibilidade, os sinais emitidos por aquele consumado exemplar de maneirismo arquitetônico: materiais ostensivamente calculados para ofuscar pelo brilho *high tech*; atmosfera de vanguarda sugerida pelos volumes de corte desconstrucionista; ambiência introvertida de uma enclave para os *happy few*. Um ícone, enfim, do mundo dos integrados, no caso a indispensável janela dos altos serviços culturais se abrindo para o terciário avançado, sem o qual a mencionada vontade elegantemente arrivista de inserção não passaria de um voto piedoso.

Identificação paradoxal, para dizer o menos, pois o reconhecimento externo e interno buscado se daria em torno de um ponto de fuga tanto mais localmente aglutinador, como pretende, quanto mais se apresenta como uma verdadeira marca de extraterritorialidade, indiferentemente implantável em qualquer outro nó da malha global. Por isto mesmo é dita simbólica essa identidade estrategicamente planejada com os meios alta-

mente persuasivos da cultura arquitetônica da imagem, inflacionada por duas décadas de pós-modernismo. Quanto ao recheio do museu, ficará em grande parte por conta das coleções itinerantes do próprio Guggenheim – outra ocorrência em rede, cuja ressonância cultural local tampouco é relevante, ou melhor, se resume a filas de dobrar esquinas – dupla imagem da afluência que confirma o acerto do investimento nos serviços de alta visibilidade, de preferência em escala monumental. À vista de uma “sonda cultural” como esta (a expressão é de Francesco Indovina⁵⁵), uma agência internacional de avaliação de risco concluiria que no País Basco os governantes finalmente resolveram “pensar global para agir local”, como manda a boa gramática gerencial.

Lisboa

Indovina poderia acrescentar que o lançamento daquela sonda – um museu mais chamativo do que o seu acervo adventício – deve ter sido projetada como quem aproveita uma *ocasião* (rara em tempos de escassez, em geral vista como uma “fatalidade sistêmica”) para inclusive pôr em marcha processos banais de valorização especulativa e conseqüente expulsão-troca de populações. Estou me referindo a um artigo de 1996 republicado agora por ocasião da Exposição Mundial de Lisboa (1998), ela mesma ancorada num Grande Evento gerador de um *city marketing* em escala global. Como se sabe, trata-se de um imenso parque temático – algo como um mega-aquário comemorativo da expansão marítima do protocapitalismo europeu – na forma de um catálogo ao vivo do *star system* arquitetônico, aliás deliberadamente temperado por forte representação do país, pois se trata afinal também de promover internacionalmente, nesta vitrine excepcional, os valores emergentes do *sa-voir faire* local. Assim, tudo mais ou menos conforme o mesmo

⁵⁵ “Os grandes acontecimentos e a cidade ocasional”, em *Lisbon: World expo 98. Projects*, Blau, 1996. Sobre a “Euro 98” ver também: Revista *Projeto*, n. 223, ago. 1998.

paradigma nesta resposta “estratégica” à “sensação de crise” (e no caso de Lisboa então nem se fala, no que concerne a uma espécie de consciência nacional infeliz que remonta a séculos de “fracassomania”...) por meio de um Grande Evento internacional, aliás na seqüência de outro, sua promoção à condição de capital cultural européia em 1994. De acordo portanto com o novo paradigma, um acontecimento planejado para servir de embrião da reconversão urbana de uma vasta zona industrial e portuária de Lisboa. Ao lado das previsíveis variações “espetaculares” em torno dos temas marítimos e derivados, põe-se contudo o seguinte paradoxo: como “fazer cidade” mediante um evento excepcional – no caso uma exposição, mas poderia ser uma Olimpíada, uma Copa do Mundo etc. –, por definição destinado tradicionalmente a fazer a “não-cidade” (num certo sentido estamos novamente confrontados com as efêmeras cidades-feira..., como se pode constatar, dois anos mais tarde, ao visitar Lisboa).

Por onde se vê que é próprio de um projeto de cidade definido por um plano estratégico antes de mais nada chamar a atenção sobre si mesmo, nessa espécie de auto-reflexão publicitária. Resultante, segundo seus propagandistas, da “vontade identitária de inserção”, visto que é nessa vitrine-mostruário de arquitetura de última geração que a cidade aspirante a ocupar um nó estratégico na rede das cidades mundiais se faz reconhecer, enfim identificar, por uma marca que se apresente a si mesma como algo a confirmar sua condição ultramoderna: e, assim sendo, *qualquer* megaevento vem a calhar, não importa de que natureza seja – desde que não se perca a “ocasião”...

Conclui-se, pois, que a identidade que todos buscam é a rigor indiferente ao conteúdo sobre o qual se assentará. Assim, numa situação como essa, nada se expõe além da própria exposição, como é da natureza tautológica de um processo eternamente concentrado na autocontemplanção celebrativa. Quanto à imagem-identidade da capital em promoção, será tanto mais eficaz quanto se limitar a anunciar que afinal Portugal é Portugal.

E é sobre esse aspecto, à primeira vista surpreendente – uma identidade vazia, que a bem dizer não identifica nada,

quando deveria ser o contrário, ainda mais por alegar se apresentar forrada por matéria cultural e portanto simbólica –, que se detém Indovina, no artigo mencionado há pouco, para destacar o aparente contra-senso de um Plano Estratégico na origem de uma cidade propriamente “ocasional”, como chama tais surtos de renovação deflagrados quando se aproveita um Grande Evento, em geral valendo-se de “vazios urbanos”, como oportunidade para alavancar (com o perdão da má palavra) investimentos. Ao mesmo tempo, é justamente isto que diferencia o caráter gerencial do novo planejamento urbano de que estamos falando desde o início; vive-se à espreita de ocasiões... para fazer negócios! Daí a indiferença do evento ocasional (até de uma calamidade natural pode nascer a “ocasião” para preencher um “vazio urbano”, contraprova enfática do caráter formal de um modo de produção que precisa fazer abstração de qualquer conteúdo quando o que está em jogo é um processo de valorização como fim em si mesmo). Esses Grandes Eventos que em princípio demarcam um pólo de reconhecimento coletivo (e não estou dizendo que não logrem isso, só que num outro registro) perderam qualquer significado intrínseco, a única coisa que realmente importa é saber se estão em condição de movimentar milhares de pessoas e se permitem ou não construir centenas de milhões de metros cúbicos... Soa assim tanto mais absurdo um Plano Estratégico, ancorado num vazio urbano, que vise “reconstruir o sentido da cidade”! Salvo se o sentido da cidade for aquilo que se espera depois da falência das intervenções urbanas dos anos 1970, a saber, como observa mais uma vez nosso autor: o vazio que a grande ocasião permitirá preencher (embora continue vazio de sentido) nada mais é do que o terreno propício para os processos bem conhecidos de capitalização das cidades, ou também conhecidos como modernização estrito senso. A saber, modernizar não significa inovar socialmente com equidade, mas antes entulhar as cidades com obras que as façam parecer modernas, primeiro passo indispensável para as tornar rentáveis: arquitetura de materiais *high tech* – a mitologia exigida pelo espaço construído do terciário avançado – cujas fachadas sequer observam uma

relação direta com a realidade, pois se trata apenas de tornar visível (e impressionante!) o próprio “imaterial” a que se resumem os serviços de última geração prestados aos comandos ou subcomandos das redes empresariais. Digamos que o “cultural” é a expressão multiforme dessa mitologia da nova fronteira tecnológica e social transposta pela *Information Age*.

Berlim

Guardadas as diferenças, algo semelhante se passa atualmente em Berlim (embora o grande evento pareça ser bem menos efêmero: a transferência de uma capital). As proporções são evidentemente outras – superlativas. Ao menos do ponto de vista quantitativo, não há dúvida de que nada no mundo se equipara à reconversão de Berlim “reconquistada”. Mais de trezentos escritórios de todo o mundo foram mobilizados, com destaque, obviamente, para o referido *star system*: dos complexos multifuncionais da Postdamer Platz – Sony e Daimler-Benz, sob o comando de Murphey/Jahn, Rogers/Piano e outros mais, entre os quais estão sempre alguns escritórios alemães, sendo um dos mais presentes o do arquiteto Kollhoff (aliás, em Berlim, há quem fale no poder da “máfia” dos arquitetos, associados, obviamente, às empresas, a ponto de já terem passado para o noticiário policial)⁵⁶ – aos museus, embaixadas, escritórios, grandes magazines, prédios administrativos, cá e lá residências: tudo aí projetado para simbolizar não apenas a Alemanha unificada, com o patrocínio do Estado e da Municipalidade, mas o mundo do capitalismo globalizado e triunfante (ou, no mínimo, a maior potência da União Européia), transformando a antiga capital do Reich no maior *show-room* de arquitetura deste final de século (segundo alguns, menos entusiastas, um verda-

⁵⁶ Veja-se sobre o “cartel” dos arquitetos e outros bastidores: Eva Schweitzer, *Grossbaustelle Berlin, wie die Hauptstadt verplant Berlin*, Berlim, Ullstein, 1998 (que me foi indicado e parcialmente traduzido pela arquiteta Beatriz Kara José). Ainda sobre a arquitetura berlinense, ver o catálogo: *Neue Architektur. New Architecture – Berlin 1990-2000*, Berlim, jovis, 1998.

deiro bricabraque) e o símbolo mais enfático da liderança alemã (pelo menos européia). Como não poderiam faltar as velhas tradições berlinenses, reconstroem-se os velhos edifícios da Pariser Platz, mantêm-se o desenho urbano e, na medida do possível, restringem-se os gabaritos. Estranha combinação de ousadia e autoritarismo, numa reforma que, apesar de tudo, vem sendo criticada como extremamente conservadora! Irritado, Rogers reclamou que era impossível projetar para Berlim que não fosse um prédio quadrado, mas nem por isto deixou de construir um caixote-colagem-mostruário das soluções adotadas em outros projetos seus (apesar da disputa de alguns arquitetos e empreiteiras com a administração, ninguém quer ficar de fora).

Nesse contexto, não se poderia imaginar melhor lugar de onde observar a cidade do que, nada mais nada menos, a cúpula do Reichstag, entre as duas Berlins – um imenso domo de vidro sobre uma estrutura metálica projetada por um dos astros mais festejados da arquitetura *high tech* (afinal a Alemanha é a frente avançada da tecnologia européia), Norman Foster (só que um inglês...). Na verdade, ainda uma vez um híbrido: a tradicional arquitetura neoclássica (de Wallot), que domina a cidade desde Schinkel, combinada à arquitetura de ponta, internacional. Ao mesmo tempo, também, fazendo convergir o exterior e o interior do edifício, o parlamento, reunido por detrás das paredes do velho prédio, pode ser visto do alto através de um teto de vidro. Transparência da democracia, oferecida em espetáculo aos olhos do visitante embaixado. Não é por acaso também que a única área verticalizada – projetada para vir a ser a Manhattan da Nova Capital – seja justamente a região central da antiga cidade do leste. Enfim, o previsível clichê (nada como a reiteração para vender): a meio caminho entre o Leste e o Oeste, Berlim reposta no epicentro da Europa, e do mundo, no subtexto⁵⁷.

⁵⁷ Sobre isto ver o artigo do Senador para o Desenvolvimento, Peter Strieder, “Berlin, City of the future?”, in: *Stadtforum*, n. 36, jun. 1999.

E, no foco de tudo, a cultura⁵⁸: do patrimônio restaurado, com destaque para a ilha dos museus, ao esforço em reativar os lugares mais representativos da Berlim dos estereotipados anos 1920, como Postdamer Platz, Prenzlauer Berg, no leste, que volta a ser o bairro da boêmia artística, ou o velho Mitte, resultado da emigração de muitos dos jovens artistas, em especial os que viviam em habitações squaterizadas de Kreuzberg oeste, agora elevados à categoria de galeristas, estimulados pelos subsídios do governo⁵⁹. Além do mais, confirmando que o que se cultua na imagem promocional de uma cidade é ela mesma, a Bienal de Berlim, ao se renovar inteiramente, adotou como tema a própria Berlim (“Berlim/Berlim”)⁶⁰ – de modo que o visitante não perdesse de vista que o que está em jogo é a nova capital à procura de sua identidade (universal...). Tão oca quanto o domo, e incontestável quanto a certeza de que A é igual A.

Como no caso de Paris, não há, estritamente falando, nenhum Plano Estratégico por detrás da renovação de Berlim. E no entanto a fórmula é a mesma em todos os casos em evidência até aqui, qualquer que seja o nome de ocasião que se lhe dê. Não falta nenhum dos ingredientes do atual modo de fazer cidade, além do mais na escala gigantesca de uma capital com ambições imperiais: megaprojetos emblemáticos; urbanismo acintosamente corporativo, nenhuma grande marca global está ausente; gentrificações se alastrando por todo o canto; exibição arquitetônica em grande estilo; parques museográficos; salas de espetáculo agrupadas em complexos *multiservice* de aparato e muita, muita animação cultural 24 horas. Ou seja, continuamos na mesma.

⁵⁸ Como se pode ler num artigo do insuspeito Vargas Llosa, a antiga capital do Reich vai se transformando “na maior empresa (*sic*) arquitetônica e urbanística de que se tem memória”, informando que para elevá-la ao status simbólico de capital da União Monetária Européia, “a menina dos olhos de tal promoção (*sic*) foi a cultura”. “Cidade de Todos”, in: *O Estado de S. Paulo*, 11.10.98.

⁵⁹ Devo em parte estas informações sobre Berlim à arquiteta Beatriz Kara José.

⁶⁰ Cf. *Berlin!Berlin!*, de Marius Babbias e Beatrice von Bismark (org.), Taschenbuch, 1998.

6. Contaminações fatais

Tudo isso dito, recapitulo em duas palavras a singular comédia ideológica a que estamos assistindo. De um lado, urbanistas e arquitetos – na maioria dos casos, de clara ascendência progressista – projetando em termos gerenciais acintosamente explícitos, aliás apresentados como garantia da consistência do projeto, o que paradoxalmente lhe acrescenta um charme suplementar. De outro, o espetáculo surrealista oferecido por empresários e banqueiros enaltecendo, como nos bons tempos do contextualismo que se imaginava sinceramente dissidente, o “pulsar de cada rua, praça ou fragmento urbano”. Como se trata estrategicamente de uma parceria completa, não surpreende que também tenham se tornado todos parceiros no mesmo *jargão da autenticidade urbana*, que se poderia chamar, como sugerido, culturalismo de mercado. Como pudemos chegar a este ponto? É verdade que o momento é de ofuscamento generalizado e que se costuma aludir, a título de explicação sociológica, a uma reviravolta cultural em favor do mercado.

Digamos que a glamourização da economia de mercado, a ponto de se falar, com a desfaçatez dos vencedores, na ética como fator de produção, acaba convergindo com a crítica cultural à matriz produtivista da fase anterior, Movimento Moderno inclusive, de tal modo que a fluidez alegada pelo novo paradigma da comunicação está cada vez mais parecida com a novíssima flexibilidade requerida pelo mundo *produtivo* dos grandes negócios, que não por acaso se organizam em redes comunicacionais. Para encurtar: deu-se o que estamos vendo, algo como *um pensamento único das cidades*⁶¹ – em que se casam o interesse econômico da cultura e as alegações culturais do comando econômico – que ronda as cidades em competição pelo financiamento escasso no sistema mundial, e por isso mes-

⁶¹ Venho recorrendo a esta fórmula um tanto esdrúxula desde minha comunicação no Simpósio de 1998, referido em nota na abertura deste capítulo. Na ocasião procurava sugerir com ela algo como uma matriz conceitual comum na origem das novas estratégias urbanas.

mo compartilhado à revelia das preferências político-ideológicas dos administradores de turno. Num universo tão unidimensional assim, por certo não ocorrerá a ninguém considerar uma aberração histórica o programa suicida do capitalismo global.

*Post-scriptum**

Do ponto de vista de um país subdesenvolvido, há algumas coisas que não se pode deixar de lembrar, ao concluir, e que são aliás de experiência imediata, como por exemplo a grande heterogeneidade social, por oposição às sociedades mais orgânicas do capitalismo originário. Assim, parece muito menos plausível que num tal contexto alguém minimamente responsável – para dizer o menos – possa imaginar um governo de cidade que se limite basicamente a agenciar negócios, muito menos que se sinta à vontade propondo uma corrida competitiva em que é muito óbvio que uns se dão bem na exata medida em que outros se dão mal. É sabido que, num sistema cuja essência é a polarização e a permanente reinvenção das hierarquias, simplesmente não podem todos “vencer” – ou se “desenvolver”, para ficar no eufemismo – ao mesmo tempo, como aliás se pode ver no modo como vem sendo reproduzida a estratificação da economia mundial, e nela justamente a expansão altamente desigual da rede de cidades. Como estas desigualdades na periferia assumem proporções grotescas, e são além do mais atávicas, vêm da colônia, o que significa falar aqui em crescimento com justiça social? Como, sabendo como sabemos quais as condições que são impostas pelos tão cobiçados investidores, atrás de mercados solventes, trabalho desregulado e incentivos de toda ordem? Ou simplesmente, ao menos num primeiro momento, devemos nos contentar com políticas sociais compensatórias (como se diz) para neutralizar o choque desestruturante do engate nos

fluxos globais?⁶² Completando este raciocínio, alguns dos proponentes dessa nova fórmula para as cidades, embora reconheçam “buracos negros” na globalização, os apresentam como “patologias” que (como o próprio nome indica) sugerem uma normalidade possível, desde que se encontre a boa “articulação” (outra palavra mágica) entre poder local, empresas e entidades da tão celebrada sociedade civil⁶³. Afinal o capitalismo é suficientemente dinâmico, conforme se alardeia, e se mostra tão flexível, que até mesmo a polarização entre integrados e excluídos é ela mesma dinâmica – hoje de um lado, amanhã do outro, por assim dizer entrando e saindo à vontade da modernidade, como quem atravessa a fronteira entre o México e os Estados Unidos. Assim, bem entendida, a competitividade revelará a sua verdadeira face: competitividade combinada com conectividade, inovação, flexibilidade institucional, em suma, identidades locais “interagindo” com as redes globais, ou seja, num registro pós-nacional de “sinergias”⁶⁴, algo como o Concerto das Nações a que diziam aspirar as potências da Era Liberal.

Ora, a impressão que se tem é que, apesar da nova fraseologia interativa, estamos diante da reposição da armadilha clássica do subdesenvolvimento (ou seja, da modernização sem desenvolvimento, isto é, sem homogeneização social), a velha dualidade brasileira⁶⁵, elevada aliás agora a paradigma da polarização mundializada. Aliás, salta à vista antecipada do *skyline* do terciário avançado qual será o padrão que servirá de parâmetro para a valorização recuperadora, o estilo característico da riqueza, por definição não universalizável, do núcleo orgânico do sistema. Esta antena global tampouco irradiará socialmente também, como nunca foi o caso, noutros períodos de reprodução de nossa pobreza em massa, do padrão cosmopolita de con-

⁶² Cf. Castells e Borja, *op. cit.*

⁶³ *Ibid.* Ver especialmente o segundo volume da trilogia de Castells, *op. cit.*

⁶⁴ Ainda para ficar nos termos dos mesmos autores.

⁶⁵ Ver a este respeito o ensaio de Ermínia Maricato, neste mesmo volume: “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias...”

* Registro de uma intervenção oral na Bienal de Arquitetura, São Paulo, dezembro de 1999.

sumo das elites periféricas, a cujos requisitos a modernização vinha então atender. Sob este ângulo também se destaca o papel crucial desempenhado pela correspondente requalificação da “oferta cultural”: é preciso que fique claro nas duas pontas do processo, dos equipamentos culturais ao mecenato corporativo, qual o real destinatário da reconversão: o usuário solvente, para o qual o chamariz do serviço cultural de alto valor agregado constitui-se na sinalização decisiva. Sendo essa a matriz estrutural, qualquer política, dita ou não compensatória, de investimento social, estará sempre a reboque, com ritmo de maturação a conta-gotas. Novamente uma sociedade com duas velocidades, portanto. Dizer (com a melhor boa vontade do mundo) que justamente a ambição estratégica dos novos Grandes Projetos Urbanos é promover a “articulação” entre vanguarda e retaguarda (por solidariedade ética? cívica?) é ignorar que na verdade estes dois pólos – desde sempre “articulados” – são, tanto quanto as tão decantadas novas centralidades que pretendem estar induzindo, a expressão material e simbólica da concentração espacial de poder e riqueza exigida precisamente pelo comando das cadeias produtivas mundiais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES DE OLIVEIRA, Renan. “Nova York anuncia ofensiva contra sem-teto”, *O Estado de S. Paulo*, 22.11.99.
- ARANTES, Otilia. *O lugar da arquitetura depois dos modernos*. São Paulo, EDUSP, 1993, 1995 e 2000.
- . *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo, EDUSP, 1999.
- . “O cultural turn no discurso sobre a cidade”, em *Rua*, nº especial, NUDECRI-UNICAMP, 1999.
- . “Vendo Cidades”, *Veredas*, nº 36, Rio de Janeiro, dez. 1998.

- ARANTES, Paulo E. “Sofística da assimilação”, *Praga*, nº 8, São Paulo, HUCITEC, 1999.
- BABBIAS, Marius e Von BISMARCK, Beatrice (org.). *Berlin! Berlin!* Taschenbuch, 1998.
- BELL, Daniel. *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Londres, Heinemann, 1976/1979.
- BORJA e CASTELLS. *Local y Global*. Madri, Taurus, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. *La Distinction*. Paris, Minuit, 1979.
- CASTELLS, Manuel. *The Information Age*. Oxford/Malden, Blackwell Publishers, 1997-98, 3 vols. (trad. em port. pela Paz e Terra, 1999).
- DÉBORD, Guy. *La Société du Spectacle*. Paris, Gallimard, 1992.
- DEUTSCHE, Rosalyn. *Evictions*. Cambridge, MIT, 1996.
- FELDMAN, Sarah e KAYANO, Jorge (orgs.). *Avaliação de experiências de planejamento estratégico de cidades*. São Paulo, Polis, 1988, mimeo.
- FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo, Studio Nobel, 1995.
- FISCHER, Tânia (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- FURTADO, Celso. *A construção interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- GORZ, André. *Misères du présent, richesse du possible*. Paris, Galilée, 1997.
- GRAY, John. *Falso amanhecer – os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro, Record, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. “Les néo-conservateurs contre la culture”, *Praxis International*, jan. 1983 (republicado num *Temps Modernes* do mesmo ano).
- . “Modernidade versus pós-modernidade”, *Arte em revista*, nº 7, São Paulo, CEAC, 1981.
- HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva, 1995.

HALL, Stuart. "The centrality of culture", in: THOMPSON, Kenneth (org.). *Media and Cultural Regulation*. Londres, Sage, 1997.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.

INDOVINA, Francesco. "Os grandes acontecimentos e a cidade ocasional", em *Lisbon: World expo 98. Projects*, Blau, 1996.

JAMESON, Fredric. "Periodizando os anos 60", in: BUARQUE DE HOLANDA, Heloisa, *Pós-Modernismo e Política*. Rio de Janeiro, Rocco, 1991.

—. *Pós-modernismo: A lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo, Ática, 1996.

—. *Cultural Turn*. Londres, Verso, 1998.

JONAS e WILSON (orgs.). *The Urban Growth Machine, Critical Perspectives Two Decades Later*. Nova York, State University of New York Press, 1999.

KRANIAUSKAS, John. "Globalization is ordinary", *Radical Philosophy*, nº 90, 1998.

LEIRA, Eduardo. "Il piano de una nuova città lineare per Bilbao: La costruzione della metropoli. Un Progetto Strategico", *Casabella*, nº 622, 1998.

LOPES, Rodrigo. *Cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

LIPOVETSKY, Gilles. *L'Ère du Vide*. Paris, Gallimard, 1983.

LIMA Ricardo e REZENDE, Fernando (orgs.). *Rio-São Paulo, cidades mundiais*. Rio de Janeiro, IPEA, 1999.

LOGAN e MOLOTCH. *Urban Fortunes - The political economy of place*. University California Press, 1987.

OFFE, Claus. "A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise", *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984 (a edição alemã original é 1979).

PORTAS, Nuno. "L'emergenza del progetto urbano", *Revista Urbánística*, 110, Roma, giug. 1998.

RAMONET, Ignácio. *Geopolítica do caos*. Petrópolis, Vozes, 1998 (col. Zero à esquerda).

RENARD, Jacques. *Lélan culturel*. Paris, Puf, 1987.

Revista *Projeto*, nº 223, Agosto de 1998 (sobre a Expo 98).

RIGAUD, Jacques. *Libre Culture*. Paris, Gallimard, 1990.

SCHWEITZER, Eva. *Grossbaustelle Berlin, wie die Hauptstadt verplant Berlin*. Berlim, Ullstein, 1998.

SMITH, Neil. *The New Urban Frontier*. Londres, Routledge, 1996.

STRIEDER, Peter Strieder. "Berlin, City of the futur?", *Stadforum*, nº 36, jun. 1999.

VARGAS LLOSA, Mario. "Cidade de todos", *O Estado de S. Paulo*, 11.10.98.

VENUTI, Campos. *La terza generazione dell'urbanistica*. Milão, Franco Angeli, 1987/1994.

VVAA. *Barcelona espacio publico*. Ayuntamiento de Barcelona, 1993.

VVAA. *Barcelona, arquitectura y ciudad 1980-1992*. GG, 1990.

VVAA. *Barcelona, Espais Urbans, 1981-1991; Estudi de l'Eixemple*. Ayuntamiento de Barcelona, 1983-1988.

VVAA. *Barcelona, Metròpolis Mediterrània*. Ayuntamiento de Barcelona, 1988.

VVAA. *Barcelona. Una nueva estructura social*. Ayuntamiento de Barcelona, 1988.

VVAA. *La ciudad ante el 2000*. Ayuntamiento de Barcelona, 1990.

VVAA. *Neue Architektur. New Architecture - Berlin 1990-2000*. Berlim, jovis, 1998.

VVAA. *O futuro já chegou - eixo Tamanduathey*. Prefeitura de Sto. André.

VVAA. *O município no século XXI, cenários e perspectivas*. São Paulo, CEPAM, 1999.

VVAA. *Urbanisme a Barcelona, Plans cap al 92*. Ayuntamiento de Barcelona, 2ª ed., 1988.

WACQANT, Loïc. "Ce vent punitif qui vient d'Amérique", *Le Monde Diplomatique*. Abr. 1999.

ZUKIN, Sharon. *Landscapes of power. From Detroit to Disney World*. University of California Press, 1991.

—. *Loft Living, Culture and Capital in Urban Change*. News Brunswick, Rutgers University Press, 1989.

—. "Paisagens urbanas pós-modernas", *Revista do Patrimônio*, n° 24, 1996.

—. "The city as a Landscape of Power", in: BUDD e WHIMSTER, *Global Finance and Urban living*. Londres, Routledge, 1992.

—. *The Cultures of Cities*. Cambridge, Blackwell, 1995.

Carlos B. Vainer

Pátria, empresa e mercadoria

Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*

1. A nova questão urbana: produtividade e competitividade

Entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário está o do chamado *planejamento estratégico*. O modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o *sucesso* de Barcelona¹.

* Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no VII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, realizado em Porto Alegre, em maio de 1999.

¹ No grupo que neste trabalho designamos *catalães* destacam-se Manuel de Forn e, sobretudo, Jordi Borja, seja no exercício de consultoria, seja na produção de textos em que se difundem, junto com a experiência de Barcelona, as virtudes do novo modelo. Em certa medida, também integra o grupo Manuel Castells, que tem produzido vários trabalhos, inclusive um livro, em co-autoria com Jordi Borja.

Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School², o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. Assim, por exemplo, Bouinot e Bermils afirmam a necessidade da “transposição da *démarche* estratégica para a gestão urbana” porque as cidades vêm sendo desafiadas por “mutações idênticas” às vividas pelas empresas (Bouinot & Bermils, 1995, p. 12). Para Borja, “as cidades se conscientizam da mundialização da economia e da comunicação” e, em consequência, “se produz crescente *competição* entre territórios e especialmente entre seus pontos nodais ou centros, isto é, as cidades” (Borja, 1995, p. 276). Em Castells é ainda mais clara a ênfase na caracterização da *démarche* estratégica como uma imposição do ambiente de concorrência, inclusive interurbana, incerto e instável:

“A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo *exigem* o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração” (Castells, 1990, p. 14 – grifo do autor).

Se durante longo período o debate acerca da *questão urbana* remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a *nova questão urbana* teria, agora, como nexos central a problemática da *competitividade urbana*.

“Quando a liberalização do mercado preside o desenvolvimento da economia global e a privatização, e os mercados financeiros se tornam rotina, as cidades necessitam:

- *Competir* pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial;
- *Competir* na atração de novas indústrias e negócios;
- *Ser competitivas* no preço e na qualidade dos serviços;
- *Competir* na atração de força de trabalho adequadamente qualificada” (World Economic Development Congress & The World Bank, 1998, p. 2 – grifo do autor).

Difícilmente se poderia exagerar quanto à relevância de uma discussão séria e rigorosa deste modelo de planejamento urbano. De um lado, é praticamente total o comprometimento de agências de cooperação e instituições multilaterais em sua difusão e de seus conceitos básicos, de que são exemplos recentes: a) a publicação de alentado volume sobre a experiência de Barcelona, pela Oficina Regional para América Latina e Caribe do Programa de Gestão Urbana, constituído e financiado pela Agência Habitat das Nações Unidas, PNUD e Banco Mundial (Borja, 1995); b) a encomenda, feita pela Agência Habitat das Nações Unidas, para que Jordi Borja e Manuel Castells produzissem um documento de análise e propostas especialmente para a Conferência Habitat II (Istambul), em que retomam vários de seus trabalhos anteriores e em que apresentam, para além de análises e propostas, verdadeiras receitas para a aplicação do modelo (Borja & Castells, 1997).

De outro lado, impressiona o número crescente de cidades que, no Brasil, e na América Latina em geral, vêm contratando os serviços de consultoria dos catalães e de seus discípulos, ou utilizando seus ensinamentos. Finalmente, a par dos catalães, vários são os autores, planejadores e consultores internacionais que vêm aplicando conceitos e modelos muito parecidos.

Nas três próximas seções deste trabalho, com base em textos de alguns dos principais porta-vozes do planejamento estratégico urbano entre nós, busca-se: a) mostrar que seu discurso se estrutura basicamente sobre a paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma *mercadoria*, a cidade é uma *empresa*, a cidade é uma *pátria*; b) analisar o sentido e a efi-

² Para uma ampla e detalhada revisão crítica dos conceitos e modelos aplicados em diversas escolas de planejamento estratégico empresarial, ver Mintzberg, 1994.

cácia de cada uma dessas analogias na construção de um *projeto de cidade*. Ao longo de todo o trabalho, e particularmente na seção final, se procura evidenciar que este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania. Subjacente ao exercício analítico está a intenção de discutir se, e até que ponto, é aceitável a postulação dos propugnadores do planejamento estratégico urbano de que sua adoção seria o *único meio eficaz* para fazer frente às novas condições impostas pela globalização às cidades e aos poderes locais; ou se, ao contrário, esta proposta estará, nos próximos anos, obrigada a disputar o mercado de modelos com alternativas capazes de oferecer outros valores e projetos ideais de cidade.

2. Cidade-mercadoria: a cidade-objeto de luxo

“A mercadotecnia da cidade, *vender a cidade*, converteu-se [...] em uma das funções básicas dos governos locais...” (Borja & Forn, 1996, p. 33 – grifo do autor).

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos.

A cidade, porém, reconhecerão mesmo seus mais convictos vendedores, é certamente a mais complexa de quantas mercadorias jamais existiram. Nestas condições, *o que é que, afinal de contas, se vende* quando se põe à venda uma cidade?

A resposta não é fácil, pois, na verdade, ela depende de quem se tem em vista como comprador. Conforme sejam as ca-

racterísticas dos compradores visados, os atributos a serem vendidos seriam diferenciados: idosos podem querer calma e grande número de serviços médicos, religiosos podem preferir grande concentração de lugares de retiro e prece, jovens podem estar buscando certos tipos de entretenimento e lazer etc.

Alguns dos mais respeitados especialistas no chamado *marketing urbano* enfatizam a necessidade de, a partir do diagnóstico das características de cada cidade e dos infinitos mercados nos quais ela pode ser *vendida*, examinar adequadamente o tipo de consumidor virtualmente sensível aos atributos locais que a cidade oferece ou pode vir a oferecer (Kotler, Haider, Rein, 1994). Esta não é, no entanto, a posição dos autores aqui analisados. Para eles, a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança... (Borja & Forn, 1996, p. 34).

“... tão logo uma região do mundo se articula à economia global, dinamizando a economia e a sociedade locais, *o requisito indispensável* é a constituição de um centro urbano de gestão e serviços avançados, organizados, *invariavelmente*, em torno de um aeroporto internacional; um sistema de telecomunicações por satélite; hotéis de luxo, com segurança adequada; serviços de assistência secretarial de inglês; empresas financeiras e de consultoria com conhecimento da região; escritórios de governos regionais e locais capazes de proporcionar informação e infraestrutura de apoio ao investidor internacional; um mercado de trabalho local com pessoal qualificado em serviços avançados e infraestrutura tecnológica” (Borja & Castells, 1997, p. 37 – grifos do autor)³.

³ Ascher (1994, p. 85) apresenta uma lista praticamente idêntica das qualidades a serem vendidas.

Frente a diagnóstico tão universal, não fica difícil entender por que as propostas constantes de todos os planos estratégicos, sejam quais forem as cidades, pareçam-se tanto umas com as outras: todos devem vender a mesma coisa aos mesmos compradores virtuais que têm, invariavelmente, as mesmas necessidades.

Entre estes compradores virtuais, é evidente a preferência pelos investidores internacionais:

“O governo local deve promover a cidade *para o exterior*, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e *usuários solventes* à cidade e que facilitem suas ‘exportações’ (de bens e serviços, de seus profissionais etc.)” (Castells & Borja, 1996 – grifos do autor).

Tem-se aqui o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômicas propugado pelo receituário neoliberal para o conjunto da economia nacional: o mercado externo e, muito particularmente, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é o que qualifica a cidade como mercadoria. O *realismo* da proposta fica claro quando nossos pragmáticos consultores deixam claro que esta abertura para o exterior é claramente seletiva: não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos *visitantes e usuários solventes*⁴.

Mas não basta disponibilizar os atributos e recursos infra-estruturais e simbólicos que constituem, em última instância, os valores de uso que o grande capital transnacional reconhece na mercadoria cidade; é necessário, além disso, mais que nunca, inspirar-se em Barcelona, cujo plano estratégico con-

⁴ O fechamento das fronteiras urbanas a *visitantes e usuários insolventes* certamente se funda no mesmo tipo de visão da cidade e do mundo: o direito à cidade, neste caso, passa a ser diretamente proporcional ao índice de solvência dos estrangeiros e visitantes. Aquilo que, de certa maneira, já é uma realidade, transforma-se agora em projeto, em estratégia de promoção da cidade.

templou “uma grande operação de *city marketing*” (Borja, 1995, p. 27)⁵.

“Convém enfatizar a necessidade de realizar estas atuações [de *marketing*] mediante ‘produtos’ como por exemplo: programa de construção de hotéis, campanhas promocionais mediante ofertas turísticas integradas, projetos culturais, *venda de imagem de cidade segura e/ou atrativa*⁶, campanhas específicas de atração de investidores e congressistas etc.” (Borja & Castells, 1997, p. 192 – grifos do autor)⁷.

A venda da imagem de cidade segura muitas vezes vai junto com a venda da cidade justa e democrática. No diagnóstico produzido pelo Plano Estratégico do Rio de Janeiro, com a assessoria de consultores catalães, a cidade é apresentada como “laboratório de experimentação e aperfeiçoamento democrático, baixa intolerância racial e exemplo de harmonia social (*sic!*)”

⁵ Em pesquisa desenvolvida pela *Corporate Location*, em 1993, sobre a *performance* das cidades, uma pergunta específica referia-se ao *marketing*: “Como as cidades se promovem a si mesmas?” É interessante registrar a forma como Bouinot & Bermils relatam o resultado da apuração das respostas a esta pergunta: “Barcelona, o que não é verdadeiramente uma surpresa, chega ao topo do pódio, seguida respectivamente de Berlim, Lion e Paris” (Bouinot & Bermils, 1995, 25). A presença de grande número de catalães no mercado de consultoria urbana certamente é um dos resultados comerciais dessa “grande operação de *city marketing*”.

⁶ Nunca é demais lembrar que a oferta de uma imagem de cidade segura não necessariamente depende de que a cidade seja, de fato, segura para os que nela habitam; sempre é possível criar cordões de isolamento e áreas de segurança para os visitantes. Em citação anterior a menção a *hotéis de luxo com segurança adequada* é uma evidente sugestão de que se deve oferecer aos visitantes (de luxo) uma taxa de segurança superior à taxa de segurança média oferecida aos habitantes da cidade e aos visitantes (sem luxo).

⁷ Também neste ponto é praticamente a mesma a posição de Ascher: “Na perspectiva da concorrência interurbana para atrair as empresas, todas essas características devem estar reunidas em proporções diversas, em um ou mais produtos urbanos bem na ‘mira’ do mercado das cidades; esses produtos devem ser divulgados e apresentar boa ‘imagem’. Nesse sentido [acrescenta o francês, agora em oposição aos catalães] o sucesso mais notório é, sem dúvida, o da cidade de Montpellier, que serve de referência, até mesmo de modelo, a numerosos tomadores de decisões locais” (Ascher, 1994, p. 85).

(Plano Estratégico do Rio de Janeiro, p. 20)⁸. A preocupação com a imagem atinge seu paroxismo entre os estrategistas carioca-catalães quando o diagnóstico aponta como um dos problemas a “*forte visibilidade da população de rua*” (Plano Estratégico do Rio de Janeiro, p. 50): a miséria estrategicamente redefinida como problema paisagístico (ou ambiental)⁹.

Coerentes com a visão expressa no Plano Estratégico do Rio de Janeiro, Borja & Castells comentam que a “pobreza urbana e a marginalização”, como parte do que chamam de “entorno social”, “condicionam ou influem consideravelmente nas decisões dos agentes econômicos, na atratividade da cidade” (Borja & Castells, 1997, p. 133).

Poder-se-ia explorar um pouco mais a maneira como a transformação da cidade em mercadoria (de luxo) repercute no olhar lançado sobre a pobreza. A transfiguração da pobreza em *ambiente* foi explicitamente formulada pelos catalães, quando incluíram no que chamam de *entorno social* “o peso da pobreza”. Os pobres são *entorno* ou *ambiente* pela simples razão de que não se constituem, nem os autóctones, nem os virtuais imigrantes, em demanda solvável. Em todos os níveis, tanto do ponto de vista concreto (infra-estruturas, subsídios, favores fiscais, apoios institucionais e financeiros de todos os tipos) quanto do ponto de vista da imagem, não resta dúvida: a mercadoria-cidade tem um público consumidor muito específico e qualificado.

Apenas a título de ilustração de quão exigente pode ser este tipo de cliente, nada melhor do que listar alguns dos critérios que a Euronews¹⁰ utilizou para selecionar a cidade onde iria implantar seu centro de produção e emissão: acesso da cidade

⁸ Em outras passagens, não muitas, o Diagnóstico reconhece a existência de desigualdades, mas, via de regra, silencia esse tipo de problema. A esse respeito, ver, neste livro, Vainer, Carlos B., “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao ‘Plano Estratégico’ da Cidade do Rio de Janeiro”.

⁹ Para uma análise do Plano Estratégico do Rio de Janeiro deste ponto de vista, ver Vainer, 1996.

¹⁰ Consórcio reunindo 12 cadeias de televisão européias.

candidata a partir das capitais européias por via aérea, rodoviária e ferroviária; recursos em telecomunicações terrestres e por satélite; condições infra-estruturais para as edificações previstas (superfícies, energia, climatização, isolamento acústico, telefonia, estacionamentos etc.); condições de acessibilidade da área de implantação das edificações (acesso ao centro e aos bairros residenciais, transportes coletivos); garantia de moradia para o pessoal empregado em condições financeiras favoráveis; legislação do trabalho; custo de vida; equipamentos culturais e esportivos; apoio financeiro, subvenções e avais bancários; legislação financeira e fiscal (Bouinot & Bermils, 1995, p. 41).

Em síntese, pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes e usuários solváveis*.

Sempre se poderia indagar: e aqueles indivíduos e grupos que não têm solvabilidade para adquirir esse produto de elite em que se transfigura a cidade planejada estrategicamente? Mas esse é um outro problema...

3. Cidade-empresa: democracia direta da burguesia ou ditadura gerencial?

A representação da cidade-coisa, da cidade-objeto, da cidade-mercadoria (de luxo) coexiste com uma outra em que a cidade aparece como sujeito – sintático, isto é, lógico: “As cidades em competição buscam por todos os meios aumentar seu poder de atração para manter ou desenvolver sua capacidade de inovação e difusão” (Borja & Forn, 1996, p. 33).

Esta cidade, que saiu da forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa. Assim, “as cidades européias competem (*como grandes empresas*) para atrair investimentos e tecnologia, e portanto

empresas multinacionais que possam transferi-la” (Borja & Forn, 1996, p. 33 – grifo do autor).

Em certo sentido, e como já sinalizado na primeira seção, a analogia cidade-empresa constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico de seu território natal (a corporação privada) para o território (público) urbano. Nem sempre, porém, esta transposição é fácil, e alguns autores chamam a atenção para a necessidade de algumas adaptações:

“A transposição *inelutável* da *démarche* estratégica, nascida no universo da gestão privada, não poderia resultar de um simples jogo de decalcomania” (Bouinot & Bermils, 1995, p. 13 – grifos do autor).

Apesar da advertência, e de alguns esforços para escapar à mesmice dos textos consagrados à matéria, Bouinot & Bermils mostram-se incapazes de desvendar o significado da operação de transposição, reduzindo as dificuldades a problemas de natureza gerencial, operacional e metodológica:

“Adaptações profundas se impõem, ao menos por três razões, no tocante respectivamente à cultura que preside a escolha dos instrumentos de gestão, ao objeto da ação e, enfim, aos critérios de decisão” (Bouinot & Bermils, 1995, p. 13).

Os catalães, por seu lado, não parecem preocupados com este tipo de *problema teórico*. Para eles, “as grandes cidades são as multinacionais do século XXI” (Borja & Castells, 1997, p. 190). Ecoam, assim, a mesma fraseologia empolada e pretensiosa de dirigentes políticos europeus:

“Personalidades do porte de Maragall¹¹ (presidente do Conselho de Municípios e Regiões da Europa) e Delors (presidente da Comissão Européia) definiram as Eurocidades como ‘as multinacionais européias’ ou ‘*la force de frappe*’ européia” (Castells & Borja, 1996, p. 153).

Não é a primeira vez que, para efeito de seu planejamento, a cidade toma como protótipo a empresa privada; de fato, todo o urbanismo modernista teve como modelo ideal a fábrica taylorista, com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos estandardizados.

“Lendo a Carta de Arenas, cremos às vezes estar lendo uma transposição quase direta das teses de Taylor ao urbanismo [...] *A cidade adquiriu o caráter de uma empresa* estudada de antemão e submetida ao rigor de um plano geral... a cidade não será mais o resultado desordenado de iniciativas acidentais [...] O acaso cederá ante a previsão, o programa sucederá a improvisação” (Ascher, 1995, p. 87 – grifos do autor)¹².

O precedente não deve servir, porém, para minimizar as inovações trazidas pela difusão do modelo (pós-moderno?) estratégico. Com efeito, enquanto o modelo modernista acionava noções e conceitos cuja universalidade parecia inquestionável – racionalidade, ordem e funcionalidade –, agora é a cidade, em seu conjunto e de maneira direta, que aparece assimilada à empresa. Produtividade, competitividade, subordinação dos fins à lógica do mercado, eis os elementos que presidem o que Harvey chamou de *empresariamento da gestão urbana* (Harvey, 1996)¹³.

¹² “Como Taylor, Le Corbusier, que o cita com frequência, é obcecado pela desordem, pela perda de tempo, pelos rodeios; na cidade moderna, como na fábrica taylorizada, não se cogita flunar fora dos locais permitidos, cada qual reservado a sua ‘função’. É preciso racionalizar, simplificar, medir, organizar cientificamente” (Ascher, 1995, p. 87).

¹³ “... parece ter surgido um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm de ser obtidos por cidades que assumam um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico” (Harvey, 1996, p. 49). Aliás, a posição de Harvey é curiosa e inesperadamente moderada frente ao processo de *empresariamento* das cidades e mereceria uma discussão à parte. De um lado, inspirado numa análise discutível da experiência de administrações trabalhistas, que qualifica de socialistas, de cidades inglesas, Harvey adere à tese de que não há alternativas (Harvey, 1996, p. 50). De outro lado, e talvez ainda mais surpreendente, o autor sugere que este tipo de processo poderia vir a favorecer uma transição socialista (idem, p. 50).

¹¹ Prefeito de Barcelona desde 1982.

No modelo modernista, o que seduziu e inspirou os urbanistas na empresa foi a unidade de produção: são os princípios de organização da produção que são transpostos para o plano urbano. Agora, os neoplanejadores se espelham na empresa enquanto unidade de gestão e negócios. Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado *a regra e o modelo* do planejamento e execução de suas ações. Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado. É o próprio sentido do plano, e não mais apenas seus princípios abstratos, que vem do mundo da empresa privada.

Nesta operação encontramos pelo menos uma das pistas para entender o estratégico pragmatismo de nossos teóricos-consultores, para quem o realismo constitui uma das grandes vantagens do novo modelo em relação ao chamado modelo normativo e compreensivo, culpado de utopismo ou idealismo – quase sempre identificados à intervenção voluntarista do Estado.

O *market lead city planning*, porém, a exemplo do *neoliberalismo realmente existente*, não abre mão de uma clara e decisiva intervenção estatal... desde que voltada para os interesses constituídos e dominantes no mercado. Nesta direção, comentando a política urbana tatcheriana, Ascher observa:

“Na verdade, não se tratava de abandonar toda intervenção pública e sim de fazer com que ela dependesse das exigências dos atores privados. O governo britânico promoveu, então, uma orientação do planejamento urbano como meio de acompanhamento do desenvolvimento urbano ‘espontâneo’, encarregada de criar condições que permitissem a intervenção dos atores privados onde eles ainda o desejassem e de atuar onde a lógica privada não pudesse resolver sozinha um problema de organização de infra-estrutura” (Ascher, 1994, p. 86).

Nossos especialistas, homens afeitos à teoria e à prática, certamente rejeitariam horrorizados esta referência ao tatcherismo, e certamente grande é a distância que os separa daquela

era brutal e heróica em que o projeto neoliberal ainda lutava por afirmar seus pressupostos. Hoje, superados os principais obstáculos e legitimada a necessidade pragmática de curvar-se às realidades do mercado, pode-se abandonar a carranca da dama de ferro. Os pressupostos do *market lead city planning*, porém, permanecem vigentes:

“A concepção liberal de planejamento urbano está presente, provavelmente, em muitas das políticas urbanas na França; todavia, ela não aparece sempre de forma explícita nem é executada de forma tão caricata quanto o foi pelo governo Thatcher” (Ascher, 1994, p. 86).

Como assegurar que a cidade-empresa, planejada e gerida estrategicamente como uma empresa, alcance a eficácia, isto é, a produtividade e a competitividade que se esperam de uma empresa? A melhor solução, aqui como em outras situações similares, é recorrer a quem entende do *métier* – se de empresa se trata, convoquem-se os empresários; se o assunto é *business*, melhor deixá-lo nas mãos de *businessmen*. O relatório de uma conferência promovida por organismo ligado ao Banco Mundial é explícito:

“A mensagem-chave dessa conferência foi que, enquanto o *setor privado deve liderar as estratégias econômicas locais*, uma agência facilitadora (governamental ou de parceria público-privada) se faz necessária para prover informação e criar diálogo entre os investidores privados, as instituições de educação e treinamento, os serviços provedores (infra-estrutura e setor financeiro) e o próprio governo” (Urban Partnership & The TWU Urban Division, 1998, p. 4).

Lógica implacável: um novo conceito de planejamento impõe novos atores; o *market lead city planning* exige que os protagonistas das ações e decisões sejam os mesmos que protagonizam as peripécias do mercado. A *parceria público-privada* assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão.

Para evitar qualquer dúvida, Borja é absolutamente claro: “O Plano Estratégico é seguramente a formalização mais acaba-

da da cooperação público-privada” (Borja, 1995, p. 16). Daí a incansável insistência na necessidade da “articulação público-privada tanto na definição de objetivos e programas como na execução de linhas de ação e de projetos e na gestão de serviços” (Borja & Forn, 1996, p. 46)¹⁴.

O projeto de superação da “separação rígida entre o setor público e o privado” (Castells & Borja 1996, p. 159) não deixa margem a dúvidas: a expressão *privado*, apesar de uma ambigüidade permanentemente acionada, não se refere a interesses, indivíduos ou grupos *privados* em geral; tampouco remete ao *privado* enquanto esfera da vida social, em que estaria associada à idéia de particular, íntimo, pessoal – em oposição ao público. Se este fosse o sentido e o entendimento, o uso da expressão (na passagem citada e em tantos outros discursos sobre *parceria*) contemplaria todos os cidadãos, uma vez que todos os cidadãos são, na condição de indivíduos, portadores de interesses privados. Mas abandonemos a ilusão: ao propor o fim da *separação rígida entre o setor público e o privado*, é outra coisa que se tem em vista – *privado* aqui é, claramente, o interesse privado dos capitalistas e, neste sentido, comparece no mesmo campo semântico de expressões como *iniciativa privada*, *privatização* e outras, que evocam ou remetem a capital, capitalistas, empresários capitalistas.

Assim, o fim da *separação rígida* quer dizer, em bom catálogo, participação direta, sem mediações, dos capitalistas e empresários nos processos de decisão referentes ao planejamento e execução de políticas... até que ponto não seria abusivo continuar, a esta altura, a qualificá-las de públicas? A constituição de diferentes tipos de agências públicas com participação privada – ou vice-versa –, o surgimento de novos tipos de associação empresarial com o aporte de capitais por parte do poder públi-

co para financiar empreendimentos de grupos empresariais privados, várias são as formas de construção de novos e mais ágeis mecanismos de transferência de recursos – financeiros, fundiários, políticos – para grupos privados (cf., por exemplo, Compans, 1998; Dreyfuss & Marchand, 1995, p. 74)¹⁵.

A introdução de uma clara qualificação de quais grupos e interesses privados estão sendo contemplados, para além de elucidar a natureza das *parcerias* propostas, remete à institucionalização de diferentes tipos de cidadãos e diferentes tipos de intervenção no processo de elaboração e execução das estratégias. A analogia cidade-empresa desliza, suave e sutilmente, para uma analogia cidade-empresários. O que explica certamente que Forn y Foxà refira-se à participação, em Barcelona, de grupos com “escassa relevância estratégica” (Forn y Foxà, 1993, p. 11) e indique que os projetos por eles propostos foram incorporados apenas para não excluí-los.

O que nos parece central extrair destas leituras é que a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados.

A constituição e legitimação da nova cidadania conferida aos *segmentos estratégicos* caminha *pari passu* com a destituição dos grupos com “*escassa relevância estratégica*”. A cida-

¹⁴ A primeira frase de uma apresentação da experiência de Barcelona é a seguinte: “O objetivo da apresentação é intentar descrever os processos que permitiram a transformação econômica e urbanística de Barcelona por meio da utilização de duas grandes ferramentas: a cooperação público-privada e a planificação estratégica” (Forn y Foxà, 1993, p. 2).

¹⁵ “Muito da parceria público-privada decantada hoje em dia se resume a uma subvenção a consumidores afortunados, a firmas e funções de comando para que permaneçam na cidade às custas do consumo coletivo local da classe operária e dos pobres” (Harvey, 1995, p. 127).

de-empresa está obrigada a ser realista, conformar-se às tendências do mercado e não pode dar-se ao luxo de produzir planos utópicos. A cidade-empresa atua no mercado de cidades e deve ser competitiva, ágil, flexível... Os controles políticos são estranhos a um espaço social onde o que conta é a produtividade e a competitividade, e onde o que vale são os resultados. O resgate da antinomia eficácia/eficiência x controle político certamente evocará em muitos leitores sombrias lembranças.

“As formas de gestão e de contratação devem assegurar a agilidade e a transparência e responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social e não de controle político ou burocrático” (Castells & Borja, 1996, p. 159).

Como qualificar o processo em marcha? Se se toma a experiência do Rio de Janeiro, em que um consórcio empresarial e associações patronais, em *parceria* com a Prefeitura, conduziram o processo de maneira absolutamente autoritária e fechada à participação de *segmentos de escassa relevância estratégica*, talvez se devesse falar de *democracia direta da burguesia*¹⁶. Numa outra direção, poder-se-ia enfatizar a passagem do despotismo tecnoburocrático com pretensões racionalistas para a ditadura gerencial com pretensões a produtivizar a cidade e os cidadãos.

Seja como for, é certo que a analogia cidade-empresa supõe, ao mesmo tempo que propõe, a despolitização da cidade, transformada em “lugar de inscrição territorial de formas de gestão, e não mais suporte de identidade política” (Dreyfuss & Marchand, 1995, p. 73). Sob a égide do *urbanismo de resultados* (Ascher, 1994, p. 94), o espaço da cidade “não é mais pensado no plano político senão em termos de gestão; não é mais construído como território de exercício da democracia local” (Dreyfuss & Marchand, 1995, p. 73).

Resta examinar de que maneira o planejamento estratégico equaciona e soluciona o problema de sua construção política

co-institucional, nos marcos de um discurso que reiteradamente fala na necessidade da vitalização dos poderes locais.

4. A cidade-pátria: o consenso como princípio e fim

A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto *polis*. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista está escrito: “*No admittance except on business*” (Marx, 1971, p. 178). Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei.

Como construir política e intelectualmente as condições de legitimação de um projeto de encolhimento tão radical do espaço público, de subordinação do poder público às exigências do capital internacional e local? Talvez nada seja mais consistente e reiteradamente enfatizado nos textos aqui analisados que a necessidade do *consenso*. Sem consenso não há qualquer possibilidade de estratégias vitoriosas. O plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto.

Na verdade, esta condição está como que pressuposta desde o início, pois o discurso, a todo tempo, tratou a cidade como uma unidade: a cidade *compete*, a cidade *deseja*, a cidade *necessita*. Enquanto se discute se as cidades competem ou não, e o que elas desejam, aceita-se, como natural, a instauração da cidade como sujeito – sujeito simples, coeso, sem qualificação. Por um ato de nomeação, como diria Bourdieu, pretende-se instaurar socialmente a existência daquilo que no discurso, *a priori*, se supôs existente¹⁷.

¹⁶ Para um relato e avaliação crítica do processo de elaboração do Plano Estratégico do Rio de Janeiro, ver, neste livro, Vainer, Carlos B. “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao ‘Plano Estratégico’ da Cidade do Rio de Janeiro”.

¹⁷ Neste ponto, as reflexões de Bourdieu (1989) sobre o regionalismo podem ser de grande interesse, pois em ambos os casos, não obstante suas especificidades, busca-se construir a unidade sobre uma base territorial.

“O ato da magia social que consiste em tentar trazer à existência a coisa nomeada pode resultar se aquele que o realiza for capaz de fazer reconhecer à sua palavra o poder que ela se arroga por uma usurpação provisória ou definitiva, o de impor uma nova visão, uma nova divisão do mundo social: *regere fines, regere sacra*, consagrar um novo limite” (Bourdieu, 1989, p. 116).

A construção política do projeto ideológico não está ausente da reflexão dos catalães. Ao contrário, ocupa aí lugar de destaque, e está estruturada em dois elementos solidários: a necessidade de uma *consciência de crise* e o *patriotismo de cidade*.

Cidadãos reféns da crise

Em vários e diferentes textos, é recorrente a afirmação de que o sucesso de Barcelona teve como ponto de partida uma aguda e generalizada consciência de crise.

“Na velocidade da mudança intervém uma diversidade de fatores, tais como: uma consciência aguda de *crise urbana*, comparada pelos principais atores públicos e privados. A degradação do centro histórico e a congestão do centro moderno eram processos muito visíveis e que afetavam negativamente os principais atores e a maioria dos cidadãos. A debilidade da infra-estrutura urbana [...] era sentida tanto pelos agentes profissionais e empresariais como pelos residentes ou usuários da cidade. Nos bairros populares e de classe média se desenvolveu uma forte demanda social reivindicativa, que requeria respostas imediatas no novo contexto democrático. A crise da base econômica tradicional [...] acentuou a urgência de respostas urbanas [...] que, ademais, contribuíram para a reativação econômica e do emprego” (Borja, 1995, p. 8).

A mesma idéia aparece na passagem seguinte, na qual, para além da experiência de Barcelona, estariam sendo consideradas outras tantas experiências de *idades ganhadoras*:

“Em todas as cidades o projeto de transformação urbana é a somatória de três fatores: a) a *sensação de crise* aguda pela conscientização da globalização da economia; b) a negociação entre os atores urbanos, públicos e privados e a geração de liderança local (política e cívica); c) a vontade conjunta e o consenso público

para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural” (Castells & Borja, 1996, p. 156 – grifo do autor).

O passo seguinte é transformar em modelo o que se supõe ser o ensinamento da experiência universal. Assim, em texto intitulado “Planes Estratégicos. Guía Metodológica, Comunicación y Marketing”, anexado ao já referido documento de trabalho produzido para a Conferência de Istambul, encontra-se a seguinte formulação:

“A proposta de um plano estratégico requer de entrada uma série de condições, entre as quais destacamos as seguintes: vocação expansiva da cidade (em curso ou como projeto); existência de atores urbanos que aceitam a articulação; *sensação generalizada de crise* de crescimento ou de perda de oportunidades que permite superar os enfrentamentos entre atores relacionados com os conflitos do dia-a-dia; liderança (unipessoal e compartida)” (Borja & Castells, 1997, p. 166 – grifo do autor)¹⁸.

Em todas as passagens aqui reproduzidas, como em muitas outras de mesmo teor, constata-se uma clara associação entre, de um lado, o *sentimento (ou consciência) de crise* e, de outro lado, o efeito útil produzido, qual seja, as condições para uma trégua nos conflitos internos ou, se se preferir, para a paz social interna.

“Se não há consciência de crise, dificilmente se pode encontrar um consenso público-privado operativo. Os desacordos sobre o imediato se impõem sobre o acordo de fundo” (Forn y Foxà, 1993, p. 11).

É interessante observar que, para os autores citados, não é a crise em si o elemento decisivo, mas sim sua percepção. Trata-se aqui das condições subjetivas da trégua e da paz sociais, da abdição, por parte de diferentes atores (todos?), de seus interesses particulares... Somente assim um projeto unitário, coeso, legítimo e universalmente aceito poderá ser levado adiante.

¹⁸ Ao final do anexo citado está indicado como fonte Jordi Borja, Consultores Europeos Asociados. *Documento de trabajo*, 1995, o que sugere o objetivo operacional do texto.

Da união pela salvação urbana ao patriotismo de cidade

Mas o *sentimento de crise*, é sabido, pode ser passageiro. Como construir sobre base tão frágil, instável mesmo, uma unidade e um consenso que necessitam perdurar, incólumes, sem brechas? A resposta está na transformação do *fugaz sentimento de crise* num consistente e durável *patriotismo de cidade*. Assim, entre os três princípios que devem orientar a ação, está destacado:

“geração de um patriotismo da cidade que permita a seus líderes, atores e conjunto da cidadania assumirem com orgulho seu passado e seu futuro e, especialmente, a atividade presente em todos os campos” (Borja & Forn, 1996, p. 46).

Na mesma linha, em outro texto, dentre as quatro principais tarefas do governo local encontramos:

“Cabe ainda ao governo local a promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de *‘patriotismo cívico’*, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental e simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população” (Castells & Borja, 1996, p. 160 – grifo do autor).

Na verdade, um dos elementos essenciais do planejamento estratégico é a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto de cidade. Vê-se que, curiosa e paradoxalmente, o *patriotismo de cidade*, ao contrário do *sentimento de crise*, não é condição, mas resultado do sucesso do próprio projeto – na verdade, é simultaneamente resultado e condição. A unidade que se pressupunha no discurso unitário sobre a cidade é a unidade que se pretende construir. O paradoxo realizado: o plano estratégico fala em nome de uma cidade unificada cuja construção pretende engendrar através da promoção do patriotismo.

Com tal objetivo, o urbanismo monumentalista patriótico é reentronizado, produzindo ao final do século XX os novos arcos do triunfo do capital transnacionalizado. A instrumentalização imediata e consciente das tecnologias urbanísticas e ar-

quitetônicas, bem como de capitais, para mobilizar consciências, é claramente enunciada como tendo por objetivo primeiro alimentar o *patriotismo cívico*.

“Os monumentos e as esculturas (pelo que representam e pelo prestígio de seus autores), a beleza plástica e a originalidade do desenho de infra-estruturas e equipamentos ou o cuidadoso perfil de praças e jardins proporcionam dignidade à cidadania, fazem a cidade mais visível e reforçam a identidade, incluindo o patriotismo cívico de sua gente” (Borja, 1997, p. 14)¹⁹.

Uma vez conquistada a trégua social pelo sentimento generalizado de crise, a promoção sistemática e planejada do patriotismo de cidade constitui vetor estratégico da reprodução das condições da paz social no contexto da cidade-empresa e, agora também, da cidade-pátria.

“Criar consciência ou patriotismo de cidade – eis o elemento-chave para o estabelecimento, em *bases permanentes*, da co-operação público-privada e para a posterior difusão do pensamento estratégico entre os agentes econômicos e sociais da cidade” (Forn y Foxà, 1993, p. 6).

Banir a política da cidade competitiva e pacificada

Reformadas as metodologias de planejamento urbano, revolucionados os conceitos de cidade, restauradas a unidade e a identidade de todos os cidadãos com sua cidade e com seu projeto empresarial, qual o sentido da *política*? Ingressamos, por assim dizer, no terreno da reforma político-institucional, em que serão asseguradas as condições, agora sim, estáveis e permanentes da produtividade e da competitividade.

Para começar, é necessário expressar, em nível político-institucional, a paz social instaurada na pátria urbana reconciliada

¹⁹ Os outros argumentos a favor de um urbanismo monumentalista de cunho instrumental são: a) a estética faz parte da promoção da qualidade do próprio governo local e difunde qualidade na cidade, favorecendo a geração de “deveres e comportamentos cívicos na população” (o que poderíamos chamar de urbanismo disciplinador); b) cria símbolos da cidade, favorecendo o *marketing* urbano e contribuindo, desta forma, para atrair investidores.

sob a égide do empresariamento – afinal de contas, o novo modo de planejar constitui oportunidade para um “projeto consensual que transcenda um pouco o campo das filiações político-partidárias e que possa garantir aos investidores a permanência de certas escolhas” (Ascher, 1994, p. 91). A despolitização planejada é, ela também, como se vê, parte das garantias oferecidas aos *parceiros privados*.

Castells & Borja, também preocupados em assegurar a continuidade da gestão municipal, defendem a “supressão dos impedimentos à reeleição e/ou prolongamento dos mandatos de quatro para seis anos” (1996, p. 164). O banimento dos confrontos partidários encontra aqui uma outra justificativa:

“O confronto cidadão não corresponde ao que ocorre entre os partidos nacionais. Seria desejável que os partidos políticos se abstivessem de concorrer, como tais, às eleições municipais” (Borja, 1995, p. 26).

O argumento acima sugere fortemente que as opções a que estão confrontados os cidadãos são distintas daquelas a que estão confrontados os cidadãos: enquanto estes se dividiriam quanto a visões ideológicas, projetos de sociedade e prioridades nacionais, os cidadãos estariam acima (ou além) destas pugnas. Em outros termos, o debate sobre as prioridades e o projeto de cidade não têm nada a ver com o debate acerca da natureza, prioridades e projeto de sociedade!²⁰

Nestas condições, a liderança urbana ganha uma conotação particular: ela passa a encarnar a trégua e a unidade, situando-se, necessariamente, acima dos partidos e das paixões. É necessário um “*governo local forte, representativo, eficaz e estável e com capacidade de liderança*” (Borja & Forn, p. 46). O projeto político-institucional parece coerente com a idéia de um projeto de cidade imposto pela crise e pelo realismo, e do qual, portanto, não há como discordar (a não ser aqueles ci-

tadinos antipatrióticos, é óbvio!). Nestas condições, a individualização de lideranças carismáticas torna-se elemento estruturador do próprio projeto.

Novamente encontra-se a mesma e típica *démarche*, que vai da experiência de Barcelona, passa por outras cidades e se transforma em princípio normativo do modelo. Assim, entre os fatores que contribuíram para o *sucesso* de Barcelona estaria “uma forte liderança personalizada do prefeito” (Borja, 1995, p. 10). Em determinado momento, a presença ou não de prefeitos com “forte personalidade e dinamismo” passa a ser explicativa dos sucessos e fracassos: “Lisboa, com Sampaio, e Barcelona, com a emblemática figura de Maragall, são bons exemplos” de que “difícilmente encontraremos uma resposta positiva se não houver uma liderança personalizada, e, em muitos casos, a figura dos prefeitos é decisiva” (Castells & Borja, 1996, p. 156).

Um governo forte, personalizado, estável, apolítico, carismático, expressando a vontade unitária de toda uma cidade de manter a trégua e a coesão interna, a fim de afrontar, com base num projeto competitivo e no patriotismo cívico, as outras cidades. Examinando as relações estabelecidas pelo prefeito com a população na cidade de Montpellier, constantemente invocada, quase tanto como Barcelona, como modelo a ser seguido, Dreyfuss & Marchand indagam se se pode falar no nascimento de um *bonapartismo urbano*:

“Montpellier, cuja população saiu principalmente das camadas médias, encontrou em seu prefeito um porta-voz e lhe confiou o futuro da cidade [...] A escolha do prefeito se fez assim fora de toda consideração da filiação partidária do candidato. Ela se apóia sobre a capacidade do ‘homem providencial’ para representar o futuro da cidade, o melhor possível seus interesses, em face das apostas locais... e nacionais...” (Dreyfuss & Marchand, 1995)²¹.

²¹ Em outra passagem do mesmo texto, os autores sugerirão a presença de uma “derivação monárquica do poder municipal”, ou ainda uma “presidencialização do papel do prefeito” (Dreyfuss & Marchand, p. 100), sinalizando, de um lado, a dificuldade de classificar a natureza do processo político em curso e, ao mesmo tempo, afirmando que se trata, seja o que for, de um processo essencialmente despolitizador e autoritário.

²⁰ Não deixa de ser paradoxal que a vida urbana possa estar tão alheia a um mundo do qual ela é, segundo estes autores, protagonista e “motor do desenvolvimento econômico” (Castells & Borja, 1996, p. 153).

Tendo invocado em sua origem a necessidade de descentralização do poder, e sua conseqüente democratização na esfera municipal, o planejamento estratégico urbano e seu *patriotismo de cidade* desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania. A reivindicação de poder para as comunidades e coletividades locais, conquistada numa luta travada em nome do autogoverno, se consuma como abdicação em favor de chefes carismáticos que encarnam o projeto empresarial. A cidade conquistou parte dos recursos políticos antes concentrados no poder central, mas não realizou o sonho do autogoverno.

Nesse contexto, os chamados à participação mal encobrem que seu pressuposto é a adesão à utopia mercantil de uma cidade unida pela produtivização e competição²². O compromisso patriótico de não romper a unidade necessária ao bom andamento dos negócios nos quais a cidade está engajada, a abdicação do poder a um chefe carismático, a estabilidade e a trégua assim conquistadas, seriam o preço a pagar pelo privilégio de disputar, junto com outras tantas dezenas ou centenas de cidades, o direito de ser escolhida como localização dos próximos investimentos, das próximas feiras, da próximas convenções.

²² Expressiva do conceito de participação partilhado pelos consultores catalães foi a forma como se construiu o consenso no caso do diagnóstico pelo Plano Estratégico do Rio de Janeiro. Os membros do chamado Conselho da Cidade tiveram 20 dias para discutir e propor emendas a um documento que alinhava nada menos de 268 tendências, 180 pontos fortes e 193 pontos fracos; dentro deste prazo, deveriam propor emendas que respeitassem a estrutura do documento. Qualquer discordância quanto à estrutura do documento, como a sugestão de novos capítulos ou seções, seria considerada uma manifestação de falta de compromisso com o processo e, conseqüentemente, excluiria o proponente do processo. A esse respeito, ver, neste livro, Vainer, Carlos B., "Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao 'Plano Estratégico' da Cidade do Rio de Janeiro".

5. City x Polis

Percorrido o roteiro inicialmente anunciado, esta conclusão poderia ser consagrada a contrapor cada uma das afirmações ou análises propostas pelos planejadores estratégicos. Seria porém excessivamente longo para uma conclusão e poderia representar a perda de oportunidade para refletir acerca de alguns nexos e estratégias discursivas que se buscou desvendar.

Em primeiro lugar, não há como desconhecer a centralidade da idéia de *competição entre cidades* no projeto teórico e político do planejamento estratégico urbano. É a constatação da competição entre cidades que autoriza a transposição do modelo estratégico do mundo das empresas para o universo urbano, como é ela que autoriza a venda das cidades, o emprego do *marketing* urbano, a unificação autoritária e despolitizada dos cidadãos e, enfim, a instauração do patriotismo cívico.

Um primeiro e interessante questionamento da idéia de competição entre cidades ou territórios vem de Bouinot & Bermils, que, apesar de seu compromisso global com o modelo, não deixam de perceber que esta competição entre cidades constitui, em certa medida, a forma através da qual se manifesta a competição entre empresas à busca de localizações vantajosas (1995, p. 17).

Porter, por sua vez, do alto de sua autoridade de papa do planejamento estratégico, rejeita a idéia, afirmando que não são os países (cidades, regiões) que competem, mas sim as empresas e setores industriais que aí têm suas bases de operação (*home base*). Em conseqüência, para Porter, o máximo que se poderia afirmar é que alguns países (regiões, cidades) oferecem um ambiente favorável à competitividade de determinados setores industriais (Porter, 1990).

Uma outra e interessante posição está sugerida por Harvey, que identifica no processo descrito como de *competição* entre territórios e regiões um mecanismo que leva as cidades a se alinharem "à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista" (Harvey, 1996, p. 56). Nesta direção, ao seguirem os ensinamentos e diretrizes dos consultores catalães e generalizarem a

oferta das infra-estruturas e serviços necessários à implantação de corporações transnacionais, as cidades estariam, simultaneamente: a) barateando, pela concorrência, o custo destes serviços para os seus *consumidores*; b) aumentando a liberdade de circulação e a fluidez, isto é, a liberdade de escolha e margem de manobra dos consumidores de localização, uma vez que estes teriam à disposição um número cada vez maior de cidades com os atributos locais indispensáveis²³.

O face-a-face com um discurso que transfigura incessantemente o sentido e a função lógica (sintática) da cidade não parece ser fácil. O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurge travestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade-pátria que emerge, oferecendo a paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos. Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual opera como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo se contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme a ocasião e a necessidade.

Esperamos que esta estratégia discursiva não impeça de vislumbrar, graças à sucessiva e sistemática contraposição dos conceitos e imagens acionados, que a participação proposta se funda na negação da cidadania: consumidor de mercadorias, acionista de empresa ou patriota orgulhoso, o cidadão planejado estrategicamente está condenado a ver desaparecer o espaço

²³ Discutindo as condições em que uma empresa pode conquistar uma vantagem competitiva sustentável no interior de um setor industrial, Porter insiste que, nos setores em que a concorrência se dá através da oferta homogênea de um bem e a disputa através de preços, o verdadeiro ganhador acaba sendo o consumidor. Alternativamente, setores nos quais a concorrência tem como elemento central a diferenciação são aqueles que oferecem os maiores prêmios às empresas (Porter, 1996). Aplicando a análise de Porter à estratégia competitiva dos catalães, veremos que a proposta de competirem todas as cidades no mesmo mercado, oferecendo as mesmas infra-estruturas e serviços, como defendem os autores aqui analisados, constitui mecanismo de transferência líquida de recursos locais para o bolso das empresas em busca de localização.

e a condição de uma cidadania desde sempre contestada no projeto moderno. De um lado, a *city*, impondo-se à cidade como espaço e objeto e sujeito de negócios; de outro lado, a *polis*, afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço do encontro e confronto entre cidadãos.

Ali onde a mercantilização do espaço público está sendo contestada, ali onde os cidadãos investidos de cidadania politizam o cotidiano e quotidianizam a política, através de um permanente processo de reconstrução e reapropriação dos espaços públicos, estão despontando os primeiros elementos de uma alternativa que, por não estar ainda modelada e consolidada, nem por isso é menos promissora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCHER, François. "Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce", *Cadernos IPPUR*, ano VIII, n. 1, abr. 1994, p. 83-96.

—. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.

BOUINOT, Jean & BERMILS, Bernard. *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*. Paris, Armand Colin Editeur, 1995.

BORJA, Jordi (ed.). *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento, 1997.

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

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa/Rio de Janeiro, Difel/Bertrand, 1989.

CASTELLS, Manuel. *The world has changed: can planning change?* (Keynote Speech, ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, 1990, mimeo.

CASTELLS, Manuel & BORJA, Jordi. "As cidades como atores políticos", *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, jul. 1996, p. 152-166.

COMPANS, Rose. "Parceria público-privado na renovação urbana da Zona Portuária do Rio de Janeiro", *Cadernos IPPUR*, ano XII, n. 1, jan.-jul. 1998, p. 79-101.

DREYFUSS, Laurence & MARCHAND, Alain. "Gouvernement local et légitimation: vers des républiques urbaines?", *Futur Antérieur*, n. 29, Paris, Harmatton, 1995/3, p. 71-102.

FORN Y FOXÀ, Manuel de. Barcelona: estratégias de transformación urbana y económica. S.l, mimeo., 1993.

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

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

KOTLER, P; HAIDER, D.H. & REIN, I. *Marketing público*. São Paulo, Makron Books, 1994.

MARX, Karl. *Le capital. Critique de l'économie politique*. Livre Premier. Paris, Editions Sociales, 1971, v. 1.

MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning. Reconciling roles for planning, plans, planners*. Nova York/Toronto, The Free Press/Maxwell Macmillan Canada, 1994.

PLANO ESTRATÉGICO da Cidade do Rio de Janeiro. *Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro*. S.l., s.d.

PORTER, Michael. *The competitive advantage of nations*. Nova York/Londres, The Free Press, 1990.

—. "What is Strategy", *Harvard Business Review*, n. 6, nov.-dec. 1996, p. 61-78.

URBAN Partnership & The TWU Urban Division. *The urban dialogues. Learning events summary notes*. S.l, 1998.

VAINER, Carlos B. *Participation, Poverty and Environment in the Strategic Plan for the City of Rio de Janeiro*. Conference on Urban Change, the Environment and Poverty, Cornell University, Ithaca, Nova York, jun. 1996, mimeo.

WORLD Economic Development Congress & The World Bank. World Competitive Cities Congress. *Executive Summary Document*. Washington, DC, mimeo., 1998.

Os liberais também fazem planejamento urbano?

Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”*

Meu discurso é o da ordem. O eleitorado conservador encampou minha candidatura e entre eles sou imbatível. Vou mostrar que é possível ser transformador pela direita.

(Cesar Maia, Prefeito do Rio de Janeiro, *Jornal do Brasil*, 10/2/1995).

Informações preliminares

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro* (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais¹ instau-

* Uma primeira versão deste trabalho, apresentada durante a II Semana de Planejamento Urbano e Regional, promovida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi publicada na revista *Proposta*, ano 24, nº 69, p. 28-34, junho/1996.

¹ Dentre as 46 empresas e associações, membros do consórcio, destacam-se 5 bancos, 4 empresas imobiliárias e de obras públicas, 10 shoppings centers, 4 empresas estatais federais (Banco do Brasil, Petrobrás, Vale do Rio Doce e Embratel), Sindicato de Empresas de Transporte de Passageiros do Município do Rio de Janeiro, Associação de Hotéis de Turismo, Texaco, Unysis, jornal *O Globo*. A presença da Prefeitura no consórcio ocorria através de uma empresa municipal – IPLANRIO.

raram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã², de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, era instalado o Conselho da Cidade – “instância maior do *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*”, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo prefeito.

Além do Consórcio Mantenedor, do Comitê Executivo e do Conselho da Cidade, a estrutura do PECRJ contempla um Conselho Diretor, diante do qual responde o Comitê Executivo. O Conselho Diretor, cuja composição passou por pequenos ajustes ao longo do tempo, tem entre seus membros empresários individuais e representantes de associações empresariais, reitores das principais universidades da cidade, empresas jornalísticas, o Secretário de Urbanismo do município, o Secretário Estadual de Planejamento³ e *personalidades*⁴. A presença popular parece ficar por conta de um senhor que responde pela alcunha de Mamão, representante da XVI Região Administrativa (Rocinha).

Em 20 de janeiro de 1995, o Conselho da Cidade, reunido na sede da ACRJ, homologou o Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro, o qual, no mesmo dia, como foi fartamente noticiado pela imprensa, o prefeito entregaria ao presidente da República, em visita à cidade. Como também veicularam os meios de

comunicação de massa, o presidente, recém-eleito, após lembrar que era *carioca da gema*, comprometeu-se a investir na cidade e a apoiar todas as iniciativas que contribuíssem para reverter o esvaziamento e a degradação da Cidade Maravilhosa⁵.

Na etapa seguinte foram montados grupos de trabalho para definir os projetos prioritários em diferentes áreas de interesse, sendo o resultado desta etapa consolidado em documento final – o *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro* – homologado pelo Conselho da Cidade em 11 de setembro de 1995.

O que significa o *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*? O que se pode esperar de um processo de planejamento deflagrado e liderado por empresários e dirigentes governamentais – em primeiro lugar, o prefeito – cuja renitente vocação liberal parece, em tudo e por tudo, avessa à ação planejadora na cidade? Qual o significado, sentido e eficácia do que poderíamos, à espera de uma melhor qualificação, designar de padrão liberal de planejamento urbano? Como confrontar este modelo de ação planejadora (?) em que o discurso da participação parece, finalmente, realizar o ideal de um espaço público aberto a todos os componentes da cidade?

Sem pretender esgotar este conjunto de questões, é objetivo destas notas contribuir para sua discussão através da sistematização da experiência e das reflexões acumuladas durante o período em que, na qualidade de representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ – fui membro do chamado Conselho da Cidade. Nesta linha exploratória, a seção II será consagrada a um relato (essencialmente descritivo) das metodologias utilizadas no encaminhamento do *processo de planejamento* e modalidades de organização da *participação da sociedade*. A seção III será consagrada ao relato das dificuldades encontradas para articular entidades sindicais e associações

² A empresa catalã contratada é a TUBSA (Tecnologies Urbanas Barcelona S.A).

³ Somente passou a haver representação do Governo Estadual após as eleições de 1994, quando o candidato do PSDB, Marcelo Alencar, foi eleito; enquanto o governo estadual esteve sob hegemonia brizolista, não houve qualquer participação – não sabemos se por recusa ou por falta de convite.

⁴ A título de exemplificação dos curiosos critérios para composição do Conselho Diretor, cabe mencionar que a Sra. Aspásia Camargo, que compunha inicialmente o Consórcio Mantenedor como representante do IPEA, uma vez tendo assumido funções no Ministério do Meio Ambiente, Amazônia Legal e Recursos Hídricos manteve sua presença (como representante do Ministério?). Há também outro tipo de *personalidades* no Conselho da Cidade, como o demonstram as presenças, entre outras, da Sra. Sandra Cavalcanti e do Sr. Nelson Carneiro, tradicionais políticos conservadores.

⁵ É sempre bom lembrar que, a esta época, o Governo Federal já dava mostras de sua *boa vontade*, pois, desde o período pré-eleitoral, numa espécie de intervenção branca, o exército encontrava-se engajado em operações de cerco a favelas e bairros populares, criando um clima favorável a seu candidato, como se ele fosse o campeão da segurança pública.

populares com vistas à definição de uma ação unificada frente ao processo deflagrado pelo PECRJ. Ao final (seção IV), alinhámos algumas observações gerais sobre o contexto em que emerge este padrão de planejamento (?) e buscamos sugerir uma pauta de discussão para aqueles que, como nós, aprenderam a desconfiar de consensos e unanimidades.

A produção planejada do consenso

Cena 1

No nobre cenário oferecido pelos jardins internos do Palácio Itamaraty, o movimento daquela manhã ensolarada e fresca certamente surpreende os heráldicos cisnes, aposentados desde a transferência da capital para Brasília. Quem são, talvez se perguntem? São os homens bons (e também mulheres) da cidade, os cidadãos: empresários engravatados, personalidades da sociedade carioca, políticos e altos funcionários da burocracia estatal, dirigentes de organizações não governamentais festejadas pela mídia, jornalistas pautados que se acotovela para ouvir a última palavra do sociólogo que lidera a Campanha da Cidadania contra a Miséria e a Fome. Eles já se conhecem, encontram-se quotidianamente em outros cenários. São brancos, polidos, bem vestidos – elegantes, enfim. Aqui e ali alguns desconhecidos sentem-se suficientemente à vontade para aproximar-se do farto bufê e partilhar do desjejum. A sessão de instalação do Conselho da Cidade vai começar. Todos já se credenciam, isto é, assinaram a lista de presença e receberam pastas e crachás. Hino Nacional e, logo a seguir, o coral que entoia “Cidade Maravilhosa”. Discursam o presidente da ACRJ e o presidente da FIRJAN. Aplausos. É a vez do secretário municipal de urbanismo⁶. Aplausos. Eles nos falam da viabilidade da cidade e da

⁶ O secretário municipal de urbanismo, a quem parece ter cabido a iniciativa de trazer a assessoria catalã para a elaboração do plano estratégico, era Luís Paulo Conde, que sucedeu a César Maia na Prefeitura, numa eleição que a todos surpreendeu tanto por não ter qualquer experiência eleitoral anterior quanto por ser, inicialmente, muito pouco conhecido do eleitorado, num processo similar ao que levou Celso Pita à prefeitura de São Paulo.

importância dos cidadãos se unirem para recuperar a cidade. Dizem do vanguardismo e pioneirismo da cidade, que será a primeira, no Hemisfério Sul, a ter um plano estratégico. É a vez do Dr. Jordi Borja, presidente da empresa consultora Tecnologias Urbanas Barcelona S.A.: retórica erudita de um acadêmico calejado, entremeada de elogios às potencialidades da cidade e ao espírito criativo de seu povo – Barcelona também é aqui. O diretor-executivo do PECRJ traça um quadro da ascensão e declínio do Rio de Janeiro, para concluir ressaltando suas vantagens comparativas nesta era de competição e globalização. O prefeito toma a palavra para, de forma solene, instalar o Conselho da Cidade. Imediatamente, o locutor oficial convida os conselheiros a dirigirem-se às escadarias do jardim, onde será tirada, como constava da programação, uma foto histórica.

A composição do Conselho da Cidade é ampla: mais de 300 membros. Dentre estes é possível contar cerca de 20 entidades associativas populares e sindicatos, bem como algumas instituições acadêmicas. Muitas empresas, o Lyons Club, a Liga Independente das Escolas de Samba, o Tijuca Tênis Clube, organizações não governamentais para todos os gostos... À primeira vista, temos aí uma razoável, embora não proporcional, representação do espectro social e cultural da cidade. Os critérios, no entanto, não são nada claros: há indivíduos (*personalidades*), empresas, entidades representativas, lado a lado.

Mas, ao final, é o que ficará evidente, isso não é muito importante: a função do Conselho da Cidade é meramente simbólica. Na verdade, “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, o conselho somente se reunirá para homologar documentos preparados pelo Comitê Executivo e previamente aprovados pelo Conselho Diretor. Homologatório, o Conselho da Cidade é suposto representar, a cada etapa do plano, a consolidação dos consensos. Os *conselheiros* não interferem nem na composição do Conselho Diretor, nem nas orientações e escolhas do Comitê Executivo. O conselho não constitui, de fato, um organismo coletivo, mesmo porque, como esclareceu o Diretor Executivo em um debate público no qual foi interpelado acerca dos procedimentos e da falta de democracia

no processo, seria “*impossível administrar o debate num coletivo tão heterogêneo*”. Com esta preocupação estritamente operacional, decidiu-se que a tarefa *administrativa* de discutir e deliberar deveria ficar a cargo de coletivos mais homogêneos: o Comitê Executivo e o Conselho Diretor.

O processo de elaboração e aprovação do diagnóstico é ilustrativo dos procedimentos adotados pelo PECRJ. O Comitê Executivo estruturou Grupos de Trabalho, eles também compostos a seu arbítrio. Acadêmicos, funcionários governamentais e empresários trabalharam para estabelecer o Diagnóstico que orientará o estabelecimento das *Linhas Estratégicas*. Foi também contratada uma empresa consultora que, em vários casos, subcontratou consultores individuais. Todos os grupos tiveram que trabalhar segundo uma metodologia precisa, seguindo a orientação catalã: identificar tendências, pontos fortes e pontos fracos⁷. O Comitê Executivo organizou tudo isso num estranho documento, encaminhado para sugestões dos “conselheiros da Cidade”, em que, segundo diferentes temáticas, foram alinhados nada menos de 268 *tendências*, 180 *pontos fortes* e 193 *pontos fracos*. Os Conselheiros receberam tal documento com a orientação de encaminharem suas sugestões de emendas no prazo de 20 dias, sendo “*o silêncio sobre qualquer dos itens interpretado como aprovação do texto proposto*”. Não foi permitido qualquer questionamento quanto à própria estrutura e orientação geral do documento, tendo os conselheiros sido advertidos de que toda e qualquer sugestão deveria estar “*referenciada à estrutura classificatória do documento*”.

⁷ Esta metodologia, apresentada por vários dos técnicos envolvidos com o PECRJ como um verdadeiro achado catalão, não é senão a aplicação de um dos instrumentos básicos do planejamento estratégico, tal qual foi concebido e modelado na Harvard Business School, o chamado SWOT – sigla para Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats). A esse respeito, ver, por exemplo: Mintzberg, Henri. *The rise and the fall of strategic planning*. Toronto, The Free Press, 1994; Siembieda, William. *Adaptation and application of strategic planning in the public sector*. 1994, mimeo. (Working Paper, Center for Research and Development, School of Architecture and Planning, University of New Mexico).

Cena 2

No dia 20 de janeiro, sob a proteção de seu padroeiro, a cidade se reúne na ágora, ou melhor, na Associação Comercial, para aprovar seu autodiagnóstico. Convocado para homologar, o Conselho nem mesmo é convidado ao ritual da votação. O alcaide proclama, em nome de todos, que a cidade se reconhece no diagnóstico. As mesmas personagens da Cena 1. O mesmo bufê. O mesmo clima bon enfant de auto-satisfação e confraternização. Venceu-se mais uma etapa. A cidade se reconstrói, unificada em torno do consenso da cidadania.

Destaque-se que, além dos infinitos pontos fortes e fracos, o Conselho da Cidade homologou igualmente um certo número de *Linhas Estratégicas*. Que estas *Linhas Estratégicas* não constassem do documento encaminhado previamente ao exame dos conselheiros não constitui obstáculo ao consenso homologatório. Mesmo porque, como afirma o documento do PECRJ, o consenso é *natural*:

“Verificou-se existirem, portanto, Linhas Estratégicas consensuais. Isto é *natural*, uma vez que a realidade urbana apresenta diversidades, mas é também uma totalidade, na percepção das pessoas. Ao mesmo tempo, é desejável, pois as ações a empreender exigirão, na sua grande maioria, o esforço de todos os agentes sociais” (o grifo é nosso – C.B.V.)⁸.

Além de brasileiro, Deus é também carioca... e, por esta razão, ajuda a cidade e os cidadãos a encontrarem sua vocação e escolherem seu destino de forma consensual. Aliás, como todos sabem, o consenso, muito além de desejável e necessário, é também natural.

⁸ Registre-se que, em momentos posteriores, o Comitê Executivo não hesitou em alterar o enunciado das Linhas Estratégicas homologadas pela “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. Mas, afinal de contas, quem se importa quais sejam as Linhas Estratégicas do Plano Estratégico?

Não pretendo examinar em detalhe o conteúdo e significado do diagnóstico aprovado. É uma peça, porém, que mereceria um estudo particular. O formato de apresentação, em que se sucedem tendências, pontos fortes e pontos fracos da cidade torna o texto praticamente indiscutível e incontestável. Este formato, ao que tudo indica, é decorrência da própria metodologia que foi imposta aos grupos de trabalho temáticos. Virtude máxima de tal metodologia, ela permite gerar *consensos* pela simples agregação das posturas e proposições dos diversos participantes; quando há divergências, encontra-se uma forma de contemplar os diferentes enunciados. A preocupação não é, nem de longe, com a construção de uma perspectiva global e abrangente, analítica e problemática: trata-se simplesmente de agregar percepções, em diferentes graus de generalidade e escalas.

Em nenhum momento, porém, fica claro como se deve avaliar tendências, pontos fortes e pontos fracos. Não fica claro se é um ponto forte ir a favor da corrente ou se, ao contrário, o positivo é ir contra a corrente – digo, tendência. Uma única ilustração é suficiente para mostrar como esta ausência de enunciação de critérios e parâmetros confere à metodologia a tão desejada flexibilidade:

- a) Entre as tendências globais o documento identifica a tendência à informalização, à precarização e terceirização do emprego.
- b) Entre os pontos fortes, vem alinhada a terceirização, em curso por iniciativa da Prefeitura, dos serviços públicos.
- c) Entre os pontos fracos é citado o alto grau de informalização do emprego na cidade.

É evidente o arbítrio na atribuição de valores; na verdade, à falta de explicitação dos critérios e das estratégias alternativas possíveis, o que se tem é a pura e simples afirmação, em nível absolutamente vulgar, do senso comum neoliberal a respeito do que seja bom e ruim, positivo e negativo. A terceirização é boa, a informalidade é má... e as tendências? Bom, aqueles que não são especialistas em planejamento estratégico devem, a esta altura, perguntar-se: para que serve a identifica-

ção das tendências, se já se sabe, de antemão, o que é bom e o que é ruim, o desejável e o indesejável? E, para ser mais direto: de que serve o diagnóstico?

Na verdade, ele não deve ser levado a sério pelo que afirma acerca da cidade, desta cidade em particular, pois constitui parte do treinamento para o consenso final, este sim, importante, em torno dos projetos prioritários. O diagnóstico não funda qualquer estratégia, pois sua elaboração, ela mesma, já estava estrategicamente inscrita na metodologia.

As etapas seguintes do PECRJ seguem o mesmo modelo. Após o diagnóstico, montam-se grupos de trabalho para propor, segundo as várias Linhas Estratégicas, projetos (*ações estratégicas*) a serem contemplados prioritariamente. Em seguida, “*as 328 ações estratégicas selecionadas pelos 14 grupos de trabalho [...] foram agrupadas em 7 programas, 23 objetivos e 94 ações*”. Os conselheiros foram convidados a “*apontar, com notas de 1 a 5, aquelas que consideram prioritárias*”. E, uma vez mais, após o trabalho de sistematização do Comitê Executivo e aprovação do Conselho Diretor, o Conselho da Cidade foi convocado, a 11 de setembro, para homologar o documento final.

Unificada e confortada pelo consenso, a cidade estabeleceu, através da admirável unanimidade homologatória de seus conselheiros, o primeiro Plano Estratégico do Hemisfério Sul. Viva a Associação Comercial e a Federação das Indústrias, que tomaram tão entusiasticamente a iniciativa de recuperar a cidade! Viva o empresariado consciente, que assume sua responsabilidade social! Viva o prefeito! Viva o candidato à sucessão do prefeito! Viva a parceria público-privado! Viva Barcelona! E viva o Rio de Janeiro, que continua lindo!

Em busca da organização do dissenso

Cenas 3, 4, 5...

Na modesta sala da FASE, um punhado de representantes de entidades sindicais, organizações não governamentais comprometidas com o movimento popular e um par de instituições aca-

dêmicas discutem o que fazer para interferir no PECRJ. As divergências são muitas. Há os que consideram tratar-se de uma iniciativa espúria, com a qual o movimento popular e associativo não se deve comprometer. Julgam que o fundamental é lutar pelo cumprimento do Plano Diretor e pelo fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação, como o Conselho Municipal de Planejamento Urbano, Conselho Municipal de Política Urbana, o Conselho Municipal de Saúde, entre outros, onde a sociedade civil está representada. Há os que, embora concordando com o caráter espúrio do processo, julgam que constitui um espaço de discussão e enfrentamento político no qual, portanto, deve-se participar, buscando ampliar a dinâmica participativa e fazer presente, de forma estruturada, o conjunto de reivindicações e prioridades populares com relação à cidade. Há aqueles para quem o PECRJ deve ser utilizado para ampliar o debate sobre a cidade junto ao movimento popular e sindical. Discute-se...

Após a homologação do diagnóstico, alguns conselheiros oriundos de entidades populares tentam organizar uma ação conjunta. As reuniões se sucedem. Discute-se de tudo. Mas são enormes as dificuldades para avançar. A cada reunião os participantes, com poucas exceções, são outros. Os ritmos impostos pelo Comitê Executivo para as várias etapas do Plano aparecem como constrangimento insuperável a qualquer processo efetivamente participativo. Decide-se buscar negociar com o Diretor Executivo prazos mais elásticos, de modo que as entidades populares possam se envolver e engajar suas bases.

Embora a reunião para a negociação se realize e o representante do PECRJ manifeste seu grande interesse em contar com a mais ampla participação popular possível, os prazos são intocáveis, uma vez que estão fixados contratualmente (o cronograma está estabelecido no contrato firmado pelos membros do Comitê Executivo e pela consultoria catalã com o consórcio empresarial que financia o plano).

Constata-se o momento de refluxo do movimento popular; em particular lamenta-se a fragilidade de sua reflexão e a falta

de aglutinação para enfrentar a questão urbana. Com umas poucas defecções, consegue-se chegar a elaborar uma proposta que será encaminhada ao Comitê Executivo do PECRJ. Nesta proposta defende-se uma redefinição das Linhas Estratégicas e dos Objetivos, bem como uma nova divisão dos grupos de trabalho que definirão as ações e projetos prioritários. A proposta é encaminhada e rejeitada integralmente sob o argumento de que, no fundo, as divergências são apenas formais e que não haveria tempo hábil para reestruturar os grupos.

A capacidade de resposta é nula. Aprofundam-se as divergências. Alguns consideram que é o momento de se retirar, fundados na convicção de que não há qualquer espaço democrático que permita interferência nos rumos do PECRJ. Outros poucos aceitam a argumentação do Comitê Executivo de que o espaço de intervenção está aberto, e ocorrerá nos Grupos de Trabalho, onde todas as propostas poderão ser apresentadas e, conforme o caso, incorporadas.

A articulação popular se desfaz melancolicamente, quando, em reunião decisiva que deveria contar com ampla mobilização e presença, verifica-se seu completo esvaziamento.

Observações finais

Poder-se-ia, sem grande dificuldade, qualificar o *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro* de bem orquestrada farsa, cujo objetivo tem sido o de legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade⁹.

Sem dúvida, esta avaliação contempla uma das dimensões da iniciativa. Mas ela é insuficiente, pois escapa-lhe aquilo que o PECRJ tem de inovador. Sua insistência na participação, seu forte investimento nos rituais da participação e da unificação

⁹ Entre estes projetos, cabe citar, entre outros: Teleporto, Centro Internacional de Comércio, Porto de Sepetiba, recuperação da imagem da cidade turística, algumas obras viárias de grande porte etc.

da cidade em torno a objetivos comuns, uma expressiva retórica associando desenvolvimento econômico a desenvolvimento e integração sociais são novidades no discurso das entidades empresariais cariocas, cuja tradição é fortemente corporativa. Há inovações, e elas não são meramente discursivas.

Em primeiro lugar, há que registrar que empresários e associações patronais ocupam sem mediações a cena pública. A notória ausência dos partidos políticos reforça um movimento geral de despolitização da questão urbana. É a democracia direta... da burguesia. É a relação direta e aberta entre poder público e empresários, organizando conjuntamente um plano. Em nome da participação, da cidadania, da parceria entre público e privado.

Certamente esta iniciativa não poderia ter sido concebida, nem pode ser analisada, fora de um contexto constituído pela multiplicidade de iniciativas que, desde as últimas eleições, buscam criar um novo espaço de ação pública na cidade. Viva Rio, Reage Rio, e outros *movimentos* (?), embora seguindo em vários aspectos o modelo da Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome, têm como especificidade o fato de focalizarem centralmente a cidade. É uma cidade recortada segundo critérios particulares, mas é a cidade. É uma cidade que se faz objeto e palco de uma nova e original forma de militância urbana.

Este tipo de militância, fortemente promovido pelos meios de comunicação de massa, produz uma nova imagem da cidade e de seus problemas. Produz, sobretudo, uma nova consciência do urbano, cujos contornos ainda estão a exigir uma análise aprofundada. Como atributos primordiais deste novo urbano e desta nova militância urbana poderíamos destacar: maciço investimento na afirmação dos interesses comuns dos cidadãos, forte apelo aos valores da solidariedade humana, total descompromisso com a identificação dos mecanismos geradores da *crise da cidade*.

Ao lado de tudo isso, uma espécie de naturalização da desigualdade. “*Desiguais, porém unidos em torno de objetivos comuns*”, este poderia ser o *slogan* desta nova urbanidade em processo de afirmação. Estamos unidos porque somos todos, igual-

mente, apesar de nossas diferenças¹⁰, vítimas da crise da cidade, mas também porque somos todos, solidariamente, responsáveis por esta crise¹¹.

A construção do consenso, espelhada na prática e condução do PECCRJ, expressa bem esta tendência: o consenso não é o resultado do contraditório, do confronto de interesses divergentes e de sua negociação; ele está posto, naturalmente, pelo compartilhamento de uma experiência urbana suposta comum e indivisível.

Provavelmente a conjuntura intelectual e ideológica que atravessamos não parece favorável a que se contraponha a esta perspectiva a *boutade* de Francisco de Oliveira, que, no final dos 1970, postulava: “*o planejamento é uma forma transformada da luta de classes*”. É possível, porém, encontrar entre filósofos mais bem cotados hoje no mercado dos acadêmicos bem-pensantes, como Norberto Bobbio, material suficiente para desmascarar a arrogância totalitária do consensualismo¹²:

“É um fato [...] que seja sobre a escolha dos problemas a discutir, seja sobre o modo de resolvê-los, os contrastes de opinião são ine-

¹⁰ Haveria enorme espaço para uma discussão da ambigüidade, nos discursos políticos e acadêmicos, das noções de diferença e desigualdade, bem como para a confusão muitas vezes instaurada entre reconhecimento/valorização da diferença e legitimação (política, ideológica) da desigualdade.

¹¹ Um *spot* publicitário da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, protagonizado por Caetano Veloso, é ilustrativo. O popular compositor e ator, de forma pausada e séria, conta a seguinte parábola: *Numa cidade onde o povo era egoísta e pouco solidário, um homem, na praça, conclamava o povo a mudar de atitude. Um dia lhe perguntaram por que insistia neste esforço e ele respondeu: “se eu desistir, serão eles que me terão transformado”*. A sociedade da parábola é feita de homens solidários e homens egoístas. A crise da cidade é a consequência do egoísmo de todos. Não há relações econômicas, políticas, culturais estruturando a vida da cidade; há apenas condutas morais e condutas imorais. A despolitização da cidade é apenas a contrapartida de sua moralização. Homens morais de todos os condomínios, bairros, favelas, loteamentos e cortiços, uni-vos!

¹² Em suas formas mais sofisticadas, o consensualismo vincula-se a certa tradição liberal clássica que vê a sociedade como sendo constituída de indivíduos cuja reunião na sociedade civil e sob a autoridade do Estado é resultado de um contrato livremente passado entre as partes.

vitáveis, assim como é igualmente inevitável que se distingam as diversas opiniões com base em critérios de valor, que reproduzem contrastes de fundo. Acreditar que quando se discutem problemas concretos seja possível se colocar de acordo sobre uma única solução é fruto da costumeira ilusão tecnocrática” (*Direita e esquerda; razões e significados de uma distinção política*. São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 34).

Mas uma coisa é citar o último Bobbio, lido no “Caderno Idéias” do *JB* ou no “Caderno Mais!” da *Folha de S. Paulo*, ou nas páginas amarelas da *Veja*, outra coisa é o concreto do dia-a-dia.

Penso ser possível afirmar que estamos diante do processo de construção de uma nova hegemonia urbana. O PECRJ é parte deste processo. Despolitizado e despolitizador, ele constrói o consenso porque o supõe como instaurado previamente. Na verdade, não se trata de construí-lo no processo político, mas simplesmente de reconhecê-lo, identificá-lo e enunciá-lo. O plano é, pois, o mero enunciado da cidade que todos nós queremos e simplesmente ainda não sabíamos. Mais que consensual, ele é o ponto de convergência¹³ que viabiliza a conscientização de que todos os cidadãos vêem e vivem a mesma crise da mesma cidade.

Não poderiam faltar a estas rápidas notas, feitas em grande medida de impressões e reflexões pouco amadurecidas, alguns comentários sobre as dificuldades enfrentadas pelo chamado *movimento popular* (sindical e associativo) na elaboração de uma pauta comum de questões e formas de ação em condições, senão de impor, pelo menos de disputar a hegemonia do discurso sobre a crise da/cidade. Mais além de um notório refluxo

dos movimentos e organizações cuja emergência data dos anos 1980, parece relevante destacar a enorme dificuldade para construir um enunciado coerente sobre a cidade.

A verdade é que, mesmo entre os segmentos mais consistentemente organizados do sindicalismo e do movimento popular, estamos muitíssimo longe de uma percepção da cidade como terreno fundamental da luta econômica, política e cultural. Sindicalistas, mesmo aqueles que representam profissões e ocupações diretamente engajadas na prestação de serviços públicos urbanos, têm enormes dificuldades para reconhecer a dimensão estratégica da cidade que, cada vez mais, se apresenta como espaço e objeto privilegiados da luta política e reivindicatória, da constituição de identidades e da construção de alianças¹⁴.

Finalmente, caberia apontar a necessidade de um amadurecimento, envolvendo os acadêmicos que se sentem comprometidos com as lutas populares urbanas. Poderíamos lembrar a enorme dificuldade que enfrentamos para travar, entre nós, este tipo de discussão, constrangidos, intimidados, incapazes de interpelar os lugares comuns e frases feitas sobre consensos e parcerias. E o lugar dos dissensos? E o lugar dos conflitos como caminho fundamental para a construção de uma cidade democrática?

Talvez seja a hora de, corajosamente, recusar a falácia dos consensos, expondo abertamente a tentativa de substituir o processo conflituoso do planejamento pelas falaciosas metodologias que elaboram consensos simplesmente porque rejeitam, autoritariamente, a legitimidade do dissenso e do conflito. Mas, ainda e sempre, como desde o início dos tempos, fica aos intelectuais a questão: falar em nome de quem?

¹³ Em conversa particular com o autor, questionado quanto ao pouco espaço para a discussão acerca do diagnóstico e das linhas estratégicas, o Diretor Executivo do PECRJ explicou que seguia as orientações dos consultores catalães, segundo os quais era imprescindível adiar o processo de confrontação das divergências para as etapas posteriores, em que se definiriam as ações prioritárias. O prosseguimento do processo indicou o que se concebia como confrontação de divergências quanto às ações prioritárias: uma notação de um a cinco. Nesta operação em que a participação é substituída pela enquete de opinião pública, os atores políticos são destituídos da fala, finalmente monopolizada pelos condutores do processo.

¹⁴ A pauta reivindicatória, mesmo quando incide sobre dimensões e aspectos urbanos, o faz de forma segmentada, fragmentária. Nestas condições, as sucessivas reuniões de *articulação* eram sucessivas experiências frustradas de construir um enunciado com condições mínimas de contraposição ao PECRJ. Assim, o documento de proposições encaminhado ao Comitê Executivo foi, quase integralmente, resultado de uma elaboração *ad hoc* cuja responsabilidade foi assumida por alguns acadêmicos.

As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias

Planejamento urbano no Brasil*

...o mercado é entendido como o lugar onde você exercita o seu direito e a sua capacidade de escolha. A periferia não formou mercados e portanto não formou o lugar da autonomia (Oliveira, 2000, p. 5).

Tratava-se de entender a funcionalidade e a crise das formas "atrasadas" de trabalho, das relações "arcaicas" de clientelismo, das condutas "irracionais" da classe dominante, bem como da inserção global e subordinada de nossa economia, tudo em nossos dias (Schwarz, 1999, p. 98).

"As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias" foi uma frase cunhada por Francisco de Oliveira, como integrante da banca do concurso para professora Titular da USP, ao qual eu me submeti em 1999. Foi com essa frase que o lúcido professor resumiu o conteúdo da minha aula que versava sobre o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanos, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e

* O título deste trabalho reúne o toque de dois dos mais brilhantes intelectuais brasileiros da atualidade: Roberto Schwarz e Francisco de Oliveira. "As idéias fora do lugar" é uma expressão cunhada pelo primeiro e dá título a um ensaio que já se tornou clássico entre as reflexões desenvolvidas sobre a sociedade brasileira.

das favelas. O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias.

1. Introdução

A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas. É possível reconhecer nas favelas semelhanças formais com os burgos medievais¹. Ela não cabe também no contexto do mercado imobiliário formal/legal, que corresponde ao urbanismo modernista. Ela não cabe ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). E, por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o próprio controle urbanístico (serviço público de emissão de alvarás e habite-se de construções), frequentemente desconhecem esse universo. Mesmo nas representações cartográficas é de hábito sua ausência.

¹ A semelhança formal entre o burgo medieval e as favelas urbanas foi referida em palestras na FAUUSP, por diversos arquitetos, dentre os quais a Profa. Laura Machado de Mello Bueno (que elabora tese de doutorado sobre urbanização de favelas na FAUUSP, 2000) e o Prof. Paulo Bastos que recebeu o primeiro prêmio de urbanismo da Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, 1999, apresentando um projeto de urbanização de favelas.

O mesmo acontece nas universidades, que são presas da conceituação reificada de arquitetura ou da representação ideológica da cidade. Os legislativos mantêm com esse universo uma relação muito funcional, já que as anistias periódicas visando a regularização de imóveis são alimento fecundo da relação clientelista. A ilegalidade é portanto funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor.

Dependendo do ponto de vista, no entanto, ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação territorial e todos os corolários que a acompanham – falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, risco de enchentes, violência – estão a ele vinculados.

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

A crise da matriz modernista/funcionalista que alimentou o planejamento urbano no século XX prepara espaço para sua substituição. Cabe perguntar se a nova matriz que está sendo gerada resulta de um processo endógeno calcado na *práxis* urbana ou segue o mesmo caminho de dominação econômica, política e ideológica de inspiração externa, seguido pela primeira. Em que medida esse processo de substituição não está

reproduzindo modelos alienados em relação à nossa realidade, modelos esses que vincularão desde a formação profissional e acadêmica, até a produção reificada de conceitos e da representação da cidade? Escaparemos do nosso destino, aparentemente inexorável, de produzir uma matriz postiça ou “fora do lugar”, mais adequada, agora, aos princípios neoliberais?

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamento do solo etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada (Maricato, 1996). O aparato técnico corporativo, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um subproduto, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micropoder.

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano-discurso” cumpre um papel ideológico (Villaça, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito.

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deve-

riam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...²

Neste texto pretende-se abordar, resumidamente, a matriz do urbanismo modernista/funcionalista, suas características e aspectos de sua implementação no Brasil. Em seguida, o trabalho vai chamar a atenção para a cidade que se desenvolveu ao largo das leis e dos planos, embora não ignorada pela gestão urbana que a mantém refém de um processo de troca de favores. Em ambos os casos, a reestruturação produtiva do final do século XX estará presente, acarretando mudanças significativas, embora menos apoteóticas do que muitos argumentam. A mudança na matriz do planejamento urbano é parte desse contexto de mudanças.

Finalmente, vamos tentar responder a algumas perguntas aqui colocadas e buscar alternativas para esse destino que parece fatal. Quando as elites nacionais abandonaram a busca dos direitos individuais até mesmo no discurso, haverá saída para a formulação e a prática do planejamento urbano?

2. A matriz modernista/funcionalista

O planejamento modernista, que deve suas raízes ao iluminismo, ganhou especificidades durante os anos do *welfare state* – 1945 a 1975 –, período que é chamado por alguns autores de “trinta gloriosos” (Veltz, 1992, 1996; Mattos, 1997) ou “anos dourados” (Hobsbawn, 1998). De fato, durante esse período, os países capitalistas lograram criar aquilo que Fiori reputa “uma das obras institucionais mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar”, resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da

² Além dos dados que forneceremos mais adiante, ver a respeito da dimensão da ilegalidade no mercado imobiliário paulista o trabalho de Helena Menna Barreto Silva e Maria Carolina Pozzi de Castro, *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*, citado na bibliografia.

luta dos trabalhadores (Fiori, 1997). O Estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida. O período foi marcado por um grande crescimento econômico acompanhado, de um lado, por uma significativa distribuição de renda e de outro por um maciço investimento em políticas sociais.

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.).

Segundo Veltz, a ocupação do território (política de desconcentração) constituiu uma parte importante da estratégia do desenvolvimento monitorado pelo Estado, complementando as políticas dirigidas à produção (taylorismo) e à macroeconomia (fordismo).

O planejamento territorial teve um desenvolvimento inédito nos “trinta gloriosos”, mostrando inclusive fortes repercussões na América Latina, com as atividades da CEPAL. No Brasil, Celso Furtado tentou colocar em prática sua proposta de confiança na técnica do planejamento, aliando às pesquisas acadêmicas as atividades de planejador e administrador, quando dedicou-se ao desenvolvimento do Nordeste, sua região de origem, durante três governos federais: Juscelino, Jânio e Jango. Mais tarde, sob novo prisma ideológico, mas ainda sob a égide do Estado interventor, durante o regime militar, o planejamento

urbano conheceu seu período de maior desenvolvimento que se inicia com a elaboração da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1973. As especificidades que caracterizam o processo de planejamento no capitalismo semiperiférico, caso do Brasil, serão tratadas mais adiante. Vamos continuar a perseguir uma rápida síntese do planejamento modernista/funcionalista, que alimentou a regulação urbanística nos países centrais, buscando suas origens recentes.

Bebendo nas fontes de alguns pioneiros da segunda metade do século XIX, os congressos internacionais de arquitetos, ocorridos nas primeiras décadas do século XX, definiram os elementos fundamentais do urbanismo moderno. A primeira fase dos CIAMs (1928/33) foi mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos “problemas urbanos” nos países capitalistas centrais, em especial o problema da habitação.

Em resposta ao crescente movimento operário e à demanda por moradia, os arquitetos responderam com inovadoras propostas de mudança no *design* das unidades habitacionais, na tipologia dos blocos, nos novos padrões dos serviços, na hierarquia da circulação, buscando diminuir custos e garantir um padrão mínimo de qualidade. A busca do mínimo não significou redução de padrões vigentes, ao contrário, significou dar um padrão aceitável para todos, considerando a grande dimensão da carência.

Foi no 2º CIAM – desenvolvido sob o lema da “Habitação para o mínimo nível de vida” – que essas questões foram mais debatidas, sob a liderança de Ernst May. A célula residencial, ponto de partida da nova proposta, previa um novo desenho para a cozinha, considerando a mudança do papel da mulher na sociedade, os novos produtos industriais domésticos (aparelhos e alimentos), as novas instalações prediais. Ainda vinculada a essa evolução da família e da sociedade, parte das funções domésticas foram transferidas para o equipamento social, acarretando a mudança da relação público/privado e na configuração das cidades. O 2º CIAM foi o auge do engajamento do movimento internacional de arquitetos na questão da qualidade de

vida dos trabalhadores. A partir daí, o movimento fez uma inflexão, ganhando peso uma orientação mais formalista e mais engajada ao processo de acumulação capitalista³.

Independente dos rumos tomados pelos CIAMs, uma relativa equalização de oportunidades, na cidade, foi assegurada pelas políticas sociais ao longo das décadas mencionadas. A garantia do direito à moradia, reivindicada nas lutas sociais e efetivamente perseguida pelas políticas públicas, a partir de meados dos anos 1940, exigia a mudança da base fundiária, entre outras medidas. Para assegurá-la, os países capitalistas centrais fizeram uma “reforma urbana” embasada em alguns eixos estruturantes: reforma fundiária (segundo Massiah, o fundiário foi integrado na circulação do capital; em outras palavras, a propriedade e as rendas fundiárias mereceram forte regulação estatal), extensão das infra-estruturas urbanas para atender às necessidades de produção em massa de moradias e financiamento subsidiado (Massiah, 1995). Essas e outras medidas asseguraram a regulação entre o salário e o preço da moradia, não só através do aumento do poder de compra dos assalariados, mas da produção massiva de moradia e, conseqüentemente, de cidade: transporte, saneamento, serviços públicos etc. A produção moderna fordista implicava aumento da produtividade na construção dos edifícios e da infra-estrutura urbana e isso implicava a regulação da terra e do financiamento. O resultado desse enorme processo de construção que gerou os subúrbios americanos e as cidades expandidas européias assegurou o amplo direito à moradia (mas não o direito à cidade como lembrou Lefèbvre em seu clássico trabalho *O direito à cidade*).

³ A Carta de Atenas seria formulada numa segunda fase dos CIAMs (1933/47), quando se consolida a visão essencialmente funcionalista, sob a liderança de Le Corbusier. Já os últimos CIAMs, em particular o penúltimo de 1953, fazia a crítica ao funcionalismo, sob a liderança do Team X. Ver a respeito Frampton, K. *História crítica de la arquitectura moderna*. Gustavo Gili, 1991.

3. O colapso do planejamento urbano estatal

O colapso da crença no controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais faz parte de uma grande mudança que aprofunda a internacionalização das relações mundiais, procurando erodir a base territorial nacional sobre a qual se fundamentou o Estado moderno.

Fiori lembra que a globalização não é apenas resultado dos avanços tecnológicos ou da evolução dos mercados em competição. Ela é um fenômeno econômico, político e também ideológico. A estrutura internacional de poder, que influenciou decisivamente para o desmonte do *welfare state*, tem seu epicentro em algumas centenas de grandes corporações (parte das quais é mais importante do que grande parte das nações mundiais) e os países mais ricos, em especial aqueles da chamada tríade – Japão, Alemanha e Estados Unidos. Estes concentram a maior parte dos investimentos das grandes corporações.

O “gap” entre os países ricos e pobres se aprofunda, assim como a heterogeneidade entre regiões, entre cidades ou no espaço intra-urbano. Segundo Fiori, “a globalização é um fato. Mas é tudo, menos global” (Fiori, 1997).

A vitória da chamada ideologia neoliberal, nos anos 1980 e 1990, é incontestável: argumenta-se que a desregulamentação deve assegurar liberdade às forças do mercado, pois daí decorreria o equilíbrio. Aparentemente, de acordo com o ideário neoliberal, é o fim do intervencionismo, da burocratização, da ineficácia, do autoritarismo, das certezas e das receitas.

Segundo Harvey, a marca da rigidez acompanhou o período de acumulação de capital fordista: o *grande capital* convivia com o *grande governo* (*welfare state*) e com o *grande trabalho* (gigantescas corporações sindicais). A esta rigidez a nova ordem contrapõe a flexibilidade na produção, no trabalho, no consumo e, com ela, a quebra do Estado-providência, da organização sindical, do pleno emprego, enfim, da certeza individual e familiar sobre o futuro (Harvey, 1992).

Antes do vendaval promovido por essas mudanças, a segregação espacial e a ordem rígida decorrentes do urbanismo modernista mereceram muitas críticas que não vieram apenas de setores neoliberais. Jane Jacobs formulou sua crítica, ainda nos anos 1960, afirmando que o caos urbano, ordem rica e complexa, foi sufocado pela ordem mecânica, redutiva, frívola. Para Berman, a cidade funcionalista segregou os espaços e “neutralizou as forças anárquicas e explosivas que a modernização havia reunido”. A célebre frase de Le Corbusier, enunciada em 1929 – “Precisamos matar a rua” (já que, de acordo com ele, o novo homem precisaria de um outro tipo de rua) –, sintetiza com precisão o objeto de tantos ataques⁴. A relação dos críticos ao planejamento urbano e especialmente à técnica do zoneamento, é muito vasta. Lefèbvre foi mais longe em sua atraente radicalidade, identificando o planejamento (ou o urbanismo, indiferentemente) como o pior inimigo do urbano ao destruir a vida cotidiana⁵.

A bibliografia que se ocupa das mudanças territoriais – regionais e urbanas – sob o impacto da globalização é muito vasta⁶. Além da conhecida influência da informatização e das mudanças relacionadas às comunicações, que revolucionaram a relação entre tempo e distância, mudando também os fatores que antes definiam as localizações de unidades produtivas e empregos, Veltz lembra que ganham mais importância as fases a montante – concepção, inovação, pesquisa – e as fases a jusante – ligação com o mercado. O desmonte da hierarquia centralizada taylorista (cujo território correspondente era marcado pela desigualdade) deu lugar a um sistema horizontal de redes, imer-

⁴ As citações foram retiradas de Falcoski 1997 e se referem a trabalhos bastante conhecidos de Jane Jacobs, Marshal Berman, Le Corbusier e Henri Lefèbvre.

⁵ Citado em Gottdiener, 1993.

⁶ Ver a respeito da reflexão sobre globalização e território, as extensas bibliografias organizadas por Jeroen Klink (a questão regional) e por João Whitaker (a questão urbana) para suas teses de doutorado, sob orientação da autora. FAUUSP, 2000.

sas na interação local/global em qualquer de seus pontos (cujo território é marcado pela exclusão). Ao invés de *se dissolver no universo espacial da teleatividade, as cidades mundiais concentram cada vez parte mais considerável da riqueza e do poder*. Uma *rede arquipélago* dos grandes pólos, monopoliza os centros de decisões. A distinção entre cidade e campo não é clara nessa nova ordem, nem a distinção entre indústria e serviços (Veltz, 1992, 1996).

Por outro lado, a crescente importância e autonomia das cidades, preconizada em vasta bibliografia, chega a evocar o retorno das “Cidades-Estado”. A Agenda Habitat II, resultante da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos (Istambul, 1996), deu às cidades uma importância ímpar no cenário internacional em contraposição a uma alegada situação de declínio do Estado-Nação⁷. A referida agenda, diferentemente da Habitat I, elaborada em 1976, está repleta de demandas, reivindicações e bandeiras que são tradicionalmente do campo da esquerda democrática. Mas não é apenas na Agenda Habitat II que essas marcas são encontradas, mas também nos documentos produzidos pela OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (ou clube dos 23 países mais ricos do mundo) – e pelo Banco Mundial, instituição também controlada pelos países ricos⁸. Dentre as mais prestigiadas estão: a) descentralização e a afirmação do poder local

⁷ A Agenda Habitat II constitui um texto pleno da defesa do direito à cidade para todos, contra a exclusão social urbana, mesmo levando em conta a forma vaga de seu texto. Ela foi assinada por todos os governos que tinham representação em Istambul (os que respeitam e os que não respeitam os direitos humanos) e foi aprovada também pelas organizações não-governamentais. Sobre as contradições observadas na Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, ver Maricato, 1997a.

⁸ De um documento interno da OCDE, preparatório de reunião para a qual fui convidada a participar, foi possível extrair: “A participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento durável”. Afirmava-se ainda “o primado do direito, o fortalecimento da gestão pública, a luta contra a corrupção e a redução das despesas militares excessivas” (OCDE, Paris, outubro, 1996).

(reivindicação da esquerda européia, durante muitos anos) e b) as parcerias e a autogestão dos serviços coletivos (bandeira onipresente nos programas das entidades de movimentos populares – OCBs – Organizações Comunitárias de Base, segundo o jargão da ONU) e ONGs, como por exemplo a rede internacional de ONGs, HIC-Habitat International Coalition. Essa troca de mãos das bandeiras democráticas é outra novidade trazida pelos novos tempos, marcados pelo fim da mais importante experiência comunista e pelo enfraquecimento do poder sindical.

Em meio a tantas idéias, novos conceitos, novas teorias, que preconizam até mesmo o “fim da história” e o “fim do trabalho”, alguns urbanistas se preocupam em revelar a carga misticadora que acompanha as teses sobre a imutabilidade desse processo conhecido por globalização e em questionar o caminho oferecido como via única de inserção das nações na nova ordem mundial⁹. Dentre eles interessa destacar Peter Marcuse que, questionando muitas das novas explicações teóricas e buscando uma resposta para a verdadeira dimensão das mudanças, pergunta: “Por que esperar mudanças urbanas?” A resposta demonstra que há motivos para mudanças: há mudanças nas atividades econômicas, há mudanças na composição tecnológica de produção, há mudanças na relação de trabalho, há uma centralização no controle dos negócios e ao mesmo tempo a possibilidade do espraiamento da produção pós-fordista, há o aumento na mobilidade do capital, esses e outros argumentos justificam portanto as mudanças urbanas e urbanísticas.

Peter Marcuse se detém em definir o que há de novo nas mudanças verificadas nas relações sociedade/espço para concluir que na nova ordem há menos mobilidade social, maior concentração de poder privado e maior segregação. Da mesma forma, o autor busca desmistificar a questão do avanço tecno-

lógico que, ao invés de prejudicar os trabalhadores com o desemprego ou a precarização do trabalho, poderia beneficiá-los ampliando o tempo de lazer e a qualidade de vida através do barateamento dos produtos¹⁰. Tudo depende de quem controla os benefícios resultantes dessa tecnologia, como de resto já lembrou Marx, no século XIX, quando se referiu aos avanços tecnológicos que acompanharam o processo de industrialização. Ao invés de liberar a força de trabalho, a mecanização, permitiu a incorporação de mulheres e crianças ao processo fabril, já que não exigia, como antes, o emprego da força bruta¹¹.

Face às mudanças, reais ou somente alardeadas, as matrizes do planejamento urbano também são chamadas a mudar. E esse processo está sujeito às mesmas influências de produção ideológica de idéias que mascara o conflito político.

Desvendar esse panorama é uma tarefa complexa devido ao poder de disseminação de idéias e conceitos dessas instituições e agências mundiais que, como se sabe, têm grande influência sobre as universidades, os intelectuais e a mídia, de modo geral. Basta lembrar como as diretrizes do Consenso de Washington se tornaram uma agenda inquestionável para dirigir os destinos dos chamados “países emergentes”, entre os quais se inclui o Brasil. A soberania absoluta do mercado, interna e externa aos países, seria o princípio norteador do Consenso de Washington, acompanhado dos corolários de diminuição do Estado e erosão do conceito de Nação. Essas propostas seriam aplicadas muito mais aos chamados países emergentes do que aos países mais ricos.

Fiori menciona como um exemplo dessa estratégia, um seminário internacional promovido por um dos “*think tanks*” de Washington, o *Institute for International Economics*, em julho de 1994, que reuniu aproximadamente 100 especialistas para

⁹ São bastante conhecidas as teses que preconizam o “fim da história” – Fukuyama, F. *O fim da história*. Rio de Janeiro, Rocco, 1992 e o “fim do trabalho” – De Masi, D. *Desenvolvimento sem trabalho*. Ed. Esfera, São Paulo, 1999.

¹⁰ As idéias de Peter Marcuse, aqui mencionadas, provêm de um curso dado na pós-graduação da FAUUSP, em 1998, a convite dos professores Ricardo de Toledo Silva e Phillip Gun, além dos textos citados na bibliografia.

¹¹ Marx, K., 1946, livro I, cap. VIII. “A jornada de trabalho”.

tratar de um verdadeiro manual de reformas políticas baseadas em propostas de política econômica. Representantes da Ásia, África e América Latina discutiram com representantes de governos, bancos e empresas privadas e alguns acadêmicos muito bem pagos para formular idéias e escrever documentos que se tornam “bulas” para intelectuais dos países periféricos. Esse seminário tratou de como um “technopol” deve proceder para ser bem-sucedido na implementação da proposta política formulada no Consenso de Washington¹². Uma grande e custosa campanha publicitária busca popularizar essas idéias. A construção da idéia da privatização dos serviços públicos como virtude e única saída utilizou, no Brasil, líderes de programas populares de auditório (Hebe Camargo, Ratinho, Ana Maria Braga), sem que os telespectadores soubessem que o apresentador estava sendo regularmente recompensado para disseminar tais valores.

Francisco de Oliveira destaca como especificidade da periferia capitalista sua formação sob uma racionalidade burguesa que, contraditoriamente, não se realiza. Ela afirma o mercado “como o lugar onde você exercita o seu direito e a sua capacidade de escolha” sem, no entanto, apresentar esse mercado que seria o lugar da autonomia (Oliveira, 2000). Essa reflexão tem uma evidência empírica clara no restrito mercado habitacional formal, que atinge menos de 50% da população brasileira, como veremos adiante.

A contribuição dos autores dos anos 1930, dentre os quais Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, foi de evidenciar a ausência de “indivíduos dotados de razão e capacidade de escolha” na sociedade brasileira, sendo que essa razão deve ser entendida como um produto de relações sociais. Segundo Oliveira, a ausência dessa razão formada socialmente ajudaria a explicar a “desigualdade abissal” da sociedade brasileira (Oliveira, 2000).

¹² *Technopols*: apelido dado por Williamson aos “economistas capazes de somar ao perfeito manejo do seu *mainstream* (evidentemente clássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda política do *consensus* (...)” Fiori, 1997 p. 12.

Um dos poucos e importantes períodos de construção de sujeitos autônomos se deu durante o regime militar devido ao fim da prática de cooptação e a identificação de lideranças populares como inimigas. A simbologia e a prática do populismo foram abandonadas, o que permitiu o ensaio de autonomia dos excluídos. Os anos 1980 apresentaram a emergência dos sindicatos de trabalhadores urbanos na cena política, motivo principal do desgaste do regime militar. A reação das classes dominantes brasileiras a essa tendência política foi de apresentar um novo arranjo, adequado ao contexto das forças internacionais também renovadas. O novo, no Brasil dos anos 1990, sempre segundo Oliveira, está em incluir na agenda de um governo eleito a ausência dos direitos, diferentemente da tradição de cooptação. Há uma mudança simbólica quando se reconhece que 40 milhões de pessoas permanecerão excluídas, como declarou em entrevista à imprensa o presidente Fernando Henrique Cardoso (Oliveira, 2000). Pode-se reconhecer que há uma certa “franqueza” rara no discurso que abandona a ambigüidade histórica. Se as contradições do populismo, que interpretou a seu modo a modernidade burguesa, oferecem brechas para a luta pelos direitos individuais previstos nas normas jurídicas, o rompimento que se anuncia também pode ter sua virtualidade.

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana. A importação de modelos tecnológicos e culturais é intrínseca desse quadro marcado por reinserções históricas subordinadas. Não é por outro motivo que grande parte das análises, até mesmo abordagens históricas, do urbanismo brasileiro se restringem à pesquisa das idéias, como se o objeto se restringisse a elas e não incluísse a evolução do espaço e da *praxis* social (cf. exemplos em Leme, 1999). Possivelmente, esse é o ponto de vista que está na base das teses que afirmam a importância da atividade de planejamento urbano na história das cidades brasileiras, desde o período colonial.

Analisando a originalidade da obra de Antonio Candido, Roberto Schwarz fornece uma interessante imagem do “procedimento universitário comum” e seu distanciamento em relação à prática social:

“O chão social cotidiano e extra-universitário de elaboração intelectual, pautado por suas contradições específicas, é substituído pelo sistema de categorias elaborado nos programas de pós-graduação, na maior parte norte-americanos, com brechas para franceses, alemães e ingleses” (Schwarz, 1999, p. 47).

A seguir vamos abordar o descolamento que a matriz funcionalista modernista manteve em relação à realidade urbana no Brasil, o que nos permite chamá-la de matriz postiça e de como a nova matriz (também postiça) busca se implantar.

4. No Brasil: A matriz postiça ou o “Plano Discurso”

“A participação indireta e direta que durante quinze anos tive na formulação de políticas (...) convenceu-me de que nossa debilidade maior está na pobreza das idéias operacionais. A esse vazio se deve que a atividade política tenda a organizar-se em torno de esquemas importados, os mais disparatados” (Celso Furtado, 1983, p. 40).

A definição, registrada anteriormente, que Pierre Veltz faz do território arquipélago no mundo globalizado – rede dos grandes pólos que monopolizam os centros de decisões –, faz lembrar aquela que Francisco de Oliveira propõe para as metrópoles brasileiras do período colonial. Eram cidades que mantinham uma relação autárquica com o restante do território, constituindo porta de entrada e *locus* da dominação sobre aquilo que interessava, no interior do país, ao mercado internacional (Oliveira, 1984). Essa simples lembrança dá a medida das diferenças e dos riscos que se corre quando as idéias são transplantadas de diferentes realidades, sem mediações. Continuando com as idéias de Veltz e insistindo no risco do transplante de idéias, é no mínimo questionável dizer que, no Brasil, a distinção entre cidade e campo não é clara como antes, na

atual ordem de coisas. Talvez isso se aplique para algumas regiões, perfeitamente delimitadas do Estado de São Paulo, mas seguramente não se aplica a todo o território brasileiro. No entanto, a importação de idéias na evolução do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil é tradição, como vamos ver.

Interessa atentar para a mudança das matrizes teóricas que fundamentam a desprestigiada atividade de planejamento urbano no Brasil, nesse momento de transição ou de esvaziamento das verdades que o sustentavam. Para tanto, em primeiro lugar, seria preciso fazer um balanço do que foi, entre nós, o planejamento modernista. Quais foram suas conquistas, quais foram seus resultados? Na impossibilidade de proceder a um levantamento histórico mais desenvolvido, vamos sintetizar, muito rapidamente, as conclusões da análise elaborada por Villaça no ensaio que leva o título “Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil” (Villaça, 1999).

Segundo Villaça, entre 1875 e 1906, a elite brasileira tinha condições hegemônicas suficientes para debater abertamente (isto, evidentemente, entre os iguais) um plano de obras urbanas a ser implantado. Esses planos se referiam especialmente ao *melhoramento* e ao *embelezamento* das cidades. As elites tinham um projeto urbano. Muitos deles foram executados por diversos e sucessivos governos, o que seria impensável atualmente, quando cada governo busca sua “marca” e ignora qualquer linha de continuidade, com exceção dos casos de eleição de sucessores indicados. Até mesmo nas décadas de 1930 e 1940, ainda é possível ver a implantação de planos de embelezamento, acompanhados da preocupação com a infra-estrutura urbana, em especial, circulação e saneamento. Como lembra Villaça, *foi sob a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro* (p. 193). A inspiração era fundamentalmente europeia e mais marcadamente francesa (Rezende, 1999).

O plano Pereira Passos de 1903, para a cidade do Rio de Janeiro, foi cumprido à risca. De acordo com Villaça, isso nunca mais viria acontecer. Os Planos Agache para o Rio e Prestes Maia para São Paulo, em torno dos anos 1930, foram cumpridos, mas nada além da proposta viária.

A partir de 1930, agora sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento. A cidade da produção precisa ser eficaz. Mas é justamente nesse momento que tem início um período de inconseqüência e inutilidade da maioria dos planos elaborados no Brasil. De um lado estava dada a impossibilidade de ignorar os “problemas urbanos”, de outro a impossibilidade de dedicar o orçamento público apenas às obras, especialmente às obras viárias, vinculadas à lógica do capital imobiliário, de maneira aberta ao debate, sem sofrer críticas. Quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar. Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. A elite brasileira não era suficientemente hegemônica para divulgar e impor seu plano. Os problemas urbanos ganhavam novas dimensões.

Para fugir ao desprestígio dos planos não implantados, as denominações variaram: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros. Nos anos 1960 foram produzidos alguns superplanos, fortemente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo. Um deles, para o Rio de Janeiro, foi elaborado por um escritório grego liderado pelo urbanista Dioxiadis, tendo sido redigido e impresso em Atenas, e entregue ao governador em inglês. O PUB – Plano Urbanístico Básico de São Paulo (1969) – foi elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos. Segundo Villaça, suas 3.500 páginas foram do consórcio diretamente para as gavetas da Secretaria Municipal de Planejamento, onde permaneceram.

Como já foi destacado, foi durante o regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil. As diretrizes foram dadas pela PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, prevista no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado para o governo do General Ernesto Geisel, em 1973. Dois órgãos federais se tornaram im-

plementadores dessa proposta: a SAREM – Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A primeira controlava o Fundo de Participação dos Municípios e a segunda o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Mais adiante foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, organismo que visava incorporar as regiões metropolitanas, criadas pela Lei Complementar 14 de 1974, ao sistema de planejamento urbano e municipal. A CNPU controlou o FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e o FNTU – Fundo Nacional de Transporte Urbano, transferido posteriormente para a abrangência da EBTU (Empresa Brasileira de Transporte Urbano). O Brasil tinha um sistema e diretrizes de planejamento que vigoraram até os anos 1980, segundo Maria Adélia de Souza, uma de suas idealizadoras (Souza, 1999). Uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada no período. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram. Alibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o “caos urbano” e o “crescimento descontrolado”. Essas idéias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse “caos”. A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, freqüentemente, nem mesmo os técnicos municipais (Villaça, 1999).

O prestígio do planejamento urbano, nos anos 1970, acarretou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento e as escolas de arquitetura viram aumentar seus cursos ou disciplinas da matéria, já que o mercado de trabalho oferecia oportunidades de emprego na área. Sua eficácia, entretanto foi, segundo Villaça, fundamentalmente ideológica, ou de aplicação restrita, eu acrescentaria. Durante esse período, o tema do planejamento urbano no Brasil alimentou muitas e diferentes atividades intelectuais: teses, dissertações, congressos, reuniões, cursos. A bibliografia, que pode ser encontrada na biblioteca do CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima, em São Paulo, é testemunha dessa produção técnica e intelectual. As bibliotecas

do Curso de Pós-Graduação da FAUUSP e do IPPUR/UFRJ são testemunhas do quanto esse tema ocupou a academia nas décadas de 1970 e 1980¹³.

Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada.

A proposta de Plano Diretor apresentada pela gestão Maluf (1993/96) e posteriormente pela gestão Pitta (1997) para a cidade de São Paulo ignorou a cidade ilegal (mais de 50% dos moradores do município que estão em favelas, loteamentos ilegais e cortiços) e ignorou também a relação entre circulação e uso do solo. Sem falar dos aspectos que não são exclusivamente urbanísticos: comércio informal, segurança, pobreza, saúde, edu-

¹³ Entre 1954 e 1964 o Movimento Economia e Humanismo, internacionalmente liderado pelo padre francês Louis-Joseph Lebret, foi responsável pela elaboração de estudos e planos municipais e regionais em diversas cidades brasileiras, reunindo uma preocupação humanista/pedagógica a um conteúdo técnico e científico específico. Nesse mesmo período outras propostas com caráter social emancipador foram desenvolvidas pelo IAB nacional e por governos de esquerda, como foi o caso do governo Miguel Arraes em Pernambuco, em 1962. A herança dessas práticas não logrou interferir no rumo tecnocrático tomado pelo planejamento urbano no regime militar. Sobre o Pe. Lebret ver Lamparelli, C. "Louis Joseph Lebret e a pesquisa urbano regional no Brasil". In: *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo, FAUUSP, n. 5, mar./abr. 1995.

cação... Para uma cidade que apresenta congestionamentos que somam, freqüentemente, mais de 200 km, a Secretaria do Planejamento apresentou simplesmente um projeto de lei para flexibilizar a lei de zoneamento (aumentar o potencial construtivo e portanto adensar a ocupação do solo) em grande parte do território da "cidade do mercado imobiliário legal". A isto se deu o nome de Plano Diretor de São Paulo. Mas é preciso reconhecer que os excluídos estavam lá, na introdução e justificativa do projeto de lei¹⁴.

Enquanto este "Plano Diretor" estava em discussão, um outro, não explícito, estava sendo implementado. Em 11 obras viárias a prefeitura gastou a incrível soma de US\$ 7 bilhões, aproximadamente, comprometendo a cidade com dívidas que iriam inviabilizar até mesmo os serviços básicos da gestão seguinte. Dessas 11 megaobras, apenas duas não estavam no interior ou próximas da região que concentra os bairros de mais alta renda de São Paulo. Aparentemente tratou-se da estratégia de construir uma "ilha de primeiro mundo", com condições para abrigar a São Paulo, cidade mundial¹⁵. No mesmo período o governo municipal descumpriu a lei que obrigava o município a investir 30% do orçamento na educação. Os dados mostram uma evasão escolar nos quatro anos do governo (Maricato, 1997)¹⁶.

¹⁴ Felizmente, forte reação da mídia e setores organizados, especialmente dos bairros que contam com alta qualidade de vida, impediu até mesmo que a proposta fosse enviada para a Câmara Municipal. Faltou hegemonia do capital imobiliário para impor seu plano à elite em seu conjunto e também a todas as forças organizadas da cidade.

¹⁵ Diversos autores desenvolvem os conceitos de cidades mundiais ou cidades globais. Uma bibliografia a respeito pode ser encontrada em Marques e Torres, 1997.

¹⁶ No artigo citado, publicado na Revista *Caramelo*, editada pelo Grêmio dos Alunos da FAUUSP, incorporei um mapa da localização das obras viárias referidas, bem como também das localizações dos projetos habitacionais denominado Cingapura, para evidenciar, das primeiras, o caráter segregacionista, e dos outros, a função publicitária, predominantemente.

Esses investimentos não obedeceram a um plano explícito. O Plano apresentado à sociedade foi outro: um projeto de lei que se resumia basicamente na mudança da lei de zoneamento, como já foi visto. As obras não tinham um plano (aparentemente), e o Plano não apontava obras. Mais do que a construção das condições para exercer seu papel de cidade mundial, embora uma certa região da cidade, que concentra as sedes das grandes corporações, tenha ganho novos e significativos melhoramentos, é possível identificar ali os mesmos interesses que conformam o atraso no Brasil: a presença das megaempreiteiras de construção, obras superfaturadas e a promoção da valorização fundiária e imobiliária com investimentos públicos dirigidos para uma região segregada, plena de símbolos pós-modernos.

Os congestionamentos na cidade aumentaram, já que as obras viárias, voltadas para o automóvel, não obedeceram a um plano que pudesse dar mais eficiência ao transporte de massa. O sistema municipal de saúde piorou. Não se verificou ali um compromisso, de fato, com a eficácia exigida pelo capital numa cidade mundial. Até que ponto é possível insistir na estratégia das elites urbanas brasileiras, de produzir um cenário de modernidade ou, agora, de pós-modernidade, em uma ilha, cercada pela *não cidade*? A dimensão que a pobreza e os problemas estão atingindo é que conforma a crise desse modelo.

Não se pode dizer, entretanto, que o cenário construído não teve eficácia ideológica: Maluf se firmou mais uma vez como um grande empreendedor (até nesse sentido, o “tocador de obras” lembra uma imagem arcaica mas que ainda tem um sentido moderno no senso comum) e elegeu seu sucessor nas eleições municipais seguintes. Apenas após alguns meses do novo governo, quando a prefeitura de São Paulo revelou estar sem recursos para fazer até a limpeza regular das ruas, completar a merenda das creches e fazer a manutenção da pavimentação asfáltica, é que a mídia se deu conta dos fatos que recusou enxergar durante a gestão Maluf: a cidade estava financeiramente quebrada, além de totalmente dominada por *lobbies* de interesses privados.

Durante os anos 1970 e 1980, até mesmo grande parte da produção acadêmica que fazia oposição ao regime militar esteve mais voltada para aquilo que se passava nos Estados Unidos e na Europa do que no Brasil urbano que crescia, comprometendo fortemente o meio ambiente e as condições de vida da maior parte da população. Os debates dos urbanistas que se opunham ao regime ditatorial concentravam-se na discussão técnica sobre os instrumentos urbanísticos. Ganhava destaque especial, como a proposta mais importante, o “solo criado”, com o qual se esperava captar a valorização imobiliária decorrente de atividades imobiliárias especulativas, para que o poder público promovesse a urbanização para todos. O Fórum de Reforma Urbana, entidade criada por a) setores da Igreja Católica de tendência progressista, b) setores não-governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos e c) pelas próprias lideranças de movimentos urbanos, permaneceu bastante ativo nos anos 1980, na defesa de uma agenda de Reforma Urbana que sempre priorizou, entre outras, a figura jurídica do “solo criado”. O FNUR foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No entanto, ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade)¹⁷.

Esse descompasso entre as matrizes ou idéias que alimentaram a atividade de planejamento urbano e o rumo tomado pela produção do espaço urbano real ficará mais claro quando abor-

¹⁷ A autora participou da criação da Articulação Nacional do Solo Urbano que deu origem ao Fórum de Reforma Urbana. A primeira reunião, com a finalidade de criar a ANSUR, se deu na cidade do Rio de Janeiro em 1979, sob iniciativa da CPT – Comissão Pastoral da Terra da CNBB.

darmos, mais à frente, as características desse processo de produção e apropriação social desse espaço¹⁸.

Apesar da história comprovada de falta de respeito, durante décadas, em relação aos Planos Diretores Municipais, esse tema retorna em grande estilo no texto da Constituição de 1988, que estabelece a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo a idéia, muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não têm planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos 1970, a produção de Planos Municipais foi muito significativa¹⁹.

5. Parênteses:

A arquitetura brasileira iria conduzir o país à modernidade

Até o presente estágio deste texto utilizamos indiferentemente os conceitos de urbanismo e planejamento urbano. Estabelecer uma diferenciação entre eles não é fundamental para os objetivos deste trabalho. Da mesma forma estamos incluindo, na esfera do planejamento urbano, as propostas que dizem respeito à regulação do espaço urbano, ou seja, toda a legislação

¹⁸ Para fazer justiça aos arquitetos e outros profissionais ligados à questão urbana é preciso reconhecer que, em 1963, setores organizados da sociedade (poucos), liderados por esses profissionais, ousaram elaborar uma proposta modernizadora e democrática para as cidades no Brasil. A proposta de Reforma Urbana foi lançada no Congresso do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil, que teve lugar naquele ano em Petrópolis. Ela previa o controle sobre a propriedade da terra. Mas como as demais propostas de reformas de base elaboradas pela sociedade, no período, teve o destino dado pela solução da equação representada pelas forças que disputavam a condução do futuro do país.

¹⁹ A desmoralização dos planos urbanísticos pôde ser constatada na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana. Promovida por seis entidades de categorias profissionais ou de movimentos populares, a emenda, assinada por 130.000 eleitores de todo o Brasil, não incorporou a proposta da obrigatoriedade do Plano Municipal. Ela foi mais objetiva definindo instrumentos urbanísticos de controle fundiário e de participação democrática na gestão urbana. A autora foi eleita para defender a emenda de Reforma Urbana junto a Assembléia Nacional Constituinte, em 1988.

urbanística que implica padrões de produção do ambiente construído urbano.

Embora não seja nossa intenção discorrer sobre o que foi o movimento moderno ou modernista no Brasil – até porque uma das conceituadas teóricas a respeito do assunto me faz companhia neste livro –, interessa fazer um parêntese para incluir algumas explicações que podem fazer falta. O percurso escolhido para explicar o planejamento funcionalista/modernista (a história do planejamento urbano segundo Villaça) guarda alguma distância de toda a produção bibliográfica sobre arquitetura moderna brasileira. Essa distância não é dada apenas pela diferença de escala entre o edifício e a cidade, até porque o movimento da arquitetura moderna no Brasil gerou planos para algumas cidades. A mais importante delas foi Brasília. Essa oportunidade rara – construir uma cidade – foi decisiva para consolidar a imagem internacional da arquitetura brasileira. No entanto, a história do planejamento urbano aqui referida não se detém em Brasília, maior expressão implementada de plano urbano no Brasil, ou nos planos dessas cidades caracterizadas pelo que poderíamos chamar “urbanismo de autor” (Belo Horizonte, Goiânia, Brasília, para ficarmos restritos às mais importantes). Tudo se passa como se o planejamento seguisse uma linha paralela ao desenvolvimento da arquitetura moderna.

É preciso reconhecer que a arquitetura brasileira plasmou uma imagem, um ideário colado ao projeto de superação do subdesenvolvimento do país. Ela tinha as pretensões do “projeto nacional”: uma proposta de intelectuais que constituiria a redenção do atraso em que vivia o povo brasileiro.

Como lembra Otilia Arantes:

“Bem ou mal nossa festejada tradição moderna em arquitetura sempre alimentou a fantasia de estar na vanguarda da integração das classes sociais mais desfavorecidas – para ficarmos no eufemismo – no processo de construção nacional, de uma sociedade industrial homogênea e coerentemente moderna” (Arantes, 1997, p. 131).

De um lado estava a virtude do engajamento e da utopia. Como virtude ainda é preciso lembrar do compromisso que exi-

gia um pé na “brasilidade” e o outro nas idéias provenientes do movimento internacional. Essa busca de um fio condutor, mais ou menos contínuo, nas manifestações históricas e contemporâneas, que davam alguma ossatura à construção nacional e que permite incluir os pais da arquitetura moderna brasileira (em especial Lúcio Costa) entre os pioneiros daquilo que Antonio Candido denomina “formação” (nacional) (Arantes, 1997).

De outro lado estava a tentativa de ignorar as contradições sociais. Dar um salto por cima, rumo ao que a autora denomina “retumbante acerto da maioria precoce” da arquitetura brasileira, projetada ao mundo antes mesmo da formação nacional se completar. Esvaziada, em 1964, de sua utopia social, ela ficou reduzida aos cânones formais ou, como diz Otilia, ela ficou “sem assunto”. Comentando a tese de livre-docência de Otilia Arantes, Roberto Schwarz resume:

“O ânimo utópico da arquitetura, ou seja, os planos de redenção social através do novo arranjo do espaço habitado, na casa e sobretudo na cidade, deram no seu contrário. Em lugar da substância – que seria aquela transformação redentora – ficou um conjunto de normas de funcionalidade, que se mostraram funcionais sobretudo para o processo social e material da produção industrial” (Schwarz, 1999, p. 202).

O “sentido da formação” não permite classificar essa arquitetura de “idéias – ou formas – fora do lugar”. Talvez ao pastiche que se seguiu a 1964 possa caber essa afirmação. Talvez ainda Brasília justifique uma intensa polêmica a respeito, já que resultou sendo a cidade mais marcadamente segregada em todo o Brasil. Mas o salto precoce cobra um alto preço até nossos dias, quando a arquitetura é conceituada como algo absolutamente extraordinário que nada tem a ver com o cotidiano (dramático) ou com a gigantesca escala dos problemas das nossas cidades. Especialmente no ensino de arquitetura, o que se persegue é um outro tipo de descolamento em relação à realidade, que não deixa de ser também alienante.

Sem querer teorizar sobre essa divisão de caminhos, buscando algum apoio conceitual sobre a questão levantada acima, vamos lembrar apenas que Leme constata duas “linhas de urba-

nismo”: uma formada pelos “planos de melhoramentos” que evoluíram para gerar os “Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado” e outra formada pelo “urbanismo modernista” ligado aos CIAMs. Brasília pertenceria a esta última (Leme, 1999). Já Villaça afirma que o “planejamento urbano” sucedeu ao “urbanismo” após a década de 1940. O autor, numa abordagem mais política, se refere a uma evolução histórica de nomes, formas, conteúdo e metodologia dos planos, coerentemente com a necessidade de dissimular as novas formas de dominação.

Fecha o parêntesis. Voltemos ao planejamento e à gestão urbanos.

6. Aparato regulatório exagerado convive com radical flexibilidade

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder além de favorecer pequenos interesses corporativos. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil, como veremos adiante. Ao lado da detalhada legislação urbanística (flexibilizada pela pequena corrupção, na cidade legal) é promovido um total *laissez-faire* na cidade ilegal (Maricato, 1996). A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do bai-

xo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica.

As recorrentes discussões técnicas detalhadas sobre posturas urbanísticas ignoram esse fosso existente entre lei e gestão e ignoram também que a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário. A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil, mostra o quão pode ser ridículo o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente. Cumprem o papel do plano-discurso. Destacam alguns aspectos para ocultar outros. É de conhecimento geral que no Brasil há “leis que pegam” e “leis que não pegam”. Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos. É mais freqüente parte do plano ser cumprida ou então ele ser aplicado apenas a parte da cidade. Sua aplicação segue a lógica da cidadania restrita a alguns.

Baldez chama atenção para a contradição representada pelo aparato regulatório que é erigido, após 1850, com a finalidade de proteger a propriedade privada da terra contra as ocupações, quando até essa data (a partir de 1822) a posse era norma para consegui-la (Baldez, 1986). Smith descreve o vai-e-vem da queda de braço que opunha liberais e conservadores na disputa por uma nova lei de terras e pelo fim da escravidão, desde a Constituição Brasileira de 1824 até 1850, quando finalmente a lei de terras é promulgada e uma semana depois o tráfico de africanos é (mais uma vez, mas dessa vez para valer) proibido. O projeto liderado por José Bonifácio, de implantar uma colonização branca combinada à pequena propriedade privada, e financiado com a venda das terras devolutas foi derrotado pelos latifundiários (Smith, 1990). A implementação da lei confirmou e formalizou o latifúndio ao invés do modelo de pequenas propriedades que, em grande parte, a inspirou (Faoro, 1995). A definição e demarcação das terras devolutas, após 1850, foi uma das maiores farsas que marcaram a história do Brasil. Ela se assemelha à farsa que marcou a proibição do tráfico de escravos entre 1831 e 1850, isto é, era proibido mas feito

à luz do dia e envolvendo autoridades de prestígio na sociedade brasileira. Tratava-se de uma das mais rentáveis formas de aplicação financeira, como demonstram Alencastro e Florentino (Alencastro, 1998; Florentino, 1999). O caso da demarcação das terras devolutas, prevista na lei de 1850, revela uma história de leis e decretos não aplicados e que são continuamente sucedidos por outras medidas também inúteis. São criados organismos ineficientes que são sucessivamente extintos e substituídos por outros também ineficientes. A criação de arquivos e registros, que se sucedem, não são alimentados senão para confirmar as “propriedades” existentes. Esse processo é descrito por Lígia Osório Silva em seu livro “Terras devolutas e latifúndio, efeitos da lei de 1850” (Silva, 1996). Na lista de organismos criados a partir de 1850, ela relaciona: a Repartição Geral das Terras Públicas, de 1854, o Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas, de 1874, a Inspeção de Terras e Colonização de 1876, o Registro Torrens, de 1890 para, finalmente, a Constituição Brasileira de 1891 delegar a responsabilidade pela resolução dessas questões aos Estados. Essa medida descentralizadora, que revela o poder da relação coronelismo e terra, deu ao Estado de São Paulo a autonomia para executar uma “bem-sucedida” política de imigração conduzida de acordo com os interesses dos produtores de café. Mas dada a confusão que continuou a persistir em relação à propriedade da terra no Brasil, a questão continua a merecer a criação de leis e medidas: em 1910 a união cria o Serviço de Povoamento do Solo Nacional e o Serviço de Proteção ao Índio e Localização do Trabalho Nacional. Em 1916 o Código Civil proíbe aquilo que praticamente já estava proibido desde 1850: a apropriação privada de terras que não fosse por meio da compra. Desde 1854, quando é regulamentada a lei de terras de 1850, até praticamente nossos dias, as terras devolutas têm sido privatizadas, tirando proveito de uma situação de fragilidade na demarcação da propriedade da terra no Brasil durante mais de quatro séculos, apesar das medidas que buscaram proteger o patrimônio público.

Em outra ocasião já destacamos, como fizeram inúmeros autores, a correlação entre a propriedade privada da terra (o ca-

tiveiro da terra) com a libertação dos escravos (o cativo do trabalho). Os conflitos sociais que marcam todo o século XIX, revelam a forte e evidente relação que articula acesso à terra, mão-de-obra e colonização (Maricato, 1996). O latifúndio resiste, mais de quatro séculos, a todos os debates e propostas de mudança.

O processo de urbanização será marcado fortemente por essa herança. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais.

O relato que Piccina faz sobre os cortiços da cidade de São Paulo, forma principal de moradia dos trabalhadores urbanos, no final do século XIX e começo do século XX, mostra a tentativa do poder público de acabar com os focos de moradias pobres e insalubres... apenas legislando. Uma medida se sobrepõe à outra proibindo cortiços ou definindo padrões legais para sua construção. A legislação se refere a uma sucessão de padrões e ações que nunca são implementados de forma eficaz: ela define a necessidade de aprovação de plantas para a construção (e conseqüente documentação de propriedade do solo – Lei Municipal 38, de 1893); proíbe terminantemente a construção de cortiços (Código Sanitário do Estado de São Paulo); define normas e padrões de edificações que incluem “cortiços, casas de operários e cubículos” (Código de Posturas do Município de São Paulo de 1896); define intervenção municipal nos “cubículos de cortiço”, para qual fim foi criado o “imposto de viação” (Lei Mun. 286, de 1896), cria alternativa de habitação operária com a proposta de “vilas” (Lei Mun. 315, de 1897); proíbe as habitações coletivas e estabelece novos padrões para a “casa de habitação operária” (Lei Mun. 375, de 1898 e Lei Mun. 498, de 1900); proíbe habitações coletivas adaptadas em velhos edifícios ou novos edifícios que não obedecem (novamente) aos padrões fixados (Lei Mun. 413, de 1901). A partir do início do novo século as exigências e padrões legais para edificações são

detalhados e consolidados, sendo aplicados a apenas uma parte da sociedade ou da cidade. Em raras ocasiões se nota a preocupação de instituir uma política habitacional. Mesmo quando aponta alternativas e não se restringe à proibição (como a proposta de isenção de impostos para incentivar a construção de casas operárias – Lei Mun. 98, de 1900, e Lei Mun. 1098, de 1908) a ação se restringe a legislar. A tendência para dar solução ao problema de moradia através da pura e simples promulgação de lei tem continuidade no século XX. Em 1920, o Código Municipal proíbe o uso de porões para moradia e o Código Arthur Saboia de 1929, revisto em 1934, praticamente desconhece (ou não aceita) a existência de cortiços na cidade. O mesmo acontece com as Leis Municipais 1561, de 1951 e 4.615, de 1955.

A partir desse período, ganha escala de massa a *periferização* da cidade de São Paulo; combinação do lote precário e irregular na periferia urbana com a autoconstrução da moradia. Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam idéias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as idéias.

A insistência em buscar soluções através de atos legislativos persiste até o final do século XX. Em 1991, a chamada Lei Moura (Lei Municipal 10.928), admite a existência de cortiços e define, mais uma vez, os padrões mínimos aceitáveis para sua regularização – área mínima por pessoa, número de banheiros por usuários, condições de ventilação, condições de instalação elétrica e hidráulica etc.

A tentativa de resolver problemas com legislação não surtiu efeito nas oportunidades anteriores, mas ela é retomada continuamente. A experiência vivida e o conhecimento acumulado parecem nada significar para informar novos procedimentos. A memória não existe. O processo não avança pela evolução e aperfeiçoamento das ações, mas parece estar sempre recomeçando do zero. Ao escândalo que se seguiu à constatação da falsificação de remédios, em 1999; em vez de apontar para um

aperfeiçoamento da fiscalização, que é absolutamente ineficaz, a sociedade brasileira (leia-se, o Congresso Nacional, com o apoio da mídia) respondeu com um “aperfeiçoamento” ou radicalização da legislação, conceituando o ato de falsificação de “crime hediondo”. O detalhismo da legislação ambientalista no Brasil, freqüentemente referido como avanço, contrasta com a falta de fiscalização e punição aos transgressores.

Esses exemplos confirmam aquilo que diversos estudiosos da sociedade brasileira apontam como distância tradicional entre arcabouço jurídico e a realidade social (Viotti, 1968; Schwarz, 1990, Faoro, 1995, Holanda, 1971; Bosi, 1992; Prado Jr., 1994, entre muitos).

7. O lugar fora das idéias: a realidade ignorada

Pedimos, por favor, não achem natural o que muito se repete!
(B. Brecht, *A exceção e a regra*).

A invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca, como pretendemos mostrar aqui, e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais. No entanto, a dimensão e os fatos são dissimulados sob notável ardid ideológico. A seguir vamos apresentar o notável crescimento de favelas nas duas últimas décadas, avaliar suas conseqüências socioambientais, entre as quais está a explosão da violência urbana. Em seguida, procuraremos entender por que fatos tão evidentes são ignorados pelo urbanismo oficial e também pela sociedade, o que permite atribuir a uma parcela da sociedade organizada a responsabilidade por aquilo que é resultado de um processo alimentador da desigualdade social.

Em 20/7/97, o jornalista Elio Gaspari divulgou em sua coluna, no jornal *Folha de S. Paulo*, a notícia de que o Ministério Público do Rio de Janeiro processaria João Pedro Stédile, liderança do MST – Movimento dos Sem-Terra –, a pedido do Pre-

sidente Fernando Henrique Cardoso. O motivo estaria na frase que Stédile pronunciou em maio: “Ocupem os terrenos baldios, pois lá estão só para especulação imobiliária”. Foi com a expressão “baderna”, que o presidente se referiu a incidentes ocorridos no mês de maio de 1997, durante ocupações de terras urbanas e imóveis vazios em São Paulo, associando o fato às ações do MST e à frase de Stédile. Em oposição à referida “baderna”, o presidente afirmou que era preciso cumprir a lei.

Faz parte dessa mesma conjuntura o editorial do jornal de maior circulação do país, que atribui ao MST – Movimento dos Sem-Terra – a “cultura da ilegalidade”. Não foi a primeira vez que o veículo de imprensa defende a posição (desta não há como discordar) de que o convívio social exige normas e regras básicas. Ou seja, tudo se passa como se o Estado e a mídia fossem defensores da lei e alguns líderes do MST, bem como o próprio movimento, seus transgressores.

Vamos partir da condição jurídica totalmente ilegal de propriedade do lote para definir o que chamamos aqui de favela. Outras denominações são utilizadas nas diversas regiões do Brasil: “áreas de posse” em Goiânia, “vilas” em Porto Alegre, para nos determos em apenas duas. Os movimentos sociais que lutam pela moradia rejeitam o termo “invasão”, que consideram ofensivo e adotam “ocupação”. Para o que nos interessa aqui, a caracterização jurídica de propriedade é que conta na definição, já que somente ela assegura o direito de permanência no local. Usaremos o termo “invasão” para buscar essa precisão jurídica: trata-se da ocupação da terra alheia (freqüentemente pública ou de propriedade confusa) por falta de alternativas, na maioria absoluta dos casos.

Se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população de Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB, 1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB, 1999) e 33% da população de Salvador (Souza, 1990). Nas cidades do Norte e Centro-Oeste (Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cuiabá/Várzea Grande) essa relação pode se revelar mais grave devido ao alto e recente crescimento demográfico decorrente de movimentos migratórios. Na cida-

de do Recife, segundo o próprio IBGE, a população moradora de favelas chega a 40%. Os dados mostram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades.

Estamos fazendo ainda uma simplificação em relação aos graus de ilegalidade ou de irregularidade decorrentes da legislação urbanística, na apropriação do solo urbano. Os loteamentos ilegais não constituem, geralmente, terras invadidas, mas podem apresentar diversas formas de ilegalidade em relação à documentação de propriedade ou em relação às exigências urbanísticas.

Se somarmos os moradores de favelas aos moradores de loteamentos ilegais temos quase a metade da população dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Estudo elaborado sobre o mercado residencial na cidade de São Paulo mostrou que nos últimos 15 anos a oferta de lotes ilegais suplantou a soma de todas as formas de unidades habitacionais oferecidas pelo mercado privado legal (Silva e Castro, 1997).

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou de loteamentos ilegais em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que, entretanto, fornecem dados localizados e restritos.

Segundo dados do IBGE (subdimensionados, como já foi destacado), o Brasil tinha 1,89 da população vivendo em favelas em 1980 e 3,28% em 1991. A tendência de grande aumento foi captada, embora os números absolutos não sejam corretos. A fragilidade dos dados, que mostra o desconhecimento sobre o tema, já é, por si, reveladora.

O município de São Paulo tinha perto de 1% de sua população vivendo em favelas no início dos anos 1970 e tem quase 20% no início dos anos 1990 (SEHAB/PMSP 1973 – FIPE/USP, 1993). Portanto, entre 1973 e 1993, a população moradora de favelas cresceu 17,80% ao ano.

Esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui. Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano, como já foi mencionado. As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo marcaram o surgimento do trabalho livre. A cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência, que vigem até pleno final do século XX.

Algumas características desse processo de urbanização são as seguintes:

a) Industrialização com baixos salários, mercado residencial restrito

O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria *habitação*, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal. A situação é freqüentemente mais precária em se tratando de relações de trabalho também precárias. O acesso ao financiamento é quase impossível.

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização. O consumo da mercadoria *habitação* se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção.

A aplicação dos vultosos investimentos do sistema SFH/BNH, ao longo de 22 anos, a partir de 1964 até a extinção do sistema, não só não permitiu quebrar com a dinâmica da ocupação ilegal de terras urbanas, mas, ao contrário, aprofun-

dou a dualidade entre mercado e exclusão ao contribuir decisivamente para consolidar o mercado de relações capitalistas restrito a uma parcela da população (Maricato, 1995).

Nos anos 1990, o financiamento habitacional oferecido pelo mercado privado legal, ou seja, pelos bancos, não atinge aqueles que ganham menos de 10 salários mínimos, de modo geral. Algumas cooperativas associativas como é o caso da Cooperativa do Sindicato dos Bancários, em São Paulo, chegam com seus produtos à faixa mínima de 8 salários mínimos (1999). Essa, entretanto, não é a regra. Para dar uma idéia de grandeza, na região metropolitana de São Paulo apenas 40% das famílias, aproximadamente, tem renda de dez salários mínimos para cima. Ou seja, quase 60% da população da metrópole paulistana estão excluídos do mercado legal privado de moradia. A proporção dos excluídos do mercado legal, em cada cidade, varia de acordo com o preço da moradia e os rendimentos das diversas camadas sociais. Numa cidade do litoral paulistano, por exemplo, na qual as atividades imobiliárias se concentram no imóvel de lazer, ocasionando alto custo do preço da terra, os excluídos do mercado, dentre os moradores locais, podem chegar a 85% ou 90%. É o caso de São Sebastião, município que cresce a altas taxas demográficas de aproximadamente 6% ao ano. Esse crescimento está colocando em risco o Parque da Serra do Mar e a vida da população que, sem alternativas, ocupa suas encostas.

A oferta de financiamento à aquisição da moradia caiu drasticamente a partir de 1983, com a insolvência do SFH – Sistema Financeiro da Habitação. A forma tomada pelo crescimento urbano que excluía do mercado legal grande parte da população recrudesciu nos anos 1980 e 1990. Para dar uma idéia das dimensões do problema basta lembrar que entre 1995 e 1999 houve um crescimento de aproximadamente 4,4 milhões de domicílios no Brasil enquanto que uma estimativa mostra que apenas 700.000 moradias, aproximadamente, foram produzidas pelo mercado (IC, 2000).

Na metrópole paulistana, se considerarmos que apenas as famílias que ganham 12 s.m. de renda ou mais têm acesso ao fi-

nanciamento residencial privado, concluímos que mais de 60% da população estão fora do mercado. Não é por outro motivo que as formas ilegais de moradia são quantitativamente mais importantes que o mercado legal. Para essa população excluída do mercado legal é que se reproduzem as formas de provisão habitacional como os cortiços de alugueis, as favelas e os loteamentos ilegais, já que a promoção pública não chega a impactar o mercado devido à baixa oferta de moradias resultante das políticas sociais.

b) As gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo

As obras de infra-estrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais.

Analisando as dificuldades da implementação de instrumentos urbanísticos captadores da valorização imobiliária na América Latina, Fernanda Furtado Silva registra em sua tese de doutoramento:

“(...) as diversas instâncias de governo, em países latino-americanos, intencionalmente ou porque são levadas a isso, acabam por beneficiar o capital imobiliário ou os grandes grupos privados quando da alocação dos investimentos públicos. É importante notar, porém, que essa atuação não é desprovida de uma justificativa, ao contrário, ela costuma apoiar-se na proposição, muito difundida (e cara aos neoclássicos), de que o critério prioritário seria o da eficiência econômica desse procedimento” (Silva, 1999, p. 47).

Essa argumentação constitui a versão urbanística da “teoria do bolo”, segundo Martim Smolka: primeiro crescer para depois distribuir (Smolka, 1995). Até mesmo governos municipais de esquerda se deixam levar por essa argumentação tão presente durante o regime militar.

Na verdade é a valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias o motor que move e orienta a localização dos in-

vestimentos públicos, especialmente na circulação viária. Há uma simbiose entre a abertura de grandes vias e a criação de oportunidades para o investimento imobiliário. Trata-se de obras que são mais *imobiliárias* que *viárias*, no dizer do urbanista Candido Malta Campos Filho, já que a lógica do seu traçado não está apenas, e às vezes, nem principalmente, na necessidade de melhorar os transportes, mas na dinâmica de abrir novas frentes (localizações) para o mercado imobiliário de alta renda. Talvez mais do que a lógica da circulação baseada no veículo individual, o que orienta esse tipo de investimento seja a lógica da rentabilidade imobiliária.

Mesmo uma análise superficial permitirá identificar essa dinâmica presente na construção das novas centralidades em cidades como Rio de Janeiro (Barra da Tijuca) e São Paulo (Av. Berrini – Av. Águas Espraiadas). A nova centralidade de Fortaleza avança na direção do “Beach Park” e até mesmo na cidade de São Luís, que apresenta alguns dos piores indicadores sociais do país, ganha destaque o investimento estadual *viário/imobiliário*, viabilizando a exploração de glebas litorâneas pelo mercado imobiliário hegemônico. São todos exemplos dos anos 1990, mas a tendência é anterior e combinou-se ao crédito farto do SFH nos anos 1970. Maria Brandão mostrou como a extensão do sistema viário de Salvador mudou o mercado fundiário e como, na década de 1970, com a ajuda do Sistema Financeiro da Habitação, reorientou o crescimento da cidade e a apropriação do ambiente construído, mudando completamente o rumo da capital do Estado da Bahia.

A gestão de Paulo Salim Maluf na prefeitura de São Paulo (1993/96) foi exemplar nesse sentido. A maior parte das megaobras destinadas a ampliar o espaço de circulação de veículos concentrou-se especialmente na região Sudoeste do município. Essa região forma uma mancha contínua de moradores de alta renda. Em 11 obras viárias a prefeitura gastou (ou deixou como dívida) a fantástica quantia de aproximadamente R\$ 7 bilhões.

Não se trata apenas, simplesmente, de perseguir a melhoria dos bairros de melhor renda, mas, principalmente, de investir segundo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária, que tem como uma de suas conseqüências o au-

mento dos preços de terrenos e imóveis. A escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que, entre outras coisas, vende o cenário como signo de distinção.

Ao invés de priorizar o caráter público e social dos investimentos municipais em uma cidade com gigantescas carências, o governo municipal o fez de acordo com interesses privados, em especial de empreiteiras de construção pesada e agentes do mercado imobiliário. O espaço privilegiado do mercado imobiliário, para as próximas uma ou duas décadas, na cidade de São Paulo, é o entorno do Rio Pinheiros, onde se concentram pesados investimentos públicos e privados. Aí se concentram também as sedes das grandes multinacionais ou empresas nacionais como é o caso da mega-sede da Rede Globo de Comunicação. A área apresenta uma das maiores concentrações de helipontos do mundo (terceiro lugar, ficando atrás apenas de Nova Iorque e Tóquio), já que o deficiente tráfego viário da cidade de São Paulo, após todas as megaobras feitas, não condiz com a eficiência que se exige da nova centralidade, típica da chamada globalização.

Muitos urbanistas justificam esses investimentos pela chamada “teoria do bolo”: essas localizações teriam maior potencial de atrair, por efeito sinérgico, outros investimentos e novos empregos do que se esses investimentos fossem feitos na periferia onde não teriam o mesmo efeito reprodutor.

De fato, Paris logrou reconquistar o espaço perdido, de capital cultural e turística da Europa, nos anos 1980, por meio de um fantástico investimento que teve como núcleo estratégico nove megaobras culturais²⁰. Essa bem-sucedida reversão do de-

²⁰ Em 1981 o governo de François Mitterrand deu início a um plano de grandes obras estrategicamente localizadas na capital da França. Foram elas: Museu d’Orsay, Grande Louvre, Ópera da Bastilha, Arco de La Défense, Ministério das Finanças, Cidade da Música e Cidade das Ciências e da Indústria, ambas no Parque de La Villette e Instituto do Mundo Árabe. Em toda sua história Paris foi manejada para ser uma cidade espetáculo como atesta o eixo que sai do Museu do Louvre até o Arco de La Défense, (a primeira obra do eixo é do século XII e a última do final do século XX) ou como atestam ainda os edifícios remanescentes das exposições industriais do século XIX. Sobre Paris, ver texto de Otilia Arantes neste volume: “Uma Estratégia fatal...”

clínio que atingiu Paris se deu antes do mundialmente divulgado caso de Barcelona e muito antes dos casos de Berlim ou Boston, ainda em andamento. Mas que ninguém se engane, nestes e noutros casos semelhantes, somas gigantescas de recursos públicos foram consumidas, apesar da publicidade em torno das famosas “parcerias” com o capital privado. Além disso, apesar de nenhum desses casos apresentar uma situação de segregação, pobreza e exclusão territorial que nossas grandes cidades apresentam, as políticas sociais também receberam investimentos significativos, paralelamente aos megaprojetos. Eles foram diminuídos na conjuntura dos anos 1980 e 1990 mas partiram da base de pleno emprego e políticas sociais altamente subsidiadas, situação bastante diversa da brasileira.

Nos Estados Unidos, as cidades que implementaram planos urbanísticos renovadores com sucesso, como por exemplo Boston, Washington, Miami, entre outras, não apresentavam herança arquitetônica tão significativa quanto as cidades européias. Mas suas análises mostram sempre a mesma vultosa soma de recursos públicos aplicados em consonância com um mercado privado muito dinâmico.

No Brasil, os exemplos referidos, especialmente aqueles de construção de novas centralidades, mostram que investimentos públicos transferem renda para o mercado imobiliário de alto padrão, em áreas pouco ocupadas, enquanto carências básicas de grande parte da população já assentada não merecem atenção. Em sua dissertação de mestrado, Carlos Fernando de Souza Leão Andrade mostra a relação entre a abertura de loteamentos irregulares e clandestinos e a localização dos investimentos públicos em infra-estrutura na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Essa região cresce em população e ocupação mais do que o conjunto do município, revelando uma fuga da população mais pobre das áreas mais urbanizadas e mais caras (Andrade 1998).

c) Legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei

A notável desigualdade urbanística, no Brasil, é uma construção que tem na aplicação arbitrária da lei, já referida anteriormente, sua argamassa fundamental.

Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo.

Não é em qualquer localização, entretanto, que a invasão de terras urbanas é tolerada. Nas áreas valorizadas pelo mercado, a lei se aplica. Ao contrário da opinião corrente, a Zona Sul carioca e o Sudoeste paulistano, concentrações de moradias de alta renda, apresentam menor ocorrência de núcleos de favelas, como mostram os levantamentos cartográficos da prefeitura do Rio de Janeiro para esta cidade e do LABHAB para São Paulo (LABHAB, 1999). Não é a norma jurídica mas a lei de mercado que se impõe, demonstrando que nas áreas desvalorizadas ou inviáveis para o mercado (beira de córregos, áreas de proteção ambiental, por exemplo), a lei pode ser transgredida. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização.

Outro dos abundantes exemplos da aplicação arbitrária da lei ou sua ignorância está na gestão dos impostos e taxas que poderiam contribuir para deprimir o preço da terra, a partir da captação pelo poder público da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos ou privados (de origem coletiva). Dificilmente esses impostos e taxas, cansativamente discutidos em encontros profissionais e acadêmicos, previstos em numerosas leis urbanísticas, são aplicados. O IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) progressivo, previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 182), instrumento adequado à realização da justiça urbana, tem sido alvo de derrotas jurídicas devido à sua falta de regulamentação. Esse e outros instrumentos previstos na Constituição de 1988, como a função social da propriedade, permanecem sem

regulamentação, dez anos após sua aprovação. Como é tradição no Brasil, imposto sobre a propriedade dificilmente é aplicado. A relação entre terra e poder se mantém estreita. A lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios.

Nos países capitalistas centrais, especialmente no período fordist, uma forte relação regulou salário e preço da moradia, como já foi destacado anteriormente. A reestruturação produtiva, que teve início nos anos 1970, acarretou a diminuição dos subsídios, fortalecendo o papel do mercado como todos sabemos, mas ela impacta uma base de pleno emprego, de universalização da previdência social e de observância do direito à moradia.

Nos países periféricos ou semiperiféricos, para usar o conceito de Arrighi, a reestruturação produtiva impacta uma base socioeconômica historicamente excludente²¹. O mercado é restrito e as políticas sociais nunca tiveram alcance extensivo, assim como a estrutura de emprego também nunca foi extensiva. É interessante notar que o mercado habitacional brasileiro quando mais cresceu, impulsionado pelo sistema SFH/BNH, esteve longe de constituir um mercado capitalista concorrencial. Ele foi marcado por forte participação estatal. Inúmeros estudos mostram como o mercado privado se apropriou da maior parcela do subsídio habitacional favorecendo as classes médias urbanas e, até mesmo, participando de sua consolidação, a qual cumpriu papel fundamental como apoio político ao regime militar (Maricato, 1987).

8. *Conseqüências da exclusão territorial*

Dentre as conseqüências do processo anteriormente descrito, interessa destacar duas delas, que estão entre as principais: a) a predação ambiental que é promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos; b) a

escalada da violência, que pode ser medida pelo número de homicídios e que se mostra mais intensa nas áreas marcadas pela pobreza homogênea, nas grandes cidades.

São Paulo apresenta um fenômeno comum em todas as grandes cidades brasileiras: a ocupação de áreas de proteção ambiental pela moradia pobre, ocasionando sua deterioração. As APMs – Áreas de Proteção dos Mananciais, ao sul da região metropolitana, onde estão localizadas as represas Billings e Guarapiranga, “protegidas” por legislação estadual, municipal (e até federal, em determinadas partes florestadas das bacias), são as que apresentaram um dos maiores índices de ocupação durante os anos 1980 (Maricato, 1997).

Há uma correspondência direta entre a rede hídrica e a localização das favelas no ambiente urbano (LABHAB, 1999). O confinamento dos córregos devido à ocupação de suas margens promove uma seqüência de graves problemas: entupimentos constantes dos córregos com lixo, dificuldade de acesso de máquinas e caminhões para a necessária limpeza, enchentes decorrentes dos entupimentos e finalmente a disseminação da leptospirose e outras moléstias, devido às enchentes que transportam para o interior das favelas material contaminado pela urina dos ratos e pelos esgotos.

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As conseqüências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc.

É freqüente esse conflito tomar a seguinte forma: os moradores já instalados nessas áreas, morando em pequenas casas onde investiram suas poucas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos, lutam contra um processo judicial para retirá-los do local. Nesse caso eles são vistos como inimigos da qualidade de vida e do meio ambiente. A remoção como resultado do conflito não é, entretanto, a situa-

²¹ Ver na bibliografia Arrighi, 1998, p. 143.

ção mais corrente. Na maior parte das vezes a ocupação se consolida sem a devida regularização.

Essa dinâmica é cada vez mais insustentável devido ao nível de comprometimento ambiental urbano, mas ela é cada vez mais acentuada a partir dos anos 1950, pelo processo de urbanização intenso, acompanhado da falta de alternativas habitacionais.

Além da predação do ambiente construído, outra característica dos bairros de moradia pobre são os altos índices de violência, medidos pelo número de homicídios. Estes se referem especialmente aos jovens e, entre estes, aos pardos e negros²². Diferentemente do conceito formado na opinião pública, não é nos bairros de mais alta renda que a violência mostra sua face mais cruel. Ali ganham mais importância os crimes contra o patrimônio (roubos de carros, especialmente). A freqüente morte de jovens nas ruas pode ser constatada exatamente em bairros que apresentam os mais baixos níveis de renda e escolaridade. Não por coincidência, esses bairros constituem regiões marcadas pela ilegalidade (na ocupação do solo e na resolução de conflitos) e pela precariedade em relação aos serviços públicos e privados. Em São Paulo, podemos citar os seguintes bairros como campeões da violência: Jardim Ângela, Paranapanema, Capão Redondo, Jardim São Luiz, Parque Santo Antônio e Grajaú, na Zona Sul; Vila Brasilândia e Cachoeirinha, na Zona Norte; Itaim Paulista, São Miguel, Guaianases, São Mateus e Lajeado, na Zona Leste (Drumond Jr., 1999).

Diante da dimensão que está assumindo a “não cidade”, ou a cidade dos excluídos ou favelados, algumas perguntas se impõem: por que a universidade não dá a devida importância a essa realidade? Por que os urbanistas e organismos de planejamento urbano a ignoram, freqüentemente? Por que a própria sociedade brasileira não tem consciência dessa situação? Quais são os expedientes que permitem o ocultamento de ocorrência tão grande e palpável? Como algo tão visível permanece quase

invisível? Ou, pelo menos, como é que as dimensões desses fatos podem ser formalmente ignoradas pelo Judiciário, pelo Legislativo, pelo Executivo, pelos técnicos, por grande parte da academia, que insistem numa representação que não corresponde à cidade real?

A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. Além dos investimentos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica à cidade “oficial” (“flexibilizada” pela pequena corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes. Embora os equipamentos sociais se concentrem nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível. A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas a representação da “cidade” é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

9. *A representação da cidade: construção da ficção*

É evidente que a publicidade insistente e a mídia, de um modo geral, têm um papel especial na dissimulação da realidade do ambiente construído e na construção da sua representação, destacando os espaços de distinção. É evidente também que a representação ideológica é um instrumento de poder – dar aparência de “natural” e “geral” a um ponto de vista parcial, que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária. A representação da cidade encobre a realidade científica.

Uma intensa campanha publicitária leva uma ficção à população: o que se faz em território restrito e limitado ganha foros de universal. Os investimentos na periferia não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam

²² Ver a respeito Drumond Jr. 1999. Ver também as pesquisas realizadas no NEV/USP – Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1999.

para o mercado. E o que é mais trágico, a priorização das políticas sociais frequentemente não conta para os próprios excluídos cujas referências são a centralidade hegemônica.

Fazendo uma pesquisa na imprensa de São Paulo, Flávio Villaça constatou que 70% das notícias se referiam ao quadrante sudoeste da cidade de São Paulo, onde se concentram as camadas de mais alta renda e o mercado imobiliário sofisticado. Quando a notícia se referia a algo que estava fora dessa mancha, era acompanhada de um qualificativo: a avenida da Zona Leste, acidente na Zona Norte. Ou seja, a região que concentra a população de alta renda é tomada como a representação da “cidade”. A parte é tomada pelo todo. Aí moram os chamados formadores de opinião (Villaça, 1999).

A manipulação das informações na construção da ficção é atribuída à genialidade de alguns técnicos de *marketing*, que conhecem os valores e anseios populares. Ela leva em conta aspectos que estão plantados no imaginário da população, ligados a seus paradigmas históricos, à sua identidade ou ainda à sua vontade de mudança de paradigmas existentes.

As eleições municipais de 1998 constituíram episódios que fornecem farto material para essa reflexão. Os acontecimentos que se sucederam em São Paulo e Rio de Janeiro guardam muita semelhança. Os prefeitos César Maia e Paulo Maluf lograram eleger dois sucessores quase desconhecidos. Podemos dizer que as eleições combinaram o arcaico com a pós-modernidade. Como arcaico podemos citar a contradição entre o discurso e a prática, além da revisita ao clientelismo e ao populismo que, durante o período do regime militar, mostraram-se práticas um tanto atenuadas, se comparadas com a história brasileira anterior a 1964. A repressão direta dispensou, nesse período, os salamaleques que fazem parte do processo de persuasão. Durante as citadas campanhas eleitorais, o discurso do social encobriu a prática administrativa anti-social. Uma análise, ainda que sucinta, dos orçamentos municipais durante o período 1992/1996 mostra que, nas duas cidades, os orçamentos priorizaram a “cidade oficial”.

Em São Paulo, caso bem mais radical, a prefeitura investiu em apenas três túneis a quantia de US\$ 1,2 bilhões de dólares, o

que é equivalente a 4 anos do orçamento total de um município como Belém, por exemplo. Os investimentos sociais priorizados no discurso de campanha repetiram três marcas: Cingapura (Habitação), PAS (Saúde) e Leve Leite (lata de leite distribuída na rede escolar), programas cujos investimentos foram diminutos diante dos investimentos nas obras viárias, se considerarmos a realização orçamentária dos quatro anos. Apenas o investimento em Saúde, no último ano de governo, ano da implantação de uma nova estrutura para a área (PAS), teve dimensão significativa. Na rede escolar, houve evasão no número de alunos, nos quatro anos da gestão.

Tanto em São Paulo como no Rio, os investimentos em obras não obedeceram a um plano urbanístico holístico previamente discutido e formulado. Mas, além de seguirem orientação dominante dos interesses já mencionados, há que se reconhecer que eles atuam em localizações precisas, para formar um cenário grávido de símbolos, que é potencializado pela publicidade e pela mídia de um modo geral. A “cidade oficial”, a mais visível, apresentou mudanças na imagem de espaços estrategicamente localizados.

São Paulo tem uma tradição urbanística calcada no urbanismo rodoviarista. A extrema valorização do automóvel nos investimentos urbanos, construída durante décadas, especialmente por setores da engenharia urbana, se empenhou inclusive em desmoralizar o transporte sobre trilhos (Lagonegro, 1996).

As características de pós-modernidade nas ações empreendidas pelos governos municipais de 1993/1996 citados ficam por conta da desistência em perseguir um plano holístico, de inspiração modernista (mesmo que, como é tradição no Brasil, apenas para constar), e assumir uma abordagem fragmentada que tomou, para alguns, a denominação de “planejamento estratégico”. O eleitor é tomado como consumidor. A mercadoria vendida é a imagem. O esforço de repetição se destina a fixar marcas vinculadas às imagens plasmadas no espaço. Como lembra sempre Jean Baudrillard, vivemos a era do simulacro e de gigantesco processo de semantização (Baudrillard, 1992).

Segundo Harvey, a estética estável da modernização fordista foi substituída pela instabilidade, pela efemeridade, pelo espetáculo, pela mercantilização da cultura. Ganham importância inédita a marca, a imagem. A importância do investimento na marca chega a ser, para a indústria, tão importante quanto nas máquinas (Harvey, 1992). Isso é verdade também para a cidade competitiva, empresarial. Essa é a condição pós-moderna exigida por um capital que depende de acelerar seu tempo de giro para a sobrevivência. No caso brasileiro, a condição pós-moderna se articula à rede de relações atrasadas: os *yuppies* do mercado financeiro convivem com os coronéis regionais. Nas cidades a estética pós-moderna, com os velhos empreiteiros corruptos de sempre.

O espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica. As políticas urbanas, ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania. Para começar, quando se pretende desmontar o simulacro para colocar em seu lugar o real, os urbanistas deveriam reivindicar a adoção de indicadores sociais e urbanísticos que pudessem constituir parâmetros/antídotos contra a mentira que perpetua a desigualdade.

A disseminação da informação e do conhecimento sobre a cidade real ou sobre a realidade urbana tem a importante função de afastar a bruma que encobre a realidade e desvendar a dimensão da exclusão.

Para reverter a tendência que empenha mais visibilidade às obras construídas na cidade do capital imobiliário é preciso, antes de mais nada, destruir essa representação ideológica hegemônica sobre a cidade. É preciso construir a consciência da cidade real com as demandas populares. Como lembra Oded Grajew (FSP, 17/09/99), melhor seria eleger indicadores como o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – para garantir políticas justas e (acrescentamos nós) para constituir um antídoto aos cenários da modernidade (ou da pós-modernidade), que terão, na grande maioria da população, apenas espectadores passivos. Guy Debord lembra que a sociedade do

espetáculo é a sociedade do monólogo, verdadeira fábrica de alienação (Debord, 1992).

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

10. *Que fazer?*

Ao leitor que não está familiarizado ou não tem interesse na busca de propostas alternativas de planejamento e de gestão urbanos sugerimos abandonar aqui a leitura deste texto. As propostas ou projetos não carregam o mesmo “charme” e nem são facilmente endossáveis quanto a crítica para o intelectual. É mais fácil entrar em acordo sobre uma crítica que diz respeito à realidade já vivida e conhecida do que sobre uma proposta que diz respeito ao vir a ser. Além do mais, as propostas urbanísticas dificilmente fogem de apresentar algum viés positivista. Ela confronta, fatalmente, um emaranhado de conflitos e contradições quando busca reverter uma situação específica no interior de um contexto dominante. É evidente que não é possível reverter o rumo do crescimento das cidades sem reverter os rumos das relações sociais. A construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade, mas enquanto tal interessa destacar aqui a sua especificidade. Não se trata de acreditar no potencial transformador da soma das propostas setoriais, mas muito mais de acreditar que, apesar dos determinantes em última instância (com a licença de Althusser), há sempre a dimensão universal no particular. É aí que o cotidiano é reconhecido e abre a oportunidade de reverter a consciência a maiores vãos. A definição de projetos transformadores da experiência do dia-a-dia ocupa um lugar fundamental na construção da utopia.

A produção e apropriação do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz. É com esse papel social ativo, de reflexo e reprodutor dos conflitos sociais, que o ambiente construído está sendo conceituado neste texto (Lefèbvre, 1968). Nesse sentido, estamos rejeitando as noções da cidade como “ator político”, como totalidade que paira acima dos conflitos; “cidade-empresa” e cidade competitiva, que tomam a cidade como mercadoria a ser vendida; “cidade-pátria”, que substitui a idéia de nação; defendidos especialmente por Castells e Borja (Castells e Borja, 1997)²³. O ambiente construído não existe independentemente das relações sociais e essas imagens cumprem uma função ideológica de abafar o conflito. Criticando o conceito de Borja e Castells, Peter Marcuse lembra que “cidades são lugares e não agentes ou atores”. Os benefícios ou sacrifícios se referem aos moradores e não às “cidades”²⁴. Daí a importância de não sufocar o conflito, como inclusive é tradição na história do Brasil, mas, ao contrário, criar condições para sua emergência e conhecimento e abrir espaços para o exercício democrático da política²⁵.

O quadro macroeconômico determina, não totalmente, mas em grande parte, a produção e apropriação do ambiente construído. De um lado, é nessa esfera que é definida em grande medida a capacidade de investimento dos governos municipais, dada pelo nível do crescimento econômico e pelas regras de distribuição da arrecadação pelas diversas modalidades de investimento. É nessa esfera ainda que são definidas as regras da distribuição das riquezas socialmente produzidas. De outro lado, a produção imobiliária está ligada às regras de rentabili-

²³ Ver a crítica a esses conceitos desenvolvida por Vainer neste mesmo livro.

²⁴ Referência feita por Marcuse no curso já citado.

²⁵ Lembramos aqui as referências de Sergio Buarque ao “homem cordial” além das numerosas referências que marcaram a historiografia brasileira, ao caráter supostamente pacífico da sociedade brasileira avessa às guerras e revoluções.

dade do capital financeiro. A altíssima taxa de juros praticada no Brasil esvazia a atratividade do investimento na produção imobiliária. Mercado restrito implica mais exclusão.

A recessão e o desemprego trazidos pela reestruturação produtiva e pela inspiração do Consenso de Washington, seguido à risca pelo governo brasileiro, são dados de conjuntura que impactam as cidades. As dívidas externas imensas exercem uma vasta sangria sobre os recursos. O nível do emprego, a distribuição da renda, a extensão das políticas sociais, a amplitude do mercado imobiliário residencial, são todas variáveis dependentes da política econômica praticada em nível nacional (e internacional). E são todas elas também fundamentais para o rumo do desenvolvimento urbano.

Isto não significa que não há muito por fazer em matéria de política urbana em todos os níveis do Executivo (federal, estadual e municipal) e em todas as esferas do Estado (Executivo, Judiciário e Legislativo) e junto à sociedade sem ignorar os conceitos e relações já referidos. Em outras ocasiões desenvolvemos propostas de política urbana e habitacional nacional ou municipal (Maricato, 1995; *Caderno SNAI-PT*, 1996; Maricato, 1996; IC, 2000). Não cabe repetir aqui uma agenda governamental detalhada, mas tão simplesmente contribuir para a busca de um novo paradigma de planejamento e gestão urbanos, apontando tão simplesmente algumas condições que possam contribuir para uma mudança de rumos.

O lugar do planejamento modernista ainda não está vago nas academias e nos departamentos governamentais (embora estes estejam totalmente desprestigiados), pois não existe um modelo em condições de consenso, necessário para a substituição. Ainda prevalece em muitas escolas e órgãos públicos a visão positivista e a concepção do planejamento neutro, implementado unicamente pelo Estado. Não faltam propostas, entretanto, que são oferecidas para cumprir tal papel histórico. Aí estão aquelas trazidas pela onda neoliberal e pela pressão da expansão do mercado de consultoria internacional.

O risco da incorporação de novos modismos, de conceitos reificados, como cidades mundiais, cidades globais, cidades es-

tratégicas, planejamento idem, distritos, redes, pólos e nós, entre outros, é muito grande. As técnicas também estão aí: os planos estratégicos (americano, catalão, alemão), o “urbanismo negocial” (Portas, 1993), o retorno do plano de obras, que utiliza a arquitetura como publicidade (Berlim), os distritos de crescimento endógeno (Benko e Lipietz, 1992), os “clusters”. São propostas que visam, sobretudo, atrair mais investimentos, por meio de movimentos de indução, diante da crise fiscal. Ganha mais importância a subjetividade – os cenários, plenos de significados, que visam criar um sentimento genérico positivo, com efeito sinérgico. Depois, como lembra Portas, o plano pode nem ser realizado, mas cumpriu o papel de deslanchar um processo, que inicialmente visa mais alguns objetivos econômicos do que urbanísticos, *stricto sensu*. Aliás, uma das características desse tipo de planejamento é o otimismo: não mencionar os problemas e, se for impossível ignorá-los, destacar o lado positivo, já que constituem sempre oportunidades de mudar o jogo. Insistir nos “problemas” ou em suas causas é uma atitude “catastrofista”, adjetivo freqüentemente usado pelo urbanista, ex-prefeito de Curitiba e governador do Paraná, Jaime Lerner. Mas o que se quer questionar é mais a forma como esses conceitos são incorporados pelas instituições e pela sociedade brasileira do que a essência dos mesmos. Algumas propostas são bastante interessantes e constituem fonte de lições quando o distanciamento crítico não é ignorado. A crítica ao planejamento modernista carrega o risco de ajudar a mover o moinho das idéias neoliberais de flexibilização e da desregulamentação. Porém, o que é necessário evitar é a importação de idéias desvinculadas da forma contraditória, desigual e predatória ao meio ambiente, com que evoluem as cidades brasileiras. Não há por que defender as práticas que aí estão. É muito deprimente assistir à contraditória e alienada absorção de um modelo importado e depois absorver também de fora sua própria crítica, para em seguida colocar, sem mediações, outro modelo no lugar. A crítica não impede de enxergar que o planejamento modernista garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades (que é exatamente aquela camada de rendas médias e al-

tas que ofereceu maior resistência à aprovação do Plano Diretor proposta pela gestão malufista em São Paulo, em 1995 e 96); mas é preciso reconhecer que a cidade oculta é um subproduto dele. Nada pode substituir o papel do Estado na garantia da equalização de oportunidades. Mas a experiência mostra também que há uma diversidade de atores na cena urbana e que, enquanto alguns aspectos não podem ser flexibilizados, outros podem e é até desejável que o sejam. Uma relação entre o conhecimento teórico e a realidade empírica do universo urbano, social e institucional brasileiro se impõe para definir técnicas, programas e instrumentos que possam constituir uma ação de resistência à exclusão.

A esse indispensável conhecimento empírico do quadro atual é preciso associar uma memória com a avaliação das experiências realizadas: das propostas, planos, leis, arcabouço institucional e resultado dessas práticas, para evitar a repetição exagerada dos mesmos erros. Apenas os erros, e não as avaliações, parecem ser sistemáticos, como demonstramos ao dissertar sobre as legislações que acompanharam as políticas para cortiços, por exemplo. Para não repetir as idéias fora do lugar é preciso ampliar o conhecimento da contraposição entre a história das idéias e a evolução da realidade empírica. É preciso levar em conta o fosso que separa as idéias da prática e também o fosso que nos separa dos países centrais. A revisão de conceitos pode ajudar a evitar o mimetismo.

Talvez, antes mesmo do exercício de definição de caminhos, caiba a dúvida sobre a capacidade de a sociedade brasileira seguir planos urbanos, no início do século XXI, após as considerações feitas anteriormente. A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação na constituição de pactos sociais minimamente duradouros. Pelos mesmos motivos, cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos.

Por outro lado, conhecendo a realidade dramática do processo de urbanização no Brasil, outra dúvida se impõe: a conti-

nuar a dinâmica atual, excludente, predatória e marcada pelo desperdício de recursos, quais serão os cenários das nossas cidades na próxima década? Existe outra opção que não seja a ação planejada, tanto para a recuperação da cidade degradada quanto para alguma orientação do crescimento futuro?

O “planejamento urbano” ocupa um espaço mítico na mídia nacional (Villaça, 1989). É praticamente unânime uma surpreendente confiança no planejamento como solução racionalizadora para o caos em que se encontram as nossas cidades. Esse caos seria precisamente a expressão da falta de planejamento. Sem o reconhecimento dos conflitos profundos que constituem o motor dessa realidade urbana, a solução é uma questão de competência técnica. Sobre o “plano-mito” escreve Villaça:

“O planejamento urbano é encarnado numa idéia – hoje nada clara – de plano diretor e passa a ser admitido *a priori* como algo bom, correto e necessário em si. Adquire – no plano da ideologia – uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanha é a controvérsia entre eles. A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com que os leigos não só saibam o que é plano diretor como também lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos” (p. 230).

Para fortalecer a idéia da construção ideológica do plano como salvação dos males urbanos, Villaça argumenta que, ao agravamento dos problemas sociais, “a classe dominante responde com... plano diretor”. Essa foi a resposta da ditadura aos problemas urbanos. Essa foi a resposta, na Constituição de 1988, ao aguçamento dos movimentos urbanos e entidades sociais que haviam rejeitado a proposta de plano diretor na proposta de Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana, apresentada por seis entidades nacionais e subscrita por mais de 130.000 eleitores.

Mais do que planos diretores as entidades sociais (profissionais e de movimentos populares) que elaboraram a iniciativa de Reforma Urbana deram prioridade à conquista de instrumentos específicos garantidores da função social da propriedade. Buscava-se uma forma de superar o discurso cheio de boas

intenções e ineficaz, para ir direto aos objetivos centrais dessa promessa não realizada, àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social. A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a “gestão democrática das cidades”, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos. A inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar *sucessivamente* no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de proteção da aplicação da função social da propriedade privada.

O IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – progressivo constitui, seguramente, o instrumento de arrecadação fiscal urbana mais importante previsto na Constituição de 1988. O IPTU é um expediente central de financiamento das cidades na Europa e Estados Unidos. Seu papel no auxílio à justiça urbana também não é nada desprezível. No entanto, ele é deprimido no Brasil como em toda a América Latina, como demonstrou Fernanda Furtado. Há uma rejeição em relação à tributação imobiliária na América Latina, onde a valorização imobiliária é vista como um direito do proprietário e não como um ganho que lhe é alheio, como levam a concluir autores como Henry George, para quem o ganho especulativo imobiliário não tem “legitimidade”. E essa é a percepção de ricos e pobres, segundo Fernanda. Desconfiança em relação aos governantes na aplicação de recursos, desinteresse dos governantes em ampliar a arrecadação com medidas impopulares, tradição de repasse de recursos federais aos municípios, papel estável da propriedade imobiliária em um contexto instável e de frágil alcance da previdência social são outros argumentos arrolados para explicar a falta de importância do IPTU como instrumento fiscal (Furtado, 1999). Nenhum desses argumentos se iguala ao principal obstáculo ao fortalecimento do IPTU, em especial à implemen-

tação do IPTU progressivo, que é dado pela correlação de forças que tem, nos proprietários imobiliários e na histórica relação entre poder e patrimonialismo, os limites para a aplicação da função social da propriedade.

Segundo a leitura de alguns eminentes juristas brasileiros (Eros Grau, Miguel Baldez), as novas figuras constitucionais seriam auto-aplicativas, mas após uma batalha entre governos municipais e o Judiciário – que teve início no governo de Luiza Erundina em São Paulo, em 1992 –, sua aplicação foi considerada dependente de regulamentação dos artigos Constitucionais 182 e 183. Após 11 anos de promulgada a Constituição, a regulamentação não foi feita, confirmando a resistência e o poder dos setores patrimonialistas.

Entretanto, não dá para remeter apenas aos instrumentos previstos na Constituição ou a quaisquer novos instrumentos jurídicos a responsabilidade do chamado “caos urbano”. O próprio IPTU, mesmo sem a qualificação da progressividade, poderia constituir-se em alavanca de melhoria da receita municipal e expediente de justiça social, já que sua cobrança pode obedecer a alíquotas diferenciadas. Raros são os governos municipais que o utilizam plenamente com essa finalidade e o problema está na correlação de forças local, sempre muito dependente das atividades imobiliárias. Em nome da “governabilidade” (apoio de maioria nas Câmaras Municipais e apoio de lideranças empresariais tradicionais em nível local) o IPTU mantém sua arrecadação deprimida.

Da mesma forma, podemos citar outros instrumentos legais existentes que estão disponíveis aos governos municipais, seja para ampliar a arrecadação para o financiamento das cidades, seja para regular o mercado visando baratear o custo da terra, seja para captação da valorização imobiliária, seja para recuperação de investimentos em infra-estrutura, seja para regularizar e urbanizar áreas irregulares, seja ainda para constituir estoque de terras para promoção pública de moradia popular. Podemos citar dentre eles: solo criado, contribuição de melhorias, zonas especiais de interesse social, zonas especiais de interesse ambiental, habitação de interesse social etc. A conhecida figura do

zoneamento poderia ser utilizada para garantir áreas com um *mix* de moradia de camadas de renda média e de interesse social mas, em vez disso, o zoneamento tem contribuído para restringir o mercado e, portanto, o acesso à moradia, por meio de padrões segregadores ou distinguidores. Percebe-se a quase total inutilidade de buscar instrumentos mais virtuosos ou tecnicamente melhores. Eles acabam obedecendo a uma mesma práxis de fortalecer a desigualdade. A chamada Operação Interligada (possibilidade de comprar potencial construtivo para um imóvel, acima do regularmente previsto na lei do zoneamento) poderia constituir uma alternativa de exceção para casos bastante específicos, exigidos pela condição do sítio e da paisagem. Mas ela acabou sendo utilizada em São Paulo de modo tão freqüente que se tornou uma regra para burlar a lei do zoneamento. É preciso buscar as causas dos conflitos na práxis, mais do que na figura jurídica. Uma boa proposta técnica, que é eficaz na Alemanha, na França, nos Estados Unidos, não será, necessariamente eficaz no Brasil. E, tivessem os setores excluídos mais poder, o instrumento ideal a ser aplicado já existe. Trata-se da discriminatória das terras públicas, que, caso fosse utilizada em sua plenitude, geraria transformações radicais na sociedade brasileira. A discriminatória das terras públicas poderia devolver à esfera pública grande parte do território nacional que tem sido ocupada gradativamente e ininterruptamente, a partir de 1850. Essa característica não é exclusiva de territórios pouco ocupados como a região Norte do Brasil. Estamos falando da confusão fundiária que permite a particulares se apropriarem de terras públicas no final do século XX, no Estado de São Paulo e mesmo nos arredores da Região Metropolitana de São Paulo. Superposição de propriedades, desapropriações da mesma área mais de uma vez, terras desapropriadas por valores equivalentes a 20 vezes o valor de mercado, são casos que abundam na região mais desenvolvida e mais capitalista do país.

É preciso, portanto, levar em conta a forma contraditória que essas questões assumem em nossa sociedade. Sem levá-las em conta, podemos estar praticando, sob a égide de um discurso moderno ou pós-moderno, um urbanismo arcaico com to-

das as características do poder do atraso: a) as obras são definidas pelas megaempreiteiras que financiam as campanhas eleitorais, b) suas localizações obedecem à lógica da extração da renda imobiliária, c) o conjunto delas forma um cenário destinado a firmar uma imagem exclusiva em espaço segregado e d) as leis se aplicam apenas a uma parte (freqüentemente minoritária) da cidade. Sabemos também que tanto o controle quanto a flexibilidade podem ser relativizados num contexto de aplicação arbitrária das regras.

Quais são as diferenças entre os territórios expandidos e polinucleados americanos e europeus, servidos por transporte de alta velocidade (afinal a informática, como o telefone, não diminuiu o número de viagens, ao contrário) e nossas regiões e metrópoles colapsadas pela infra-estrutura sucateada (com raras exceções)? O que se entende por parceria? O que se entende por participação e autogestão? O que se entende por descentralização? Quais são os temas sobre os quais o Estado não pode fazer concessões? Quais são aqueles que podem ser flexibilizados e quais os que não devem? Em função de quais objetivos? A reflexão sobre essas e outras questões pode mostrar que há algo mais determinante das relações de poder, por trás dos debates reificadores.

Concluimos portanto que, apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. Mas após tanto exercício ideológico em torno do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos como conceituar este planejamento? Num momento de mudança dos paradigmas do planejamento e da gestão urbana, dados pela reestruturação produtiva, nesta passagem de século, o que pode fazer uma gestão urbana democrática, tendo em vista a crise fiscal e esse quadro de desigualdade, segregação e forte apropriação ideológica dos símbolos representativos da proposta dominante de representação das cidades?

Reverter esse rumo buscando desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não é

tarifa simples nem de curto prazo e nem pode ser empreendida apenas em nível local, por maior que seja a vontade. As propostas aqui esboçadas não têm qualquer virtude em si, mas podem constituir referências num contexto de avanço dos setores democráticos.

11. Plano de Ação x Plano Diretor

As propostas não se referem a uma teoria e prática geral do planejamento, mas a algumas condições apenas:

a) Criar um espaço de debate democrático com participação ativa dos excluídos e reconhecimento dos conflitos.

b) Plano de Ação ao invés de Plano Diretor, com destaque para as diretrizes:

- Controle e orientação dos investimentos;
- Criação de um serviço especial de fiscalização do uso e da ocupação do solo;
- Enfoque integrado das ações sociais, ambientais e econômicas;
- Detalhamento de planos executivos, específicos, das prioridades: habitação, transportes públicos e meio ambiente (incluindo saneamento básico e drenagem).

c) Infra-estrutura de informação sobre as cidades e formação de quadros para a gestão urbana.

Não se trata de uma agenda que esgota o assunto, muito menos uma proposta que pretende ser hegemônica (sabe-se que, pelo menos a curto prazo, isso é impossível), mas sim uma pauta para abrir uma brecha e fazer frente ao urbanismo do discurso ou ideológico, ao urbanismo *fashion* ou do cenário, e finalmente ao urbanismo do mercado. O urbanismo que se pretende socialmente incluyente e democrático, além de comprometido com a chamada (por falta de melhor termo) sustentabilidade ambiental, carrega para a negociação apenas alguns pontos principais, centrais, ignorados ou dissimulados nas agendas dominantes.

Dadas as características deste trabalho, não cabe ainda um esforço de sistematização de um conjunto de conceitos relacionados a planos e planejamento urbano que resultaria mais burocrático do que útil. Basta fazer a ressalva, bastante óbvia (e nem por isso praticada), de que a atividade de gestão deve prever um plano orientador e um sistema de planejamento e gestão que seja responsável pela revisão periódica do próprio plano. Numerosos Planos Diretores aprovados nas Câmaras Municipais trazem essa premissa em seu texto. Trata-se de mais uma confirmação da existência dos “planos-discurso”. Vamos, então, nos ater àquilo que parece ser mais nuclear: como evitar as armadilhas de sempre?

Participação dos excluídos e reconhecimento dos conflitos

Partimos do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a desigualdade. Muito papel foi gasto em torno do conceito de planejamento participativo, sem que a essa produção abundante correspondesse uma prática efetiva de participação social. Evitando encher mais folhas de papel com um tema que parece óbvio, digamos que sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos. O *processo de formulação participativa* de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isto porque ele pode criar uma esfera ampla de debate e legitimar os participantes com seus pontos de vista diferentes e conflitantes. A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que poderá auxiliar na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações ao plano. Nada disso, entretanto, pode ser garantido pela formulação técnica ou legislativa, por mais correta que seja. Se chamarmos essa esfera de participação, de Conselho (da Cidade, do Plano Diretor, de Planejamento etc.), veremos que a proposta já faz parte de muitas das Leis Orgânicas Municipais ou Planos Diretores Municipais. Pesquisa coordenada pelo professor Luiz Cesar de

Queiroz Ribeiro mostra o avanço legal das Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais, após a Constituição de 1988. Na gestão das cidades, entretanto, esse avanço não foi efetivado. Porém, se nada pode garantir a existência dessa esfera de participação democrática, sem ela, por outro lado, o plano não terá características enunciadas acima e muito menos terá assegurada sua implementação contrariando interesses tradicionais.

Plano de Ação

As críticas desenvolvidas nas páginas anteriores deste capítulo fornecem um rol de constrangimentos que precisam ser revistos quando da elaboração de uma nova concepção de plano urbanístico. Podemos citar alguns: *falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; falta de previsão, em especial, da orientação e localização dos investimentos; linguagem hermética “especializada” e propostas setoriais desvinculando o físico do social; conteúdo restrito a diretrizes gerais vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal (leia-se cidade do “mercado”)*, enfim trata-se de superar o histórico *descasamento entre leis, investimentos e gestão (operação, gerenciamento)*. Como já foi destacado anteriormente, a orientação dos investimentos na maioria das cidades obedece a plano não explícito, guiado por interesses precisos.

Foi, certamente, a partir da crítica ao planejamento burocrático e tecnocrático que os setores progressistas lograram incluir como recomendação da ONU na preparação da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – a Habitat II – a proposta da elaboração de um *Plano de Ação com a participação de atores-chave, em níveis nacional, regionais e locais*. Essa recomendação não foi seguida pelo governo brasileiro que apresentou, sem qualquer consulta, um documento com conteúdo bastante previsível, na última hora. O Plano de Ação pode ser um contraponto ao Plano Diretor, essencialmente normativo. Ele pode incluir uma proposta normativa (a busca de uma normatividade cidadã ou aplicável para todos), mas deve incluir também ações, operações, investimentos. Como já

se afirmou anteriormente, a democratização do investimento público na cidade é mola central da valorização fundiária e imobiliária, influenciando portanto no mercado e na dimensão da exclusão urbanística. A natureza e a localização dos investimentos, governamentais em primeiro plano e privados em segundo, regula quem e quantos terão o direito à cidade. Ela influi ainda nas características da segregação territorial e na qualidade de vida de cada bairro. Daí a grande importância das experiências de Orçamento Participativo na definição dos investimentos urbanos. A integração entre Plano de Ação e Orçamento Participativo pode constituir um motor de reversão na gestão das cidades no Brasil.

O *Orçamento participativo* (realizado há mais de 10 anos em Porto Alegre) não tem apenas a virtude de ampliar a cidadania por meio de um processo pedagógico, abrir caixas pretas, mudar o caráter do poder municipal, distribuir rendas, melhorias e oportunidades. Ao quebrar os monopólios na definição dos investimentos em infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, ele atinge frontalmente a lógica de funcionamento da valorização imobiliária. Talvez ele seja mais eficiente do que a legislação urbanística em relação ao objetivo de diminuir a segregação territorial. Especialmente se considerarmos como as leis são aplicadas entre nós, ou como se exerce o chamado poder de polícia municipal.

O outro aspecto central do Plano de Ação é o *controle urbanístico ou a chamada fiscalização do uso e da ocupação do solo*. Ele está na essência da implementação de qualquer plano. É o poder de polícia sobre o uso e ocupação do solo que garante a ocupação não predatória do território e impede o descumprimento das normas propostas. Não há compromisso entre os Planos Diretores (normativos) e o controle urbanístico, como é freqüente não haver relação entre as equipes técnicas de planejamento e as de fiscalização, que deveriam garantir o cumprimento das leis de uso e ocupação do solo. Verifica-se aí a distância entre quem pensa a cidade e quem a operacionaliza. O Plano de Ação deve incorporar o controle urbanístico como uma ques-

tão central e rever completamente os procedimentos de fiscalização, expressiva fonte de corrupção nas cidades. Vale lembrar as atitudes permissivas dos governos conservadores, que não se opõem às ocupações em áreas de preservação ambiental (desprezadas para o mercado imobiliário), mas protegem terras valorizadas pelo mercado privado (Maricato, 1996). A fragilidade do aparato de fiscalização do uso e da ocupação do solo das prefeituras municipais, dos órgãos públicos ligados ao meio ambiente, das polícias florestais, entre outros, é funcional para um universo onde a invasão é a regra, em função da falta de alternativas. Essa fragilidade é funcional também, como já notamos, para a alimentação da relação eleitoral arcaica. As câmaras municipais se repetem na edição periódica de “leis de anistia” que perdoam as construções ilegais. A fragilidade é também funcional para a diminuição do preço da força de trabalho responsável pela construção de sua própria moradia e de parte da cidade. Os recursos, inclusive os recursos humanos, se concentram na cidade do espetáculo. O peso do grande número de funcionários que permanecem nos gabinetes contrasta com a fragilidade mencionada das equipes de fiscalização. Além do mais, esta fica sempre relegada a um funcionário hierarquicamente menos importante do que os de gabinete, ou burocratas. A prática mostra que se dá pouca importância a esse controle efetivo e muita importância aos relatórios e estudos, alguns bem sofisticados. Um exemplo disso está na elaboração da nova lei de Proteção aos Mananciais em São Paulo iniciada em 1997 e ainda em discussão no ano 2000. Enquanto a ocupação ilegal e predatória continua, já que a fiscalização é ineficaz, a formulação dos novos padrões urbanísticos de ocupação das bacias a serem protegidas deverá obedecer à lógica de uma equação matemática definidora do limite de fósforo na água das represas, equação essa fixada por “zelosos” técnicos do governo estadual. A falta de controle real corresponde uma radicalização dos parâmetros fixados em metodologias definidas nos gabinetes.

Além do engajamento com o controle urbanístico, o Plano de Ação exige a *integração dos diferentes setores do governo e do governo com a sociedade*. As ações que visam o conjunto dos

“assentamentos humanos”, para usar o conceito da ONU, não são apenas urbanísticas e ambientais, elas são ao mesmo tempo de natureza econômica (emprego e renda) e social (educação, saúde, cultura). Não cabe aqui discorrer sobre os males da fragmentação da ação do Estado (até porque os neoliberais se aproveitaram muito dessa argumentação para criticar a “ineficácia estatal”) e sobre as vantagens da participação (consenso absoluto nos documentos que vão da esquerda democrática até a OCDE). Cabe, se ainda for preciso, lembrar que o plano não tem o poder de obrigar a isso, mas dificilmente uma ação nos bairros com predominância de moradias pobres, que contam com falta de saneamento básico e alto índice de violência, por exemplo, é implementada sem a participação. A predação ambiental e social, quando atinge as dimensões atingidas em nossas cidades, exige do Estado, quando se dispõe a enfrentar o problema, uma intervenção integrada e participativa. Os projetos de renda mínima (como os do Distrito Federal), relacionados à permanência das crianças na escola, são os instrumentos mais eficazes para retirar as crianças das ruas e dar-lhes alguma esperança de um futuro melhor. É uma medida econômica com grande impacto urbano. A urbanização de uma favela pode proporcionar o saneamento ambiental, melhorar a circulação e as moradias, garantir o endereço e eliminar riscos, mas sem o acompanhamento de políticas sociais (culturais, educacionais, de saúde) e econômicas (ampliação da renda e do nível do emprego), dificilmente ela terá o efeito de alavanca que, em geral, é atribuído à simbologia urbanística.

Mais importante do que apregoar, no papel, direitos sociais vagos como o direito à habitação, até mesmo quando esse papel se torna uma emenda constitucional aprovada, como aconteceu no Brasil em março de 1999, é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, *a questão central é fundiária e imobiliária*. Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma socie-

dade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica. A discriminatória das terras públicas aí está. É lei. Ela é, provavelmente, o mais radical instrumento de política fundiária. Os demais instrumentos já citados também estão disponíveis para implementar uma política de moradia social ou de transportes públicos, ou de proteção ambiental visando o saneamento e a drenagem urbanos.

É forçoso reconhecer que o mais importante instrumento fiscal e de justiça urbana – o IPTU progressivo – ainda carece de regulamentação para ser aplicado, como já foi notado aqui. Nem por isso ele tem merecido a atenção que lhe caberia, após 17 anos de tramitação, no Congresso Nacional, apesar dos esforços de algumas ONGs, além de poucos partidos (em especial o PC do B e parte do PT). Não há qualquer esforço coletivo de prefeitos ou vereadores em relação à sua aprovação, nem mesmo no campo da esquerda. Uma proposta socialmente incluída deve elegê-lo como objeto de uma campanha nacional, não somente para acelerar sua aprovação, como também para garantir sua aplicação.

Note-se que o IPTU tem sido mencionado aqui mais como um instrumento fiscal do que de política urbanística, mas é preciso repetir que não precisa haver desencontros entre esses dois papéis, bastando urbanistas e economistas abandonarem a lógica da fragmentação que é própria da máquina administrativa pública, pois em geral a gestão do IPTU se dá na Secretaria Municipal de Finanças e não na Secretaria de Planejamento Urbano.

Finalmente, cabe reafirmar o compromisso de qualquer plano urbano de situar no centro de sua construção a questão da moradia social e dos transportes públicos. Já destacamos o conflito da moradia ilegal com a preservação ambiental, segregação espacial e também até com a violência nas cidades. Uso do solo, moradia social e transporte público são indissociáveis para uma gestão do solo visando melhorar a qualidade ambiental urbana (em especial as condições de saneamento e drenagem).

Infra-estrutura de informação sobre a cidade/formação de pessoal

O desconhecimento da cidade real facilita a implementação de políticas regressivas carregadas de simbologia. O conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação. Na sociedade brasileira, podemos dizer que a realidade é subversiva ao pensamento conservador. Daí o potencial de uma ação pedagógica sobre o reconhecimento da cidade real, em especial da “cidade oculta”.

A desatualização de cadastros fundiários e imobiliários e a confusão reinante, em torno dos limites das propriedades, são a regra geral nos municípios em todo o Brasil. A fragmentação dos diversos cadastros é outra característica comum. Frequentemente, até mesmo os “softwares” utilizados em uma mesma prefeitura, em diferentes cadastros, são incompatíveis entre si, como acontece em São Paulo, onde cada secretaria mantém seu próprio cadastro como parte aparente de um feudo. A unificação dos cadastros, o aperfeiçoamento e atualização das informações são portanto indispensáveis para o que se propõe aqui.

Da mesma forma, é preciso reconhecer que o tratamento ideológico dado ao ensino da arquitetura e do urbanismo nas universidades, à prática profissional nos escritórios privados, voltados principalmente para o mercado, e nos órgãos públicos voltados para uma gestão urbana injusta desenvolveu professores, técnicos e profissionais distanciados dos grandes problemas sociais urbanos. Poucos países do mundo se viram à frente de realidade semelhante e com tais dimensões. Talvez alguma semelhança possa ser encontrada no México, Argentina, África do Sul e Índia. Mas ninguém desconhece as grandes diferenças que nos separam desses países, considerados aqui mais próximos em relação à situação das cidades. Poucas são as experiências internacionais que poderão nos informar em relação ao desenvolvimento de conhecimento de projeto arquitetônico e urbanístico, engenharia urbana (saneamento, drenagem, circulação), paisagismo, geotecnia, entre outros, destinados a trans-

formar a “não cidade” em cidade. No primeiro semestre de 1999, a revista *Harvard Design Magazine* publicou diversos artigos sobre cidade e exclusão social nos países não desenvolvidos. A capa da revista era ilustrada com uma foto de uma favela de Caracas, semelhante a qualquer favela brasileira. Se a universidade brasileira não se ocupar do assunto com a atenção e urgência que ele merece, o espaço certamente será ocupado por quem tem olhos mais abertos... para o mercado internacional. Não faltarão aqueles que irão aos Estados Unidos estudar soluções urbanísticas para favelas, o que aliás já acontece.

A formação de quadros para a reforma e a gestão urbana implica compromisso com a ação real e concreta. Ela deve se estender aos profissionais do urbanismo dos setores público e privado, mas também aos parlamentares, jornalistas, promotores e procuradores públicos, lideranças sociais, para criar uma consciência social, uma nova simbologia ou nova visibilidade urbana e uma nova práxis.

12. Conclusão

*A população brasileira deseja a modernidade. A elite nacional é que desistiu dela*²⁶ (Francisco de Oliveira, set. 1999).

O final dos anos 1970 e toda a década de 1980 foram marcados pelo avanço da participação política no Brasil. A crise de hegemonia política das elites ficou bastante clara em vários momentos em que a oposição operária, parlamentar e popular avançou. Nos anos 1990, assistimos à remontagem *da tradicional coalizão em que se sustentou o poder conservador no Brasil*, sob a liderança do sociólogo presidente. Há um evidente recuo da oposição (parte cooptada pelos procedimentos arcaicos) e um claro avanço do projeto neoliberal marcado pelo retorno da posição internacional imperial americana (Fiori, 1997).

²⁶ Essa frase foi dita no contexto do Exame para Professora Titular da USP, maio de 1999, no qual esta autora estava sendo examinada. A modernidade é tomada aqui como a conquista de direitos isonômicos, universais.

Mesmo considerando o esvaziamento das instâncias políticas, substituídas crescentemente pela mídia, e a fragilização das instâncias de planejamento urbano, o momento de transição é favorável ao debate, pois apresenta um vazio preenchido apenas, por enquanto, pela perplexidade dos funcionários públicos e professores envolvidos com o tema. Não vamos esperar passivamente que um novo “modelito” ocupe esse vazio, para depois nos restringirmos a fazer nossas brilhantes críticas em mais um congresso nacional e internacional, com o patrocínio das agências de fomento.

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é a de “replantar” a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades. Trata-se também de ousar apontar caminhos, mesmo em meio à tormenta... e por isso mesmo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCASTRO, F. “Vida privada e ordem privada no Império”. In: ALENCASTRO, F. (org.). *História da vida privada II*. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- ANDRADE, C.F. de S.L. *Parâmetros urbanísticos em loteamentos irregulares e clandestinos na Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, FAUFRJ, 1998 (mestrado).
- ARANTES, O.B.F. *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo, Edusp, 1998.
- ARANTES, O.B.F. & ARANTES, P. *Sentido da formação*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- BALDEZ, M. *Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte*. Rio de Janeiro, Fase, 1986.
- BAUDRILLARD, J. *L'illusion de la fin*. Paris, Galilée, 1992.
- BENKO G. & LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- BORJA, J. & CASTELLS, M. *Local and global*. Londres, Earthscan, 1997.
- BROWN, H.J. *Land use and taxation*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- CASTRO M.C. Pozzi de & SILVA, H.M. Barreto da, *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. São Paulo, Lab-Hab/FAUUSP, 1997.
- DEÁK, C. “Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80”. In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.
- DEBORD, G. *La société du spectacle*. Paris, Gallimard, 1992.
- DRUMOND JR., M. *Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica*. Águas de Lindóia, IV Congresso paulista de Saúde Pública, 1999.
- FALCOSKI, L.A.N. *Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenvolvimento urbano*. São Paulo, FAUUSP, 1997 (dout.).
- FAORO, R. *Os donos do poder II*. São Paulo, Globo, 1995 (2 vol.).
- FERREIRA, J.S. *Os contrastes da mundialização*. São Paulo, FFLCH USP/Ciência Política, 1997.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- FIX, M. *O Estado e o capital nas margens do Rio Pinheiros*. São Paulo, FAUUSP, 1996 (TGI).
- FLORENTINO, M. *Em costas negras*. São Paulo, Cia. das Letras, s.d.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional, 1995.

FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. São Paulo, FAUUSP, 1999 (dout.).

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço*. São Paulo, Edusp, 1993.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.

HOBSBAWN, E. *Éra dos extremos*. São Paulo, Cia. das Letras, 1998.

IC – INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, IC, 2000 (mimeo.).

LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. *Parâmetros para urbanização de favelas*. Rio de Janeiro, FINEP/CEF, 1999 (relatório de pesquisa).

LAGONEGRO, M. *A sobrevida de um modelo*. São Paulo, FAUUSP TGI, 1996.

LAMPARELLI, C.M. “Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbana regional no Brasil”. In: *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo, FAUUSP, mar.-abr. 1995.

LEFÈBVRE, H. *Le droit à la ville*. Paris, Anthropos, 1968.

LEME, M.C. *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo, Fupam/Studio Nobel, 1999.

MARCUSE, P. “The enclave, the citadel and the ghetto: What has changed in the post-Fordist U.S. city?” In: *Urban Affairs Review*, Sage Publications vol. 33, n. 2, nov. 1997.

MARICATO, E. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.

—. *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental*. Brasília, PNUD e Ministério das Relações Exteriores, 1995.

—. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996.

—. *Enfrentando desafios*. São Paulo, FAUUSP (T. Livre-Docência), 1997.

—. “Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade”. In: SOUZA, Maria Adélia A. de, & outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999.

MARQUES, E. & TORRES, H.G. *São Paulo no sistema mundial de cidades*. Cambridge, Harvard Center for Population and Development, 1997.

MARTINS, J. de S. *O poder do atraso*. São Paulo, Hucitec, 1994.

MARX, K. *El capital*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946.

MASSIAH, G. “Le sens de la transformation urbaine”. In: *Économie et Humanisme*. Lyon, n. 337, mai. 1996.

MATTOS, C. *Evolucion de las teorías del crecimiento y crisis de la enseñanza urbano-regional*. Santiago, Instituto de Estudios Urbanos, 1997.

OLIVEIRA, F. Entrevista dada à Revista *Vintém*. São Paulo, Editora Hedra, ano 2, n. 3, 2000.

—. *A economia da dependência imperfeita*. 4. ed., Rio de Janeiro, Graal, 1984.

PORTAS, N. “Tendências do urbanismo na Europa”. Revista *Oculum*. Campinas, FAUPUC, n. 3, 1993.

PRADO, C. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

REZENDE, V.L.F.M. *Planejamento e política fundiária, o caso do Rio de Janeiro*. São Paulo, FAUUSP, 1995 (dout.).

SCHWARZ, R. *Seqüências brasileiras*. São Paulo, Cia. das Letras, 1999.

—. *Um mestre na periferia do capitalismo. Machado de Assis*. São Paulo, Duas Cidades, 1990.

SILVA, L.O. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas, Unicamp, 1996.

SMITH, R. *Propriedade da terra e transição*. São Paulo, Brasiliense, 1990.

SMOLKA, M. “Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990”. In: Gonçalves, M.F. (org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

—. & FURTADO, F. “Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumento de intervenção urbana (progressista)”, Revista *Espaço e Debates*, Ano XVI, n. 39, 1996.

SNAI. "Habitação e desenvolvimento urbano", *Em destaque*. São Paulo, Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT, n. 6, ago. 1996.

SOUZA, A.M.G de. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1990.

SOUZA, A.M.G. de. *Limites do habitar*. São Paulo, FAUUSP, 1999 (dout.).

SOUZA, M.A. de. "O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente". In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S., *op. cit.*

TREVISAN. "Construbusiness: habitação, infra-estrutura e geração de empregos", 3. *Seminário da Indústria Brasileira da Construção*. São Paulo, FIESP/CIC, jun. 1999.

VAINER, C.B. "Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico". Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1999 (mimeo.) e neste volume.

VELTZ, P. "Hierarquies et reseaux". In: BENKO, G. & LIPIETZ, A., *op. cit.*, 1992.

—. *Mondialisation villes et territoires*. Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

VERAS, M.P.B. *Territórios de exclusão em São Paulo*. São Paulo, PUC-SP, 1999 (Tese Titular).

VILLAÇA, F. "Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira". In: SOUZA, Maria Adélia A. de, & outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999.

—. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S., *op. cit.*, 1999.

ter havido vida –; intervenções pontuais, a cidade-cirúrgica e a cidade-vacina contra a cidade-doença e a cidade-Aids. É o urbanismo do *apartheid*, em sua acepção mais radical e mais perversa.

Urbanismo de *marketing*, da cidade-imagem de marca, cujos portais dourados estão a dizer, como à entrada do inferno "deixai para trás toda a esperança", a cidade do planejamento estratégico é submetida aqui a fortes interrogações. A crítica da estética e da cultura, do planejamento e da sociologia urbana embutidas na literatura e na prática das cidades-marca, Barcelona e Cia., e seus arremedos periféricos, são submetidas nos ensaios de Otília Fiori Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato ao confronto não apenas com as promessas do urbanismo moderno, mas às suas contradições/convergências com o capitalismo financeiro, a transformação radical da cidade em capital-dinheiro, as tendências de descentramento do trabalho na estrutura social e à metamorfose do conflito em intervenções apaziguadoras, marquetelras, de uma exclusão radical. Que tiro!

Francisco de Oliveira

Otília Arantes é professora no Departamento de Filosofia da USP

Carlos Vainer é professor no IPPUR-UFRJ

Ermínia Maricato é professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

desenho (capa):
Quer se acomodar? de Paul Koen