

SÃO PAULO EM

# *Perspectiva*

VOLUME 14/ Nº 4/ OUT-DEZ/2000

REVISTA DA FUNDAÇÃO SEADE

## **METRÓPOLE & GLOBALIZAÇÃO**

---

---

# ATRIBUTOS DA METRÓPOLE MODERNA

REGINA MARIA PROSPERI MEYER

Arquiteta e Urbanista, Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

---

*Resumo:* Este artigo busca situar a atual transição metropolitana – da *metrópole moderna* à *metrópole contemporânea* – no quadro geral da reestruturação tecnológica do modo de produção. A organização material da metrópole é entendida como uma *expressão* do modo de produção e não como seu *reflexo*. Procura mostrar como essa premissa de trabalho garante à *metrópole contemporânea* um protagonismo no desenvolvimento da sociedade informacional e que para exercê-lo são desenvolvidos atributos espaciais e territoriais específicos. A descrição desses atributos e da sua organização territorial e espacial conduz à postulação de que as grandes infra-estruturas urbanas representam hoje a possibilidade de enfrentar duas características do processo de transição: a fragmentação territorial e a dispersão funcional.

*Palavras-chave:* desenvolvimento metropolitano; metrópole contemporânea; economia e urbanização.

---

As reflexões críticas sobre o desenvolvimento material do capitalismo industrial, produzidas no século XIX, utilizaram largamente as questões urbanas e principalmente metropolitanas para evidenciar teses e sustentar argumentos. As condições de vida nas grandes metrópoles, sobretudo a pobreza urbana e o “mal-estar” diante dos novos atributos espaciais da metrópole foram dissecados por seminais análises sociopolíticas e artísticas. A intenção de criar um modelo de análise capaz de contrapor, de maneira eficiente, o modo de produção capitalista ao modo de produção socialista forneceu a esses estudos e depoimentos uma enorme força e relevância. No auge do processo de industrialização inglês, em torno das décadas de 1840 e 1850, Friedrich Engels (1820/1895) descreve a degradada condição dos setores urbanos ocupados pelos operários de Londres e Manchester, enquanto Charles Baudelaire (1821/1867) buscava, pelo discurso lírico revelar o sofrimento do *homem moderno* obrigado a conviver com o descompasso que se instalou entre o progresso material e a vida espiritual em Paris, quando as obras de Napoleão III executadas pelo Barão de Haussmann se concretizaram. Ambos abriram caminho para a observação e interpretação da experiência metropolitana, criando uma tradição de enorme abrangência que ainda hoje se revela eficaz e vigorosa.<sup>1</sup>

A partir de uma abordagem historicista e culturalista e, em muitos aspectos, também alimentada por fórmulas

lançadas no século XIX, o historiador americano Lewis Mumford, em seu clássico livro *A cidade na história*<sup>2</sup> analisa a *metrópole moderna* preconizando o desastre que representava para as metrópoles as intervenções de caráter modernista que não levavam em consideração a *continuidade cultural* das cidades. Seu estudo, essencialmente denunciador, é uma reflexão de grande força antecipatória sobre o papel corrosivo que a tecnologia assumida de forma arbitrária exerce sobre as cidades. Ao percorrer os *formidáveis aspectos negativos da civilização metropolitana*, Mumford sintetizou os complexos problemas já esboçados nos séculos XVIII e XIX e que alcançaram o século XX desafiando a capacidade de análise e de gestão em todo o mundo. Nos diversos textos em que abordou a questão urbana, Mumford visou sobretudo compreender e enfrentar as questões que a nova escala urbana metropolitana estava imprimindo a todos os aspectos da vida material. Enfatizou sobretudo as questões relativas à acomodação da população operária no interior das metrópoles cujo crescimento populacional tornou-se exponencial; a permanente expansão do território urbanizado; a congestão e seus corolários, isto é, a escassez de água, de transporte e de terra urbana. Antecipou de forma surpreendente as questões que as novas escalas infligiriam às metrópoles, tais como, apenas para citar um exemplo bem contemporâneo, a coleta, destinação e eliminação do lixo urbano.

Embora suas conclusões acompanhem a tradição instaurada no século XIX, ou seja, transformar a metrópole num diabólico organismo de desorganização social e moral, sua abordagem produziu antecipações iluminadoras sobre a natureza do desenvolvimento metropolitano. Entretanto, a inexorabilidade imputada por ele ao processo de metropolização rumo à *catástrofe final*, retirou de sua brilhante descrição dos problemas metropolitanos a força analítica. É com perfeito controle de seu método de análise que Lewis Mumford traçou um funesto quadro final que ele mesmo denominou “uma visão do inferno”.<sup>3</sup> A *necrópole*, último estágio da *metrópole moderna*, era, de acordo com sua leitura, a exacerbação e o desfecho lógico dos *formidáveis aspectos negativos* detectados desde o início do processo.

A abordagem culturalista de Mumford forneceu, de maneira surpreendente, um quadro preciso das características complexas do desenvolvimento metropolitano sem no entanto mostrar-se suficiente para alcançar a lógica do processo que conduzia ao “estágio final do processo metropolitano”, ou ainda, “ao destino da funesta megalópolis”. Sua análise perde a força justamente quando seus argumentos tornam-se insuficientes, ou apenas inadequados, para abordar o papel ativo da metrópole na realização da metrópole do capitalismo industrial. Ao conduzir a análise para uma interpretação da metrópole como *reflexo* do desenvolvimento econômico da sociedade que a produz, ele deixou de considerar o papel da metrópole como agente desse desenvolvimento, transformando-a em vítima e eximindo de qualquer participação ativa no universo sombrio que descreve. De acordo com esse modelo de interpretação, o espaço físico metropolitano perde sua relação dinâmica com a sociedade, passando apenas a *refletir-la*.<sup>4</sup> A metrópole assume o papel de “receptáculo passivo” no qual atuam as forças da sociedade determinando os padrões e as configurações de ocupação do espaço e do território. A metrópole/*necrópole*, tão bem caracterizada, perde sentido ao converter-se num organismo urbano *resultante*.

## O SENTIDO DA METRÓPOLE

A rejeição de análises causais para compreender e descrever o percurso metropolitano é essencial para que se possa alcançar as peculiaridades de sua constituição, inflexões de seu trajeto e, até mesmo, as rupturas de seu desenvolvimento. Um desdobramento lógico da premissa que sustenta a metrópole ser *expressão* e não *reflexo* do

modo de produção, leva a assumir a metrópole antes como um poderoso agente das transformações no interior do próprio sistema capitalista. E indo um pouco mais longe, é correto afirmar que sua organização física responde a exigências de todo tipo: econômicas, funcionais, simbólicas, estratégicas e outras, todas elas impostas pelo sistema produtivo que, desde a emergência da *metrópole moderna*, não abandonou seu incessante “impulso renovador”. A expressão “impulso renovador” assinala aqui uma permanente imposição, interna ao próprio sistema produtivo, de introduzir formas e até mesmo funções comprometidas com uma “modernização acessória”, isto é, destituída de valor social. Nesse processo o *novo* e a *novidade* governam as sociedades e portanto as cidades e metrópoles, substituindo de forma inadequada as estruturas urbanas tradicionais.

A observação do desenvolvimento urbano das metrópoles, sobretudo nos séculos XIX e XX, atesta seu indiscutível papel na consolidação do modo de produção industrial dos países onde se localizam. A partir de modelos e princípios urbanísticos muitas vezes distintos na aparência, mas bastante semelhantes na essência, o espaço de vida da sociedade industrial, localizado na *metrópole moderna*, apresentou variações de padrões urbanísticos ditados pela intensidade e pelo teor dos “impulsos renovadores”. A disseminação desses modelos, como sempre ocorre com a difusão de valores econômicos e culturais, produziu resultados muito distintos fora de seus contextos originais. Assim, a metrópole européia, a americana, a latino-americana e as asiáticas criaram padrões de organização material, de formas de crescimento, de vida cultural urbana, de imagem urbana, de relações com a natureza, que exprimiram simultaneamente a lógica do sistema produtivo e a singularidade de seus contextos históricos.

Essas observações me permitem introduzir o clássico ensaio de Massimo Cacciari “Metropolis”,<sup>5</sup> que oferece um excelente ponto de partida para a compreensão do desenvolvimento metropolitano. Para Cacciari “é no povoado que se inicia concretamente o destino da metrópole”. Não se trata, é claro, de um determinismo histórico, mas apenas de uma interpretação do desenvolvimento metropolitano que aponta para o caráter progressivo e cumulativo do processo de metropolização. A aparentemente simples afirmação de Massimo Cacciari assinala um traço inerente à formação e ao desenvolvimento da metrópole, isto é, o seu caráter de *espaço que se impõe*, cuja trajetória é governada pelo seu permanente “impulso renovador” rumo a novos patamares. Há nessa interpretação do per-

curso metropolitano uma implícita visão de “processos positivos”, ou seja, de situações propiciadoras de um desenvolvimento intenso e rápido. A história das cidades e das metrópoles está repleta de exemplos de povoados que num espaço de tempo extremamente curto ganharam dimensão e função metropolitana.

Do ponto de vista de sua organização interna, a metrópole moderna instalou-se a partir da *explosão* sucessiva dos estágios urbanos precedentes, o povoado e depois a cidade, num ciclo que traduz a contínua necessidade de ser eficiente, de exercer de forma plena as suas funções de “lugar de centralização” de forças econômicas, de relações sociais, de manifestações artísticas e de inovação técnica. Essa natureza “inegociável” e muitas vezes violenta do desenvolvimento metropolitano se exprime de forma clara na sua dimensão material. Em função dessas características, tudo aquilo que “ganha corpo” na vida metropolitana *exprime* as relações estabelecidas em todas as suas esferas de vida social e produtiva, convertendo-se em *expressão* e não em *reflexo* dessas relações.

### A TRANSIÇÃO DA METRÓPOLE MODERNA PARA A METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA

A *metrópole industrial* abrigou, desde a sua consolidação no século XIX, as atividades da sociedade designadas como *modernas*. A concomitância entre o processo de metropolização e a renovação do modo de produção industrial a converteram no *locus* da sociedade industrial. A vida metropolitana foi, portanto, essencialmente *moderna* em todos os seus aspectos, desde sua origem. Nela organizou-se a *sociedade de classes*, emergiram a *multi-dão* e a *massa*, desenvolveu-se uma nova forma de cosmopolitismo e nasceu o *indivíduo moderno*. No âmbito da vida material, a metrópole ofereceu nesse estágio de desenvolvimento as condições territoriais indispensáveis para a instalação da grande indústria, para a organização do mercado consumidor e para o alojamento da classe trabalhadora. Assimilou e potencializou as inovações introduzidas pela Revolução Industrial participando de forma intensa da “revolução ininterrupta da produção”. Um dos traços fundamentais, na esfera da vida política, foram as relações sociais conflitivas que se estabeleceram entre seus principais protagonistas, o proletariado e a burguesia urbano-industrial. No âmbito da vida espiritual e individual prevaleceram alguns traços muito marcantes do *indivíduo moderno*, tais como a ambigüidade e a angústia, que tornaram-se as principais características psi-

cológicas do indivíduo que, seduzido pelas variadas formas de modernização da vida cotidiana, reconhecia as suas limitações e seus conflitos. Marshall Berman traduz com precisão o impacto dramático da metrópole sobre o indivíduo mostrando que a manifestação das divisões de classe na metrópole moderna implicou divisões interiores no indivíduo (Berman, 1986:149).

O “impulso renovador” se tornou a essência da própria dinâmica metropolitana. Converteu-se numa dimensão observável e analisável na medida em que se materializou no padrão de *modernização* imposto pela pressão de um crescimento sem trégua exigido pelo capitalismo industrial. Esse processo fez da *metrópole moderna* o fenômeno que sintetizou de forma mais completa o ideário da sociedade da Revolução Industrial. E é esse mesmo motor que conduziu o organismo metropolitano a prosseguir num processo ininterrupto de transformações, alcançando no final do século XX uma nova fase de seu percurso. A materialização de novos padrões de *modernização* oferece hoje uma face nova para a metrópole.

As metrópoles de todo o mundo, independentemente de sua localização geográfica global, de seu nível de desenvolvimento econômico e social, localizadas em países desenvolvidos, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, não cabem mais nas caracterizações utilizadas até os anos 70 para defini-las. A experiência pessoal, a observação científica e artística, os dados e as análises confirmam a gradual dissolução dos traços territoriais, funcionais e espaciais da *metrópole moderna*. Apesar de se encontrarem hoje em momentos distintos de adaptação ao novo perfil, pois algumas ainda estão abrindo seu caminho para uma nova etapa, para grande parte das metrópoles já não se pode utilizar o qualificativo que as designou até aqui: *modernas*.

O território e o espaço, onde está em andamento a transição de um modo de produção mecânico para um modo de produção tecnológico, vêm sendo designados como *metrópole contemporânea*. A sua definição, ou a descrição de seu conteúdo e forma passa obrigatoriamente pela compreensão de seu papel na reestruturação do próprio processo produtivo e econômico designado como pós-industrial (Castells, 1999:32; 202; 236; 238).

Uma vez que a tecnologia informacional, marco transformador do modo de produção e da nova economia mundializada, está no centro da revolução em curso, devemos considerar que o processo de reestruturação do território metropolitano vem participando ativamente das mudanças instauradas no padrão tecnológico. Veremos mais

adiante como os projetos de reestruturação metropolitana estão criando novos atributos em todas as dimensões metropolitanas.

Essas considerações oferecem boa perspectiva para uma abordagem do atual processo de transição metropolitano. A partir das evidências oferecidas pela própria transição, são propostas algumas questões básicas como, por exemplo, quais foram as limitações observadas na *metrópole moderna* perante as exigências do atual marco tecnológico informacional e do próprio capitalismo globalizado para que um novo paradigma metropolitano tenha se imposto? Essa, acredita-se, seja a questão de fundo do processo de transição que está substituindo a “metrópole moderna” e suas insuficiências pela “metrópole contemporânea” com suas potencialidades. Prosseguindo com outras questões que se desdobram desta, é importante saber ainda o que distingue o *velho* modelo em processo de superação daquele *novo* que se instala. E mais, quais são os novos atributos, ou que características podem ser efetivamente classificadas como “novas”; há continuidades ou apenas descontinuidades no estágio anterior? E, para finalizar, uma questão sobre as funções do novo modelo metropolitano: é preciso conhecer a força e as atribuições da metrópole contemporânea, isto é, verificar se é correto falar em “protagonismo metropolitano”.

Para enfrentar essas perguntas é preciso ter presente que qualquer abordagem da *metrópole contemporânea* deve levar em conta que não se está diante de um objeto plenamente configurado. Pelo contrário, o caráter provisional, transitivo do território e dos espaços metropolitanos dificulta a tarefa porque se observam simultaneamente características já detectadas na *metrópole moderna* porém alteradas e, muitas vezes, encobertas por novas relações com o padrão pós-industrial. Se por um lado temos uma efetiva transformação em andamento, por outro ainda é possível reconhecer a presença de uma considerável proporção de elementos *permanentes* vindos da etapa anterior. É nesses elementos ditos de *continuidade* que repousa, em inúmeros casos, o caráter distintivo das metrópoles espalhadas em todos os continentes, vivendo graus muito diferentes de desenvolvimento. Aliás, essa é uma questão que afeta de maneira mais clara as metrópoles pobres onde os graus de precariedade urbana relacionados ao período da industrialização intensa são mais profundos.

Dito de outra forma: os problemas urbanos acumulados na *metrópole moderna*, sobretudo no período de instalação da grande indústria, passam a coexistir com as

exigências e as pressões da “nova etapa” metropolitana, criando um cenário urbano no qual o descompasso entre a organização que está sendo superada (a *metrópole moderna* do estágio industrial) e aquela que se instala (a *metrópole contemporânea* do estágio pós-industrial) é extremamente acentuado. Revelar e analisar as diversas faces desse quadro urbano, resultantes do conflito que se instala entre aspectos *deficientes* e *modernizados*, é fundamental para entendê-las e os conteúdos do processo de transição.

## NOVAS FUNÇÕES PARA A INFRA-ESTRUTURA METROPOLITANA

Assim como ocorreu na constituição da *metrópole moderna*, a constante remoção dos limites físicos é ainda um atributo fundamental na reestruturação da *metrópole contemporânea*. A análise da expansão territorial e da distribuição das atividades da sociedade no interior de espaços constantemente ampliados é, por analogia à etapa anterior, um recurso muito utilizado para acompanhar as suas transformações impulsionadas pela substituição do modo de desenvolvimento industrial pelo informacional.

Está bastante claro, entretanto, que, sem uma reflexão das especificidades da atual organização metropolitana, nada se acrescentará à compreensão da nova ordem urbana e, cada vez mais, que as abordagens comprometidas com os padrões de organização territorial da *metrópole moderna*, hoje em claro processo de superação, conduziram a conclusões equivocadas. Até mesmo o uso indiscriminado dos termos *megacidade* e *cidade mundial*, que não traduzem a natureza da *metrópole contemporânea*, acabou por confundir as observações e análises.

A advertência feita por Massimo Cacciari de que a *metrópole contemporânea* não deveria ser confundida com nenhuma categoria particular de *grande cidade*, nem comercial nem tampouco industrial, começou finalmente a fazer sentido, diante das evidências e do porte das transformações introduzidas pelo processo de substituição física e funcional. O novo organismo metropolitano só veio a ser perceptível quando se passou a aceitar teórica e pragmaticamente que a essência da *metrópole contemporânea* reside no fato de ser *um sistema*, ou “um tipo urbano pluriarticulado, um serviço global e dirigido ao desenvolvimento do grande capital contemporâneo”. A força da análise de Cacciari repousa na argumentação que os processos de “metropolização” e de estruturação da metrópole estão voltados para o desenvolvimento do grande capital contemporâneo. Assim como a *metrópole moder-*

na, a *metrópole contemporânea* é ao mesmo tempo uma forma de organização da força de trabalho qualificada, um equipamento científico do desenvolvimento econômico, uma estrutura econômico-financeira, um mercado, um centro global de poder político e um centro de irradiação de conhecimento e cultura.

É fundamental não perder de vista, sob pena de produzir outros equívocos, que está em jogo não apenas a simples substituição da atividade industrial pela de serviços, mas algo bem mais complexo, ou seja, a ampliação de suas atribuições no interior do novo estágio em todos os níveis e aspectos da etapa produtiva denominada *pós-industrial*. É uma banalização despropositada desse processo de transição metropolitana avaliar e comparar a permanência ou substituição de atividades industriais, pois cada uma das etapas do desenvolvimento socioeconômico gerou nas cidades e metrópoles, em graus variados, a permanência de atividades centrais da etapa que se encerrava.

Assim, as funções mercantilistas permaneceram vivas e cruciais no interior da metrópole industrial. Autores que já estão analisando o processo desde a década de 70, (Touraine, 1969; Castells, 1995), têm demonstrado com abundância de dados e inovação teórica que a atual transição não é apenas uma simples substituição de *produtos* por *serviços*, mas a emergência do modelo tecnológico informacional que condiciona a produção, a distribuição, o consumo e a administração.

Essa substituição gera uma importante transformação no padrão urbano e introduz um novo conceito, decisivo para a compreensão da metrópole contemporânea: “espaço dos fluxos”. Já muito presente na literatura especializada, o conceito de “espaço dos fluxos” incide num atributo primordial da metrópole: a contigüidade física do território (Castells, 1999:435).

É historicamente reconhecido que a origem das metrópoles modernas foi em grande medida um movimento de agregação, e a palavra *conurbação* traduz do ponto de vista semântico a ação de *reunir em um todo* diversos núcleos e cidades pela unificação das suas malhas urbanas, respeitando uma hierarquia funcional. Em suma, a metrópole é acima de tudo a expressão de um processo de articulação e não de desarticulação do território urbanizado. É esse o atributo que a distingue das demais formas de organização territorial. Na *metrópole moderna* o crescimento ilimitado produziu um organismo expandido, extenso, multifacetado e setorizado, em que o traçado viário buscava reforçar a estrutura e fazer perante a dispersão, já na *metrópole contemporânea* a forma e a continuidade do

tecido urbano deixam de ser metas para tornarem-se condicionantes. As duas palavras-chave utilizadas para descrever física e funcionalmente o novo organismo, desde os anos 70 quando o fenômeno se tornou patente, são *fragmentação* e *dispersão*. Ambas apontam a tendência do território a romper as continuidades urbanas tradicionais (fragmentação) e, como resposta, gerar núcleos de atividades difusos e insulados (dispersão).

Embora perceptíveis, são justamente esses dois conceitos que, à luz das experiências espaciais e territoriais em andamento, deverão sofrer uma reavaliação. Pois é patente, na reestruturação da *metrópole contemporânea*, de acordo com o padrão do “espaço dos fluxos”, que tanto a contigüidade espacial quanto a continuidade territorial são hoje garantidas por *meios* que dispensam o suporte material e o territorial convencionais, isto é, o espaço urbano. Por definição o “espaço dos fluxos” garante a articulação entre trechos urbanos aparentemente descontínuos e desarticulados.

O estudo do desenvolvimento metropolitano, a definição de suas características físicas, a avaliação de seu desempenho e de sua materialidade, estão subordinados aos seus sistemas de organização físico-espaciais e às suas redes de funcionamento. Para observar com método as suas formas de crescimento, descrever a configuração gerada pela fragmentação física e pela dispersão funcional das atividades no território, é preciso definir os elementos que comandam a atual “dinâmica de organização” de seus sistemas e redes. Nesse sentido, é indispensável procurar caracterizar com muito cuidado as formas de apropriação do território e a nova disposição e organização dos espaços urbanos a partir da compreensão desses sistemas que nem sempre se oferecem à nossa percepção.

A “configuração organizadora”, responsável pela unidade metropolitana, tão cara ao projeto urbano e modernista,<sup>6</sup> converte-se agora numa aspiração obsoleta. A procura incessante da *forma* no interior da metrópole, sempre vista como importante informação e objetivo legítimo, perde função e sentido. O reconhecido *mal-estar* diante da ausência de uma *forma urbana* racional, da insistente presença da indesejável *mancha de óleo*, está sendo superado por “irracionalidades” que sequer se oferecem com clareza para o nosso exame mais cuidadoso.

A dinâmica que se instalou no território metropolitano contemporâneo está, aceleradamente, diluindo a *forma urbana*, tomada no seu sentido mais linear ou como configuração urbana *in-extenso*, para substituí-la por um imenso conjunto de espaços e objetos construídos que não re-

velam as conexões espaciais e funcionais a que estão subordinados. O mesmo ocorre com a importante questão da escala metropolitana que não poderá mais ser vista apenas como superfície contínua. Dessa forma, além de difícil, é ilusório fixar qualquer um de seus arranjos momentâneos como expressão formal de sua organização. Para contornar essas dificuldades e buscar uma aproximação da nova ordem urbana e para que o grau de diluição das atividades no território – Habermas (1987) fala em abstração – e no espaço urbano não permaneça como obstáculo para a nossa percepção, pode-se tentar lançar mão de um recurso metodológico baseado na conjugação de aspectos da vida metropolitana: considerar que a organização – funcional e formal – da *metrópole contemporânea* é definida simultaneamente pelos sistemas de infraestrutura metropolitanos, pelos pólos que dão suporte às atividades da sociedade no território e por seus deslocamentos diários no interior do seu território e de seus espaços.

Mantendo uma distância crítica das análises que celebram o caos, assim como daquelas que o vêem como inevitável, alguns estudos começam a mergulhar na lógica interna, na auto-organização da metrópole contemporânea. Abandonando as formas voluntaristas de “agir sobre o território”, seja por normas ou por projetos de intervenção adaptadora, uma nova postura diante da metrópole contemporânea tem se mostrado mais eficaz: o discernimento de sua lógica de organização e funcionamento. Partindo do princípio que a organização territorial metropolitana sustenta-se na distribuição dos seus sistemas de infraestrutura, pode-se deduzir que existem pontos precisos no território metropolitano nos quais ecoam, de forma mais evidente, as duas escalas urbanas: a metropolitana e a local. O reconhecimento desses “pólos de convergência”, pelas características de sua organização e potencialidade, são hoje o principal foco do pensamento e da ação urbanística.

A estruturação da cidade metropolitana depende portanto de grandes projetos urbanos. E o “valor estratégico” desses projetos está por sua vez subordinado à sua capacidade de promover *transformações* do meio urbano regional, aumentando sua atratividade e expandindo sua área de influência. Nesse sentido, esses projetos diferem substancialmente das antigas ações de “melhoramentos urbanos” que, muitas vezes, respondem apenas às demandas pontuais e específicas. Hoje, para que se possa avançar, é fundamental esclarecer as questões possíveis por enquanto de serem definidas como *funcionais*. A análise

dos planos e projetos que recebem tratamento prioritário para promover desenvolvimento urbano ou modernização também é opção que traduz as relações que estão se estabelecendo no interior do processo de instalação de um novo modelo de metrópole.

Independentemente da força institucional da entidade metropolitana, o projeto desenvolvido em *escala metropolitana* é sempre impulsionado e sustentado por questões abrangentes, que só encontrarão respostas efetivas nessa escala, tanto para estabelecer as políticas públicas como o projeto urbano: os recursos naturais, as grandes infra-estruturas sistêmicas, a definição de funções municipais complementares e a interação dos vários sistemas distribuídos no território. Fica portanto evidente que o caráter sistêmico de questões como mobilidade e transporte, abastecimento de água, macrodrenagem, destinação de resíduos sólidos, qualidade do ar e inúmeros outros, menos óbvios, só encontrará respostas técnica e política consistentes quando tratado na escala correta.

Nas atuais circunstâncias parece ocioso procurar o *princípio de agregação do território metropolitano*, pois essa atitude guarda algo da tradicional idéia de que existe um “princípio agregador” no interior das metrópoles. Mas tudo indica que a *fragmentação* e a *dispersão* do espaço e do território são dois fenômenos em processo de revisão. Hoje, as mais atentas análises do território metropolitano já assinalam “as pontas do *iceberg*”, ou seja, as evidências de incipientes elementos de aglutinação. A hipótese de que as grandes infra-estruturas urbanas ganharam a prerrogativa de funcionar como elemento “agregador” do território metropolitano torna-se evidente. Deixando de ser apenas “redes abstratas que enfeixam conexões funcionais”, a infra-estrutura urbana contemporânea cumpre a função básica de organizar os sistemas e subsistemas urbanos, estruturando a metrópole, garantindo as continuidades ameaçadas pela fragmentação e organizando os fluxos que evitam a dispersão funcional.

## NOTAS

E-mail da autora: reginameyer@that.com.br

1. Uma extensa bibliografia atesta a fecundidade destas abordagens. Marshall Berman em *Tudo que é sólido desmancha no ar* (1986) produz uma excelente revisão bibliográfica do tema.

2. No texto de Lewis Mumford *A cidade na história*, publicado em 1961 nos Estados Unidos, a história tem um papel fundamental no processo de constituição e desenvolvimento das cidades. Mumford foi, ao lado de Patrick Geddes, um pensador historicista e culturalista.

3. Esta expressão está presente no último capítulo de *A cidade na história* (Mumford, 1998).

4. Ver Castells (1999), capítulo 6.

5. O texto de Massimo Cacciari “Metropolis” está no livro *De la vanguardia a la metropoli* (crítica radical da arquitetura). Os dois outros autores são Manfredo Tafuri e Francesco Dal Co. Os ensaios que compõem o livro são parte de um trabalho coletivo de orientação marxista desenvolvido pelos autores no Instituto de História da Arquitetura do Instituto Universitário de Veneza, a partir de 1968.

6. Embora presente em diversos textos de arquitetos modernistas, a idéia da *forma urbana* como expressão de equilíbrio urbano ganhou nova leitura a partir da abordagem feita por Manfredo Tafuri em *Projeto e utopia* (1985:35).

---

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERMAN, M. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo, Cia das Letras, 1986.
- CACCIARI, M. “Metropolis”. In: *De la vanguardia a la metropoli*. Barcelona, Gustavo Gilli, 1972.
- CASTELLS, M. *The informational city*. Oxford-UK, Blackwell, 1995.
- \_\_\_\_\_. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- HABERMAS, J. “Arquitetura moderna e pós-moderna”. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, 1987.
- MEYER, R.M.P.; LEME, M.C.; GROSTEIN, M.D. e BIDERMAN, C. *São Paulo metrópole terciária. Entre a modernização pós-industrial e a herança social e territorial da industrialização*. Relatório Final de pesquisa desenvolvida pela FAU-USP/Ipea/Cebrap. São Paulo, 1998.
- MICHELL, W.J. *City of bits*. Cambridge-Massachusetts, MIT. Press, 1996.
- MUNFORD, L. *A cidade na história*. São Paulo, Martins Fontes, 1998.
- TAFURI, M. *Projeto e utopia*. Lisboa, Editorial Presença, 1985.
- TOURAINÉ, A. *La société post-industrielle*. Paris, Denoel, 1969.
- SECCHI, B. *Prima lezione di urbanistica*. Roma-Bari, Editori Laterza, 2000.



---

# GLOBALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO SUBDESENVOLVIDA

JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA

*Professor de Planejamento Urbano*

*Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP*

---

*Resumo:* O presente artigo discute as relações entre o novo paradigma econômico da globalização e a urbanização acelerada das grandes metrópoles subdesenvolvidas. Baseando-se em dados estatísticos, ressalta-se o extremo grau de pobreza comum a todas essas cidades da periferia da economia-mundo capitalista. Analisa-se, por fim, o caráter das novas matrizes de planejamento urbano relacionadas à globalização, questionando sua eficácia no combate aos determinantes estruturais da pobreza urbana.

*Palavras-chave:* cidades-globais; globalização; urbanização da pobreza.

---

Este artigo inicia-se mencionando a história recente de uma grande metrópole subdesenvolvida. Principal cidade de seu país, abrigo de 55% das riquezas, foi objeto de um fantástico movimento de investimentos internacionais, que se intensificou a partir da década de 90 graças à liberalização de sua economia. Como resultado, os bairros com maior acessibilidade viária viram crescer mais de mil edifícios ultramodernos, torres inteligentes com mais de 50 andares, oferecendo escritórios com toda a infra-estrutura demandada pelas grandes corporações internacionais e pelos serviços ligados ao chamado “terciário avançado”, ou ainda residências com o alto padrão exigido pelos homens de negócios globalizados. Em outras palavras, essa cidade seguiu a receita do urbanismo da pós-modernidade, que alguns chamam de Planejamento Estratégico. Inseriu-se, no circuito das “cidades-globais”, esse arquipélago de competitividade urbana internacional, no qual a cidade é uma “máquina de produzir renda”, uma mercadoria em potencial que conseguirá atrair tanto mais investimentos quanto souber aproveitar as “possibilidades” econômicas do espaço urbano, através da coalizão entre as elites fundiárias, o poder público e os empreendedores imobiliários (Arantes et alii, 2000; Vainer, 2000).<sup>1</sup>

Poder-se-ia afirmar que o quadro anteriormente descrito refere-se à cidade de São Paulo. Entretanto, e apesar das semelhanças, trata-se de Bangcoc, capital da Tailândia,

uma metrópole de cerca de 8,5 milhões de habitantes (na região metropolitana, em 1990). E a continuação da história não é propriamente uma novela de sucesso, pois atribui-se justamente à “bolha especulativa imobiliária” que ali se criou a gênese da crise financeira que assolou o mundo em 1998, lembrada nas nossas memórias como a “crise asiática”. Vejamos exatamente o que ocorreu, e porque esse acontecimento reflete um modelo de urbanismo globalizado que se repete na maioria das metrópoles subdesenvolvidas, inclusive em São Paulo.

## A “BOLHA ESPECULATIVA” TAILANDESA

Desde 1985, a Tailândia já vinha recebendo, devido a uma conjuntura cambial favorável, à oferta de mão-de-obra barata e a uma relativa estabilidade política, investimentos japoneses diretos que lhe permitiram lograr um crescimento econômico significativo até o final da década (Charmes, 1998). No início dos anos 90, sob os novos ventos da economia mundial e acuada por fortes pressões internacionais, a Tailândia adotou (assim como o Brasil e muitos outros países subdesenvolvidos) a receita econômica neoliberal, visando atrair, por meio da desregulação financeira, da abertura do mercado e da elevação das taxas de juros, o seu quinhão do enorme volume de capital financeiro internacional que até hoje perambula pelo mundo.

Do ponto de vista urbano, as conseqüências dessa dinamização econômica foram imediatas na cidade de Bangcoc. Segundo o pesquisador francês Eric Charmes (1998), a produção anual de escritórios chegou a mais de um milhão de metros quadrados em 1994 e a de apartamentos residenciais, a mais de 150 mil unidades.<sup>2</sup> Imensos empreendimentos residenciais de alto luxo foram lançados nas cercanias do centro bem servidas pela rede viária (a exemplo do paulistano Village Pananby, às margens do rio Pinheiros) e, em 1995, iniciou-se a construção da mais alta torre em concreto do mundo, a Baiyoke Tower II, com 320 metros de altura e 90 andares. A valorização imobiliária insuflou-se (o preço total das residências à venda na cidade, em 1994, chegou a 5 bilhões de dólares) e o valor da terra multiplicou-se exponencialmente, chegando a 5 mil dólares o metro quadrado de terreno nas áreas mais valorizadas. Assim, somente empreendimentos de grande porte poderiam ser rentáveis, o que favoreceu a presença, por detrás dessas operações, dos fundos de pensão internacionais e de empreiteiras globalizadas, como a gigante francesa Bouygues. Em mercados razoavelmente organizados e regrados (o que não ocorre no Brasil, neste setor), os investimentos imobiliários podem ser altamente rentáveis, apesar de serem considerados de alto risco diante da imobilidade do capital investido. Por isso, verifica-se a ocorrência, não só na Tailândia, mas também em Hong-Kong e no Japão, de forte atividade no setor através de grandes empreendimentos gerenciados – no caso dos edifícios comerciais – como empresas anônimas com cotas de participação (e não se vendendo escritórios um a um).

Porém, apesar de toda a euforia econômica e imobiliária, a Tailândia nunca deixou de ser um país subdesenvolvido e, como tal, nunca deixou de ter pobres, aliás em maioria absoluta. Assim, ainda segundo Charmes (1998), somente 10% das famílias de Bangcoc tinham condições, em 1995, de adquirir moradias vendidas a preços acima de 48 mil dólares (cerca de 30% da oferta). As estimativas mais otimistas apontavam, no mesmo ano, que cerca de 275 mil famílias moravam em favelas ou habitações informais. Rapidamente, verificou-se que a festejada oferta de habitações e escritórios comerciais estava muito acima da demanda real, o que provocou, já em 1995, a vacância de 30% dos imóveis ofertados.

A política econômica baseada na estagnação da indústria e das exportações e na explosão das importações e do consumo provocou, concomitantemente, um endividamento que obrigou o governo a tomar atitudes recessivas e restritivas, em especial quanto aos empreendimentos

imobiliários. A impopularidade gerada levou à sua substituição, em 1995, por outro governo comprometido com os interesses dos setores financeiro e imobiliário, que acentuou a crise ao reforçar a liberalização econômica, investir em mega-obras viárias próximas aos grandes projetos imobiliários e pôr em prática programas de salvamento das instituições financeiras e imobiliárias falidas (Charmes, 1998), aliás muito parecidos com o nosso Proer.

Junto a isso, e como último recurso em face da crise que se apresentava para alavancar os fundos necessários a seus empreendimentos, 36 empresas de promoção imobiliária lançaram ações na Bolsa de Valores. Em 1996, 61% da capitalização na bolsa de Bangcoc devia-se a títulos vendidos por essas empresas e por instituições financeiras ligadas à promoção imobiliária. Assim, as dificuldades vividas por esse setor rapidamente causaram a queda da bolsa de Bangcoc, gerando desconfiança internacional. Em 1997, quando a *Somprasong Land*, uma das maiores empresas imobiliárias do país, anunciou sua incapacidade em pagar obrigações contraídas no mercado internacional, iniciou-se um movimento de fuga maciça de capitais, desestabilizando de vez a economia do país, obrigado a recorrer à ajuda do FMI. A crise asiática estava deflagrada, e seu efeito dominó sobre o mercado financeiro mundial chegaria rapidamente por aqui.

O relato das conseqüências da chamada “bolha especulativa” tailandesa, aqui resumidas a partir do elucidativo artigo de Eric Charmes (1998), serve para mostrar uma situação que encontra similitudes por todos os cantos do Hemisfério Sul: a intrínseca relação causa-efeito estabelecida entre políticas econômicas de ajuste estrutural de cunho liberal, adotadas por diversas economias dependentes segundo os moldes preconizados pelas agências multilaterais, e a manutenção – quando não o agravamento – da trágica situação socioeconômica da maior parte da população desses países. No âmbito das grandes metrópoles, isso se traduz por um crescimento da população excluída vivendo em condições de absoluta pobreza. Em outras palavras, o que aconteceu em Bangcoc é sintomático e familiar em qualquer país subdesenvolvido: a aguda contradição entre a globalização “modernizadora” empreendida pelas elites dominantes, ideologicamente apresentada como um passaporte de ingresso para o Primeiro Mundo, e as bases sociais miseráveis, oriundas do passado colonial, sobre as quais essa modernização se assenta de maneira ainda mais acentuada nas grandes metrópoles urbanizadas do Terceiro Mundo.

## DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO

Tal contradição não é nova e foi há muito evidenciada pelos grandes intérpretes da formação do Brasil, como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado. Embora suas análises se ancorem intimamente na realidade das sociedades latino-americanas, elas descrevem uma lógica comum, em muitos aspectos, a todos os países que vivem sob a égide do capitalismo dependente.<sup>3</sup> Estes autores ressaltam a oposição entre imperialismo (os interesses da expansão da economia-mundo capitalista<sup>4</sup>) e formação de Estados Nacionais capazes de controlar o próprio destino (Sampaio Jr., 1999a). Tal oposição se manifesta na impossibilidade de compatibilizar desenvolvimento capitalista, democracia e soberania nacional.

No Brasil, a aliança estratégica da burguesia com o capital internacional e com as potências hegemônicas permitiu que a industrialização por substituição de importações fosse levada às últimas conseqüências, aumentando o grau de autonomia relativa do país dentro do sistema capitalista mundial (Sampaio Jr., 1999b). Em outros países periféricos, a ausência de uma indústria nacional minimamente significativa relegou às elites um papel de simples coadjuvante interno dos agentes do comércio internacional, o que foi denominado, pelo sociólogo egípcio Samir Amin (1991), de “compradorização” das elites subdesenvolvidas. O impacto extremamente destrutivo da globalização sobre o parque industrial brasileiro, ao ameaçar a continuidade do processo de industrialização, parece relegar nossa burguesia ao mesmo papel de mera “compradora” dentro do sistema capitalista mundial. Entretanto, o que se quer destacar aqui é o processo pelo qual a burguesia “moderna” garante seus interesses de hegemonia interna, sobrepondo-se às elites mais conservadoras (“atrasadas”) e promovendo o avanço capitalista internacional por sobre uma estrutura social arcaica baseada em relações de desigualdade e dominação herdadas do Brasil colonial. Essa é a estrutura do que muitos autores brasileiros, e Florestan Fernandes em especial, chamaram de desenvolvimento desigual – em relação ao desenvolvimento do capitalismo hegemônico dos países industrializados, e combinado –, pois dispõe novas estruturas econômicas e sociais trazidas do centro sobre estruturas internas arcaicas (Sampaio Jr., 1999a).

O entendimento dos autores citados anteriormente é de que a contradição entre desenvolvimento desigual do capitalismo em escala mundial e o processo de formação do

Brasil não se esgotou. Ao contrário, Sampaio Jr. (1999a e b) avalia que esta contradição transformou-se hoje em aberto antagonismo, ou seja, uma relação pela qual a possibilidade de controle da sociedade sobre seu próprio destino não é mais compatível com a manutenção de suas assimetrias sociais e sua posição subalterna e dependente em relação à economia-mundo capitalista. O dilema imposto por tal impasse e as conseqüências decorrentes de uma ou outra opção levam o autor a afirmar que o Brasil encontra-se hoje “entre a Nação e a Barbárie” (Sampaio Jr., 1999c:12). Não obstante, é nesse cenário de antagonismo que se insere o discurso da globalização, incorporado pelas burguesias “modernas” como o instrumento mais apropriado, no novo contexto histórico do capitalismo financeiro, para perpetuar uma nova imposição de incorporação dos progressos técnicos do capitalismo hegemônico, que somente à elite beneficiarão e lhe garantirão a manutenção de sua hegemonia interna.

## URBANIZAÇÃO DA POBREZA

As grandes metrópoles subdesenvolvidas são hoje a expressão do antagonismo e da desigualdade anteriormente descritos. Em primeiro lugar, porque o fenômeno de urbanização acelerada observado no mundo nos últimos 40 anos ocorreu, em grande parte, nos países da periferia do sistema. Em segundo lugar, porque, uma vez isto posto, observa-se que são justamente as cidades os instrumentos de excelência do fenômeno de expansão da economia-mundo capitalista que se convencionou a chamar de globalização. Sedes de grandes corporações transnacionais e de instituições financeiras, redes de informação, teleportos e sistemas de telefonia celular e de comunicação por cabo, bens de consumo sofisticados e atividades de serviços são elementos da “modernidade” associada à globalização. Elementos de caráter essencialmente urbano, a tal ponto que servem de parâmetro de definição das “cidades-globais” para os autores que se empenham nesse tipo de caracterização (Sassen, 1996; Borja e Castells, 1997a).

O fenômeno de urbanização observado em grande parte dos países subdesenvolvidos em muito se deve à matriz de industrialização tardia da periferia. A atratividade exercida pelos pólos industriais sobre a massa de mão-de-obra expulsa do campo (em especial nos países que receberam empresas multinacionais que alavancaram a passagem de economias agroexportadoras para economias “semi-industrializadas”,<sup>5</sup> como o Brasil ou a Índia) provocou, a partir da década de 60, a explosão de grandes

pólos urbanos no Terceiro Mundo, que não receberam a provisão de habitações, infra-estrutura e equipamentos urbanos que garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada. Na maioria dos casos, o poder público pouco se empenhou para isso, devido à abundância de mão-de-obra ofertada (que reduzia seu poder de reivindicação) e à sua imiscuição com as elites dominantes, interessadas em manter baixos os níveis salariais e o custo da mão-de-obra. O resultado desse processo – que chamaremos de “urbanização desigual” – são as gigantescas metrópoles industriais fordistas subdesenvolvidas, concentradoras da produção industrial e da massa de mão-de-obra disponível e marcadas pela divisão social do espaço urbano, que Lipietz (1985) chamou de “aglomerações paternalistas”, típicas do “fordismo periférico”. Segundo Sampaio Jr. (1999b:425), já na década de 70 Caio Prado Jr. vislumbrava o caráter excludente dessa forma de urbanização: “a inexorável desarticulação da industrialização agravaria de maneira gigantesca o excedente estrutural de mão-de-obra, o qual, pela sua magnitude absoluta e *pela sua elevada concentração nos centros urbanos*, tenderia a tornar cada vez mais difícil e traumática a sua posterior integração no desenvolvimento capitalista, agravando ainda mais a crise social.” (grifo meu).

É importante ressaltar que as taxas de urbanização elevadíssimas da América Latina (média de 75% em 2000, segundo a Cepal) não encontram equivalência na Ásia ou na África, onde a população ainda é predominantemente rural.<sup>6</sup> Entretanto, isso não desmente a observação do forte ritmo de urbanização do Terceiro Mundo, já que, não obstante suas baixas taxas de urbanização, esses continentes apresentam grande número de metrópoles que, isoladamente, ultrapassam os 5 milhões de habitantes e organizam-se segundo as características da aglomeração fordista periférica. Observa-se que, entre as dez áreas metropolitanas mais populosas do mundo, apenas três (Tóquio, Nova York e Osaka) são do Norte e as outras sete pertencem a países subdesenvolvidos<sup>7</sup> (dessas sete, só três estão na América Latina).

Essas grandes aglomerações urbanas da periferia, justamente em virtude dessa urbanização desigual, apresentam hoje, invariavelmente, um absoluto quadro de pobreza. Ermínia Maricato mostra, em artigo nessa mesma revista, que o processo de urbanização permitiu, é verdade, melhorias significativas em alguns indicadores sociais, principalmente nos demográficos. A América Latina, e em especial o Brasil, apresentou melhorias nos índices de esperança de vida ao nascer, ou ainda na taxa

de mortalidade infantil, em grande parte conseqüência do aumento da infra-estrutura urbana básica ofertada (saneamento, água tratada, etc.). Dados da Cepal mostram que na América Latina, em virtude de sua alta taxa de urbanização, predomina a pobreza econômica (devido aos baixos salários) sobre aquela por falta de infra-estrutura básica adequada. Se em 1980 as carências físicas (necessidades básicas não-satisfeitas) superavam em porcentagem a incidência de pobreza (54% e 35%, respectivamente), já em 1997 essa relação havia se invertido, com o índice de pobreza somando 36%, contra 32% da população sem saneamento básico (Arriagada, 2000:11).

Em contrapartida, Maricato mostra que a urbanização desigual provocou também uma piora nos índices socioeconômicos (crescimento, renda, desemprego e violência) e urbanísticos (crescimento urbano e aumento de favelas). O que se verifica é que *a urbanização é, de fato, concentradora da pobreza*. Ainda segundo Arriagada (2000), 60% dos pobres da América Latina moram em zonas urbanas, “situação que converte o continente na região em desenvolvimento que melhor exemplifica o *processo mundial de ‘urbanização da pobreza’*” (Arriagada, 2000:8, grifos meus). Na virada do século, 125,8 milhões de moradores de áreas urbanas do continente são pobres. A ONU define como pobre a pessoa que ganha menos de 400 dólares por ano.<sup>8</sup> Ainda segundo a Cepal, na América Latina, cerca de 220 milhões de pessoas viviam na pobreza no ano 2000, o que representa aproximadamente 45% da população do continente (Cepal, 2000a). No mundo, esse número se eleva a 1,3 bilhão de pessoas, ou um quinto da população mundial (Ibase, 1997), boa parte concentrada nas grandes metrópoles da periferia.

As condições de pobreza encontradas nessas cidades podem ser verificadas pela alta porcentagem de moradores vivendo em habitações subnormais. No Brasil, entende-se por esse termo moradias em favelas, cortiços e loteamentos clandestinos. A informalidade urbana diz respeito à inadequação físico-constructiva da habitação e/ou geomorfológica/ambiental do entorno (construções precárias, terrenos em áreas de risco ou de preservação ambiental, área útil insuficiente para o número de moradores, etc.), à ausência de infra-estrutura urbana (saneamento, água tratada, luz, acessibilidade viária, etc.), ou ainda à ilegalidade da posse da terra ou do contrato de uso. Dentro dessas características, variam de idioma para idioma os termos que designam tais habitações: *villas, callampas, barriadas, tomas, slums, bidonvilles*, etc. (Clichevsky, 2000). O que não variam são o grau de precariedade e a

falta de qualidade, características da globalização da pobreza.

Nas grandes metrópoles brasileiras, estima-se que cerca de 50% da população, em média, reside na informalidade, o que só em São Paulo representa cerca de 6 milhões de pessoas. Os moradores de favelas chegam a cerca de 20% da população dessa cidade, assim como em Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, chegando a 46% em Recife (Bueno apud Clichevsky, 2000). Em Córdoba, na Argentina, cerca de 20% da população mora em favelas (*villas*) (Luciano, 1997) e na região metropolitana de Lima (Peru), 50% dos habitantes moram em condições subnormais, sendo 30% em favelas e 20% em cortiços (Castro e Riofrío, 1997). Esse número se repete em Quito e em Caracas, no Equador, atingindo 59% na Cidade do México e em Bogotá (Cepal, 2000b). Tal situação não se restringe às metrópoles latino-americanas. Uma rápida “volta ao mundo” mostra como pobreza e urbanização formam um par bastante globalizado, apresentando números incrivelmente semelhantes. Em 1996, estimava-se que 50% da população de Deli, na Índia, morava informalmente (Bueno, 2000), sendo 25% em favelas (IRD, 1998). Em Bombaim, no mesmo país, estimava-se em 150 mil o número de moradores de rua, sendo que, em 1991, 45% da população vivia em assentamentos ilegais (Bueno, 2000). Chittagong, a segunda maior cidade de Bangladesh, tem uma população estimada entre 1,5 e 2,5 milhões de habitantes, dos quais 1 milhão são favelados (FPH, 1997). Nas Filipinas, Manila apresentava, também em 1996, 40% de sua população residindo na informalidade, porcentagem próxima à de Karachi, no Paquistão (44%, em 1996) (Bueno, 2000). Já na Indonésia, em 1994, essa porcentagem subia para 70%, nas cidades de Surabaya e Yogyakarta (Bueno, 2000). No Cairo, outra grande metrópole subdesenvolvida, alvo da “modernização ocidental”, também a metade da população vivia, em 1996, em condições informais. Evidentemente, os números da África, a extrema periferia esquecida da economia-mundo capitalista, são ainda mais assustadores: em Luanda, capital da Angola, 70% da população morava na informalidade. Em Adis Abeba, na Etiópia, eram 85% (Bueno, 2000).

Outra característica da urbanização desigual é o exagerado ritmo de crescimento das periferias pobres em relação aos centros urbanizados. Enquanto a taxa média de crescimento anual das cidades brasileiras é de 1,93%, o da periferia de São Paulo chega a 4,3% ao ano (Instituto Cidadania, 2000). Em Deli, na Índia, a região urbanizada crescia 3,8% ao ano, entre 1981 e 1991, enquanto as zo-

nas rurais adjacentes à mancha metropolitana urbanizavam-se ao ritmo de 9,6% ao ano (IRD, 1998). Em Bogotá, na Colômbia, de 1973 a 1985, os bairros centrais da cidade apresentaram taxas negativas de crescimento e os da periferia cresceram entre 7,5% e 12,5%, no mesmo período.

## ENTRE A CIDADE E A BARBÁRIE

Esse é, portanto, o cenário das grandes cidades subdesenvolvidas, no início do século XXI: um alto grau de pobreza, oriundo da natureza estruturalmente desequilibrada da industrialização e da urbanização periféricas. A preocupação de Prado Jr. estava certa, e hoje é patente a impossibilidade de reintegrar o contingente excessivo de mão-de-obra nos grandes centros urbanos, o que agrava inexoravelmente o quadro social. É nesse contexto que a globalização tenta imprimir suas características modernizadoras, exacerbando o quadro de antagonismo explicitado anteriormente, pois, no contexto urbano, a contradição estrutural das economias de desenvolvimento desigual e combinado se traduz pela incompatibilidade entre os bairros “globalizados” da cidade formal e os assentamentos ditos “subnormais”, que configuram a tipologia majoritária da cidade real, nas zonas periféricas abandonadas pelo capital e pelo poder público.

Como mostraram os números da exclusão urbana apresentados anteriormente, há hoje mais pobres do que ricos em muitas metrópoles do Terceiro Mundo. Isso provoca, obviamente, uma inversão no conceito “do que é” a verdadeira cidade, pois as elites estão na verdade cada vez mais “sitiadas” em um mar de pobreza. Nunca as classes dominantes se sentiram tão ameaçadas. Não é à toa, portanto, que a grande imprensa brasileira – tradicionalmente representante dos interesses de nossas elites – use repetidamente termos como “centro invadido”, ou “cidade sitiada” (Veja, 2001) para expressar o sentimento de que a verdadeira cidade, a que “vale”, é apenas a cidade formal que essas elites ocupam. Ao invés de perceberem no crescimento inexorável da pobreza a preocupante e inaceitável mudança do perfil socioeconômico geral dos habitantes, as elites apenas se preocupam com uma invasão indesejada da “sua” cidade. A recusa em perceber que essa cidade já não é mais representativa da cidade real verifica-se tanto na constante busca de segurança e conforto em bairros-fortalezas de altíssimo padrão – como Alphaville, em São Paulo, Muang Thong Thani, em Bangcoc, e Nordelta, em Buenos Aires – quanto na reação de indignação em face

dos níveis insustentáveis de violência urbana gerados pelo chamado “*apartheid* social urbano”.

Talvez se possa então tomar emprestado, para aplicá-lo ao contexto urbano, o raciocínio exposto por Sampaio Jr. (1999a) para a particular situação do capitalismo brasileiro no pós-guerra: enquanto as cidades fordistas periféricas mantiveram-se, nas últimas décadas, sob controle da burguesia, apesar do alto grau de desigualdade e pobreza nas suas franjas periféricas, mantiveram sob relativo controle a matriz espacial e temporal do desenvolvimento urbano. As cidades eram o *locus* político privilegiado para o exercício da onipotência das classes dominantes, independentemente da pobreza que se fazia crescente.<sup>9</sup> A situação social das cidades, no final da década de 90, entretanto, transformou essa contradição em aberto antagonismo. A burguesia parece ter perdido definitivamente o controle sobre o crescimento urbano desigual, e cada vez mais faz-se necessária uma opção mais radical entre a manutenção de um *status-quo* urbano, em que as estruturas das relações sociais, econômicas e políticas chegaram a níveis intoleráveis, e a adoção de medidas que abalem radicalmente essas estruturas no sentido da construção de uma cidadania baseada em princípios de equidade social. No caso das cidades brasileiras, assim como certamente em muitas metrópoles subdesenvolvidas, pode-se dizer que se vive, hoje em dia, uma situação limítrofe entre “a cidade e a barbárie”.

A cidade subdesenvolvida expressa a marginalidade social em países que combinam o atraso com o moderno. Seu problema é portanto o mesmo da sociedade subdesenvolvida: a subordinação absoluta à lógica dos negócios, por meio da histórica superexploração do trabalho e superdeprecação do meio ambiente, que parecem ter chegado, na sociedade e nas cidades, a níveis intoleráveis. Entretanto, as ações de imposição do capitalismo hegemônico, pelo novo paradigma da globalização, e as novas matrizes de planejamento urbano que as acompanham, parecem apenas reforçar essa situação.

## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUBDESENVOLVIMENTO

Se, por um lado, as políticas liberais nos moldes do conhecido *Consenso de Washington*,<sup>10</sup> apresentadas ao Terceiro Mundo como uma tábua de salvação para a crise dos anos 80, promoveram certa dinamização econômica ligada ao terciário avançado e às indústrias de ponta (no centro dos novos paradigmas econômicos da globaliza-

ção), por outro, pouco resolveram e até acentuaram a desigualdade social, fato hoje admitido até pelo Banco Mundial (*Folha de S. Paulo*, 16/09/99). A Cepal avalia que as reformas liberais tiveram “um efeito surpreendentemente pequeno” no crescimento, no emprego e na equidade, em nível agregado (Stallings e Peres, 2000). O modelo preconizado não vinha com a advertência<sup>11</sup> de que a possível modernização decorrente da globalização nos países subdesenvolvidos só beneficiaria a poucos e que, pelo contrário, o alto grau de exclusão desse processo iria sim deixar de fora grandes parcelas das populações envolvidas (Fiori, 1997).

Mesmo que exista hoje forte desconfiança sobre os efeitos dos ajustes estruturais de cunho liberal impetrados por vários países subdesenvolvidos, seus correspondentes no âmbito das políticas urbanas continuam sendo apresentados como mais atuais do que nunca (Maricato, Fix e Ferreira, 1999). Esse novo instrumental técnico de gestão das cidades, um “novo planejamento” que ficou conhecido como Planejamento Estratégico (PE), adaptado às características de flexibilidade e dinamismo da economia globalizada, contrapõe-se ao planejamento funcionalista modernista e busca referências em parâmetros ligados à gestão empresarial. A principal característica do PE é a de que *ele não traz uma resposta, em termos de políticas públicas, ao impasse antagônico existente nas cidades subdesenvolvidas*. Pelo contrário, parece acirrar ainda mais tal anacronismo.

O Planejamento Estratégico pauta-se pela visão de que a única maneira de se pensar o futuro das cidades é inseri-las numa rede de “cidades-globais”, na qual a problemática central deve ser a competitividade urbana (Vainer, 2000): “As agências multilaterais e seus ideólogos já desenharam a cidade ideal do limiar do século XXI: é a cidade produtiva e competitiva, globalizada, conectada a redes internacionais de cidades e de negócios. Concebida e pensada como empresa que se move num ambiente global competitivo, o governo desta cidade se espelha no ‘governo’ da empresa: gestão empresarial, marketing agressivo, centralização das decisões, pragmatismo, flexibilidade, entre outras, seriam as virtudes das quais dependeria cada cidade para aproveitar as oportunidades e fazer valer suas vantagens competitivas no mercado de localização urbana”.<sup>12</sup>

A idéia, portanto, é a de que a cidade globalizada encontra mais chances de sobrevivência quanto mais souber se inserir na competição pela atração de investimentos e de sedes de grandes empresas transnacionais, quanto mais

investir nos avançados sistemas de informação e comunicação, na modernização de sua infra-estrutura, no fortalecimento do “terciário avançado” e em canais de conexão com o capital financeiro internacional, supostamente capaz de dar nova vida às áreas urbanas “degradadas”. O arcabouço técnico desse “novo” planejamento divide as ações de intervenção no espaço urbano em várias escalas, todas elas vinculadas às comunicações ou às atividades conectadas à economia globalizada: teleportos, centros empresariais, espaços para feiras e congressos, parques tecnológicos, aeroportos, hotéis, operações de embelezamento e modernização dos espaços públicos, etc. (Borja e Castells, 1997b).

A melhor ilustração dos resultados desse “novo” planejamento urbano está na descrição da “bolha especulativa” de Bangcoc, feita no início deste artigo. Uma pujante renovação imobiliária das áreas mais nobres, resultante da articulação entre os atores locais essenciais para a dinamização econômica urbana – a saber, os empreendedores imobiliários, as elites fundiárias, o poder público<sup>13</sup> e os investidores, sejam estes nacionais ou internacionais – em torno da construção de “consensos” para identificar as “possibilidades econômicas dos lugares” de forma que se tornem atraentes para os potenciais “compradores” da cidade, os investidores internacionais (Arantes et alii, 2000 e Vainer, 2000). Percebem-se facilmente o forte caráter empresarial da ação do PE e a ausência de preocupações com questões sociais mais urgentes, contrapondo-se à farta presença de termos como “valorização”, “negócios”, “visibilidade”, “inserção na dinâmica econômica” e outros que remetem à nova função concorrencial das cidades. Neste cenário, a realidade social das metrópoles subdesenvolvidas parece ter sido simplesmente esquecida. Ocorre de fato que, mais uma vez, modelos técnico-teóricos de planejamento são importados de uma realidade que não é a da periferia, porém são implantados aqui como se fossem a chave para a caminhada “rumo ao Primeiro Mundo”. A incompatibilidade entre essas receitas e a nossa realidade urbana levou Ermínia Maricato (2000) a cunhar o termo “as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”.

O modelo do Planejamento Estratégico, não obstante, vem sendo aplicado por diversos municípios na América Latina, geralmente promovido por grandes operações de marketing, como cabe a qualquer operação de cunho concorrencial. Assim, ficaram conhecidos por aqui os exemplos do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, ou ainda o plano de reurbanização do Eixo Tamaquatehy, promovido em Santo André-SP<sup>14</sup>. No caso do Rio,

Vainer (2000) mostra como se trata de uma “bem orquestrada farsa”, montada para colocar em escanteio as reivindicações populares e dar espaço aos interesses dos empreendedores e a um agressivo marketing de criação de falsos consensos que a legitimassem. Tudo para validar “projetos caros aos grupos dominantes da cidade”, que permitiriam tornar a cidade competitiva e vendável à dinâmica do capital internacional. Na Argentina, o Planejamento Estratégico vem sendo implementado oficialmente em várias cidades, com destaque para Córdoba e Bahia Blanca.

### AS “ILHAS DE PRIMEIRO MUNDO”

As políticas públicas afinadas com o novo cenário econômico excludente da globalização promoveram nos anos 90 – e o Planejamento Estratégico se insere nesse processo – a desregulamentação e flexibilização das normas urbanísticas e a fragmentação urbana (Clichevsky, 2000), em contraposição ao centralismo funcionalista e regulador do paradigma anterior (Planejamento Modernista). Assim como as políticas de ajuste neoliberal abriram as portas para a entrada do capital globalizado interessado nas importantes parcelas de consumidores altamente capitalizados dos países periféricos (devido ao alto grau de concentração da renda), a desregulação urbana favoreceu a ação da articulação “empreendedores imobiliários/proprietários fundiários/grande capital/poder público”, que viram nas parcelas abastadas das sociedades periféricas e nas empresas transnacionais atuantes nesses mercados uma grande oportunidade de negócios imobiliários. Por isso, repetem-se pelo mundo afora os exemplos de produção de espaços de alto poder aquisitivo, verdadeiras “ilhas de Primeiro-Mundo” dentro do mar de pobreza das metrópoles subdesenvolvidas. Pode-se dizer que a produção do espaço nas cidades antagônicas da periferia da globalização segue cada vez mais um parâmetro de segregação social, em que as elites dominantes determinam sua conformação, excluindo abertamente as camadas populares, num fenômeno que por sinal não é propriamente novo, como já demonstrou Villaça (1999a). Essas “ilhas” podem ter funções ou características diferentes, podendo ser bairros residenciais, zonas de negócios voltadas ao terciário avançado, ou ainda áreas mais centrais “degradadas” e recuperadas para novos usos residencial e comercial voltados para as elites urbanas (a chamada *gentrificação*). Todas elas, entretanto, caracterizam-se pelo alto volume de investimentos privados e públicos, pelas modernas tecno-

logias empregadas, pela qualidade da infra-estrutura urbana disponibilizada e pelo alto poder aquisitivo de seus usuários. Muitas são fruto de articulações encabeçadas pela ação decisiva de arquitetos-empreendedores<sup>15</sup> (Arantes, 2000), interessados na criação de promissoras oportunidades para o grande capital (às vezes de maneira artificial, como em Bangcoc).

Já foram citados os exemplos dos bairros residenciais de Muang Thong Thani, em Bangcoc, Parque Panamby, em São Paulo, e Nordelat, em Buenos Aires. O modelo de *gentrificação* de áreas centrais, iniciado nos países industrializados nas conhecidas operações urbanas de Battery Park, em Nova York, e de London Docklands, em Londres (Nobre, 2000), passou a ser aplicado na periferia como receita de sucesso para dar “nova vida” (na verdade, vida das elites) a bairros centrais abandonados por causa da nova dinâmica da economia globalizada (mais uma vez, as “idéias fora do lugar”). Um dos exemplos mais sintomáticos é o de Puerto Madero, em Buenos Aires. Em São Paulo, embora deva agora contar – felizmente – com a enérgica oposição de grupos organizados da sociedade civil, como o Fórum Centro Vivo, já é grande a articulação entre empresários, investidores, poder público estadual, arquitetos e empreendedores imobiliários para a promoção de uma “revitalização” do centro nos moldes da *gentrificação* urbana, para fazer com que ele volte a ser “visto” pelo grande capital. No âmbito empresarial, a Operação Urbana Faria Lima, em São Paulo, vem promovendo a criação de uma “nova centralidade” de negócios e comércio, no eixo de crescimento sudoeste da cidade, ao longo da calha do rio Pinheiros (Nobre, 2000).

Assim, ao crescimento acelerado das periferias pobres e à presença de áreas centrais abandonadas pelas elites, se contrapõem zonas de crescimento exclusivo das classes dominantes, que conformam metrópoles divididas entre a cidade formal, alvo de todos os investimentos imobiliários e da ação e investimentos do poder público, e a informal, esquecida por ambos<sup>16</sup> (Maricato, 1996). Os exemplos no Brasil nos são familiares, como a Zona Sul do Rio de Janeiro, ou a região sudoeste de São Paulo. No resto do mundo, não é diferente: é o bairro de Colaba, em Bombaim, a região sul e o distrito de Nova Delhi, em Deli, Índia, e assim por diante.

O aspecto mais importante a ser destacado é que essa lógica vem pressupondo uma forte participação do poder público em sua promoção, seja por estar este representando os interesses dominantes, seja por estar certo que promove de alguma maneira a “modernização” da cidade.

Comprometem-se, em áreas privilegiadas, altos valores do orçamento na produção de infra-estrutura urbana, principalmente viária, compatível com as exigências das “ilhas de modernidade”, em detrimento dos investimentos maciços urgentemente necessários na cidade informal, o que ressalta o alto caráter de exclusão desse processo. Assim, Maricato (2000:141) mostra que o governo paulistano, em 1998, gastou, em 11 obras viárias, “a incrível soma de US\$ 7 bilhões, aproximadamente, comprometendo a cidade com dívidas que iriam tornar inviáveis 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 mundial. No mesmo período o governo municipal descumpriu a lei que obrigava o município a investir 30% do orçamento na Educação”.

### SÃO PAULO, CIDADE GLOBAL?

Se a relação entre os modelos econômicos de ajuste estrutural adotados nacionalmente e a não-melhoria subsequente do quadro de pobreza, em especial nas cidades, parece agora mais clara, varia de país para país a eventual relação direta entre o capital financeiro globalizado e o aquecimento imobiliário nas grandes cidades com potencial para “cidades-globais”. Por exemplo, o alto grau de comprometimento direto do grande capital internacional nas operações imobiliárias especulativas na Tailândia não encontra semelhanças (ainda?) no Brasil. Segundo Fix (no prelo), os investidores mais proeminentes nos megaprojetos imobiliários brasileiros ligados ao terciário avançado (como na região da Av. Luiz Carlos Berrini, em São Paulo) são fundos de pensão nacionais. Entretanto, mesmo que não sejam capitais diretamente ligados ao mercado internacional, é importante ressaltar que são de caráter financeiro e especulativo, ou seja, fortemente inseridos na dinâmica financeira do capitalismo internacional globalizado. Também é sintomática a paulatina entrada no mercado brasileiro de grandes grupos estrangeiros de promoção imobiliária, como o caso da Richard Ellis, uma das principais promotoras na área da Av. Luiz Carlos Berrini. Nobre (2000:144) destaca a ação desses atores, na cidade de São Paulo: “os investidores preferidos para cooptação dos promotores foram os fundos de pensão(...). Entre 1990 e 1998, os investimentos dos fundos de pensão no mercado imobiliário passaram de 2 para aproximadamente US\$ 8 bilhões



(...). A associação dos promotores imobiliários com esses investidores possibilitou a construção de uma grande quantidade de edifícios modernos (...) cujos locatários preferidos foram as grandes corporações multinacionais”.

Por esse critério, entende-se a argumentação daqueles que se empenham em definir a cidade de São Paulo como uma “cidade-global”. Não é, entretanto, o critério mais animador, haja vista o resultado desastroso da implicação do capital financeiro internacional no mercado imobiliário de Bangcoc. Nobre (2000) mostra como os megaprojetos servem apenas como uma forma de atrair investimentos através de um desenho urbano que agrada às grandes corporações e às elites. Pautando-se pelo exemplo dos megaprojetos executados na década de 80, nos EUA e em Londres, o autor mostra como isso, no entanto, aumenta o potencial de risco dos investimentos imobiliários: “a expansão do mercado imobiliário nessa década ocorreu através da criação artificial de demanda, pois os edifícios foram construídos por razões financeiras (maiores taxas de retorno), e não por necessidades reais do mercado, levando à desvalorização do estoque construído e ao crescimento das taxas de vacância nos edifícios antigos. (...) Em outras palavras, o projeto autojustificase. Ele não responde nem às forças do mercado, nem às necessidades identificáveis. E cria demanda artificialmente. (...) A quebra da bolsa de valores na Segunda-Feira Negra (19 de outubro de 1987) pôs fim ao período de crescimento econômico, levando à perda de empregos no setor que mais se beneficiou com a desregulamentação econômica. Londres e Nova York perderam cada uma aproximadamente 100 mil empregos no setor financeiro (Fainstein, 1994). O mercado imobiliário foi diretamente afetado pelo grande aumento da vacância dos edifícios comerciais, que chegou a duplicar, alcançando 20% do estoque construído” (Nobre, 2000:127-128).

A fragilidade da relação entre investimentos financeiros e imobiliários é patente, e a crise em Bangcoc evidenciou isso mais do que nunca. É interessante notar que os edifícios mais modernos de São Paulo, na “nova centralidade” das Avenidas Berrini e Águas Espraiadas, são ocupados por empresas em regime de locação (Nobre, 2000). Em situações de instabilidade econômica mais séria, que podem ocorrer, como se sabe, a qualquer hora, essas empresas reorganizam sua estrutura física para enxugar custos, substituindo, rapidamente, os custosos “edifícios inteligentes” por soluções mais baratas, como escritórios junto às fábricas, ou aluguel de edifícios mais simples, aumentando de forma inesperada a taxa de va-

cância e comprometendo o retorno dos investimentos imobiliários. Se o alto risco dos investimentos imobiliários já provocou crises não só em Bangcoc, mas também em países centrais como os EUA e a Inglaterra, o que dizer dos riscos eventuais em uma economia que se encontra em alto grau de instabilidade como a brasileira (Sampaio Jr., 1999a)? São Paulo, com seus cerca de 6 milhões de excluídos, teria fôlego financeiro e econômico suficiente, no restrito círculo de suas elites sitiadas, para garantir o sucesso de um *boom* econômico promovido diretamente pelo capital especulativo internacional?

Outra argumentação típica daqueles que pretendem enfaticamente atribuir à cidade de São Paulo o título de “cidade-global” é a que aponta para um processo de substituição das atividades industriais características do fordismo por novas atividades de caráter globalizado, em geral ligadas ao terciário avançado. Embora seja verdade que a cidade concentra grande volume de atividades desse setor (o que não é, aliás, um fato novo nem exclusivo da era da globalização), é interessante observar os resultados de pesquisa feita pela Secretaria de Planejamento, que, após classificar as atividades econômicas da cidade em “globais” ou “não-globais”, constatou que apenas 7,2% dos estabelecimentos se enquadram em “atividades mais diretamente ligadas ao que se convencionou chamar de *globalização*” (PMSP, 2001:29).

Também argumenta-se a existência de uma fuga maciça de indústrias para centros mais distantes, devido ao alto custo de manutenção de empresas na cidade e às facilidades de gestão empresarial descentralizada propiciadas pela tecnologia de comunicação, em um processo de desconcentração industrial. Embora seja este um fenômeno verdadeiro, ele ainda ocorre em proporções muito relativas, bem menos importantes do que o propagado. Dados da Fundação Seade mostram que a Região Metropolitana ainda é responsável por 60,4% de todo o valor adicionado gerado pela indústria paulista e por 56,8% do pessoal ocupado no Estado (Fundação Seade, 2000).

Além disso, o aumento das atividades terciárias tem com certeza relação com a expansão dos setores do “terciário avançado” ligados à economia globalizada, mas é sobretudo a queda do nível de emprego industrial, consequência do impacto destrutivo da globalização sobre o parque industrial brasileiro, que determinou uma migração de parte desses trabalhadores desempregados para o setor terciário, ou ainda para o setor informal. Dados da Prefeitura de São Paulo mostram um aumento significativo do desemprego em São Paulo, entre 1988 e 1998,

crescendo de 8,2% para 17% (PMSP, 2001) devido à diminuição da atividade industrial, que passou de 29,1% para 17,8% no mesmo período. Também se transferiram empregos para o setor de serviços, ainda que em grande parte em atividades não tão “globalizadas”, como serviços domésticos e pequeno comércio. Porém, o aumento desse setor, entre 1988 e 1998, portanto exatamente no período de intensificação dos paradigmas econômicos da globalização, não foi tão significativo, e principalmente partiu de um valor já bastante alto em 1988: de 51,3% para 62,4%. O que impressiona, isto sim, é que a recessão econômica fez com que a economia informal crescesse enormemente, de tal forma que o emprego assalariado com registro representava, em 1998, apenas 40,5% das ocupações (PMSP, 2001).

Não se pretende aqui negar o caráter globalizado de um importante número de atividades econômicas desenvolvidas hoje em São Paulo, em especial na chamada “nova centralidade” das Avenidas Faria Lima, Berrini e Águas Espraiadas. Tampouco se quer negar que a cidade desempenhe de fato um papel de destaque na nossa inserção na economia globalizada. O questionamento que se faz aqui diz respeito ao grau de importância que se dá a essa inserção – e portanto ao papel global da cidade – e à crença de que ela seja uma via eficaz para a “modernização” do país, em moldes que não sejam os dos interesses das burguesias nacionais, mas sim os do conjunto da sociedade. Parece que a ênfase dada por pesquisadores e profissionais de planejamento ao estudo sobre a maneira e a posição com que a metrópole se insere na rede das cidades globais reflete uma matriz teórica equivocada, pois importada dos países centrais, e que não responde aos desafios próprios da nossa realidade. Uma matriz, aliás, que não se adapta em nenhuma metrópole de países da economia dependente. É um caso típico de “idéias fora do lugar” (Maricato, 2000).

Qual é, então, a “modernidade” que queremos? A da possibilidade de autodeterminação da nação nos moldes da democracia e da equidade econômica e social. Porém, o modelo de ajuste estrutural neoliberal e sua vertente urbanística do planejamento estratégico só servem, como visto, para produzir mais exclusão e garantir a “entrada no Primeiro Mundo” apenas de alguns privilegiados. Pode-se então perguntar: para a solução dos problemas estruturais que impedem o desenvolvimento efetivamente incluyente e a construção de uma nação que controle o seu próprio destino, qual a vantagem, na ponta do lápis, em São Paulo ser uma cidade-global?

## NOTAS

Agradeço a Helena Menna Barreto, da FUAUSP, e Alfredo Calcagno, da Cepal, pela ajuda na obtenção de dados essenciais à redação deste artigo.

1. Sassen, Borja, Castells e muitos outros autores que defendem a idéia de que a economia globalizada se organiza nessa “rede mundial de cidades” medem o grau de “globalização” de uma metrópole através de dados como o número de sedes de empresas transnacionais, a importância de suas bolsas de valores, o grau de informatização e de capacidade informacional do parque imobiliário, o número de equipamentos destinados aos negócios (hotéis, *business-centres*...), etc. Ver a respeito Arantes et alii (2000), Maricato (2000), Vainer (2000) e Ferreira (2000).
2. À guisa de comparação, em 1996, um ano em que o mercado esteve especialmente aquecido, a média de lançamentos de habitações no mercado formal na cidade de São Paulo, segundo a Embraesp, foi de 30 mil unidades.
3. Aceitando-se, é claro, as variações devidas às especificidades históricas e culturais tão diferentes de cada país. Ver, por exemplo, Amin (1991).
4. Nos termos propostos por Braudel (1978) e Wallerstein (1994).
5. As agências multilaterais criaram vários rótulos para diferenciar países como Brasil, México, Índia ou Paquistão, considerados com grande potencial de “entrar” na economia globalizada: economias em desenvolvimento, semi-industrializadas, emergentes, etc. Neste trabalho, adotou-se a definição “países subdesenvolvidos” para identificar tanto estes quanto todos os outros países da periferia, já que nenhum deles deixa de apresentar níveis inadmissíveis e generalizados de pobreza.
6. Taxas de urbanização na Malásia – 52,1%, Nigéria – 37,7% e Índia – 26,3% (World Bank, 1995).
7. São elas, em ordem de tamanho decrescente: Cidade do México, São Paulo, Seul, Moscou, Bombaim, Calcutá e Buenos Aires-La Plata (Lefebvre, 1992).
8. O que dizer daqueles que dispõem de 1,5 dólar/dia, e que estatisticamente não são mais, portanto, considerados pobres.
9. Ao contrário, a pobreza tornou-se até politicamente interessante ao permitir a corrupção eleitoral através da compra de votos, a manipulação eleitoral, etc.
10. O documento completo – embora por natureza extremamente sucinta, como devem ser as cartilhas – do Consenso de Washington pode ser lido em Williamson (1994).
11. Não foi, entretanto, por falta de advertências por parte de um grande número de intelectuais brasileiros, entre os quais destacam-se José Luis Fiori, Maria da Conceição Tavares, Francisco de Oliveira, Otilia Arantes, Erminia Maricato, Plínio Sampaio Jr., e muitos outros, que o Brasil adotou a cartilha do Consenso de Washington.
12. Manifesto de lançamento da idéia de uma Rede Brasileira de Planejadores pela Justiça Social, Porto Alegre, 27 de janeiro de 2001.
13. Nas muitas vezes em que este representa os interesses dos setores dominantes, o que não é incomum em países subdesenvolvidos nos quais as prioridades das políticas públicas são muito freqüentemente invertidas a favor desses setores e em detrimento do bem geral e da homogeneização social.
14. Ainda que não definido como tal pela prefeitura daquela cidade.
15. Em São Paulo, a figura do arquiteto-empreendedor é bastante familiar: Carlos Bratke (Av. Luiz Carlos Berrini), Julio Neves (Av. Faria Lima) e Ruy Othake são alguns dos exemplos mais conhecidos. Nos países industrializados, as grandes operações de promoção urbanísticas sempre envolvem um seletivo grupo de grandes e festejados escritórios de arquitetura, até como forma de garantir um *marketing urbano* mais eficaz.
16. Uma rara exceção à regra é Joanesburgo, na África do Sul, que por motivos próprios à dinâmica do “fim” do *apartheid* racial naquele país, foi inteiramente ocupada pela população negra e pobre após a elite branca ter decidido abandoná-la por completo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, S. *L'empire du chaos*. Paris, L'Harmattan, 1991.
- ARANTES, O.B.; MARICATO, E. e VAINER, C. *O pensamento único das cidades: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 2000 (Coleção Zero à Esquerda).
- ARRIAGADA, C. *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Santiago do Chile, Cepal/Eclac - División

- de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Série Medio Ambiente y Desarrollo, n.27, out. de 2000.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. *Local & global: management of cities in the information age*. Londres, UNCHS (Habitat/ONU) e Earthscan Publications, 1997a.
- \_\_\_\_\_. “Planes estratégicos y proyectos metropolitanos”. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, UFRJ, Ano XI, n. 1 e 2, 1997b.
- BRAUDEL, F. *Escritos sobre a história*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1978.
- BUENO, L.M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2000.
- CASTRO, M. e RIOFRÍO, G. “La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú)”. In: AZUELA, A. e FRANÇOIS, T. (orgs.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa de Estudios sobre la Ciudad, 1997.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago do Chile, Comissão econômica para a América Latina e o Caribe – ONU, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *From rapid urbanization to the consolidation of human settlements in Latin America and the Caribbean: a territorial perspective*. Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – ONU, 2000b.
- CHARMES, E. “La nouvelle bulle à éclaté en Thaïlande”. *Etudes Foncières*. Paris, n.81, Adef – Association des Etudes Foncières, Inverno de 1998.
- CLICHEVSKY, N. *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Santiago do Chile, Cepal/Eclac – División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Série Medio Ambiente y Desarrollo, n.28, out. de 2000.
- FAINSTEIN, S. *The city builders: property, politics and planning in London and New York*. Oxford, Blackwell Publishers, 1994.
- FERREIRA, J.S.W. *São Paulo metrópole subdesenvolvida: para que(m) serve a globalização?*. São Paulo, FAUUSP, 2000, mimeo.
- FIORI, J.L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo*. São Paulo, Editora Boitempo, no prelo.
- FOLHA DE S.PAULO. “Abertura não reduz pobreza, diz Bird”, São Paulo, Segundo Caderno, 16/09/99, p.1.
- FPH. *Politiques urbaines et lutte contre la pauvreté*. Paris, Documents de Travail des Editions Charles Leopold Mayer, n.96, 1997.
- FUNDAÇÃO SEADE/Governo do Estado de São Paulo. *Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI*. São Paulo, Tomo III, Caderno 11, Diário Oficial do Estado de São Paulo, volume 110, n.109, jun. 2000.
- IBASE e outras ONGs. *Observatório da Cidadania: monitorando o desenvolvimento – Social Watch*. Montevideo, n.1, Uruguai, Instituto del Tercer Mundo, 1997.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2000.
- IRD. *Atelier International “Metropoles en mouvement”*. Programme Ville/Réseau Socio-Economique de l’Habitat. Paris, IRD/CNRS, dezembro 1998.
- LEFEBVRE, S. *Mondialisation et urbanisation: l’évolution démographique d’un phénomène urbain*. Montréal, Canada, paper INRS-Urbanisation- UQAM, 1992.
- LIPIETZ, A. *Mirages et miracles: problèmes de l’industrialisation dans le Tiers-Monde*. Paris, La découverte, 1985.
- LUCIANO, F. “Regularización de asentamientos irregulares en Córdoba”. In: AZUELA, A. e FRANÇOIS, T. (orgs.). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa de Estudios sobre la Ciudad, 1997.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec/Série Estudos Urbanos, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. In: ARANTES, O.B.; MARICATO, E. e VAINER, C. Op.cit., 2000.
- MARICATO, E.; FIX, M. e FERREIRA, J.S.W. “Encontro com a Planners Network: planejadores urbanos e justiça social”. In: FAUUSP. *Informativo FAUUSP*, São Paulo, Ano 1, n.7, dez. de 1999.
- NOBRE, E. C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, ago. 2000.
- PMSP. *Globalização e desenvolvimento urbano*. São Paulo, PMSP/Sempla, 2001.
- SAMPAIO Jr., P.A. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis, Vozes, 1999a.
- \_\_\_\_\_. “O impasse da ‘formação nacional’”. In: FIORI, J.L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes, 1999b (Coleção Zero à Esquerda).
- \_\_\_\_\_. “Origem e desdobramento da crise da teoria do desenvolvimento na América Latina”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.13, n.1-2, jan.-jun. 1999c.
- SASSEN, S. *La ville globale: New York, London, Tokyo*. Paris, Descartes et Cie, 1996 (Collection Les Urbanités).
- STALLINGS, B. e PERES, W. *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina*. Santiago de Chile, Cepal/Fondo de Cultura Económica, 2000.
- VAINER, C. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico”. In: ARANTES, O.B.; MARICATO, E. e VAINER, C. Op.cit., 2000.
- VEJA. São Paulo, 22/01/2001.
- VILLAÇA, F. “Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira”. In: SOUZA, M.A.A. de et alii. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999a.
- \_\_\_\_\_. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp/Fupam, 1999b.
- WALLERSTEIN, I. “A cultura como campo de batalha ideológico do sistema mundial moderno”. In: FEATHERSTONE, M. (org.). *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis, Vozes, 1994.
- WILLIAMSON, J. (org.). *The political economy of policy reform*. Washington, Institute for International Economics, 1994.
- WORLD BANK. *Social Indicators of Development*. Bank Book, Baltimore/London World and John Hopkins University Press, 1995.

---

# URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO

## metrópoles brasileiras

ERMÍNIA MARICATO

*Professora e Coordenadora da Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.*

*Ex-Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.*

*Autora do livro A cidade do pensamento único.*

---

*Resumo:* O texto enfoca o processo de urbanização no Brasil a partir de alguns indicadores demográficos (mortalidade infantil, expectativa de vida média, fertilidade feminina), socioeconômicos (crescimento, renda, desemprego e violência) e urbanísticos (crescimento urbano e crescimento de favelas), de modo a evidenciar um quadro controverso marcado por positivities e negatividades. Diversos autores são consultados para buscar a explicação desse quadro. A urbanização da sociedade brasileira se deu no século XX, mas carrega todo o peso da “formação” da sociedade caracterizada como “defasagem e continuidade”.

*Palavras-chave:* urbanização; industrialização; indicadores sociais.

---

A urbanização da sociedade brasileira tem constituído, sem dúvida, um caminho para a modernização, mas, ao mesmo tempo, vem contrariando aqueles que esperavam ver, nesse processo, a superação do Brasil arcaico, vinculado à hegemonia da economia agro-exportadora. O processo de urbanização recria o atraso a partir de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização. As características do Brasil urbano impõem tarefas desafiadoras, e os arquitetos e planejadores urbanos não têm conhecimento acumulado nem experiência para lidar com elas. A dimensão da tragédia urbana brasileira está a exigir o desenvolvimento de respostas que devem partir do conhecimento da realidade empírica para evitar a formulação das “idéias fora do lugar” tão características do planejamento urbano no Brasil (Maricato et alii, 2000).

O objetivo deste texto é contribuir para um maior conhecimento da realidade brasileira e para o desmonte das construções ideológicas presentes, tanto nas representações sobre as nossas cidades quanto nos planos mágicos que nos propõem outros saltos para o futuro, além daqueles que uma parcela da sociedade brasileira já deu, buscando atalhos e ignorando o destino da maior parte da população restante.

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se

lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso significa mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França.

Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram geradas condições para viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, todos esses 138 milhões de habitantes moram em cidades.

Vamos lembrar rapidamente alguns marcos históricos relacionados a esse crescimento urbano. O Brasil deixa o século XIX com aproximadamente 10% da população nas cidades (Santos, M. 1993). Considerando o universo das Américas, o Brasil já apresentava cidades de grande porte desde o período colonial, mas é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa real-

mente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno.

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram, nesse período, por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial.

A economia mantém seu epicentro no setor agrário exportador até 1930, quando ocorre o que Florestan Fernandes denomina a revolução burguesa no Brasil: o Estado investindo decididamente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial visando à substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verifique uma ruptura com os interesses hegemônicos. Essa ambigüidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudança na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização com as raízes da sociedade colonial, embora ele ocorra em pleno século XX, quando formalmente o Brasil é uma República independente. A questão fundiária, que ocupou um lugar central nos conflitos vividos pelo país no século XIX, referia-se fundamentalmente ao campo. A crescente generalização da propriedade privada da terra a partir de 1850 – com a confirmação do poder político dos grandes proprietários nas décadas seguintes – e a emergência do trabalho livre a partir de 1888 (acontecimentos que estão interligados, como já foi demonstrado por muitos autores) ocorreram antes da urbanização da sociedade. No entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por esses fatores: a importância do trabalho escravo (inclusive para a construção e manutenção dos edifícios e das cidades), a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho, mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal.

Mesmo assim, não há como não reconhecer que a industrialização que se afirma a partir de 1930 e vai até o fim da Segunda Guerra Mundial constituiu um caminho

de avanço relativo de forças espontâneas e de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade, como nota Caio Prado – um dos pensadores que enfatizam a relação entre a consolidação do mercado interno e a construção da nação, relação essa que, entretanto, era fortemente contrangida pela desigualdade regional. Mas essa “construção autônoma da nação” é interrompida pelo rearranjo por que passa o processo brasileiro de industrialização após o fim da Segunda Guerra, quando se verifica sobre ele um significativo e crescente controle do capital internacional.<sup>1</sup>

Em 1950 o processo de industrialização entra em nova etapa. O país passa a produzir bens duráveis e até mesmo bens de produção. Para Celso Furtado, com essa “nova dependência” o centro das decisões não é mais interno ao país e nem tem o mercado nacional como seu epicentro. A dependência se aprofunda, bem como a inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho.

Além dos inúmeros eletrodomésticos e bens eletrônicos, o automóvel produzido por essa grande indústria fordista promove, a partir dos anos 50, mudanças significativas no modo de vida dos consumidores (que inicialmente eram restritos às faixas de maior renda) e também na habitação e nas cidades. Com a massificação do consumo dos bens modernos, dos eletroeletrônicos e também do automóvel, mudam radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homoganeamente moderna. Ao contrário, os bens modernos passam a integrar um cenário em que a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia (Maricato, 1996).

O grau de dependência externa (se é que podemos medir a maior ou menor independência para enxergar a realidade social interna e reagir a ela) interfere decisivamente na produção do ambiente construído. Caio Prado Jr. tem, entre muitas virtudes, a de chamar atenção, de forma pioneira, sobre a predação ambiental que acompanha cada ciclo econômico brasileiro. Além de utilizar os melhores esforços e a energia do país, que restam imobilizados e abandonados quando o produto que é objeto desse movimento deixa de ser demandado pelo mercado externo, o território também é arrasado, como acontece com o ciclo da cana, do ouro, do café, etc. (Prado Jr., 1990).

Celso Furtado destaca o caráter predatório dessa industrialização, que, diante do infraconsumo da maior parte da população, implanta no país um modelo baseado na obsolescência programada, no desperdício, na substituição de produtos que é própria dos países altamente desenvolvidos (Furtado, 1959).

De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período. A riqueza gerada nesse processo permaneceu bastante concentrada, como veremos, embora, mesmo com a concentração da renda, o alto grau do crescimento econômico tenha influído na melhora de vida de toda a população, especialmente daquela que abandonou o campo buscando melhores condições de vida nas cidades.

É com o Banco Nacional da Habitação integrado ao Sistema Financeiro da Habitação, criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passam a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasiona a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. A introdução do apartamento como principal forma de moradia da classe média tem início na década de 40, em Copacabana, no Rio de Janeiro. Mas é com a implementação do SFH – Sistema Financeiro da Habitação –, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, consolida-se por meio de uma explosão imobiliária. Além da imagem das cidades, mudam também o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva (que, apesar disso, não abandona suas características de atraso em relação ao processo de trabalho) (Ribeiro, 1997; Castro, 1999).

Infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra por meio da instituição da função social da propriedade. Essa era a proposta da reforma urbana preconizada pelos arquitetos no Congresso do IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil – de 1963. A atividade produtiva imobiliária não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. O mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Ele deu absoluta prioridade às classes médias e altas.

Por outro lado, as iniciativas de promoção pública – os conjuntos habitacionais populares – também não enfrentaram a questão fundiária urbana, como bem mostra Silva em sua tese de doutorado (Silva, 1998). Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos

vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram de arcar com a extensão da infra-estrutura (Maricato, 1987).

O SFH alimentou também a extensão das obras (ou megaobras) de saneamento – particularmente a extensão do serviço de água tratada – ao mesmo tempo em que as obras viárias locais e regionais foram custeadas, principalmente pelos orçamentos estaduais e municipais. Na segunda metade dos anos 70, as atividades ligadas à construção civil ajudaram a manter o significativo crescimento do PIB, que já dava sinais de desaceleração (Maricato, 1987).

Enquanto o crescimento econômico se manteve alto, o modelo “funcionou” criando uma nova classe média urbana, mas mantendo grandes contingentes sem acesso a direitos sociais e civis básicos: legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento, entre outros. A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90 – quando as taxas de crescimento demográfico superaram as do crescimento do PIB, fazendo com que a evolução do PIB *per capita* fosse negativa na década de 80 – trouxe um forte impacto social e ambiental, ampliando o universo de desigualdade social. Nessas décadas, conhecidas como “décadas perdidas”, a concentração da pobreza é urbana. Pela primeira vez em sua história, o Brasil tem multidões concentradas em vastas regiões – morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies – marcadas pela pobreza homogênea. Nos anos 80 a sociedade brasileira conheceu também, pela primeira vez, um fenômeno que ficaria conhecido como violência urbana: o início de uma escalada de crescimento do número de homicídios, sem precedentes na história do país.

As décadas perdidas não são as únicas a registrar as origens do que podemos chamar de tragédia urbana brasileira – enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, retorno de epidemias, violência, etc. O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, quando as cidades passam a ganhar nova dimensão e tem início o problema da habitação. Quando o trabalho se torna mercadoria, a reprodução do trabalhador deve ocorrer pelo mercado. Mas isso não se deu no começo do século XX, como não acontece até o seu final. Como previu Joaquim Nabuco, o peso do escravismo estaria presente,

na sociedade brasileira, muito após sua abolição. Não só grande parte dos trabalhadores atua hoje fora do mercado formal, como, mesmo aquela regularmente empregada na moderna indústria fordista, apela para expedientes de subsistência para se prover de moradia na cidade. Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas.

O modo de vida da maior parte da população urbana – ao evidenciar a convivência dos bens modernos e até mesmo do automóvel particular (de segunda ou terceira mão) com o ambiente de um casebre cuja construção parece remontar a uma era pré-moderna – leva à conclusão de que não é possível dissociar esse urbano e essa moradia dessa sociedade e desse modelo de industrialização e desenvolvimento.<sup>2</sup>

A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888).

Uma vasta bibliografia trata da característica espacialmente concentradora da urbanização no Brasil bem como em toda a América Latina. O inchamento das cidades – que não desenvolveram suficientemente sua capacidade produtiva para atender com emprego à população imigrante, que acaba relegada ao terciário informal –, a “desarticulação da rede urbana” com a formação de megapólos desproporcionais, o “tecido urbano truncado”, entre outros tópicos, são teses e conceitos que não disfarçam a

matriz em relação à qual o desvio é apontado (Castells, 1973). Imperialismo, dependência, fordismo periférico, de alguma forma a “macrocefalia” deve ser explicada. Para o que interessa aqui, iremos apenas constatar-la.

Dos quase 170 milhões de habitantes brasileiros em 2000, aproximadamente 30% moram em nove metrópoles. Duas delas estão entre as maiores cidades do mundo: Rio de Janeiro (10,5 milhões de habitantes) e São Paulo (16,7 milhões). Um total de 13 cidades têm mais de um milhão de habitantes (Tabela 1).

### NOVIDADES NO PADRÃO DE URBANIZAÇÃO

O padrão de urbanização brasileiro apresenta, a partir dos anos 80, mudanças que merecem algum destaque. Embora as metrópoles continuem crescendo proporcionalmente mais que o país, o ritmo desse crescimento diminuiu. As cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, crescem a taxas maiores do que as metrópoles nos anos 80 e 90 (4,8% contra 1,3%). Isso significa uma mudança radical no padrão de concentração metropolitana? Ainda não, pois, de um lado, as cidades de porte médio abrigam apenas, aproximadamente, 20% da população do país e, de outro, como mostra a Tabela 1, várias metrópoles ainda crescem a taxas altas: Brasília, Curitiba e Goiânia. Outras cidades que não aparecem nessa tabela, especialmente aquelas situadas nas regiões de recepção do fluxo migratório mais intenso – como é o caso do norte e do centro-oeste do país –, apresentam crescimento muito superior ao das metrópoles ci-

**TABELA 1**  
Cidades com Mais de 1 Milhão de Habitantes  
Brasil – 1980-1996

Metrópoles	População – 1996 (em milhões)	Taxa de Crescimento Anual 1980 a 1991 (%)	Taxa de Crescimento Anual 1991 a 1996 (%)
1 São Paulo	16.667	1,89	1,45
2 Rio de Janeiro	10.532	1,03	0,77
3 Belo Horizonte	3.829	2,53	2,00
4 Porto Alegre	3.292	2,59	1,43
5 Recife	3.258	1,80	1,10
6 Salvador	2.776	3,09	1,59
7 Fortaleza	2.639	3,51	2,35
8 Brasília	2.354	3,55	3,69
9 Curitiba	2.349	3,04	3,43
10 Campinas	1.992	3,48	2,29
11 Belém	1.629	3,04	2,39
12 Goiânia	1.417	3,67	3,30
13 Manaus	1.157	4,58	2,73

Fonte: IPEA.

tadas. Apesar dessa observação, a aceleração extraordinária do crescimento das cidades de porte médio e das cidades litorâneas de um modo geral exige, evidentemente, atenção.

É preciso considerar ainda que as periferias das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais, o que implica um aumento relativo das regiões pobres. Das 12 regiões metropolitanas, os municípios centrais cresceram em média 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7%. Dessas metrópoles, as periferias que mais se expandiram, no período, foram: Belém (157,9%), Curitiba (28,2%), Belo Horizonte (20,9%), Salvador (18,1%) e São Paulo (16,3%) (Ipea, 1999). Em algumas metrópoles, a diminuição do crescimento dos centros transformou-se em crescimento negativo dos bairros centrais. Há estudos que evidenciam essa dinâmica em São Paulo e no Rio de Janeiro (Silva, 1998). Em Belém, é o município central como um todo que apresenta crescimento negativo em contraposição ao gigantesco aumento dos municípios periféricos.

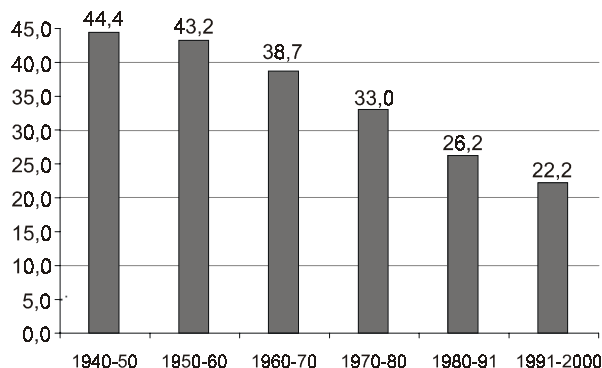
Outra mudança importante da dinâmica demográfica, que afeta o padrão de urbanização, diz respeito à diminuição do crescimento populacional devido, principalmente, à diminuição da taxa de natalidade, ou seja, ao decréscimo do número de filhos das mulheres em idade fértil. Poucos países apresentaram uma queda tão grande da taxa de natalidade em tão curto período histórico. Entre 1940 e 2000, essa taxa passa de 44,4 para 22,2. Isso significa uma variação da média de 4,4 para 2,2 filhos para a mulher em idade fértil. No Gráfico 1 e na Tabela 2, é mostrada a evolução da taxa de natalidade entre 1940 e 2000 e da taxa de incremento populacional entre 1960 e 2000.

**TABELA 2**  
Taxa Média de Incremento Anual da População  
Brasil – 1960-1991

Anos	Em porcentagem		
	Taxa Média de Incremento da População		
	Total	Urbana	Rural
1960/1970	2,9	5,2	0,6
1970/1980	2,5	4,4	0,6
1980/1990	1,9	3,0	-0,6
1991/2000	1,6	2,5	-1,2

Fonte: Desep; Fundação IBGE.

**GRÁFICO 1**  
Taxas de Natalidade  
Brasil – 1940-2000



Fonte: Fundação IBGE.

## O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS

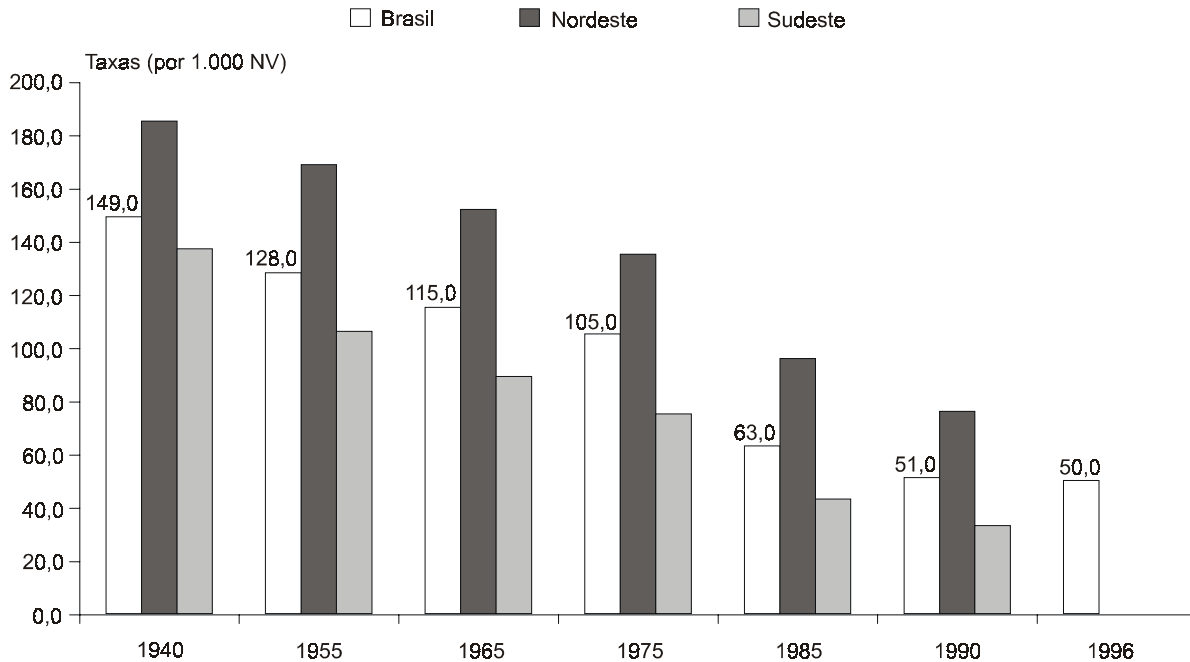
Entre os indicadores que evoluíram positivamente nos últimos 50 anos no Brasil estão o da mortalidade infantil e o da esperança de vida ao nascer. Em 1940 o país apresentava uma taxa de 149 mortes entre mil nascidos vivos, antes de atingir um ano de idade. Em 1996 essa taxa foi de 50. A significativa diminuição do índice num período relativamente curto, que pode ser verificada no gráfico 2, está relacionada, especialmente, à extensão da rede pública de água, às campanhas de vacinação e ao atendimento às gestantes.

Quanto à expectativa de vida ao nascer, o país apresentava a média nacional de 42,7 anos em 1940 e de 67 anos em 1996. É um espetacular acréscimo de anos de vida média.

Essa significativa melhora de indicadores não os torna homogêneos se consideradas as diversas regiões no Brasil. Nas áreas mais pobres, especialmente no Nordeste, os índices evoluem positivamente, mas mantêm uma diferença negativa em relação à média nacional. Em 1940, por exemplo, a esperança de vida ao nascer na Região Nordeste era de 38,4 anos, quando a média nacional era de 42,7. De qualquer modo, há uma notável e clara melhora de vida de toda a população brasileira nesse período se forem levados em conta os dados apresentados, pois tanto a queda da mortalidade infantil quanto o aumento da esperança de vida ao nascer se referem a uma melhora genérica. Trata-se da possibilidade de viver mais anos ou simplesmente de viver mais de um ano de vida (no caso da mortalidade infantil).

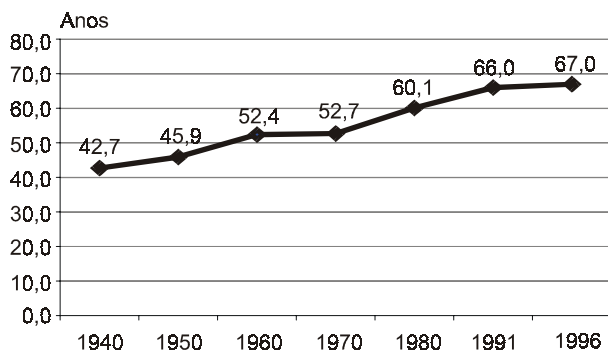


**GRÁFICO 2**  
Taxas de Mortalidade Infantil  
Brasil – 1940-1996



Fonte: Fundação IBGE.

**GRÁFICO 3**  
Esperança de Vida ao Nascer  
Brasil – 1940-1996



Fonte: Fundação IBGE; Banco Mundial.

Não são necessários argumentos para relacionar a evolução desses indicadores ao processo maciço de urbanização. Alguns dos principais fatores orientadores dessa dinâmica são: socialização de informações, extensão do serviço de água potável, extensão dos serviços de vacinas, acesso a antibióticos, atendimento médico ao parto e à gestante, aumento da escolaridade, entre outras condições que são mais acessíveis em meio urbano.

Poderia então se afirmar, a partir desses dados, que a vida da população brasileira melhorou, de um modo geral, e que essa melhora está ligada ao processo de urbanização? Não. Essa afirmação não pode ser feita. Nas próximas páginas são apresentados outros indicadores que se referem à evolução de dados socioeconômicos e urbanísticos, de modo a evidenciar as contradições aludidas no início do texto.

### DADOS SOCIOECONÔMICOS

O Brasil apresentou um crescimento econômico acelerado durante o período de 1940 a 1980, sem entretanto modificar significativamente a forte desigualdade social, como já foi observado. O impacto do declínio econômico nas décadas de 80 e 90 sobre uma sociedade já desigual aprofundou a exclusão social.

O registro do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, nos últimos 50 a 60 anos do século XX, revela um crescimento notável da economia dos anos 40 aos 80 (média de 7% ao ano), seguidos das chamadas “décadas perdidas” – anos 80 e 90 –, quando se constatou uma queda significativa do crescimento (média de 1,3% ao ano nos anos 80 e 2,1% ao ano entre 1990 e 1998).

Tomando-se o ano de 1940 como índice de base 100 para o PIB per capita, o ano de 1998 apresentaria um indicador quase cinco vezes maior (498), mesmo se fossem incluídas aí as “décadas perdidas” (Dieese). Em contraste com esse crescimento econômico, o salário mínimo – um indicador socioeconômico do poder aquisitivo da população, previsto na Constituição brasileira – decresceu quatro vezes no mesmo período, como mostram os dados. Tal crescimento econômico, que atribuiu ao Brasil a décima colocação entre os PIBs mundiais, não implicou, entretanto, um desenvolvimento humano genérico, como se viu.

Nas “décadas perdidas”, o Brasil sofre o efeito da reestruturação produtiva internacional que atinge os países capitalistas centrais no início dos anos 70. O impacto dos ajustes de inspiração neoliberal em sociedades como as latino-americanas tem conseqüências bem mais dramáticas do que nos países centrais. O choque ocorre sobre uma base estrutural e historicamente desigual, em que o *welfare state* não passou de direitos para alguns, em que não aconteceu, portanto, o pleno emprego, em que a previdência social alcançou apenas uma parte da sociedade, base na qual a cidadania, enfim, foi restrita.

Nas décadas de 80 e 90, a concentração de renda se aprofundou, como mostra a Tabela 3. Não se trata simplesmente de uma desigualdade trazida pela reestruturação produtiva e pelo recuo das políticas sociais como sucede em muitos países centrais. Trata-se do aprofundamento da desigualdade numa sociedade historicamente e tradicionalmente desigual. Paulo Arantes discorre sobre o uso do termo “brasilianização” para caracterizar a fratura social em sociedades capitalistas centrais (Arantes, 2000). Nossas características nos tornaram modelo... de desigualdade social. Nas décadas de 80 e 90, no Brasil, como em quase todo o mundo (excetuando os Estados Unidos, nos anos 90), aumentaram o desemprego, as relações informais de trabalho e a pobreza nas áreas urbanas. Mas é bastante diferente iniciar o processo de reestruturação produtiva a partir de uma base de pleno emprego ou de direi-

tos universais relativamente extensivos ou de uma base na qual os direitos são privilégios de apenas alguns.

Um dos indicadores mais expressivos e definitivos da piora nas condições de vida urbana é o aumento da violência a níveis antes nunca vividos pelas metrópoles brasileiras. A taxa nacional de homicídios (número de homicídios para cada 100 mil habitantes) no final dos anos 90 é de 24,10, mas em São Paulo e no Rio de Janeiro ela é mais do que o dobro. Em 1998, a taxa de São Paulo era de 59, e a do Rio de Janeiro estava em 56. O aumento da violência está relacionado de maneira intrínseca às metrópoles. É a principal causa de morte de homens com idades entre 10 e 38 anos e já começa a afetar a expectativa de vida ao nascer da população masculina brasileira (Fundação Seade). No Rio de Janeiro, a esperança de vida ao nascer sempre foi maior do que na região nordestina, mas a quantidade de mortes por assassinato nesse Estado faz com que ambos os índices se aproximem: entre 1990 e 1995 a expectativa de vida de um homem brasileiro médio era de 63,61 anos; no nordeste era de 61,16 e no Rio de Janeiro ficou em 61,51 anos (Simões, 2000).

Esses fatos são muito recentes na história do Brasil. A violência social sempre foi característica das zonas rurais, consideradas atrasadas diante do universo urbano, que se pretende moderno. Dadas suas dimensões, trata-se de um fenômeno inédito na sociedade brasileira e desconhecido anteriormente aos anos 80. É justamente no início dessa década que tal fenômeno ganha expressão significativa, coincidindo com o primeiro impacto recessivo das “décadas perdidas”, o que levou o país a mergulhar no desemprego. Para melhor entendê-lo, serão particularizados os dados enfocando a metrópole de São Paulo.

## DESEMPREGO E VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Os Gráficos 4 e 5 mostram a evolução do desemprego e da violência – medida pelo número de homicídios – na cidade de São Paulo.

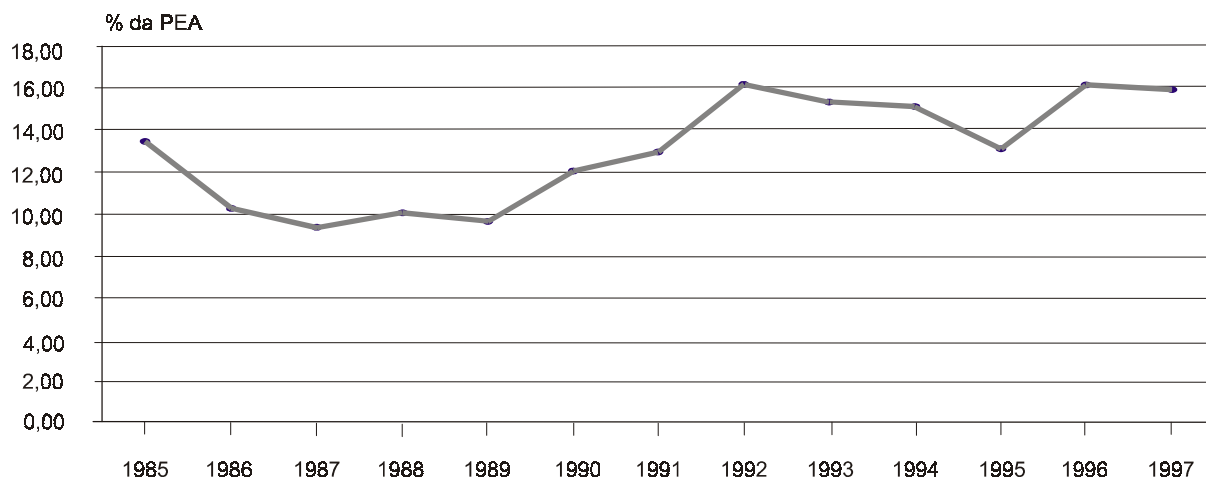
Não é o caso de nos alongarmos neste artigo a respeito das relações entre violência, tráfico de drogas, desemprego e desigualdade. Muito tem sido escrito sobre isso e diversas são as teorias que tentam desvincular a violência da pobreza (o que é correto), da desigualdade e do desemprego (o que não é). A referência aqui são as muitas pesquisas do Núcleo de Estudos sobre a Violência da USP. O que interessa neste texto é a relação entre violência, espaço metropolitano ilegal e exclusivo.

**TABELA 3**  
Distribuição de Renda  
Brasil – 1981-1995

Distribuição	Em porcentagem	
	1981	1995
50% Mais Pobres	14,5	13,3
10% Mais Ricos	44,9	47,1
1% Mais Ricos	13,4	14,4

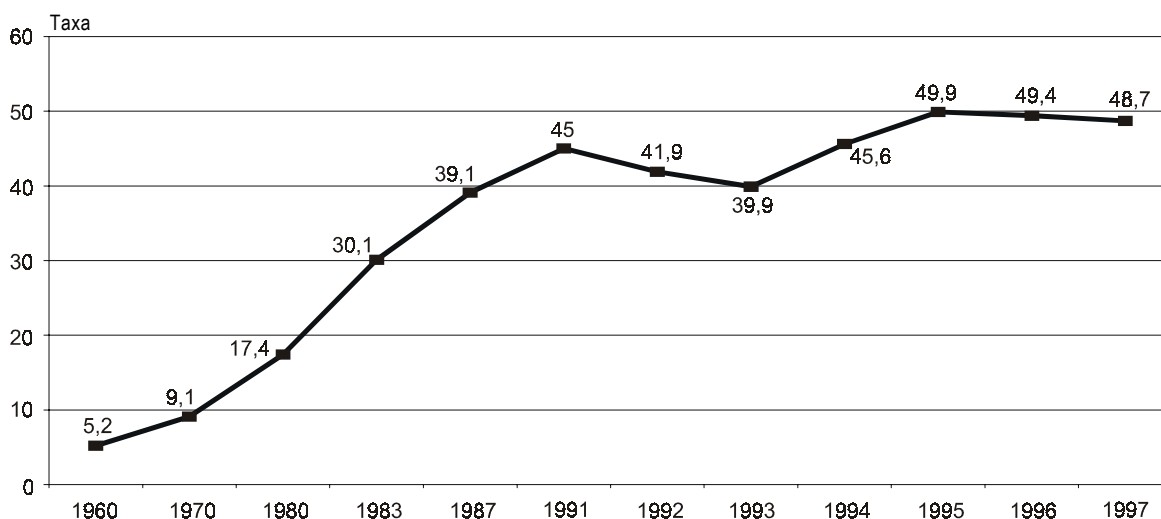
Fonte: Dieese.

**GRÁFICO 4**  
**Crescimento do Desemprego**  
**Região Metropolitana de São Paulo – 1985-97**



Fonte: Fundação Seade/Dieese.  
 Nota: Informações referentes aos meses de junho.

**GRÁFICO 5**  
**Aumento da Violência, segundo Taxa de Homicídios**  
**Município de São Paulo – 1960-1997**



Fonte: Folha de S.Paulo/PRO-AIM.

Uma pesquisa de 1999 do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade do Município de São Paulo (PRO-AIM), organismo público municipal que registra as causas de morte na capital paulista, mostra de forma clara a relação entre a epidemiologia dos homicídios e as desigualdades sociais. Os dados do PRO-AIM, analisados por Marcos Drumond Júnior, evidenciam uma

relação direta entre espacialidade e violência. As áreas mais violentas são aquelas em que predomina uma conjunção de determinados indicadores: níveis baixos de renda e escolaridade, maior proporção de negros entre os moradores, maior desemprego, maior número de moradores de favelas, piores condições de moradia e urbanísticas.

Drumond elaborou um gráfico que relaciona o número mensal e a tendência dos homicídios com o território urbano dividido em quatro áreas socioambientais homogêneas. Na área de padrão de vida mais alto, o número de homicídios, que já era baixo em 1991, caminha em declínio até 1999. Na área socioambiental homogênea caracterizada pelas piores condições de vida, o número de homicídios começa alto em 1991 e apresenta uma linha acentuada de aumento conforme mostra o Gráfico 6. Ou seja, o aumento da violência em São Paulo entre 1991 e 1999, medido pelo número de homicídios, tem origem em alguns bairros e não em outros, evidenciando um quadro muito desigual.

O Morumbi, bairro de alto nível socioeconômico, constitui uma exceção, aparecendo entre os mais violentos no período. Mas o estudo mostra também que os assassinatos, nesse bairro, concentram-se em três favelas. Aliás, os dados apresentam uma forte correlação entre favelas e homicídios. Cinco regiões concentram 52% dos homicídios entre 1994 e 1998. Nelas, a maior parte das mortes ocorreu em favelas. No Jardim Elisa Maria foram mortas 165 pessoas nesse período (Drumond Jr., 1999). Essa evidência é que nos permite afirmar que São Paulo, como outras metrópoles latino-americanas, cresce produzindo verdadeiras bombas socioecológicas no seu interior. Nessas cidades não há lei ou qualquer regulação, seja urbanística seja nas relações sociais.

Uma pesquisa do LABHAB-FAUUSP em favelas situadas em cinco cidades brasileiras evidencia um número

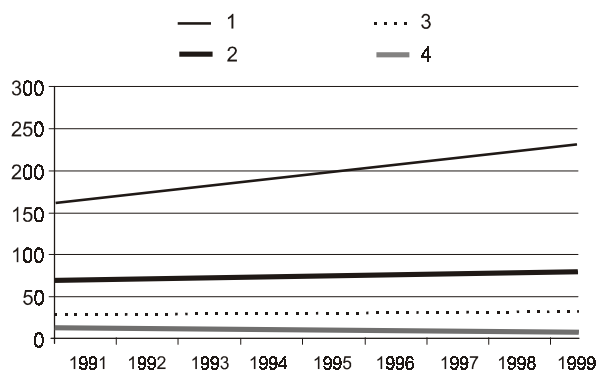
significativo de pessoas que permanecem ociosas a maior parte do tempo, no interior desses núcleos residenciais.<sup>3</sup> Aí, em geral, o desemprego é maior, assim como é maior o número de pessoas por domicílio. Não se está longe da configuração de gueto que é reforçada pelo alto custo e pela baixa qualidade dos transportes.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo realizou um levantamento que retrata a condição de mobilidade na metrópole paulistana, pela terceira década consecutiva – 1977, 1987 e 1997. Essa pesquisa ajuda a consolidar a tese de que a vida na periferia urbana constitui um exílio, tal como a enunciou Milton Santos (1990). Cruzando o número de viagens a pé com a faixa de renda familiar, em 1997, verifica-se que, quanto maior a renda, menor é o número de viagens a pé. Nas faixas de renda inferiores (até R\$ 250,00), mais da metade das viagens são feitas a pé. Isso quer dizer que, com exceção dos moradores dos cortiços em áreas centrais, os bairros de pior mobilidade são os dos moradores de baixa renda, situados na periferia longínqua. Nos bairros de boa qualidade ambiental e urbana, bem servidos de equipamentos e serviços, há menos viagens a pé do que nos bairros que não apresentam essas vantagens (Gráfico 7).

Concentração territorial homogeneamente pobre (ou segregação espacial), ociosidade e ausência de atividades culturais e esportivas, falta de regulação social e ambiental, precariedade urbanística, mobilidade restrita ao bairro, e, além dessas características todas, o desemprego crescente que, entre outras conseqüências, tende a desorganizar

GRÁFICO 6

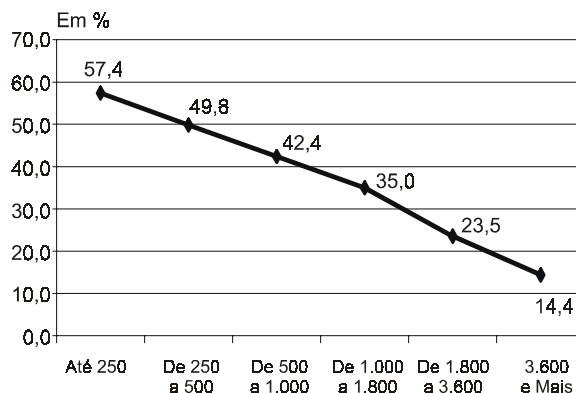
Número Mensal e Tendência dos Homicídios, segundo Áreas Socioambientais Homogêneas  
Cidade de São Paulo – 1991-99



Fonte: PRO-AIM.

GRÁFICO 7

Porcentagem de Viagens a Pé, por Faixa de Renda Média Familiar  
Região Metropolitana de São Paulo – 1997



Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô.

Nota: Em reais de outubro de 1997.

núcleos familiares e enfraquecer a autoridade dos pais: essa é a fórmula das bombas socioecológicas. É impossível dissociar o território das condições socioeconômicas e da violência.

#### **ASPECTOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS: A ECOLOGIA DA DESIGUALDADE<sup>4</sup>**

Apesar das características de diminuição do crescimento demográfico e da taxa de natalidade, é notável a dimensão da dinâmica de urbanização durante todo o século XX, como já foi destacado. Trata-se, entretanto, de uma gigantesca construção de cidades, parte dela feita fora da lei, sem a participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos. Ou seja, é um imenso empreendimento, bastante descapitalizado e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal.

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas 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, a Fundação IBGE, órgão responsável pelo censo demográfico anual, apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos conduz a algumas prefeituras municipais, teses acadêmicas, centros universitários ou organismos públicos estaduais, que, entretanto, fornecem apenas dados pontuais.

A divulgação dos resultados iniciais do Censo IBGE de 2000 dá a entender que, entre 1991 e 2000, o número de favelas teria aumentado 22% em todo o Brasil, atingindo um total de 3.905 núcleos. Segundo o mesmo levantamento, o Município de São Paulo, que em 1991 apresentava 585 favelas, passa a registrar 612 em 2000. No entanto, levantamentos realizados pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, classificando a situação e a localização de cada núcleo de favela, revelavam a existência de 763 núcleos já em 1980, e 1.592 núcleos em 1987. O IBGE não contabiliza como favela núcleos que possuam menos de 50 unidades. Mas a diferença não se deve, simplesmente, a essa questão metodológica, embora algumas pesquisas mostrem que o número de núcleos com menos de 50 domicílios é expressivo. A maior dificuldade é identificar a situação fundiária dos assentamentos, já que nem mesmo muitos dos governos municipais têm esse conhecimento, que permitiria uma classificação rigorosa.

Segundo dados do Censo IBGE de 1991, Porto Alegre teria 7,89% da população morando em favelas. No entan-

to, segundo dados de um censo realizado pela Prefeitura Municipal (DEMHAB), esse total é de 22,11% da população. Desses, 4,81% moram em favelas com menos de 51 domicílios.

Consultando diversas fontes, o LABHAB/FAUUSP reuniu dados estimados para a população moradora de favelas em algumas cidades brasileiras: Rio de Janeiro, 20%; São Paulo, 22%; Belo Horizonte, 20%; Goiânia 13,3%; Salvador, 30%; Recife, 46%; Fortaleza, 31%. Os dados mostram um quadro que é impressionante sob qualquer critério. Mesmo considerando a precariedade da medição das moradias e do total da população residente em favelas, feita pelo IBGE, comparando os censos de 1980 e 1991 verifica-se que seu crescimento foi superior a 7% ao ano.

Mas o universo das favelas não esgota sua ilegalidade na ocupação do solo. Se a ele se somar o universo dos loteamentos ilegais, deve-se chegar à maior parte da população dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os números a respeito são, novamente, imprecisos e mesmo desconhecidos na maior parte das cidades brasileiras. A falta de rigor nos dados, que mostra o pouco interesse no conhecimento do tema, já é, por si, reveladora.

Em outras ocasiões apresentamos dados sobre a ilegalidade na ocupação do solo, uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão significativo que, inspirados na interpretação de Arantes (1992) e Schwarz (1990) sobre Brecht, podemos repetir que “a regra se tornou exceção, e a exceção, regra”. A cidade legal (cuja produção, pode-se dizer, é capitalista) caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria.

O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. A ausência do controle urbanístico (fiscalização das construções e do uso/ocupação do solo) em certas áreas das cidades convive com sua “flexibilidade”, dada pela pequena corrupção, na cidade legal. Legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo.

Mas de todas as mazelas decorrentes desse processo de urbanização – no qual uma parte da população está excluída do mercado residencial privado legal e da produção formal da cidade – uma das mais graves talvez possa estar localizada na área de saneamento. Uma bem-sucedida política de expansão do acesso à rede de água tratada transformou positivamente, como visto anteriormente, os números relativos à mortalidade infantil. Porém, na dé-

cada de 80 e especialmente nos anos 90, houve um recuo nos investimentos em saneamento, quando o ciclo indispensável para universalizar o atendimento da população com água tratada não foi atingido e menos ainda o adequado destino do esgoto. Em 1998, 55% dos domicílios no país não tinham acesso à água potável. Desses, 11,4 % eram urbanos. Ainda no universo urbano, 48,9% dos domicílios não eram atendidos pela rede de esgotos. Segundo dados do governo federal, “apenas 24% do esgoto sanitário produzido pelos domicílios atendidos pelas 27 grandes companhias estaduais prestadoras de serviço de saneamento recebe tratamento, (...) apenas 15% do esgoto produzido nos domicílios brasileiros recebe tratamento e uma porcentagem ainda menor tem uma destinação final no meio ambiente sanitariamente adequada” (Presidência da República, 1998).

O destino das águas servidas e do esgoto, assim como de boa parte do lixo sólido produzido, fica evidente no desastroso comprometimento das redes hídricas, dos mananciais de água, das praias, dos mangues ou de qualquer outra localização nos arredores das cidades que não seja de interesse do mercado imobiliário.

#### **“DEFASAGEM E CONTEMPORANEIDADE” TAMBÉM NAS CIDADES**

Paralelamente a uma evolução altamente positiva em relação à mortalidade infantil, à esperança de vida ao nascer, à diminuição do crescimento demográfico e ao aumento da escolaridade, o processo de urbanização no Brasil apresenta, como se viu, a reprodução de novos e antigos males, nos indicadores de violência, pobreza, predação urbana e ambiental, poluição do ar e da água, etc.

Para a compreensão desse paradoxo, a análise pode ser orientada em dois rumos. O primeiro relaciona esse desenvolvimento urbano às características históricas de uma sociedade de raízes coloniais, que nunca rompeu com a assimetria em relação à dominação externa e que, internamente, nunca rompeu tampouco com a dominação fundada sobre o patrimonialismo e o privilégio. Como nota Caio Prado Jr., o proprietário privado se tornou poder político, econômico e social. O desenvolvimento das idéias liberais seria inviabilizado pela falta de autonomia entre essas esferas. O direito que a Coroa Portuguesa guardou sobre a terra foi apenas formal. O incrível atraso verificado nos registros de propriedades no Brasil – que permite a constante apropriação privada das terras devolutas ou a confusão, até nossos dias, sobre os limites das proprieda-

des (que se verifica, por exemplo, em área de proteção dos mananciais em São Paulo) – é herança dessa característica (LABHAB, 2000).

A industrialização baseada em baixos salários determinou muito do ambiente a ser construído. Ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, os operários empregados do setor industrial não tiveram seus salários regulados pela necessidade de sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. A cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização. Até mesmo parte dos trabalhadores empregados na indústria automobilística, surgida no Brasil nos anos 50, mora em favelas.

Vários autores brasileiros se detiveram em analisar as especificidades desse “desenvolvimento”. Celso Furtado lhe atribui as características de defasagem e contemporaneidade; Francisco de Oliveira empresta de Trotski a construção do “desigual combinado”. Florestan Fernandes lembra que se trata de “modernização com atraso” ou “desenvolvimento moderno do atraso”. José de Souza Martins afirma a tese do “poder do atraso”. Vanderley Guilherme conceitua essa construção social como “fratura institucional”. Várias são as análises que constataam a persistente preservação das oligarquias por meio de alianças políticas, durante as mudanças pelas quais passa o país ao longo de sua história: Independência (1822), República (1889), Revolução de 1930, Golpe de 1964, abertura democrática de 1986. No lugar dos direitos individuais persiste também a clássica relação de favor que, na esfera da política, implica trocas clientelistas, até mesmo nas metrópoles mais ricas. No campo, essa relação de favor, que marcou a vida do trabalhador branco pobre durante o período da escravidão, determina a filiação dos moradores a um latifundiário local. Estão entre os políticos mais importantes do país, nos anos 90, alguns chefes regionais, cujas famílias são hegemônicas em certos Estados brasileiros, especialmente nas regiões mais atrasadas. Apesar de muitas lutas, debates e até mesmo legislações aprovadas, relativos à reforma agrária, o latifúndio persiste incólume após quatro séculos.

Nesse contexto, no qual os direitos não são universais e a cidadania é restrita a poucos, deveria soar estranho o quadro jurídico, em geral bastante avançado. Entre a lei e sua aplicação há um abismo mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido no Brasil, inclusive popularmente, o fato de que a aplicação da lei

depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa “flexibilidade”, que inspirou também o “jeitinho brasileiro”, ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade em que o exercício do poder se ajusta às circunstâncias, e o que antes justificava um Estado forte, pode em seguida justificar seu contrário. É profundo o deslocamento entre a retórica e o real.

Esse paradoxo na aplicação da lei assume contornos mais complexos na cidade. Não se trata apenas de remeter para a ilegalidade parte da população que não tem acesso ao mercado formal. Há uma correlação entre lei (urbanística) e mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. A dificuldade no financiamento de imóveis populares, em todo o Brasil (caso da carta de créditos da Caixa Econômica Federal, em meados dos anos 90), deve-se à ilegalidade generalizada desses imóveis cuja documentação não corresponde às exigências do banco. Há portanto uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grande parte da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia.

Por outro lado, o controle urbanístico (a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo), de competência municipal, se dá somente na cidade legal. Para os assentamentos ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária. Nem mesmo em áreas de proteção ambiental, sobre as quais incidem leis federais, estaduais e municipais, a fiscalização e a aplicação da lei ocorrem com mais rigor do que nas áreas valorizadas pelo mercado (o que não significa que haja o máximo rigor). Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana. Mas essa relação vai mais longe. O mercado imobiliário visa aos investimentos públicos urbanos. Essa é a causa do investimento que justifica a sofisticação dos *lobbies*.

Essa cidade legal concentra também a maior parte dos investimentos públicos, já que ela se faz à imagem e semelhança das congêneres do Primeiro Mundo. O arbítrio acarreta uma tensão na aplicação da lei. A relação de favor reina soberana: na gestão, na regulação, nos pequenos investimentos na periferia, que obedecem à troca clientelista...

Numa análise que fizemos sobre o extinto Banco Nacional da Habitação (1964-1983) ficou evidenciada uma repartição do bolo dos recursos públicos (melhor seria chamá-los de semipúblicos) entre as empresas de construção pesada (obras de saneamento, urbanização) e em-

presas de edificações (construção de conjuntos habitacionais). Os promotores imobiliários privados estavam satisfeitos em interferir sistematicamente na regulação dos recursos do SBPE (poupança privada) e da terra urbana. Completando esse quadro de interesses, os governantes distribuíam unidades habitacionais como parte da relação de troca ou favor (Maricato, 1987).

É claro que não podemos deixar de lembrar que muitas moradias foram construídas pelo SFH, abrigando muita gente (2,4 milhões de unidades entre 1964 e 1986), mas o rumo poderia ter sido bem diferente: menos desperdício, impulsionando a cadeia produtiva para tecnologias mais adequadas, com políticas urbanas mais racionais, privilegiando a maioria da população.

O segundo rumo para o qual se tem dirigido a análise se concentra na natureza do mercado imobiliário privado legal, que deixa de fora mais da metade das populações urbanas. Nas cidades litorâneas em que a população trabalhadora local tem de disputar as terras com o mercado imobiliário de veraneio, a população excluída do mercado legal privado pode atingir mais de 80% do total, como é o caso do município de São Sebastião.

As políticas de promoção pública também não suprem essa imensa demanda. Na ausência de alternativa habitacional regular, a população apela para seus próprios recursos e produz a moradia como pode. As conseqüências desse universo de construção, completamente desregulado e ignorado pelo Estado, são trágicas, dadas suas dimensões. A maior parte dos governos municipais e estaduais desistiu de responder pelo “poder de polícia” sobre o uso e a posse do solo. A ocupação predatória e irracional resultante dessa falta de controle é a principal causa de uma lista grande de males, inaceitáveis em pleno início do século XXI: enchentes, desmoraamentos, poluição hídrica, epidemias, etc.

Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva, como vimos, muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. 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. Essa característica marca decisivamente a produção das cidades. O patrimonialismo impediu o surgimento da esfera pública, alimentando o fisiologismo, o paroquialismo, o clien-

telismo e o privilégio, possíveis, constatar até mesmo na Câmara Municipal da mais poderosa cidade brasileira em pleno ano 2000. A relação de favor tem mais prestígio do que as diretrizes de qualquer plano holístico.

#### NOTAS

1. Plínio de Arruda Sampaio Júnior analisa, em sua tese de doutorado, as dificuldades da construção da nação brasileira a partir de três autores brasileiros que rejeitam interpretações dos centros hegemônicos – Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes e Celso Furtado (Sampaio Jr., 1999).
2. Ver a respeito Pamplona; Mautner e Maricato (no prelo) sobre o consumo de objetos e a moradia em favelas, cortiços e loteamentos ilegais de São Paulo.
3. Ver a respeito a pesquisa *Parâmetros para urbanização de favelas*, financiada pela Finep e CEF, que teve a minha coordenação geral e a coordenação executiva de Laura Machado de Mello Bueno (LABHAB – FAUUSP, 1999). Ver ainda a tese de doutoramento de Bueno (2000).
4. As idéias que seguem foram desenvolvidas em Maricato, 1999 e 2000.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, P.E. *Sentimentos da dialética*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. “A desordem do progresso”. *Revista Tiers Monde*, 2000, no prelo.
- ARANTES, O.; MARICATO, E. e VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. *Local y global*. Madri, United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento, 1997.
- BUENO, L.M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2000.
- CASTELLS, M. *Imperialismo y urbanizacion en America Latina*. Barcelona, Gustavo Gili, 1973.
- CASTRO, M.C.P. de *A explosão do cooperativismo habitacional em São Paulo, nos anos 90*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 1999.
- CASTRO, M.C.P. de e SILVA, H.M.B. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. São Paulo, LABHAB/FAUUSP, 1997.
- DEBORD, G. *La société du spectacle*. Paris, Gallimard, 1992.
- DRUMOND Jr., M. “Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica”. IV Congresso Paulista de Saúde Pública, Águas de Lindóia, 1999.
- FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1959.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- LABHAB (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP). *Parâmetros para urbanização de favelas*. Rio de Janeiro, FINEP/CEF, 2000 (relatório de pesquisa).
- MARICATO, P. “The enclave, the citadel and the ghetto: what has changed in the post fordist U.S. city”. *Urban Affairs Review*, Sage publications, v.33, n.2, nov. 1977.
- 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.
- \_\_\_\_\_. “Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade”. In: SOUZA, M.A. de et alii. *Metrópole e globalização*. São Paulo, Cedesp, 1999.
- MARICATO, E.; ARANTES, O. e VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- MARTINS, J. de S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- MORAES, A. de O. e ANTON, F.J. *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*. Porto Alegre, Prefeitura do Município de Porto Alegre/DEM HAB, 2000.
- MOREIRA, T.A. e COSTA NETO, J. de B. *Preços de desapropriações de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo*. São Paulo, LABHAB-FAUUSP e Lincoln Institute of Land Policies, 2000.
- OLIVEIRA, F. de. “A economia brasileira: crítica à razão dualista”. *Cadernos CEBRAP*, n.2. São Paulo, 1972.
- PAMPLONA, T.; MAUTNER, Y. e MARICATO, E. *A apoteose dos contrastes*. São Paulo, Fupam, no prelo.
- PRADO Jr., C. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense (1945), 1990.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos*. Brasília, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, 1998.
- RIBEIRO, L.C. de Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- SAMPAIO Jr., P. de A. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis, Vozes, 1999.
- SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada*. São Paulo, Nobel, 1990.
- \_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1993.
- SANTOS, W.G. dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.
- SCHWARZ, R. “As idéias fora do lugar”. *Estudos Cebrap*, n.3. São Paulo, Cebrap, 1973.
- \_\_\_\_\_. *Um mestre na periferia do capitalismo. Machado de Assis*. São Paulo, Duas Cidades, 1990.
- SILVA, H.M.B. *Terra e moradia: que papel para o município?* Tese de Doutorado. São Paulo, FAUUSP, 1998.
- SIMÕES, A de G. *A mortalidade no Rio de Janeiro e seus efeitos na redução da sobrevivência masculina*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 2000.
- 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.



---

# BREVE CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

TOMÁS CALELLO

*Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento San Miguel, Buenos Aires*

---

*Resumen:* En este artículo se delinea sucintamente la conformación y el desarrollo histórico de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Con ese fin se analizan sus modificaciones territoriales en relación a las principales dimensiones económicas, sociales y políticas presentes en cada período considerado. Las mismas dan cuenta de la pérdida de competitividad de la región en su conjunto en relación a su contexto nacional e internacional.

*Palabras clave:* metropolización en Latinoamérica; Región Metropolitana de Buenos Aires.

---

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es actualmente una de las cinco megaciudades de Latinoamérica. Con un número de habitantes que alcanza, en el año 2000, al 37,3% de la población total de Argentina. En una superficie que abarca sólo el 0,4% del territorio nacional, concentra asimismo las principales actividades económicas, políticas y culturales.

En la conformación histórica de su territorio pueden distinguirse cuatro etapas. Las mismas serán diferenciadas de acuerdo a la inserción de la RMBA en la economía nacional y mundial, los sectores y clases sociales dominantes y su distribución en el espacio; como así también, las características territoriales en cada período considerado y su relación con la población.

La primera etapa que podemos denominar de formación comprende el período 1865-1930, la segunda etapa, de crecimiento, abarca desde 1930 hasta 1970, la tercera, de estabilización-transición tiene lugar entre 1970 y 1990, y la última etapa, caracterizada por la inserción global de la región, abarca desde el año 1990 hasta la actualidad.

## **ETAPA DE FORMACIÓN DE LA RMBA (1865-1930)**

A fines del siglo XIX y principios del XX el crecimiento de la ciudad fue impulsado por la demanda de servicios, transporte y mano de obra, en particular inmigrante, re-

queridos por el modelo económico agroexportador y que tuvo como fundamento la producción agrícola-ganadera, asentada en la Pampa Húmeda, con destino a Europa, particularmente a Inglaterra.

Desde la formación del estado nacional se había consolidado la hegemonía de la clase terrateniente conocida como “oligarquía”. La naturaleza rentista de esta clase le permitió asentarse en Buenos Aires, federalizada en el año 1880. El predominio del modelo agroexportador dio lugar a una etapa de progreso económico basado en el dominio de una élite económica, política y cultural cuyos logros en esos campos otorgaron al período – que se caracterizó a su vez por la importancia que adquirieron las distintas oleadas inmigratorias, particularmente las originadas en Europa meridional – una singularidad histórica.

Los inmigrantes debieron establecerse mayoritariamente en conventillos, hoteles de inquilinato y bodegones situados en la Capital Federal y en menor medida colonizando zonas de la región mesopotámica. El crecimiento de las casas de inquilinato fue de una gran envergadura. En el año 1881 existían 1.821 casas habitadas por 65.260 personas que representaban el 21,6% de la población porteña. En 1904 el número de inquilinatos era de 2.462 y el número de moradores alcanzaba a 138.188, pero disminuyendo el porcentaje relativo de la población de la ciudad al 14,5%. Esta tendencia decreciente se mantuvo

y en 1919 todavía el 8,9% de los porteños vivían en casas de inquilinato.

La precaria situación habitacional y las condiciones que los arrendatarios imponían a los inquilinos dieron lugar a una de las huelgas más importantes de la época en el año 1907 (Suriano, 1983). La Capital Federal concentraba asimismo un creciente número de actividades artesanales que se realizaban en pequeños establecimientos fabriles.

Desde la década de los años 20 los hijos de los inmigrantes serán integrados en las actividades de servicios y profesionales impulsadas por el desarrollo del puerto de Buenos Aires, convertido por entonces en cabecera ferroviaria y centro financiero. El Ferrocarril del Oeste vinculaba las áreas productoras con el puerto a través de una extensión de aproximadamente 150 km configurando la aparición de un eje radial de desarrollo urbano. Entre los años 1880 y 1914, el rápido crecimiento que tuvo lugar en la región como consecuencia de las exportaciones agrícola-ganaderas, demandó la construcción de obras de infraestructura como la electrificación de la red tranviaria, obras de salubridad, el alumbrado público, tendido de vías férreas, la construcción del puerto, entre otros, cuya propiedad pertenecía mayoritariamente a compañías de origen británico y francés. El puerto y los frigoríficos tuvieron un papel central en la concentración del aparato público.

La clase media será integrada al modelo agroexportador mediante importantes reformas al sistema político, entre las que se destacó la ley Sáenz Peña de 1912, obteniendo una creciente participación en las rentas generadas por las exportaciones de materias primas.

Hacia 1869, Buenos Aires contaba con una población de 187.000 habitantes (el 13% de la población del país) en una superficie menor a los 100 km<sup>2</sup>. En el año 1914, el 25,8% que la región representaba en el total de la población del país estaba integrada en un 20% por la Capital Federal y apenas un 5,8% por los partidos del Conurbano, contando con casi 2.000.000 de habitantes. El área que ocupaba la región había crecido 16 veces desde 1969. Hacia fines del período considerado, Buenos Aires era la mayor aglomeración de América Latina y la séptima en el mundo abarcando un área de 390 km<sup>2</sup>.

La crisis de la economía mundial, que se desata con la caída de la bolsa de Wall Street, afectó la división internacional del trabajo que había reservado al país la exportación de materias primas y la importación de manufacturas. Asimismo, generó las condiciones para modificar la dependencia de la RMBA en relación a las

zonas de Argentina donde se asentaba la producción agrícola-ganadera.

### **ETAPA DE CRECIMIENTO (1930-1970)**

Teniendo como eje principal al puerto de Buenos Aires y a la ciudad que lo circunda, la RMBA trascendió desde la década de los 30 sus límites originales y adquirió un desarrollo específico y autónomo. La región comenzará a perfilarse como el principal centro productivo del país.

El desarrollo del proceso sustitutivo de importaciones, particularmente de bienes terminados de consumo duradero y bienes de capital simple como textiles, alimenticios, químicos y mecánicos, dará lugar al establecimiento de un importante número de pequeñas y medianas empresas situadas en la Capital Federal y los partidos colindantes que concentraron la ubicación de la clase obrera.

En principio como respuesta casi espontánea ante la crisis económica mundial y la restricción de los mercados durante la década de los 30 y luego como resultado de una creciente intervención estatal, la expansión del capital nacional se irá plasmando en una configuración urbana que predominará hasta la década de los 70. Asimismo tienen lugar durante aquella década inversiones extranjeras directas en los rubros de la alimentación, textil, eléctrico y caucho. El desarrollo y consolidación del llamado primer cordón industrial que constituirá el Conurbano Bonaerense atrajo una población migrante proveniente del interior del país y que será la base de los nuevos movimientos sociales y políticos de la época. Hacia el año 1935, la producción industrial superó a la agrícola.

La nacionalización de los ferrocarriles, transportes, teléfono y telégrafos, gas, electricidad, banco central, puertos y empresas de seguros, junto a la nacionalización de los servicios públicos y los recursos naturales permitió la consolidación, durante la década de los 40, de un régimen de acumulación de capital basado en la expansión de la burguesía industrial nacional y del consumo interno que cimentó la alianza entre el capital y el trabajo. Los sindicatos y sus reivindicaciones sociales fueron, en gran medida, integrados en el discurso y las políticas estatales que favorecieron importantes mejoras en las condiciones laborales de los asalariados.

El tipo de sustitución de importaciones, anterior al bienio 1948-1950, estuvo centrado en el desarrollo de las industrias textil y liviana, en detrimento de las industrias de bienes intermedios y de capital (Lombardo, 1999). La abundancia de divisas provenientes del sector externo

permitió la importación de los bienes de capital e intermedios, necesarios para el desenvolvimiento de la industria, como así también, la expansión del crédito para la vivienda y el crecimiento de los servicios. Ello se vio favorecido mediante la creación del IAPI (Instituto Argentino de Promoción Industrial), institución encargada de transferir la renta agrícola al sector industrial, afectando negativamente los intereses de la oligarquía tradicional.

En los primeros años de la década de los 50, comienza el agotamiento de este modo de acumulación que habría de culminar con la alianza de los grupos sociales que lo sustentaron y dando lugar a una crisis de hegemonía que se prolongará por varias décadas. Las políticas recesivas, que comenzaron a aplicarse desde 1953, junto a la pérdida de apoyo al gobierno peronista del ejército, la iglesia y los partidos políticos, afectaron a las relaciones tejidas entre el estado, las organizaciones patronales y los sindicatos que tenían como sustento la expansión del consumo.

La restricción de las exportaciones argentinas a los mercados europeos y la necesidad de importar los insumos no producidos en el país generaron los cuellos de botella del balance comercial característicos del período. A ello se agregaba la crisis de las políticas distributivas de ingresos al afectar las tasas de ganancia. Las industrias que se habían expandido, como las que suministraban bienes para el consumo masivo, se estancaron, mientras que las transformaciones en la infraestructura (red vial y caminera, energía instalada, etc) agravaron la crisis al no poder satisfacer las necesidades de la industria.

Esta situación condujo a una reconsideración de la política de inversiones extranjeras, prestando mayor atención desde 1953, a los establecimientos grandes dedicados a la industria pesada y semipesada como los que se instalarán en el país durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962). Las inversiones extranjeras alcanzan durante ese período los 500 millones de dólares, dando lugar a una segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones encabezada por los sectores metal-mecánico y petroquímico. A su vez, indujo modificaciones de las relaciones existentes hasta entonces entre los sectores agrario e industrial, favoreciendo, mediante la devaluación de la moneda nacional, a las fracciones exportadoras y fortaleciendo, también, los aspectos burocráticos y autoritarios del estado en relación a los partidos políticos y los sindicatos.

Hasta la década de los 40, la segregación social, es decir, la distribución espacial de los distintos grupos y clases

sociales se encontró definida en mayor medida por las diferencias entre los sectores urbanos (norte, oeste y las dos ramas del sector sud) que por aquellas definidas por el sentido de los ejes radiales (Torres, 1993).

Para el año 1938, Nicolás Besio Moreno adjudicaba a la región que comprendía a la Capital Federal y el Gran Buenos Aires una población de 3.600.000 habitantes, distribuidos en una extensión de 1.190 km<sup>2</sup>. Tomando como criterio la densidad poblacional, establecía para sus límites un área de aproximadamente 50 km<sup>2</sup> desde el centro de la Capital. El área llegaba hasta las ciudades de Berazategui, Florencio Varela, Burzaco y Monte Grande por el sur, Tapiales, Tablada, Morón y Merlo por el oeste, Bella Vista, San Miguel y José C. Paz al noroeste y las de Tigre y Las Conchas por el norte. Los partidos aledaños a la Capital Federal urbanizados completamente eran, por esa época, Avellaneda, Lomas de Zamora, San Martín, Vicente López, San Isidro y San Fernando. Solamente urbanizados en parte se encontraban Quilmes, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Matanza, Merlo, Seis de Septiembre, Sarmiento y Las Conchas (Caride, 1999) A su vez Bonifacio del Carril estimaba, hacia 1944, una superficie para el Gran Buenos Aires (GBA) bastante inferior a la atribuida por Besio Moreno pero considerando sólo a la Capital Federal y los Partidos de Avellaneda, Lomas de Zamora, Vicente López, San Isidro, San Martín, Seis de Septiembre, parte de Las Conchas, parte de Almirante Brown, parte de Quilmes y parte de La Matanza en la Provincia de Buenos Aires (Caride, 1999).

A comienzos de la década de los 40, la forma de tenencia predominante en el mercado residencial era el alquiler, mientras que en las dos décadas anteriores la más importante contribución a la tipología residencial fueron las casas de departamentos dirigidas a las clases medias. La ley de alquileres de 1943, congeló el valor de los mismos y generó efectos contradictorios al restringir su mercado y favorecer de manera indirecta el auge de otras formas de acceso a la propiedad.

Un fenómeno urbano significativo que se comienza a consolidar durante este período, es el de las “villas miseria”, como resultado de la expansión urbana, preferentemente a lo largo del primer cordón industrial, y, las migraciones internas. Generalmente ubicadas en terrenos fiscales, como los pertenecientes a puertos y ferrocarriles, o el anillo que sigue las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista, serán construidas por los sectores que quedaron marginados del mercado residencial formal (Torres, 1993).

Hasta bien entrada la década de los 70, las “villas miseria” constituyeron la forma precaria predominante de ocupación del suelo y uno de los mayores símbolos del desarraigo popular.

En el IV Censo General de la Nación realizado a principios del año 1947, el Gran Buenos Aires (GBA) fué reconocido como unidad censal que ameritaba una consideración específica independiente del resto de los partidos de la Provincia de Buenos Aires e incluía también a la Capital Federal.

La región del GBA contaba con 4.700.000 habitantes que constituían el 30% de la población del país, de los cuáles un tercio residían en el conurbano bonaerense. Los 17 partidos vecinos a Buenos Aires considerados fueron Almirante Brown, Avellaneda, Cuatro de Junio (Lanús), Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Las Conchas (Tigre), Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Vicente López (Caride, 1999). Desde entonces la población de la Capital Federal, que rondaba los tres millones de habitantes, prácticamente se estancó y tendió a decrecer en términos absolutos. Pero no será sino hasta fines de los años 50 que la conurbación superará en número de habitantes a la Capital Federal.

Las ideas que guiaron el desarrollo urbano durante el período 1945-1955, consideraban que las fuerzas principales se basaban en la propiedad privada inmobiliaria y la forma privada de producir la ciudad, bajo el control, la coordinación, la financiación y el apoyo del estado (Lombardo, 1999). La concepción que las guiaba estaba conformada por el paradigma racionalista, basado en una consideración funcional del espacio y la ciudad y en la necesidad de su planificación. A ello se agregaba la consideración de la vivienda individual en propiedad para el grupo familiar, agrupada en forma vertical y horizontal, como la base del orden espacial.

El fomento a la acumulación estaba dado fundamentalmente por la extracción de la renta del suelo, la obtención de la ganancia de las empresas constructoras y las empresas asociadas a la construcción en la sustitución de importaciones. Estas ideas fueron escritas y formuladas por etapas en el Primer Plan de Gobierno (1947-1951) y en el Segundo Plan Quinquenal (1953).

Sin embargo recién en el Segundo Plan Quinquenal se estipula la realización de planes reguladores que quedan interrumpidos con el golpe de estado de 1955. La distribución del suelo de las áreas en crecimiento, hasta

el año 1960, no fue consecuencia de la planificación sino del desarrollo del mercado inmobiliario (Lombardo, 1999).

El proceso histórico de urbanización dió por resultado una estructura urbana orientada geográficamente a lo largo de los ejes principales de transporte, constituídos hasta 1930 por las vías férreas, complementados por las vías de transporte automotor y el lento proceso de vinculación vial intersticial, es decir, entre los ejes principales que tienen una dirección desde el centro de Buenos Aires hacia la periferia, situación que aún hoy se observa.

Esta configuración tentacular presentaba áreas de diversa densidad de población, de infraestructura urbana y de dotación de servicios. Todas estas densidades tendían a decrecer desde los ejes centrales hacia los grandes espacios intersticiales entre estos ejes.

A partir de 1940, la propiedad en alquiler pierde importancia en relación al incremento de la propiedad residencial y a las viviendas populares, asentadas sobre terrenos obtenidos por medio de loteos económicos.

Las formas que adquirió el proceso de urbanización durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones tuvieron como uno de los pilares fundamentales el apoyo brindado por el estado al desarrollo del transporte y la vivienda. El subsidio al precio de las tarifas de transporte facilitaba el desplazamiento masivo de los trabajadores, en un proceso de suburbanización creciente, que complementaba las facilidades para adquirir y construir viviendas en zonas cada vez más alejadas de la ciudad capital y con escasas dotaciones de servicios e infraestructuras. El auge de los loteos económicos permitió a los sectores populares obtener terrenos a bajo costo y sometidos a una fuerte especulación inmobiliaria, que privilegiaba la discontinuidad del trazado urbano, de acuerdo a requisitos previos de valorización. Al tiempo insumido por los desplazamientos se agregaba, debido a un régimen de salarios que no incorporaba a los servicios urbanos de alta demanda social, la necesidad de la autoconstrucción, y en menor medida, la compra de viviendas prefabricadas. El estado intervenía atenuando la expoliación del trabajo y garantizando los requisitos mínimos para su reproducción.

Desde 1955, se acentuó el predominio del mercado y su influencia en la urbanización de la región facilitó el desarrollo de un segundo anillo en el GBA.

Hasta la década de los 80 fueron realizados un conjunto de planes urbanos y estudios técnicos de importancia, entre ellos el “Esquema Director – Año 2000” (CONADE), que permanecieron casi invariablemente sin ejecutarse, debido a los intereses contrapuestos de las diversas

jurisdicciones que formaban parte de la región y porque no llegaron a ser considerados por la opinión pública y el discurso político.

Desde 1960, se produjeron modificaciones de importancia en los usos legales del suelo y en el proceso de suburbanización. Entre los primeros se contaron los intentos de regular el proceso de urbanización por medio de la ley 8.914 de 1977. Sin embargo estas normas debieron enfrentar numerosos obstáculos y su carencia de legitimidad.

Desde mediados de la década de los 60, se produce la disminución progresiva del subsidio al transporte y su incidencia en el proceso de suburbanización. Durante el período considerado, la tasa de crecimiento urbano de la RMBA fue del 2,5%, superior a la nacional (1,8%), sin embargo, el crecimiento de la población pasa de 6.700.000 habitantes en 1960, a 8.500.000 en 1970, lo que representó un crecimiento de solo el 2,1%.

A ello se agregaba la merma de la contribución en ese proceso de los loteamientos económicos junto a la caída de la tasa de crecimiento del Gran Buenos Aires y el deterioro de las condiciones sociohabitacionales. En consonancia, se duplica el número de habitantes de las “villas miseria” que pasan del 5% en 1960, al 11,24% en 1970 (Torres, 1993). A su vez tuvo lugar una tendencia creciente a la suburbanización residencial, facilitada por la habilitación del Acceso Norte y la Autopista Panamericana permitiendo, a los sectores de mayores ingresos, una vinculación más directa con la periferia urbana y que contrastaba con el deficiente servicio del transporte público (Torres, 1993; Cicoletta, 1999).

Durante la etapa sustitutiva de importaciones, el 60% de la industria nacional llega a concentrarse en la RMBA, que se convirtió en el principal mercado de consumo del país, incluso para productos provenientes de otras regiones como algodón, té, arroz, yerba mate, vino, frutas, gas, petróleo, etc.

### **ETAPA DE ESTABILIZACIÓN Y TRANSICIÓN (1970-1990)**

Este período se caracterizó por el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, la concentración de los capitales, comandados por el financiero, y, la emergencia de actividades terciarias improductivas y cuentapropistas que tienen lugar en la RMBA.

La crisis del modelo industrializador endógeno y del estado de bienestar, hacia el año 1975, confinó a vastos sectores de la población fuera de los mercados laborales

y de los servicios e infraestructuras urbanas mínimos. Durante el período 1976-1983, las políticas urbanas implementadas por el gobierno militar influenciaron drásticamente el sentido de las transformaciones socioespaciales que afectaron a la región, mediante las relocalizaciones industriales, la creación del cordón ecológico, la construcción de autopistas junto a las expropiaciones de bienes, la liberación general de alquileres y la erradicación de villas miseria de la Capital Federal y su posterior traslado (Ozlack, 1983).

Asimismo el complejo metal-mecánico es desarticulado, cuando se encontraba en una fase de transición e integración con tecnologías y centros de punta, en particular con el incipiente polo informático.

Las empresas transnacionales y los grupos económicos locales más concentrados se convertirán en el polo dinámico de la acumulación, subordinando a los capitales nacionales y a las pequeñas y medianas empresas. Las actividades productivas principales se orientarán a la producción de manufacturas de origen agropecuario y a los bienes derivados de las actividades extractivas.

Este proceso tuvo lugar a través de las políticas represivas encaradas desde el estado, junto a la apertura externa de la economía y la reforma cambiaria que – mediante la drástica reducción de los salarios y el incremento de la deuda externa – facilitaron la diversificación e integración de las actividades productivas de los grupos locales y extranjeros más influyentes. Se asiste desde entonces a una creciente profundización y heterogeneización de la pobreza.

La convergencia de estos factores junto a la creciente pauperización de las clases medias, dieron lugar a la aparición y consolidación de nuevas formas de ocupación del suelo como los asentamientos. Estos se diferencian de las villas miseria, entre otras características, por el carácter planificado de su origen, una trama barrial que respeta las normas urbanas, y, por la distinta base social que los conforma (Merklen, 1991 y posteriores).

La severa desindustrialización de la RMBA, junto a las políticas de promoción industrial a otras regiones del país parecieron configurar, durante la década de los 80, tendencias a la desconcentración de la región, junto al desarrollo de ciudades intermedias de carácter no metropolitano.

Desde el comienzo del período considerado, el crecimiento vegetativo supera al migratorio, en tanto que la región pasa de tener 9.700.000 habitantes en 1980, a casi 10,8 millones en 1990, creciendo solo un 1% y continuando con la tendencia poblacional decreciente de la década de los 70, cuando el crecimiento demográfico fue del

1,6%. Asimismo se constituye el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), entidad interjurisdiccional que aspiraba a coordinar el planeamiento metropolitano del territorio conformado por la Capital Federal y los entonces 19 partidos del Gran Buenos Aires.

### ETAPA DE INSERCIÓN GLOBAL DE LA RMBA

La economía global induce cambios en las relaciones entre espacio y producción, que tienen como epicentro a los grandes espacios metropolitanos. Las regiones metropolitanas en América Latina, no tienen el carácter expandido que es posibilitado en otros continentes por el desarrollo de las comunicaciones y la segmentación de los procesos de trabajo. Ello se debe a las restricciones históricas derivadas del patrón de desarrollo urbano latinoamericano, concentrado en ciudades primadas y a las nuevas restricciones que impone la existencia de servicios e infraestructuras a las localizaciones industriales. (Jaramillo, 1990). Al igual que otras regiones metropolitanas de América Latina, la RMBA ha sufrido importantes procesos de reestructuración socio-económica durante la década de los 90.

Estos procesos se vinculan directamente con las políticas de ajuste estructural que se implementaron bajo imposición de los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, principalmente). Una breve caracterización de esas políticas incluye los siguientes rasgos fundamentales: por un lado, la desregulación y apertura de las economías nacionales y, por el otro, la reducción del rol del estado como agente económico y de regulación, de prestador de servicios de consumo colectivo y también en su función de compensador social de las “fallas del mercado”.

Entre las consecuencias más destacables de las políticas de ajuste estructural puede distinguirse el ingreso de capitales del exterior, acompañados por un proceso creciente de concentración del capital en pocos grupos, que se van apropiando de los sectores más rentables de la economía nacional, con inversiones dirigidas casi exclusivamente a la explotación de los mercados internos, tendiendo a consolidar el mercado como institución fundamental. Los cambios producidos por las políticas antes mencionadas han repercutido en la conformación de la estructura socio-económica y, consecuentemente, en la organización territorial de la RMBA.

El impacto de la globalización en la última década, junto a la privatización y desregulación de los servicios urba-

nos públicos y las inversiones extranjeras directas, orientadas preferentemente a los sectores de infraestructuras y comunicaciones, fueron definiendo un sentido poco productivo para el conjunto de la región, de tipo enclavístico, mas asociado a las redes globales en las cuales se insertan estas inversiones y procesos productivos, que al propio contexto regional y nacional donde se ubican.

La aplicación del Plan económico de Convertibilidad, desde el año 1991, estableció la paridad cambiaria del peso argentino con el dólar estadounidense e inhibió al estado de recaudar y transferir divisas del sector agrario al industrial. La RMBA se desarrollará como resultado de tendencias socio-espaciales superpuestas, afianzándose como la zona más urbanizada del país y en donde se concentra la mitad de su Producto Bruto Interno. Buenos Aires muestra tendencias a una organización fracturada y dual del espacio urbano que presenta, por un lado, los restos del espacio forjado por la lógica taylorista-fordista y que se caracteriza por sus condiciones de deterioro y desestructuración socioterritorial y, por otro lado, los nuevos espacios centrales y periféricos que responden a la lógica posfordista, posmoderna y posindustrial (Cicoletta, 1999).

El cambio hacia un régimen de acumulación posfordista o cuasi-posfordista de tipo flexible se encuentra relacionado con las nuevas dinámicas territoriales, como así también con la creciente pérdida de control sobre los procesos económicos, sociales y territoriales que se desarrollan en la región. Las transformaciones urbanas en los últimos 15 años tienden a ser capital intensivas e independientes del tamaño de la población, de la demanda de trabajo o del consumo masivo.

En este contexto se verifica una competitividad creciente entre regiones y ciudades por la radicación de inversiones extranjeras que induce tendencias a la “remetropolitización”. El 25% de las inversiones globales que se realizaron en el país se concentraron en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, particularmente en los sectores de infraestructura, comercio y servicios (Russo, 1999).

En el sector de la construcción, un pequeño grupo de empresas constituyen grandes conglomerados económicos formando “holdings” y “subholdings”, monopolizando las actividades de manera directa o por intermedio de formas controladas y/o vinculadas. Participan directamente en las privatizaciones, utilizando sus contactos históricos en la plaza. Reciben transferencias financieras desde el exterior, se asocian con inversores directos extranjeros, internacionalizan modalidades de gerenciamiento y de

gestión, forman uniones corporativas para acreditar capacidades tecnológicas que les permitan participar en ciertos negocios, organizan subsidiarias, etc (Federico Sabaté, 1999).

En la RMBA unos 15 grupos o conglomerados económicos logran controlar más del 50% del mercado inmobiliario y de la construcción. Sobre 3.000 firmas existentes en el país, el 70% se encuentran afincadas en la región, (con un 28% de desocupados en la actualidad) dando trabajo pleno a 290.000 personas asalariadas o no.

El sector “productor de la ciudad” entre 1990/98 aumentó su producto tres veces más que el PBI, estimándose su comportamiento como muy dinámico e independizado de los ciclos económicos (Federico Sabaté, 1999).

Los objetos inmobiliarios producidos, financiados y negociados que concentran la atención de este sector, abarcan torres de viviendas exclusivas y diferenciadas para capas sociales de altos ingresos (con inversiones que varían entre u\$s 100.000 y u\$s 1.000.000 para cada emprendimiento), barrios y clubes cerrados, pueblos privados “ecológicos” que extienden el territorio metropolitano (ocho periurbanos promovidos en este momento, cada uno con capacidad entre 25/40 mil habitantes), “shoppings” y “show centers” (unos 45 en la RMBA), hiper y supermercados (alrededor de 450), estaciones de servicio expendedoras de combustible (en números redondos, 5.000, construidas en el periodo considerado, en la RMBA), obras viales diversas y su gestión y mantenimiento vinculadas a la “economía automotor”, obras portuarias y estructuras industriales (35% en la RMBA), oficinas inteligentes y reacondicionadas (sobre tres millones de m<sup>2</sup> totales en la RMBA, 18% de los de mayor calidad en manos de una sola firma), hotelería (130.000 m<sup>2</sup> producidos solo en la ciudad de Buenos Aires entre 1992/97), aparatos turísticos de nivel internacional (Federico Sabaté, 1999).

Las mencionadas construcciones constituyen y sostienen el tipo de integración de lugares, recortes territoriales de la RMBA concatenados al sistema global, bajo la forma de enclaves modernos intraurbanos, que utilizan altas tecnologías y que los conectan más al mundo que a su propio contexto interno o local. A su vez, en lo físico, contribuyen a la paulatina fragmentación del espacio metropolitano (Federico Sabaté, 1999). La forma espacial tentacular o de “mancha de aceite”, que presentaba la región durante la etapa sustitutiva de importaciones, se redefine hacia un crecimiento metropolitano en red, de bordes difusos, policéntrica, constituyendo una megalópolis o archipiélago urbano donde se concentran los nuevos espacios de gestión,

actividades financieras, comerciales y de la producción empresarial (Cicolella, 1999).

Las tendencias a la “remetropolitización”, es decir al predominio económico, político y cultural de la RMBA, no ha modificado la pérdida de su importancia demográfica en relación a otros conglomerados urbanos y al conjunto del país.<sup>1</sup>

El GBA muestra a su vez, en comparación a los conglomerados urbanos restantes donde predominan las actividades de distribución, una mayor importancia de los sectores vinculados a la producción y los que incluyen flujos físicos, de personas, de información y financieros (Lindenboim, 2000). La importancia de las actividades productivas se ve corroborada por el mayor peso que, sobre el empleo de la región, poseen las actividades manufactureras, que se agrupan en los siguientes subsectores: textiles, confecciones y calzado; productos químicos y de la refinación de petróleo y combustible nuclear; los productos metálicos, maquinarias y equipos, y otras actividades manufactureras.

La importancia de las actividades vinculadas a la circulación con respecto al resto urbano se ve asimismo reflejada por el peso del empleo en los sectores de comercio al por mayor, restaurantes y hoteles, transporte, servicios conexos al transporte y las comunicaciones, intermediación financiera y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (Lindenboim, 2000). Esta prevalencia de las actividades productivas y de circulación en la región con respecto al resto urbano tiene lugar en un contexto de apertura externa de la economía argentina que generó una fuerte mutación del proceso industrial con reducción del peso relativo de la producción manufacturera. En la RMBA se ha verificado una reducción de más de 160.000 trabajadores en el sector, comparando los dos últimos censos económicos (Borello et alii, 1999). En 1994, se encontraban ocupados en el sector 580.000 trabajadores en unos 48.000 establecimientos. El 37% de ellos se localizaba, en 1999, en la Ciudad de Buenos Aires, única jurisdicción donde crece la ocupación de manera significativa, reafirmando la dinámica de concentración territorial y centralización de las decisiones (Federico Sabaté, 1999).

Existen distintos criterios para definir el territorio de la RMBA, según se tomen en cuenta las comunicaciones, los transportes, las infraestructuras urbanas, etc. La definición de región es una convención operativa útil para dar cuenta del proceso de regionalización en las condiciones socioespaciales actuales (Federico Sabaté, 1999). Puede utilizarse como criterio para su definición el basado en los movimientos pendulares que diariamente realizan las

personas para satisfacer sus necesidades principalmente laborales pero también educativas, de salud y de consumo que guardan a su vez cierta correspondencia con la estructura de transporte de la región<sup>2</sup> (Kralich, 1995).

En el interior del Conurbano Bonaerense, los partidos que centralizan los mayores índices de pobreza y carencias de infraestructuras se concentran en las zonas más alejadas de la Ciudad de Buenos Aires. Son asimismo los partidos que poseen mayor crecimiento poblacional. Este crecimiento es atribuido, además del crecimiento vegetativo, a las migraciones provenientes desde el interior del país en busca de trabajo y a la relocalización de la población pobre al interior de la región, proveniente de la Ciudad de Buenos Aires, debido a los altos costos de los servicios y a la política de erradicación de villas miserias antes señalada.

En la RMBA se ha registrado en la última década un notable aumento de la tasa de actividad general, una mayor participación en el mercado de trabajo de las mujeres de todas las edades y un inédito aumento de la desocupación abierta que alcanza los dos dígitos, que ubican a esta región como uno de los ámbitos de más alto nivel de desocupación del país.

Las modificaciones ocurridas en el mercado de trabajo han generado una fuerte segmentación del mismo, al tiempo que han crecido, a tasas socialmente no soportables, el desempleo (15,5% en la RMBA), la subocupación (17% en la RMBA), la precarización (falta de estabilidad, trabajo a domicilio, extensión temporal del contrato a prueba, tercerización, contratos por prestación de servicios, y otras formas que restringen, eluden o anulan derechos de los asalariados) y la marginalidad laboral (de aquéllos que desalentados por la situación, ya no intentan siquiera buscar trabajo o no pueden enfrentar los gastos y costos de transporte para hacerlo). Paralelamente se registra un crecimiento del 10% de la sobreocupación (de las personas que logran tener más de un empleo para sobrevivir porque no alcanza el salario) y de las horas de trabajo extra no remunerado (se estima que crece en un 12%). A ello se agrega la redistribución regresiva del ingreso personal (Altimir y Beccaria, 1998) y la secuela “natural” del aumento de la pobreza absoluta y relativa, e indigencia.

Más de un 60% de los hogares metropolitanos se encuentran debajo de la línea de pobreza (LP). Algunos analistas calculan la población excedente de la RMBA en un 52% de la PEA (Cess, 1999), sumando a los desocupados, la población autosostenida. Para completar este cuadro es dable agregar que el crecimiento de la desocupación

en el GBA fue del 261% entre 1991/99, mientras que la misma variación del país fue del 210% (Clarín, 1999). En lo que hace al tercer cordón de la RMBA, el área más duramente golpeada en la comparación del sistema urbano nacional, la desocupación actual llega al 22% (Federico Sabaté, 1999).

En los sectores del trabajo (ocupados o no) que habitan las zonas más alejadas y periféricas de la RMBA, se están agregando a estas formas típicas de la explotación otras que han sido calificadas como de “explotación urbana y ambiental” (Kowarick, 1996), que en ocasiones vuelven muy duras su cotidianeidad y condiciones de reproducción social; incluso afectando la vida útil del trabajador, con un desgaste prematuro de sus capacidades.

Observamos que a la degradación generalizada de las condiciones laborales ya mencionadas y al aumento de la rotación del trabajo, se adicionan las penurias derivadas de la autoconstrucción desmigajada de la vivienda (más de un 65% de las existentes en la RMBA, según los expertos), las deficientes condiciones de transporte, la degradación del medioambiente que generalmente rodea o es alejamiento al hábitat, la lejanía y deficiente accesibilidad a los equipamientos urbanos de recreación, salud y educación, los déficits crónicos en calidad o cantidad de los servicios referidos a la infraestructura urbana (ausencia o mala provisión de agua potable, saneamiento, recolección inadecuada de residuos sólidos domiciliarios, escaso alumbrado público, ausencia de cordón cuneta en pavimentos de baja calidad, sin pluviales, defensas elementales contra inundaciones o anegamientos, etc) (Federico Sabaté, 1999).

Tuvo lugar a su vez una consolidación de la tendencia al afincamiento suburbano en “clubes de campo” y barrios privados de familias de sectores medios y altos en zonas anteriormente consideradas pobres. Estos desarrollos se han visto favorecidos y potenciados por la ampliación del Acceso Norte, la conclusión del Acceso Oeste, la construcción de la Autopista Buenos Aires-La Plata y la rehabilitación del tren de la Costa en el borde fluvial norte. Los partidos privilegiados donde este desarrollo es más dinámico son Pilar, Escobar y Tigre en el norte. En menor proporción, Moreno, General Rodríguez y Luján en el oeste, y Cañuelas, Ezeiza y Berazategui, hacia el sur. (Cicolella, 1999).

En conclusión: se acentúa la diferencia entre la metrópolis y el resto del país en términos de concentración de actividades económicas, de problemas de polarización social y diferencias en la distribución de los ingresos, de



## radicación de inversiones extranjeras directas y de inversión pública.

### NOTAS

1. Los otros conglomerados urbanos sin incluir al GBA, son los relevados por la EPH: Córdoba, Río Gallegos, Jujuy, La Pampa, La Plata, Paraná, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Comodoro Rivadavia, y Neuquén. No incluye los conglomerados Concordia, Mar del Plata y Río Cuarto relevadas desde 1995 (Lindemboin, 2000).

2. De acuerdo con el mismo puede distinguirse lo que se considera el AMBA que comprende a la ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires (1ra y 2da coronas) que son: Alte Brown; Avellaneda; Berazategui; Esteban Echeverría; Ezeiza; Florencio Varela; Gral San Martín; Hurlingham; Ituzaingó; J.C. Paz; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Malvinas Argentinas; Merlo; Moreno; Morón; Pte Perón; Quilmes; San Fernando; San Isidro; San Miguel; Tigre; Tres de Febrero y Vicente López. El resto de la región o "tercera corona" que se ubica por fuera del AMBA pero que tiene fuertes interrelaciones con ésta, se encuentra conformada por 15 partidos: Berisso; Brandsen; Campana; Cañuelas; Ensenada; Escobar; Exaltación de la Cruz; Gral Las Heras; Gral Rodríguez; La Plata; Luján; Marcos Paz; Pilar; San Vicente y Zárate. Entre 1993 y 1994 se dividieron tres partidos del Gran Buenos Aires: General Sarmiento, en J.C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel; Morón, en Hurlingham, Ituzaingó y Morón; y Esteban Echeverría, en Ezeiza y Esteban Echeverría. Además se creó el nuevo partido de Presidente Perón que comprende parte del territorio de San Vicente, Esteban Echeverría y Florencio Varela. En conjunto el RMBA comprende un área de 16.767 km<sup>2</sup> y una población actual aproximada de 13.861.845 habitantes.

### BIBLIOGRAFÍA

ALTIMIR, O. y BECCARIA, L. "Efectos de los cambios económicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina". *Informes de Investigación n° 4*. San Miguel, Buenos Aires, ICI-UNGS, 1998.

BORELLO, J. A. et alii. *La geografía de la industria en la RMBA; un análisis de los datos de los dos últimos censos económicos 1995-1984*. San Miguel, Buenos Aires, ICO-UNGS, 1999.

CARIDE, H. "La idea de Conurbano Bonaerense (1925-1947)". *Documento de trabajo n° 14*. San Miguel, Buenos Aires, ICO-UNGS, 1999.

CICOLELLA, P. "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *Revista Eure*. Santiago de Chile, v. XXV, n.76, diciembre 1999.

CONAMBA. *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis*. Ministerio del Interior del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1995.

FEDERICO SABATÉ, A.M. "Los ejes de análisis centrales de las áreas temáticas para abordar la cuestión urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires" En: *Propuesta colectiva de investigadores de la UNGS (Introducción)*. Seminario Internacional Grandes Metrópolis del Mercosur: problemas y desafíos. Santiago de Chile, noviembre 1999.

JARAMILLO, S. "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿hacia un nuevo paradigma de interpretación?". *La investigación urbana en América Latina*. Quito, Ecuador, Ed M. Unda, v.2, 1990.

KATZ, J. y KOSACOFF, B. *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva*. Buenos Aires, CEAL, 1989.

KOHAN, G. y FOURNIER, M. *La situación social local: la inserción laboral de los hogares de 4 partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Cartilla 2. Programa de Desarrollo Local. San Miguel, Buenos Aires, ICO-UNGS, 1998.

KOWARICK, L. "Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente". *Rev Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, v. XIV n.42, 1996.

KRALICH, S. "Una opción de delimitación metropolitana: Los bordes de la red de transporte. El caso de Buenos Aires". Seminario Internacional La gestión del territorio: problemas ambientales y urbanos. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 1995.

LINDENBOIM, J. (colaboración de L. Serino) *Mercados de trabajo urbano en la Argentina de los 90*. CEPED, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2000.

LOMBARDO, J.D. "Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Informe de Investigación n° 6*. San Miguel, Buenos Aires, ICO-UNGS, 1999.

MERKLEN, L.D. *Asentamientos en La Matanza*. Buenos Aires, Ed Catálogos, 1991.

OZLACK, O. "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano". *Rev Punto de vista*. Material de la Cátedra de Sociología Urbana/FCS-UBA, 1983.

PROYECTO *Impactos de la reestructuración económica, social y territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires de las áreas Sistemas Económicos Urbanos y Condiciones y Modos de vida y políticas sociales en la ciudad*. San Miguel, Buenos Aires, ICO-UNGS, s.d.

ROBERT, F.G. "La gran muralla: Aproximación al tema de los barrios cerrados en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano". Buenos Aires, Instituto Gino Germani de la de F.C.S de la UBA, ICO-UNGS, Instituto de Geografía de F.F y L de la UBA y Depto de C. Sociales de la UNQUI, 1998, en edición.

RUSSO, C. "Cambios en el escenario macroeconómico e inversión extranjera en la Argentina en los años 90". Seminario Internacional sobre "Dinámicas Territoriales y Redes en la Argentina del Mercosur". Buenos Aires, 1999, en edición.

SURIANO, J. *La huelga de inquilinos de 1907*. Buenos Aires, CEAL, 1983.

TORRES, H. *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Ed Dirección de Investigaciones-Secretaría de Investigación y Posgrado, FADU, UBA, 1993.

---

# SANTIAGO DE CHILE, GLOBALIZACIÓN Y EXPANSIÓN METROPOLITANA

## Lo que existía sigue existiendo

CARLOS A. DE MATTOS

*Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile*

---

*Resumen:* La profunda reestructuración iniciada en Chile con la aplicación de una radical estrategia de liberalización económica a mediados de los 70's, culminó una década más tarde en una etapa de sostenido crecimiento económico, reindustrialización y terciarización. En ese proceso, tanto el comando del nuevo poder económico, como las principales actividades industriales y terciarias mostraron una clara preferencia por localizarse en el Área Metropolitana de Santiago (AMS), intensificando nuevamente tendencia a la concentración territorial. Se ha consolidado así una ciudad-región, suburbanizada y policéntrica, de límites imprecisos, configurada como archipiélago.

*Palabras clave:* metropolización; periurbanización; suburbanización; segregación urbana.

---

*Hablar de reproducción es mostrar los procesos que permiten que lo que existe siga existiendo. En un sistema en que las relaciones internas se transforman, no todo sigue existiendo. Es necesario, por lo tanto, estudiar el modo en que surge lo nuevo en el sistema.*

Michel Aglietta, 1979:4

Hacia comienzos de la década de los años 70, luego de haber estado vigente por más de cuatro décadas, el modelo de crecimiento hacia adentro vía industrialización sustitutiva, que había sido impulsado en Chile mediante una activa intervención estatal, comenzó a mostrar síntomas claros de haber llegado a una fase de agotamiento sin retorno. En esas circunstancias, a medida que día a día se acentuaba una conflictividad social incubada durante largos años, se fue generando un ambiente propicio para el despliegue de algunas respuestas alternativas que, cuando menos en el plano verbal, ponían en cuestión la propia continuidad del derrotero capitalista seguido por el país hasta ese momento. Fue entonces cuando pudo percibirse una creciente receptividad y apoyo social, tanto hacia un discurso que preconizaba que la salida debía buscarse siguiendo una “vía no capitalista de desarrollo”, como hacia otro que alegaba que ello podría lograrse mediante una “transición democrática al socialismo”.

### CRISIS, MODERNIZACIÓN, REPRODUCCIÓN

El intento de poner en marcha la segunda de estas opciones, contribuyó decisivamente a hacer incontrollable la evolución de la crisis del modelo de industrialización sustitutiva y, en consecuencia, a abrir las puertas a una radical reestructuración productiva, con la que se inició un nuevo período modernizador *estricto sensu* capitalista en Chile. Quienes habían venido promoviendo desde mediados de los años 70 la implantación de una drástica política de liberalización económica, sostenían que este era el camino idóneo para “lograr una economía descentralizada” que permitiría “utilizar los recursos con que cuenta el país a su máximo nivel de eficiencia, para alcanzar así tasas aceleradas de desarrollo que permitan, no sólo elevar la condición media de vida de los chilenos, sino también erradicar del país las condiciones de extrema miseria en que vive un sector importante de la población” (De Castro, 1992:16).

Al mismo tiempo, también anticipaban que, por esta vía, sería posible llegar a una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y de la población. Con un fundamento teórico de corte neoclásico sobre crecimiento, equilibrio y convergencia interregional, las previsiones respectivas afirmaban su convicción de que “(...) la nueva perspectiva de la economía nacional permite esperar el desarrollo de un sistema urbano más equi-

librado, orientado principalmente al aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la distribución territorial de los recursos naturales y la apertura hacia un amplio mercado mundial” (MINVU, 1981:11).

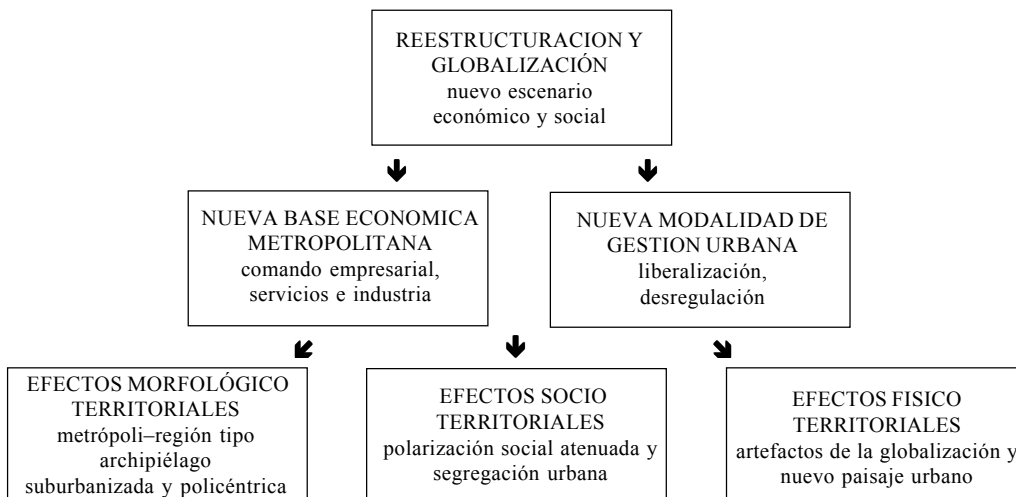
Más allá de los cambios políticos ocurridos desde el inicio de su aplicación, los criterios básicos que sustentaban esta nueva estrategia (economía de libre mercado, Estado neutral y subsidiario, amplia apertura externa) han permanecido vigentes en Chile por más de dos décadas. Si bien tanto las políticas aplicadas para enfrentar la depresión que afectó duramente a la economía chilena entre 1982–83, como las correcciones realizadas a partir de 1990 con el retorno a la democracia, tuvieron un mayor componente regulatorio que las aplicadas inicialmente, esto no significó introducir ninguna modificación sustantiva a aquellos criterios básicos.

Esta permanencia permite considerar las transformaciones que han afectado a Santiago, y, a su área metropolitana, como ejemplos de los efectos que la dinámica socio-económica de la reestructuración y la globalización puede tener sobre una metrópoli periférica y, al mismo tiempo, plantear la discusión sobre si lo que se ha estado produciendo es un tipo diferente de configuración urbana o una profundización y/o culminación de tendencias ya perceptibles en el período de apogeo de la industrialización sustitutiva; en otras palabras, si las transformaciones producidas, bajo los efectos de la reestructuración y la globalización, corresponden a una ruptura con la ciudad heredada, o a la reproducción de un tipo de configuración metropolitana en el que, para decirlo con las palabras de Aglietta, en lo fundamental, “lo que existía sigue

existiendo”. Como lo indica el título del trabajo, el análisis que aquí se realiza busca aportar elementos de juicio en favor de esta segunda interpretación.

Con este propósito, observaremos las transformaciones que han afectado al Área Metropolitana de Santiago (AMS<sup>1</sup>) durante el período de sostenido y elevado crecimiento económico vivido entre los años 1985 y 1998<sup>2</sup> bajo los efectos de la reestructuración y de la globalización. En lo fundamental, luego de esbozar algunos aspectos de las transformaciones experimentadas por la economía chilena en el período indicado, analizaremos sus efectos en la formación de una nueva base económica metropolitana, en las tendencias locacionales de las principales actividades que la conforman, y, en la consecuente recuperación del crecimiento metropolitano. A partir de allí, y, teniendo presente las consecuencias de las políticas de liberalización y de desregulación que signaron a la gestión urbana en este período, se caracterizarán los cambios que se observan en tres dimensiones de la metrópoli emergente (Esquema 1): en primer lugar, en la modalidad de expansión metropolitana y, por consiguiente, en la morfología resultante de la metrópoli (efectos morfológico-territoriales); en segundo lugar, en la organización y situación social de la aglomeración (efectos socio-territoriales); y, en tercer y último término, en la estructura física de la metrópoli, como consecuencia de los impactos provocados por un conjunto de nuevos artefactos urbanos cuya irrupción puede asociarse a los avances de la globalización (efectos físico-territoriales).

ESQUEMA 1



## EL NUEVO ESCENARIO ECONOMICO Y SOCIAL

### Reestructuración y Transformaciones Económicas y Sociales

La reestructuración impulsada desde el golpe militar de 1973 –y, especialmente, a partir de 1975, cuando se adoptó un consistente conjunto de políticas de liberalización y desregulación– estuvo orientada básicamente a tratar de dismantelar el aparato institucional y productivo establecido en el período en que habían imperado las políticas de corte keynesiano y a sentar las bases de un nuevo modelo de crecimiento. Bajo este nuevo enfoque, desde mediados de la década de los 80, una vez transcurridos los años más duros de la reestructuración y ya restablecidos los principales equilibrios macroeconómicos, comenzó una etapa de fuerte crecimiento, con tasas que alcanzaron un promedio de 6.6% entre 1984 y 1989, para elevarse a 7.4% entre 1990 y 1998, período en el que también se registró un importante crecimiento del sector industrial.

La transformación de la estructura económica nacional ocurrida en estos años se reflejó en una caída de la contribución de los sectores agrícola e industrial a la generación de empleos: en tanto entre 1986 y 1996 el empleo agrícola descendió desde el 20.6% al 15.4%, la industria, cuya mayor contribución corresponde al período de auge de la industrialización sustitutiva cuando llegó a generar más del 30% del empleo nacional –luego de una relativa “desindustrialización” en la primera fase de la aplicación de estas políticas y pese a la posterior recuperación del crecimiento del sector– en la última década apenas ha logrado contribuir con algo más del 16% del total de los empleos. Al mismo tiempo se produjeron cambios importantes en el sector servicios, donde el crecimiento de los empleos generados por las actividades de transporte y comunicaciones, comercio y servicios financieros, compensaron la caída del empleo público ocasionada por las políticas de desburocratización que formaron parte de la reforma del Estado. Estos cambios acentuaron aún más la tendencia a la urbanización del empleo, iniciada en el período de auge de la industrialización sustitutiva.

Así mismo, la dinámica económica que se fue perfilando al avanzar la reestructuración y la globalización estuvo asociada a sustanciales cambios en las condiciones generales de funcionamiento del mercado laboral y tuvo importantes efectos sobre la evolución del empleo y la estructura ocupacional. Estos cambios estuvieron condicionados por las medidas adoptadas por el Gobierno Mi-

litar con el propósito de dismantelar el conjunto de arreglos institucionales sobre relación salarial establecidos en el período anterior, medidas que culminaron con la sanción, en 1979, de un Código de Trabajo estructurado en función de criterios de liberalización y flexibilización de los mercados laborales, cuyas disposiciones básicas han permanecido vigentes desde entonces.

Con este marco institucional desregulado como telón de fondo e impulsado por el elevado crecimiento observado desde mediados de la década de los 80, se produjo un significativo aumento de la generación total de puestos de trabajo, que se concretó en la creación neta de más de 1.400.000 empleos durante el período 1986-1996, lo que incidió en una caída de la tasa de desempleo desde 10.4% en 1986 a 5.4% en 1996 (OIT, 1998). Este proceso fue acompañado por un sostenido aumento del ingreso per cápita, que se elevó desde 1.360 a 5.151 dólares entre 1985 y 1997, que se tradujo en un sustancial aumento del ingreso de los hogares y, consecuentemente, en una progresiva dinamización del mercado interno.

En este contexto, la situación social chilena experimentó importantes mejoras a lo largo de estos años, como lo indica, ante todo, el que entre 1987 y 1998 se haya registrado una significativa reducción de los niveles nacionales tanto de pobreza como de indigencia, disminuyendo los primeros desde 45.1% del total en 1987 a 21.7% en 1998, en tanto que en el mismo lapso la población en situación de indigencia, se redujo desde 17.4% a 5.6%. En el mismo sentido, se observa que, al consolidarse la recuperación económica, Chile registró avances significativos en su nivel de desarrollo, como lo muestran las evaluaciones sobre Desarrollo Humano, que para 1998 lo ubicaban en el segundo lugar, después de Argentina, entre las economías emergentes latinoamericanas (PNUD, 2000).

No obstante el mejoramiento general que expresa la mayor parte de estos indicadores, la informalidad y la precarización permanecieron como atributos significativos del mercado de trabajo chileno. En lo que se refiere al primer aspecto, se observó una persistente importancia de la ocupación informal en la estructura del empleo, puesto que no, obstante las elevadas tasas de crecimiento económico y el buen desempeño del mercado laboral, el mismo continuaba incluyendo el 39.5% del empleo total del sector (servicio doméstico incluido) en 1996, lo que resulta importante al momento de evaluar la situación general del mercado laboral, habida cuenta que los hogares más pobres están sobrerrepresentados en este sector (OIT, 1998:94-96).

En cuanto a la flexibilización de los contratos de trabajo, los resultados de una encuesta laboral a empresas realizada a comienzos de 1998 permitió comprobar que “3 de cada 10 trabajadores, contratados directamente o subcontratados, tienen trabajo temporal y sólo una cuarta parte de los nuevos contratos es de carácter indefinido” y que “la composición de las nuevas contrataciones (las que se produjeron durante los 12 meses anteriores a la encuesta) ratifica el dato sobre la preeminencia de los contratos temporales sobre los indefinidos. Del total de las nuevas contrataciones sólo el 24% fueron contratos indefinidos (...)” (ENCLA, 1998:5). Este porcentaje resulta excesivamente elevado, especialmente si se considera que al ser esta una encuesta a empresas, ella no incluye al sector informal.

Pese al elevado crecimiento económico alcanzado en este período y la intensificación de las políticas sociales impulsadas por los gobiernos democráticos, no fue posible modificar sustantivamente el patrón de desigualdad social heredado, en el que coexisten sectores sociales que experimentan una movilidad social ascendente y una mejora apreciable en sus condiciones de bienestar, con un importante sector de trabajadores con empleo precario y grupos marginales con escasas posibilidades de mejorar su ubicación en el espectro social. Ello se refleja en el hecho de que no se observen indicios importantes de reversión en la regresiva distribución del ingreso heredada<sup>3</sup> (Cuadro 1), lo que hace que Chile continúe apareciendo como uno de los países con peor distribución del ingreso en América Latina (Cowan y De Gregorio, 1996).

En todo caso, también debe tenerse en cuenta que, si se considera la distribución del ingreso monetario que incluye los subsidios estatales debidos a las políticas sociales, la desigualdad entre los sectores de mayores y

menores ingresos tiende a disminuir en forma importante. En este sentido, Cowan y De Gregorio (1996:30) ya habían comprobado que “la política fiscal, a través del gasto público en educación y salud, ha tendido a compensar de manera creciente la desigual distribución del ingreso”. Más recientemente, un estudio realizado por Contreras y Bravo para el período 1990-96, concluye que, cuando se consideran como ingresos las políticas sociales impulsadas por el gobierno, la desigualdad entre el 20% más rico y el 20% más pobre se reduce en forma significativa (*El Diario*, 27 octubre 1999).

### Reestructuración, Inserción Externa y Globalización

Los elementos de juicio mencionados hasta aquí avalan la conclusión de que, no obstante el handicap que se deriva de la reducida dimensión de su mercado interno, en este período Chile dio pasos importantes en materia de crecimiento, desarrollo humano y mejoría de las condiciones generales de vida de su población, aún cuando sin lograr alterar significativamente su regresiva distribución del ingreso. En este cuadro, como consecuencia de los avances alcanzados en la modernización capitalista del país, se fue produciendo una sostenida profundización de la inserción de la economía nacional en una economía-mundo que ya se encontraba en progresiva e incontenible globalización. Este aspecto tiene una importancia fundamental en la reactivación del crecimiento metropolitano en torno a la ciudad de Santiago.

Los cambios operados en el comercio exterior y en la inversión directa extranjera (IDE) permiten una primera aproximación a la magnitud de los cambios en el nivel de inserción externa de la economía chilena: entre 1982 y

**CUADRO 1**  
Distribución del Ingreso Autónomo de los Hogares por Decil del Ingreso  
Autónomo per cápita del Hogar (1)  
Chile – 1990-1998

Decil (2)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total	9+10/ 1+2
1990	1,4	2,7	3,6	4,5	5,4	6,9	7,8	10,3	15,2	42,2	100,0	14,0
1992	1,5	2,8	3,7	4,6	5,6	6,6	8,1	10,4	14,8	41,9	100,0	13,2
1994	1,3	2,7	3,5	4,6	5,5	6,4	8,1	10,6	15,4	41,9	100,0	14,3
1996	1,3	2,6	3,5	4,5	5,4	6,3	8,2	11,1	15,5	41,6	100,0	14,6
1998 (3)	1,2	2,5	3,5	4,5	5,3	6,4	8,3	11,0	16,0	41,3	100,0	15,5

Fuente: MIDEPLAN (1999), Encuestas CASEN.

(1) Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

(2) Deciles contruidos a partir del ingreso autónomo per cápita del hogar.

(3) Cifras preliminares.

1997, las exportaciones de bienes pasaron de 3.710 a 16.923 millones de dólares, en tanto que las importaciones evolucionaron desde 3.643 a 18.218 millones de dólares. En ese mismo período, la IDE creció en forma persistente: mientras la acumulada entre 1974 y 1989 llegó a un total de US\$ 5.105 millones, la correspondiente al lapso comprendido entre los años 1990 y 1998 alcanzó a los US\$ 24.594 millones. Esta evolución ha llevado a que la relación entre IDE y PIB, para cada año entre 1990 y 1996, sea la más elevada entre las economías emergentes, grandes y medianas, latinoamericanas (Cuadro 2).

Por otra parte, al mismo tiempo que se observaba una creciente conglomeración del capital en torno a grupos económicos de gran diversificación horizontal, que aglutinaban una amplia gama de los rubros que mostraron mayor dinamismo en este período, también avanzó con fuerza la transnacionalización del aparato productivo chileno, donde actividades claves como minería, comunicaciones, electricidad, etc., rápidamente lograron contar con una alta participación de capital extranjero y donde muchas de ellas terminaron por quedar totalmente bajo su control directo. Este fenómeno continuó intensificándose a medida que el nuevo modelo se fue consolidando, afectando no solamente a actividades como las mencionadas, sino también a un número cada vez mayor de las empresas orientadas a la exportación, así como a los servicios más vinculados al sector globalizado de la economía (especialmente, servicios bancarios y financieros, comercio, transporte, turismo, etc.). En este

período también se incrementaron en forma sustantiva las inversiones chilenas en el exterior, especialmente en países vecinos como Argentina y Perú, lo que aparece como otra manifestación de dicho proceso de creciente inserción externa.

En esta dirección, resulta importante comparar el nivel de inserción en la nueva dinámica capitalista globalizada de este país con el de otras economías emergentes medianas y grandes de la región (Cuadro 2). A este respecto, ante todo, merece destacarse el hecho de que Chile aparezca desde hace varios años como el país latinoamericano mejor ubicado en distintos rankings de competitividad (tanto en el realizado por el *World Economic Forum*, como en el del *International Institute for Management Development*). Lo mismo ocurre con las evaluaciones de riesgo-país realizadas por las más importantes calificadoras internacionales en esta materia, donde Chile continúa detentando la mejor calificación en el ámbito latinoamericano.

Otro indicador relevante en la misma dirección es el relativo al número de empresas chilenas incluidas entre las 90 latinoamericanas que, en 1997, cotizaban acciones en la Bolsa de Valores de Nueva York, a través de los American Depositary Receipts (ADRs), que entonces superaba al correspondiente al de los restantes países considerados. Este indicador parece especialmente importante si se considera que es, justamente en el plano de la integración financiera mundial, donde se verifica una de las dimensiones fundamentales de la globalización.

**CUADRO 2**  
Indicadores de Inserción Internacional en  
Economías Emergentes Latinoamericanas Grandes y Medianas  
1990-1998

Países	1 Competitividad 1998	2 Riesgo-País 1998	3 IDE como % del PIB 1990-96	4 Part. 500 "América Economía"	5 Part. 200 "Business Week" 1998	6 Part. 90 ADR 1997	7 Poder de Compra 1996
Argentina	36	BB	1.58	73	8	16	194.6
Brasil	46	B+	0.47	243	27	21	438.7
Chile	18	A-	2.30	32	9	22	44.4
Colombia	47	BBB-	1.78	27	1	-	55.8
México	32	BB	1.74	102	22	21	175.0
Perú	37	BB	1.58	5	1	5	43.2
Venezuela	45	B	1.44	13	2	5	53.9

**Fuentes:** 1) Ubicación en el ranking de competitividad 1998: *World Economic Forum*, 1998 (El Mercurio, Santiago, 10/junio/1998); 2) Evaluación Riesgo-País a largo plazo según *Standard & Poor's* (América Economía, 6/mayo/1999); 3) Inversión Directa Extranjera como porcentaje del PIB, 1990-96: CEPAL, 1997; 4) Empresas incluidas en ranking de América Economía: América Economía, noviembre 1997; 5) Empresas incluidas en "The Top 200 Companies of Emerging Markets" del *Business Week*: *Business Week*, Latin American Edition, July 13, 1998; 6) Participación en los 90 ADR latinoamericanos de mayor patrimonio bursátil: América Economía, noviembre 1997; 7) Poder de compra en América Latina en 1996 en US\$ miles de millones: *Strategy Research Corporation*, *Latin American Market Planning Report* (América Economía, diciembre 1997).

Complementariamente, también puede mencionarse la relativamente alta cantidad de empresas chilenas incluida en diversos rankings realizados al respecto (por ejemplo, las 500 mayores latinoamericanas de *América Economía* y las 200 “top” de los países emergentes de *Business Week* (Cuadro 2), lo cual constituye un reconocimiento de la importancia relativa que han ido adquiriendo estas empresas en el ámbito del desarrollo capitalista periférico globalizado.

En su conjunto, los indicadores considerados dan una idea sobre el nivel de inserción-articulación en la dinámica globalizada lograda por este país luego de más de dos décadas de aplicación de la estrategia de liberalización y apertura y, también, sobre los avances en términos de modernización capitalista logrado por una parte importante de su aparato productivo. El conjunto de cambios estructurales resultantes de este proceso, que se caracteriza por la desaparición, aparición y/o transformación de un cúmulo de actividades y funciones económicas, hace posible hablar de la formación de una nueva base económica esencialmente urbana. ¿Cuál ha sido la incidencia de estas transformaciones sobre la estructura territorial nacional y, en particular, sobre el AMS? Desde la perspectiva de este trabajo, nos interesa centrar la atención en las implicancias del hecho de que las preferencias locacionales de buena parte de las principales nuevas actividades y funciones, surgidas al amparo de la reestructuración productiva y de la globalización, establecieron condiciones propicias para que se desencadenase un nuevo ciclo de crecimiento y expansión metropolitana.

En ese sentido, una de las hipótesis centrales de este trabajo es que esta nueva fase de crecimiento y expansión del AMS está condicionada por la forma en que la inserción-articulación en la dinámica global incidió en la redefinición de la naturaleza de las actividades y funciones de su base económica, y también, por como las tendencias locacionales predominantes entre estas actividades y funciones están asociadas, principalmente, a diversos factores o condiciones existentes y ofrecidas por el AMS, que hacen que ella termine ejerciendo una mayor atraktividad que otras partes del territorio. En lo fundamental, esta atraktividad es ejercida sobre las principales actividades/funciones articuladoras entre la economía nacional y la global, así como sobre una parte relevante del nuevo aparato productivo capitalista. En otras palabras, el nuevo impulso al crecimiento metropolitano resulta fundamentalmente de la marcada preferencia de

las actividades más representativas del nuevo poder económico conformado al ritmo de la globalización (donde los grandes grupos económicos y las empresas transnacionales juegan un papel central) por localizarse en esta parte del territorio nacional (de Mattos, 1995).

### NUEVAS TENDENCIAS LOCACIONALES Y RECUPERACIÓN DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO

Fue desde mediados de la década de los 80 cuando se empezaron a observar indicios de un retorno de las tendencias a la concentración económica y demográfica en torno a Santiago. Ya se habían producido entonces los principales cambios en la base económica metropolitana, donde luego de la desaparición de numerosas industrias no competitivas en una economía abierta, había comenzado la irrupción y el crecimiento de un conjunto de actividades vinculadas tanto a la dinámica globalizada, como a los requerimientos de un mercado interno en expansión. En lo fundamental, este proceso se materializó en una pérdida de importancia relativa de la industria en la respectiva estructura productiva, tanto en su contribución al PIB (Cuadro 3) como al empleo, y por un sostenido crecimiento de los servicios, entre los que el comercio, el transporte, las comunicaciones y los servicios financieros aparecieron como los componentes más dinámicos. Si bien los servicios ya tenían una alta presencia en la estructura productiva del AMS en el período anterior, su participación continuó aumentando ahora bajo los efectos de la reestructuración, adquiriendo mayor relevancia algunos de los componentes más fuertemente vinculados a la dinámica globalizada.

Fue a impulsos de esta economía urbana predominantemente terciarizada que se produjo la recuperación y

**CUADRO 3**  
Cambios en la Estructura del PIB  
Chile – 1960-1996

Sector	Promedios Trienales					
	1960-62	1970-72	1980-82	1985-87	1990-92	1994-96
<b>País</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Agropecuario,						
Pesca y Minería	3,7	3,0	3,9	4,1	4,2	3,7
Industria	26,3	26,8	20,8	21,2	21,6	20,8
Construcción	8,0	5,9	6,2	4,7	5,6	5,5
Servicios	61,9	64,3	69,0	69,8	68,7	69,9

Fuente: Elaborado con base en CIEPLAN/SUBDERE y Banco Central.

**CUADRO 4**  
**Participación RMS en PIB y PIB Industrial**  
**Chile – 1970-1996**

Años	PIB Chile	PIB Industrial
1970/72	47,8	51,0
1975	42,3	43,2
1980	44,9	44,0
1985	42,1	43,5
1990	45,1	48,9
1996	47,7	51,6

Fuente: CIEPLAN/SUBDERE (1995) y Banco Central de Chile.

afirmación de una nueva fase de crecimiento y expansión metropolitana, básicamente condicionada por los requerimientos locacionales de las más importantes actividades que la conformaban. Entonces la tendencia a la concentración productiva en la RMS fue adquiriendo fuerza, con lo que logró recuperar e, incluso, en algunos casos, superar los niveles de concentración productiva que había mostrado en la fase culminante de la industrialización sustitutiva. Esto puede apreciarse a través de la evolución tanto del PIB total, como del PIB industrial de la RMS, que muestra una trayectoria en forma de U (Cuadro 4), en la que ambos indicadores, luego de una importante caída al comenzar la reestructuración, llegan a su punto más bajo hacia mediados de esta década, para volver a crecer a partir de allí, hasta alcanzar valores equivalentes a los más altos del pasado.

Esta trayectoria indica que en la primera fase del proceso de reestructuración, junto a la declinación de buena parte de los componentes del viejo aparato productivo del AMS, se produjo un mayor crecimiento de otros lugares que contaban con ventajas comparativas para la producción y procesamiento de recursos naturales exportables, lo que pareció confirmar circunstancialmente las previsiones del discurso que anticipaba una mayor dispersión territorial de las actividades productivas. A ello se sumó el hecho de que como, en el pasado, la industria sustitutiva se había localizado mayoritariamente donde se encontraba la parte cuantitativa y cualitativamente más importante del mercado interno, esto es, en la aglomeración principal del país, su declinación afectó en mayor grado al AMS y a su entorno de influencia directa que a otros lugares del territorio nacional.

Sin embargo, al iniciarse una fase de elevado y sostenido crecimiento y producirse la formación de la nueva base económica –donde, como ya hemos señalado, los servicios comenzaron a adquirir una creciente importancia- se

establecieron condiciones favorables para una nueva fase de crecimiento productivo metropolitano. Entonces, se pudo observar que las empresas vinculadas a la parte más moderna y dinámica de esta nueva base económica –en busca de condiciones propicias a un mayor crecimiento de la productividad y de la rentabilidad– volvían a mostrar una marcada preferencia por localizarse en la principal aglomeración urbana del país. Esta tendencia locacional respondió a la existencia de un conjunto de factores que otorgaron al AMS una *atractividad*<sup>4</sup> superior a la que poseían los restantes centros urbanos. En lo fundamental, esa mayor atractividad se puede atribuir a la presencia en este lugar de:

- mejores y más expeditos sistemas de comunicaciones, capaces de permitir contactos cotidianos fluidos con empresas relacionadas en distintos lugares del entorno global (red integrada de comunicaciones con el exterior, aeropuerto internacional de primer nivel, amplia disponibilidad de vuelos hacia otros nodos de la red global, etc.);
- actores de equivalente rango jerárquico, dado que para las cúpulas de los grandes grupos y empresas que se consolidaron en esta fase, fue un importante handicap tener una localización distante del lugar donde se concentraba la mayoría de las otras del mismo nivel;
- condiciones para una más fluida comunicación directa cotidiana (face to face), formal e informal, entre las personas vinculadas a las tareas más modernas e innovadoras, que permiten potenciar los “beneficios creativos de la proximidad” (Reich, 1991);
- oferta diversificada y eficiente de servicios especializados de punta, imprescindibles para el desarrollo de las actividades de otras empresas industriales y de servicios que pugnaban por asegurar una presencia competitiva en los mercados globales;
- tejido productivo más amplio y diversificado, en el que las nuevas actividades –en especial, las industriales– podían contar con la existencia y proximidad de los otros tipos de productores requeridos para concretar los eslabonamientos considerados por sus respectivos procesos productivos y para materializar las respectivas subcontrataciones;
- mercado amplio y diversificado directamente accesible, tanto de compradores como de proveedores;
- amplia disponibilidad de recursos humanos, tanto calificados como no calificados, donde los del primer tipo han venido adquiriendo una importancia creciente.<sup>5</sup>

La atractividad ejercida por factores de esta naturaleza involucró tanto a las actividades a cargo del comando de la



gestión y la coordinación de la parte central del proceso de acumulación, como también a las ramas más modernas y dinámicas de los servicios y de la industria. ¿Qué nos indica la evidencia empírica a este respecto? En primer término, que fue en el AMS donde se establecieron las más importantes funciones de dirección general, planificación y control del aparato productivo emergente, esto es, el comando de la gestión y la coordinación del proceso de acumulación y de las actividades centrales de enlace y articulación de la economía nacional con la global. Por consiguiente, prácticamente la totalidad de las sedes corporativas centrales de los principales grupos económicos y grandes empresas están localizadas en el AMS y, principalmente, en su área central, aún cuando en los últimos años se ha comprobado una importante tendencia a desplazarse hacia otras comunas del oriente de la ciudad.

Por las mismas razones, también es en el AMS donde están ubicadas las sedes corporativas y oficinas centrales de la enorme mayoría de las empresas transnacionales que operan en el país y cuyos edificios corporativos constituyen hitos relevantes del paisaje urbano emergente. Directamente correlacionado con ello, también se puede comprobar que tiene su localización en este lugar, la totalidad de las más importantes sedes centrales de las asociaciones corporativas de la empresa privada, como es el caso de las relacionadas con la producción, el comercio, la industria e, incluso, la agricultura y la minería. A ello cabría agregar todavía, el hecho de que es en el AMS donde tiene su sede la cúpula del aparato burocrático de un Estado aún escasamente descentralizado.

Es así que, luego de la crisis de 1982-83, al intensificar su condición de área principal de localización de las funciones de articulación y operación de las relaciones entre el aparato productivo nacional, el AMS reafirmó su condición de principal nodo chileno de la red global de ciudades; de esta manera, pasó a cumplir, a su escala, un papel equivalente al de una ciudad global (Sassen, 1991), reforzando su condición de lugar privilegiado para la localización de las actividades más directamente vinculadas con la dinámica de la globalización, con todas las consecuencias que esto tiene en materia de eslabonamientos productivos y de generación de empleos.

En segundo término, también los servicios más modernos y con mayor vinculación a las actividades globalizadas tendieron a localizarse preferentemente en el AMS, lo cual corresponde a un comportamiento de carácter universal<sup>6</sup> que indica que los servicios tienen una marcada propensión a organizarse en forma centralizada y a concentrarse en las

áreas metropolitanas principales, en todos los países donde han avanzado los procesos de terciarización (Bailly y Coffey, 1994). A este respecto en particular cabe destacar que prácticamente la totalidad de la cúpula de las actividades y funciones del sistema financiero está localizada en AMS, lo que involucra a todas las casas matrices de los bancos nacionales, las sedes centrales de los bancos extranjeros y las sedes de las instituciones financieras transnacionales, así como de los fondos de pensiones y de las empresas de seguros. A ello cabría agregar que es en este lugar donde se realiza alrededor del 97% de las operaciones del mercado de valores, a través de la Bolsa de Comercio de Santiago y de la Bolsa Electrónica, lo que opera como un verdadero imán para la localización de otros servicios financieros en su proximidad física.

Por otra parte, también se encuentra localizada en el AMS la parte más moderna de los otros servicios al productor (asistencia jurídica, consultoría, publicidad, "marketing", informática, etc.), cuyo crecimiento y diversificación se produjo al unísono con la reconversión y recuperación industrial. Esta concentración de servicios, a su vez, ha impulsado la creación en este lugar de una infraestructura para actividades conexas (como centros para eventos internacionales, hoteles, restaurantes, etc.), así como el desarrollo de actividades orientadas a la capacitación empresarial de más alto nivel. Además, también muestran el mismo comportamiento locacional los servicios vinculados directamente a actividades y productos globales, cuya irrupción y generalización se intensificó rápidamente bajo el efecto combinado de la apertura externa y la recuperación económica. A ello se suma que, dada la fuerte concentración territorial de la parte más solvente del mercado interno en la RMS, en cuya área de influencia directa reside más del 50% de la población nacional, sea aquí donde se instalaron, exclusiva o predominantemente, numerosas actividades destinadas a la comercialización de un diversificado conjunto de productos y servicios globales, incluyendo desde los últimos avances en materia de nuevas tecnologías y lo más sofisticado de la moda y la alta costura, la hotelería, la gastronomía, etc., hasta una variada oferta de establecimientos de comida rápida.

Finalmente, se puede comprobar que los establecimientos manufactureros también mostraron una recuperación de su propensión a localizarse mayoritariamente en el AMS, lo que fue más acentuada para el caso de las ramas industriales con un dinamismo superior al promedio (de Mattos, 1996; Riffo y Silva, 1998). Para este período, los indicadores de

concentración territorial disponibles para la industrias de más de 10 trabajadores, muestran que la RMS continúa siendo el lugar que genera el mayor volumen de ocupación media industrial del país: 55% del total en 1985 a 55.5% en 1997; por su parte, las cifras correspondientes al valor agregado industrial documentan un aumento más fuerte de la participación de la RMS, la que, en 1985, generaba el 36,5% del mismo, para aumentar al 45.8% en 1997.

Por lo tanto, al culminar el proceso de reestructuración en Chile, el AMS se ha constituido en el lugar en que se ha emplazado la mayoría de las actividades de mayor jerarquía de la nueva base económica urbana:

- el comando del nuevo poder económico (que incluye a los principales grupos económicos y a las empresas multinacionales que operan en el país), incluyendo las funciones de enlace con la economía mundo;
- la cabeza y las principales actividades del sector terciario moderno, en el que destacan los servicios a la producción;
- la parte más avanzada y diversificada del mercado de productos globales; y
- un porcentaje mayoritario de la nueva industria y, en particular, de la más dinámica y con mayor capacidad innovadora.

La localización conjunta de estas actividades en el AMS ha conformado una base económica de continuado dinamismo en la que se sustenta un mercado metropolitano de trabajo que reúne la mayor parte de los empleos de más elevada remuneración del país. La presencia de este mercado se ha traducido en una creciente demanda por nuevos productos o artefactos urbanos, cuya realización también ha contribuido a dar mayor impulso al crecimiento metropolitano; tal es el caso de edificios con equipamiento avanzado (“edificios inteligentes”) tanto para actividades empresariales como comerciales y residenciales, edificios y equipos de alto estándar para la educación y la atención de la salud, especialmente para sectores de ingresos altos y medios-altos, sistemas de comunicaciones y de transportes modernos y eficientes, infraestructura para un comercio diversificado y especializado, aeropuerto internacional de primer nivel, etc., cuya materialización está incidiendo en una acentuación de la brecha entre esta aglomeración y el resto de las ciudades nacionales.

En síntesis, al irse articulando la parte más importante del aparato productivo nacional en un vasto conjunto de redes globales financieras, productivas, tecnológicas, culturales, etc., Santiago se fue consolidando como el principal foco receptor de las principales funciones y

actividades de enlace de Chile con el resto del mundo, con lo que fue afirmando su condición de *ciudad en proceso de globalización*.<sup>7</sup> En este proceso, la profunda transformación que se produjo en su base económica otorgó un nuevo impulso a su crecimiento económico y expansión metropolitana. A su vez, esa nueva base económica metropolitana, al mismo tiempo que se constituyó en la plataforma básica que impulsó una mejor articulación de Santiago en la red mundial de ciudades, ha operado como un foco de atracción para la localización de nuevas inversiones y actividades, no solamente en el AMS, sino también en el país en su conjunto, por lo que la continuidad de su crecimiento aparece como un factor importante para el de todo el país en el contexto de la economía globalizada.<sup>8</sup> En esta dinámica, puede preverse que, en la medida en que Chile continúe creciendo y avanzando en su modernización capitalista y globalización, seguramente, el papel de Santiago como nodo secundario de la nueva estructura territorial que caracteriza al capitalismo global continuará fortaleciéndose.

### **METROPOLIZACION EXPANDIDA: HACIA UNA METROPOLI-REGION**

¿Cómo se han materializado las tendencias al crecimiento metropolitano en este nuevo escenario? ¿Qué diferencias se perciben en las formas actuales de expansión metropolitana con respecto a las del período anterior? En lo fundamental, parece importante destacar ciertos rasgos que si bien no pueden considerarse como estrictamente novedosos, pues algunos de ellos ya habían comenzado a manifestarse en el período precedente, su intensificación y generalización es lo que podría considerarse como *lo nuevo* de la actual fase de metropolización:

- acentuación incontrolable de la tendencia a la suburbanización, con la formación de un periurbano difuso, de baja densidad, que prolonga la metrópoli en todas las direcciones en que ello es posible;
- afirmación de una estructura metropolitana polarizada y segregada, donde la estratificación social tiene una perfecta lectura territorial;
- irrupción de un conjunto de nuevos artefactos urbanos, con gran capacidad para (re)estructurar el espacio metropolitano.

#### **Suburbanización y Metropolización Expandida**

Cuando hacemos referencia al tema relativo a metropolización y suburbanización, resulta importante

tener presente que estos no son fenómenos nuevos en el crecimiento de Santiago, puesto que ya se habían manifestado con fuerza bajo el impulso de la industrialización sustitutiva, momento en que había cobrado singular impulso el proceso de expansión metropolitana. En efecto, en tanto Chile formó parte del grupo de países latinoamericanos que realizaron los primeros esfuerzos por adoptar estrategias de corte keynesiano para promover una industrialización orientada a sustituir importaciones, el avance de estos esfuerzos redundaron en una intensificación de la urbanización y de la metropolización (Hurtado, 1966; Geisse, 1983; Rodríguez Vignoli, 1993). Es así que, ya en 1960, Santiago registraba una población de 1:907.378 habitantes, que representaba al 25.9 % de la población del país. Diez años más tarde, este fenómeno comenzó a ser preocupante, como revela un importante estudio, en el que se afirmaba: “el alto grado de primacía y el rápido crecimiento relativo de la Región Central, comparada con el resto del país, corresponde, casi exclusivamente, a la primacía y desarrollo de la ciudad de Santiago. El proceso de concentración de población y actividades que ha sido especialmente intenso en las últimas décadas, ha significado que, en los últimos treinta años, la ciudad haya crecido desde un millón a tres millones de habitantes, es decir, hasta cerca de un tercio de la población nacional, en 1970, contra sólo un 18%, en 1940, y un 14% en 1920. En términos económicos, la ciudad de Santiago representa el 54% del total del valor agregado por el sector industrial, y la provincia de Santiago poco menos del 45% del producto nacional bruto (contra un 60% de la Región Central en conjunto)” (CIDU, 1972:10).

Más allá de ciertas oscilaciones, durante las últimas décadas, este proceso ha mostrado una gran persistencia y continuidad, tanto en lo que se refiere a crecimiento demográfico como territorial, con un ligero ascenso de la densidad

en el conglomerado urbano (Cuadro 5). Obviamente, desde el punto de vista de la concentración de la población, el proceso ha venido perdiendo fuerza como consecuencia, por una parte, de que a medida que se ha elevado el nivel de urbanización, han tendido a atenuarse las migraciones internas y, por otra parte, de que ha venido cayendo la tasa de fecundidad (Rodríguez Vignoli, 1993), por lo que es lógico prever que el crecimiento de la población de la aglomeración seguirá evolucionando en los años venideros en forma mucho más lenta que en el pasado.

Lo específico de este último período es que ahora la metrópoli en expansión ha tendido a desbordar y desdibujar los límites urbanos consolidados en el período anterior, en un proceso en el que a partir del núcleo original, la mancha urbana ha continuado ocupando las áreas rurales que ha ido encontrando a su paso con asentamientos urbanos y semiurbanos, producto de operaciones inmobiliarias donde los diferentes estratos sociales aparecen claramente diferenciados (Romero y Toledo, 1998). Al mismo tiempo, ha completado la plena incorporación a la mancha metropolitana de diversos centros urbanos aledaños (San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura) y ha articulado a otros a la dinámica metropolitana en calidad de ciudades satélites y/o barrios dormitorio (Rancagua, Melipilla, Talagante, Colina, Til Til, etc.).<sup>9</sup> De esta manera, *el área urbana heredada del período anterior, cuyos límites aparecían dibujados en forma más precisa y nítida, ha dado paso a una metrópoli-región, de estructura policéntrica y fronteras difusas, en persistente expansión, que ha ido adquiriendo una configuración tipo archipiélago.*

Los datos correspondientes al período intercensal 1982-1992 (Cuadro 6), documentan la dirección e intensidad de este proceso expansión suburbana a través del crecimiento y distribución territorial de la población: mientras que el

**CUADRO 5**  
Indicadores de Crecimiento  
Chile y Gran Santiago – 1940-1992

Indicadores	1940	1952	1960	1970	1982	1992
<b>Población Total</b>	<b>5:023.529</b>	<b>5:932.995</b>	<b>7:374.115</b>	<b>8:884.768</b>	<b>11:329.736</b>	<b>13:348.401</b>
Población Urbana	2:639.311	3:573.122	5:028.060	6:675.137	9:316.127	11:140.405
% Población Urbana	52,5	60,2	68,2	75,1	82,2	83,5
Población Gran Santiago	952.075	1:376.584	1:907.378	2:820.936	3:902.356	4:754.901
% Población Gran Santiago	19,0	23,2	25,9	31,8	34,4	35,6
Superficie Gran Santiago (km <sup>2</sup> )	110.17	153.51	211.65	318.41	420.80	492.70
Densidad Gran Santiago (hab x km <sup>2</sup> )	8.641,87	8.967,39	9.011,94	8.859,45	9.273,66	9,650,02

Fuente: Miranda Muñoz, 1997.

núcleo urbano central de la ciudad, asentado en la Provincia de Santiago creció prácticamente a la misma tasa que el país en su conjunto, las cinco provincias restantes de la RMS que contornean a la de Santiago, lo hicieron a una tasa ampliamente superior al promedio nacional. En particular, cabe destacar el hecho de que, *en todo el país*, las dos provincias que mostraron mayores tasas de crecimiento de la población fueron las de Cordillera (109.7%) y Chacabuco (58.9%) contiguas a la Provincia de Santiago, en tanto que la Provincia de Maipo (39.6%) solamente fue superada por el crecimiento de la de Copiapó (48.6%). Esto indica que mientras el núcleo más antiguo de la ciudad tiende a estancarse en su crecimiento demográfico, es en las áreas adyacentes donde se manifiesta con más fuerza la expansión metropolitana.

Al considerar estas tendencias, parece importante destacar que, en comparación a los ritmos de crecimiento que

se habían observado en décadas anteriores, cuando alcanzaron su mayor intensidad las migraciones rural-urbanas, ahora, este proceso se ha cumplido bajo una ralentización del crecimiento poblacional del AMS, que sólo pasó del 34.4% del total nacional, en 1982, al 35.6%, en 1992. Esto permite afirmar que la expansión periurbana se debe, ante todo, a una redistribución de la población metropolitana, en la que parte de la misma desplaza su lugar de residencia hacia áreas suburbanas y donde una parte de la superficie ocupada adquiere carácter semiurbano (nuevos asentamientos residenciales bajo la forma de “parcelas de agrado”); de esta manera, la expansión de la superficie ocupada por la mancha metropolitana ya no es tan nítida y las mediciones tradicionales del área urbana no logran establecer su verdadera magnitud.

¿Cómo se puede explicar el desencadenamiento de este tipo de dinámica urbana? ¿Qué factores han tenido mayor

**CUADRO 6**  
**Crecimiento Demográfico por Provincias (1)**  
**Chile – 1982-92 (Período Intercensal)**

Region	Menor		Alrededor		Mayor	
	Promedio Nacional (2)		Promedio Nacional		Promedio Nacional	
I			Arica	15.2	Iquique	36.1
II	Tocopilla	0.6			Antofagasta	22.0
					El Loa	19.5
III	Chañaral	6.1			Copiapó	48.6
	Huasco	10.0				
IV	Limarí	11.8			Elqui	27.0
	Choapa	11.9				
V	Quillota	13.5	Los Andes	17.0	Petorca	19.3
	Valparaíso	11.5	Aconcagua (3)	17.3		
			San Antonio	16.3		
RM			Santiago	16.7	Chacabuco	58.9
					Cordillera	109.7
					Maipo	39.6
					Melipilla	23.6
					Talagante	23.9
VI	Colchagua	10.1			Cachapoal	22.3
	Cardenal Caro	6.8				
VII	Linares	11.4	Curicó	17.2		
	Cauquenes	3.6	Talca	16.5		
VIII	Ñuble	8.7	Concepción	16.9		
	Bio Bio	12.8	Arauco	17.0		
IX	Malleco	6.2				
	Cautín	12.8				
X	Valdivia	8.5	Chiloé	15.9	Llanquihue	19.2
	Osorno	9.5				
XI			Coihaique	16.0		
XII	Magallanes	12.7				

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas, Censo Estadístico 1994.

(1) Solamente se incluyen provincias de más de 10.000 habitantes.

(2) En el período intercensal 1982-92 la población total de Chile creció en 16.8%.

(3) Incluye San Felipe.

incidencia en la intensificación de esta modalidad de expansión metropolitana? Ante todo, habría que destacar que *las políticas de liberalización económica y de desregulación de la gestión urbana jugaron un papel crucial al respecto, en la medida que las reglas del juego que de allí se derivaron, contribuyeron en forma efectiva a remover los obstáculos que las regulaciones preexistentes establecían para que se desplegara una lógica estrictamente capitalista en la producción y la reproducción metropolitana*. De hecho, la desregulación se propuso y logró desbloquear ciertas barreras que obstaculizaban las decisiones de los empresarios inmobiliarios y de las familias, cuyas preferencias y estrategias configuran la parte medular de las decisiones que dan cuerpo a la construcción de la ciudad en toda sociedad capitalista.

Complementariamente, tanto las condiciones establecidas por la apertura externa, como el progresivo aumento de los ingresos medios de las familias registrado en este período, contribuyeron a intensificar significativamente la utilización de dos productos característicos que adquirieron difusión generalizada en esta fase de la globalización: en primer lugar, el transporte automotor – en especial, el automóvil– con un enorme impacto en la ampliación e intensificación de la movilización en el espacio metropolitano y, en segundo lugar, de las tecnologías de la información, que otorgaron mayor fluidez a las comunicaciones en ese ámbito. En el aumento de la utilización de estos productos, incidió fuertemente el hecho de que, al tiempo que se elevaron los ingresos personales, los precios de los mismos mostraron una tendencia a la baja como consecuencia de la apertura externa. En lo que sigue, revisaremos como estos factores profundizaron algunas tendencias que ya se habían manifestado en el período anterior, pero que ahora logran su máxima expresión.

#### *Liberalización y desregulación urbana*

En materia de gestión urbana, los principios de liberalización y desregulación fueron formalmente incorporados en una modificación al Plan Regulador Intercomunal, sancionada por el Decreto Supremo 420 de 1979. En esta instancia, se acogieron los planteamientos realizados por Arnold Harberger, economista de Chicago asesor del Gobierno Militar, quien consideraba al mercado como el factor determinante del desarrollo de las ciudades y sostenía que “el concepto normativo de ‘límite

urbano’ era la causa del desequilibrio que conlleva la marcada diferencia entre valores del suelo urbano y rural” (Massone Mezzano, 1996:56).

Estos planteamientos fueron desarrollados, explicados y difundidos en un documento del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) de 1979 sobre los “conceptos básicos para la formulación de la política nacional de desarrollo urbano”, donde se resumían los fundamentos de la nueva modalidad de gestión urbana en los siguientes puntos:

- “es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de bienes y servicios”;
- la política debe “reconocer las tendencias del mercado como el principal indicador para determinar la cantidad de terreno que requerirá el desarrollo de las actividades urbanas y la dirección de crecimiento dominante”;
- “el perímetro de crecimiento [urbano] futuro deberá seguir las tendencias preferenciales de localización que se expresen en el mercado, sin más restricciones que las que establezca el criterio general de la preservación del bien común [...]” (MINVU, 1981:23). De esta forma, se marcó una drástica ruptura con las ideas sobre planificación urbana que se habían impuesto en los años de la posguerra, donde se contemplaba un papel activo de las políticas públicas en el control del funcionamiento y de la expansión urbana, a través de instrumentos como los planes directores, en algunos casos con regulaciones sumamente estrictas.

Si bien esta versión extremadamente apegada al libre juego de las fuerzas del mercado en la construcción de la ciudad, tuvo un corto período de aplicación –pues, ya en 1985, el mismo Gobierno Militar le introdujo importantes modificaciones por las que se intentó una conciliación entre los enfoques normativo y adaptativo de la planificación– algunos de sus criterios básicos han permanecido vigentes hasta el día de hoy. Como se reconoce en un estudio posterior, “en el Chile de hoy, la gestión urbana se desenvuelve en un doble contexto: de un lado, en el propio de una economía de mercado con grados importantes de desregulación y privatización; de otro, en el marco dado por el proceso de descentralización política” (Daher, 1996:232).

En la medida que las intervenciones e inversiones públicas directas han tendido a reducirse drásticamente, *la maximización de la plusvalía urbana se ha consolidado como el criterio urbanístico predominante, asumiendo una*

*fuerza capaz de desbordar muchas de las regulaciones aún vigentes.* Como resultado de ello se ha impuesto un proceso fragmentario de construcción de ciudad, donde las principales intervenciones urbanas surgen de iniciativas privadas aisladas, decididas en función de la rentabilidad esperada para cada una de ellas. En ese contexto, cada inversión busca la máxima utilización de cada fracción de suelo urbano dentro de lo que las regulaciones vigentes permiten.<sup>10</sup>

#### *Las estrategias y decisiones empresariales y familiares*

La aplicación de las políticas de liberalización económica y de desregulación despejaron el camino para que, tanto las estrategias empresariales como familiares pudiesen responder en mayor grado a sus respectivas preferencias e intereses. Así, *las estrategias empresariales* —que consideran al suelo metropolitano como un medio privilegiado para la valorización de sus capitales— intensificaron su incidencia en el proceso de construcción urbana. Desde el momento en que se percibió que la recuperación del dinamismo económico le devolvía al AMS su condición de sitio de localización de la parte más moderna y dinámica del aparato productivo nacional, así como de lugar de residencia de las capas sociales receptoras de mayores ingresos, estas estrategias contemplaron un incremento significativo de la inversión privada en esta aglomeración. El hecho de que la mayoría de los grupos económicos chilenos, que tuvieron un significativo crecimiento en este período, haya incorporado el rubro de los negocios inmobiliarios como un componente especial de sus actividades (de Mattos, 1995), pone en evidencia la renovada importancia que se asigna a los mismos.

Complementariamente, *las estrategias individuales o familiares*, al desplegarse en una situación en la que habían desaparecido muchas de las regulaciones que acotaban el desarrollo urbano en el período anterior, pudieron desbordar con mucho mayor facilidad los límites de la ciudad, lo que tuvo importantes efectos en la redefinición de la modalidad de expansión metropolitana. Así, por un lado, los sectores de mayores ingresos impulsados por su marcada preferencia por la vivienda unifamiliar aislada y, por otro lado, por su secular inclinación a poner la mayor distancia posible entre su lugar de residencia y aquel en que habitan los sectores populares e, incluso, ciertos sectores medios (González, Hales y Oyola, 1979), intensificaron sus desplazamientos hacia el oriente y, prin-

cialmente hacia los faldeos cordilleranos. El crecimiento de las áreas de residencia de estos sectores, que ha caracterizado sucesivas etapas de la evolución urbana de Santiago, ha estado marcado por su preferencia por las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura, a las que se ha incorporado la extensa Comuna de Lo Barnechea. A ello se suma, como expresión del deseo de evadirse de diversos problemas metropolitanos (contaminación, congestión, delincuencia, etc.), el aumento de los movimientos hacia ciertos lugares privilegiados más lejanos tanto al sur (Pirque), como al norte (Chicureo, Colina) de la ciudad, lo que ha terminado por dar un impulso adicional a la prolongación del periurbano y a una disminución general de la densidad urbana. Esta tendencia se ha concretado en la aparición de numerosos barrios y condominios exclusivos para primera o segunda vivienda, donde algunas de las denominadas “parcelas de agrado” tienden a ser concebidas según un modelo similar al de los barrios cerrados de ciertas ciudades norteamericanas, contribuyendo a intensificar la suburbanización y, de esta forma, a estimular la continuidad del fenómeno urbano-territorial del que se quiere evadir. El conjunto de estos desplazamientos hacia áreas suburbanas, se ha traducido en la reiterada violación de algunas de las disposiciones remanentes para regular el crecimiento y el funcionamiento urbanos.

A su vez, los sectores medios, en especial aquellos que en los últimos años se han beneficiado de una elevación de sus presupuestos familiares (INE, 1999), han incidido en la renovación, expansión y/o consolidación de algunos barrios tradicionales de clase media (Ñuñoa, La Reina, La Florida, Maipú, etc.) en los que todavía quedaban áreas por edificar o densificar. Al mismo tiempo, la demanda de una parte importante de los grupos de medianos ingresos por viviendas con buenos servicios urbanos, ha incidido en el éxito de la operación promovida por la Alcaldía de la Comuna de Santiago para recuperar ciertas partes de Santiago Poniente, en una suerte de proceso de “gentrificación”,<sup>11</sup> a semejanza de como ha ocurrido en muchas ciudades norteamericanas (Smith, 1996). Pero, además, estos grupos también han marcado su presencia en la demanda por emprendimientos inmobiliarios en la periferia de Santiago (o en la costa para segunda vivienda) concebidos como recintos cerrados.

Finalmente, pese al relativo éxito de la política de vivienda impulsada por el gobierno para los sectores de menores ingresos, se puede comprobar que mayoritariamente ellos han podido tener acceso a soluci-

ones habitacionales baratas, tanto en lo que concierne a diseño como a construcción, edificadas en terrenos reducidos, localizados en la periferia pobre de la ciudad, donde el precio de la tierra es más bajo. De hecho, “el Ministerio de la Vivienda o las empresas que concursan para realizar estos conjuntos habitacionales han comprado los terrenos de más bajo costo cuyas características son bastante similares a las de los terrenos invadidos en otros países: se localizan en la periferia urbana, alejados de cualquier centro de actividad, con suelos de mala calidad o con problemas como inundaciones, hundimientos, o en zonas de la ciudad poco atractivas por su cercanía a elementos urbanos molestos (basurales, pozos de áridos, plantas de tratamiento de aguas servidas, cementerios, etc.)” (Ducci, 1997:106). De tal manera, las viviendas de los pobres también contribuyeron a la suburbanización, estimulando una incesante y prácticamente incontrolada expansión de importantes áreas periurbanas.

Todo esto avala la conclusión de que los negocios inmobiliarios, al imbricarse dinámicamente con las preferencias de la población urbana, sea cual sea su nivel de ingresos, están jugando un papel fundamental en el reforzamiento de las tendencias a la suburbanización y periurbanización metropolitana.

#### *La difusión del automóvil y de las nuevas tecnologías de la información*

Sin embargo, la metrópoli que se ha ido configurando bajo el efectos de las mencionadas estrategias empresariales y familiares no podría explicarse totalmente si no se considerase la incidencia de la generalización de los vehículos automotores y las nuevas tecnologías de la comunicación, producida básicamente bajo los efectos del aumento del poder adquisitivo de una parte importante de la población y de la caída de los precios respectivos a partir de la apertura externa.

Fue así que, acompañando la reactivación económica, se produjo un vertiginoso aumento de la tasa de motorización en todo el país y, en especial, en la RMS, consecuencia de la generalización de la utilización familiar e individual del automóvil y de un fuerte aumento del equipamiento para el transporte automotor. Conforme a datos del INE, solamente en el período 1992-1996, el número de automóviles en la RMS mostró un crecimiento del orden del 42.7%; por otra parte, entre 1990 y 1997 la tasa de motorización creció desde 0.39 a 0.75 vehículos por habitante en esta Región, con lo cual el porcentaje de

hogares sin automóvil descendió desde 70.2% a 56.5% en el mismo lapso (CONAMA, 1999). Esta situación ha generado una demanda creciente por infraestructura, todavía bastante precaria en el caso de Santiago; sin embargo, aún con esta limitación, las vías y carreteras y, en especial, las autopistas existentes se han ido afirmando como los ejes que guían la expansión suburbana, acentuando una morfología metropolitana de tipo tentacular.

Por otra parte, la adopción generalizada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permitió reducir la gravitación de la distancia como factor limitante para la localización de las empresas y las familias, con lo que favoreció los emplazamientos productivos y residenciales en el periurbano. En el mismo sentido, la televisión, con una explosiva difusión hacia todos los sectores sociales, ha tendido a favorecer un mayor afincamiento cotidiano en hogares situados a distancias relativamente mayores que las que prevalecían en la ciudad más concentrada del pasado. El suministro de televisión por cable y satelital, asegurado en buena parte de los nuevos proyectos inmobiliarios periféricos para residencia de sectores de ingresos altos y medios, también contribuye al éxito de estos nuevos emprendimientos.

Todo esto indica que, la imbricación de este conjunto de factores ha estimulado una modalidad de expansión urbana que no puede considerarse como un fenómeno enteramente nuevo, sino como *la lógica y previsible culminación de una forma de urbanización capitalista, que ya había comenzado a perfilarse en la época de la industrialización sustitutiva*. En efecto, *lo que la desregulación ha estimulado y hecho posible es una forma de metropolización expandida o ampliada, de morfología policéntrica, tipo archipiélago, en la que un importante conjunto de procesos productivos, en especial los más tradicionales, así como también la población, ya no requiere concentrarse en un área compacta, aún cuando sigue aspirando a una razonable proximidad entre sí y al lugar donde se encuentran las mayores economías de aglomeración*.

#### **Mercado Metropolitano de Trabajo, Pobreza y Segregación Social**

¿Qué efectos tuvo el sostenido proceso de crecimiento vivido entre 1985 y 1998 sobre la situación y la estructura social del AMS? Seguramente la principal consecuencia de este proceso, complementado por las políticas sociales aplicadas desde 1990, fue un importante aumento, tanto

del ingreso real, como del ingreso per cápita de los hogares, al mismo tiempo que un crecimiento real tanto en el gasto de los hogares como en el gasto por persona, lo que contribuye a explicar la ya referida reactivación del mercado interno. A este respecto, los resultados de la V Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el INE en el Gran Santiago, en 1998, indican, con respecto a 1988, un crecimiento real de 87.5% en el ingreso mensual por hogar, de 100% en el ingreso mensual per cápita por hogar, de 84.2% en el gasto mensual por hogar y de 94.9% en el gasto mensual per cápita.

Además, también se verificó una disminución en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso y del gasto de los hogares (INE, 1999), pues mientras el 20% de los hogares más pobres incrementaron en términos reales su ingreso per cápita desde 4.8% a 6.3%, el quintil correspondiente a los sectores de mayores ingresos disminuyó su participación de un 56.1% a un 50.4% entre 1988 y 1997 (Cuadro 7). La información sobre el gasto por hogar muestra una evolución en la misma dirección, pues mientras la variación en el mismo período para el primer quintil fue de 111%, la correspondiente al quinto quintil fue de solamente 68%.

En este escenario, de igual forma a como ocurrió escala nacional, los niveles de pobreza y de indigencia disminuyeron significativamente entre 1990 y 1998: la pobreza se redujo desde un 33% a un 15.4% de la población de la RMS, en tanto que la indigencia descendió desde 9.6% a 3.5% (Mideplan, 1999). Al comparar la situación de esta región con la de las restantes, se comprueba que ella es una de las que presenta menores niveles de pobreza y de indigencia, dado que solamente

las regiones II y XII tienen indicadores más satisfactorios, en tanto varias de las otras regiones duplican, o casi duplican, dichos porcentajes. Por otra parte, si se analiza la tasa de la reducción de la pobreza y de la indigencia para el período 1987-1996 según datos de la Encuesta de Caracterización Socio-Económica (CASEN), se observa que para ambos indicadores la mayor reducción corresponde a la RMS, con tasas de -10.2% y -16.4% respectivamente (MIDEPLAN, 1998).

Todo ello pone en evidencia que la RMS –donde la presencia del AMS es absolutamente predominante– ha sido una de las más favorecidas por el crecimiento de estos años y que los indicadores considerados muestran que *la tendencia dominante ha sido hacia una disminución de la polarización social*. Por otra parte, estos indicadores permiten afirmar que, en este caso, por ahora no se estaría en presencia de una tendencia hacia una mayor segmentación del mercado de trabajo y que la hipótesis de que la clase media estaría siendo perjudicada por este proceso no sería válida para el país en su conjunto ni, en particular, para el AMS.

Ello no obstante, en la medida que todavía se mantiene la regresiva distribución del ingreso a la que ya hemos hecho referencia, esto tiene su correspondiente expresión en la estructura territorial metropolitana. Pese a que en la RMS los índices promedio de pobreza en general son menores que los de otras regiones –14.8% en 1996, frente, por ejemplo, a 36.5%, 33.9% y 32.5%, respectivamente, para las regiones IX (Araucanía), VIII (Bio Bio) y VII (Maule)– en términos absolutos, el número de pobres en esta parte del territorio sigue siendo el más elevado del país: 836 mil pobres y 150 mil indigentes en 1996. A ello hay que agregar que al comparar la distribución del ingreso para las distintas regiones (Cuadro 8), se puede comprobar que la polarización entre el 20% de la población de mayores ingresos y el 20% de la de menores ingresos al interior de cada una de las mismas, la de la RMS es una de las más altas del país, siendo superada solamente por las regiones de Atacama y del Bio Bio.

Esta situación de polarización social se materializa en un mapa de segregación urbana del AMS, donde es posible identificar la existencia de verdaderos “ghettos” urbanos, tanto para ricos como, especialmente, para pobres. Este mapa se hizo más nítido a raíz de las erradicaciones llevadas a cabo por el Gobierno Militar, por medio de las cuales se trasladó a la población pobre que se había asentado en el seno de barrios de ingresos altos y medios, hacia lugares homogéneamente pobres (Dockendorff,

CUADRO 7

Distribución del Ingreso y del Gasto de Hogares  
según Quintiles de Ingreso Per Cápita  
Gran Santiago – 1987-1997

Quintiles	En %			
	Distribución del Ingreso		Distribución del Gasto	
	1987-1988	1996-1997	1987-1988	1996-1997
<b>Todos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
1	4,8	6,3	7,6	8,8
2	8,6	10,0	10,9	12,4
3	11,9	13,6	13,7	14,8
4	18,6	19,6	19,6	20,0
5	56,1	50,4	48,2	44,0

Fuente: INE (1999).



**CUADRO 8**  
**Distribución del Ingreso Monetario Promedio Mensual de Hogares**  
**% del Ingreso Total Regional por Quintiles**  
**Chile – 1996**

Region	Quintiles					20% más rico/ 20% más pobre	En %
	I	II	III	IV	V		
Tarapacá	4,8	9,6	14,9	21,5	49,2	10,3	
Antofagasta	5,3	10,5	15,5	21,7	47,0	8,9	
Atacama	4,1	8,0	11,6	17,6	58,8	14,3	
Coquimbo	5,1	9,9	13,3	18,4	53,3	10,5	
Valparaíso	5,4	10,3	13,4	21,8	49,1	9,1	
O'Higgins	4,8	9,6	13,5	18,9	53,2	11,1	
Maule	4,7	9,0	13,3	17,9	55,1	11,7	
Bío Bío	4,2	8,1	11,8	18,5	57,5	13,6	
Araucanía	4,4	8,9	13,2	18,5	55,0	12,5	
Los Lagos	5,0	8,5	12,9	17,7	55,8	11,2	
Aisén	5,3	9,8	14,8	20,9	49,2	9,3	
Magallanes	5,4	10,3	14,0	20,5	49,8	9,2	
Metropolitana	4,3	8,0	11,6	18,8	57,3	13,3	

Fuente: Elaboración propia, MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996.

Rodríguez y Winchester, 2000). De esta manera, según datos de la Encuesta CASEN para 1996 (MIDEPLAN, 1998), mientras en las tres comunas más ricas del AMS, Providencia, Las Condes y Vitacura, los niveles de pobreza alcanzan respectivamente al 0.8%, 1.1% y 1.2% de la población, en las tres comunas más pobres, Huechuraba, Renca y Pedro Aguirre Cerda, los niveles son de 38.4%, 37.1% y 32.7%.

La política de vivienda social también ha contribuido a la persistencia de este cuadro de segregación social dado que, como ya hemos señalado, el imperativo de bajar costos por parte de las empresas privadas que tienen a su cargo la construcción de las mismas hace que, por lo general, los sectores de menores ingresos solamente puedan acceder a viviendas de baja calidad ubicadas en terrenos de menor valor, en barrios pobres situados en áreas periféricas del AMS. De tal forma, pese a los progresos realizados, todavía subsiste un cuadro general, donde los pobres continúan teniendo una importante presencia en el noticiero cotidiano de la vida metropolitana.<sup>12</sup>

La persistencia del cuadro de polarización y segregación social esbozado, en el que durante los últimos años se ha impuesto la percepción social de un incremento de la delincuencia y la conflictividad (PNUD, 1998), que comienza a tener una creciente influencia en la vida urbana en general y, en consecuencia, en la estructura y en la apariencia de la metrópoli.

## Nuevos Artefactos Urbanos y Estructuración Metropolitana

El tercer aspecto que interesa tener presente como expresión de *lo nuevo*, con relación a la metrópoli preexistente, apunta a un conjunto de hechos o intervenciones urbanas que denominaremos genéricamente como *artefactos de la globalización*, no porque su génesis pueda ser atribuida estrictamente a esta nueva fase del desarrollo capitalista, sino porque su irrupción en Chile puede explicarse por las condiciones que generaron las transformaciones producidas bajo el avance del proceso combinado de la reestructuración y la globalización. No hay duda acerca de que la mayor parte de estos artefactos ya tenían un desarrollo relevante en el período de apogeo fordista, especialmente en buena parte de las ciudades norteamericanas –aún cuando también en varias metrópolis latinoamericanas, como Sao Paulo y Bogotá– incluso con la mayor parte de los elementos y atributos que caracterizan su configuración actual, como es el caso, por ejemplo, de los denominados “shopping malls”.

Sin embargo, en el caso chileno, estos artefactos surgieron bajo el alero de la reestructuración y proliferaron a medida que este proceso se intensificó, por lo que su irrupción y desarrollo en este ámbito geográfico puede ser asociado a las condiciones que ofrecieron los avances de la globalización. Varios factores permiten explicar su difusión en el escenario urbano chileno: primero, la profundización de la inserción en la dinámica global, que ocasionó fundamentales transformaciones en la modernización y diversificación tanto del aparato productivo, como de las pautas y oportunidades de consumo; segundo, el importante aumento de los ingresos familiares y personales logrados con el mayor crecimiento, lo que impulsó una sostenida recuperación del mercado interno y estimuló la aceptación generalizada de las nuevas pautas de consumo; y, tercero, la oportunidad de ampliar y diversificar los negocios inmobiliarios a través de las inversiones en nuevas configuraciones edilicias, que se presentaban como de alta rentabilidad.

De esta manera, a partir del momento en que comenzaron a proliferar en el AMS, estos artefactos pasaron a constituirse en hitos urbanos relevantes y a jugar un papel fundamental en la estructuración de la metrópoli emergente y en la revalorización de su imagen, *vis-a-vis* las otras metrópolis en competencia en el ámbito de la red global de ciudades; desde entonces, muchos de ellos, se han ubicado como los símbolos más difundidos de esta

nueva fase de modernización, esto es, en lo que Gorelik (1997:8), haciendo referencia al caso de Buenos Aires, describe como “imágenes urbanas novedosas” o “postales de la modernización”. En el caso del AMS, en especial, cabría hacer referencia a:

**Núcleos de actividades empresariales** – entre los que se destacan los conjuntos edilicios destinados a actividades industriales y terciarias, muchos de los cuales inciden en la aparición de nuevas polarizaciones urbanas, como los *grandes megaproyectos inmobiliarios* con funciones combinadas y los *centros empresariales especializados*, algunos de ellos destinados a funciones de “back office”, por lo que pasan a competir con los tradicionales distritos centrales de negocios.<sup>13</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Ciudad Empresarial ubicada en la zona norte de Santiago, que contempla una inversión cercana a los US \$ 900 millones, en más de 100 edificios y cerca de 6 kilómetros de vialidad interna de alta calidad, la cual, en agosto de 1998, del total de 40 hectáreas en oferta, ya había escriturado el 35% de los terrenos y tenía 14 edificios terminados (*El Diario*, 6 agosto 1998).

También pueden mencionarse los parques o centros industriales, principalmente en las coronas periféricas del AMS, de los que, hacia mediados de 1998, estaban en promoción inmobiliaria un total de 34, de diverso tamaño y tipo de equipamiento, de los cuales siete se encontraban en etapa de proyecto de desarrollo (*El Diario*, 20 agosto 1998). A ellos, cabría agregar los grandes edificios corporativos inteligentes, que al tiempo que inciden en una mayor verticalización de ciertas partes de la ciudad, pasan a constituirse en verdaderos prototipos del nuevo paisaje urbano, como es el caso, por ejemplo, del World Trade Center, del Edificio de la Industria, del Edificio de Telefónica de Chile y del Boulevard Kennedy.

**Centros comerciales diversificados y/o especializados** – Impuestos por la evolución de las prácticas comerciales que cobran mayor impulso al ritmo de la globalización, como los “shopping malls”. Concebidos como verdaderos sub-centros urbanos (“town centers”), en torno a los que se articula la vida de determinados barrios o comunas, y que constituyen la mejor expresión de las nuevas modalidades de espacio público socialmente estratificado de propiedad privada. La propaganda realizada para uno de los más importantes de estos centros comerciales ilustra sobre el alcance de esta concepción y sobre el papel que se les asigna en la estructura urbana:

“Plaza Vespucio Town Center: el primer Centro de Gravedad de nuestro país. Plaza Vespucio se abre al exterior, generando espacio urbano en sus alrededores y nuevos usos que responden a los intereses de los habitantes de Santiago. Un nuevo concepto en Chile, Town Center: área central compacta creada para vivir, trabajar, comprar, comer, divertirse y satisfacer todas las necesidades en un solo lugar”. Y de inmediato enumera las novedades que irá incorporando en los próximos años, para constituirse en un verdadero “town center”: “1997, Conexión línea cinco del metro (Estación Vespucio), Centro clínico Vespucio, 1.500 estacionamientos subterráneos, ampliación del mall, gran tienda especializada. 1998, ampliación food-court, torre de oficinas, complejo multimedia, segundo complejo de cines, paseo de restaurantes temáticos. 1999, complejo financiero, gimnasio y centro de salud integral. 2000, hotel, centro de eventos, convenciones y exposiciones”.

A este tipo de configuración, cabría agregar la multiplicación de grandes superficies comerciales, tanto enfocadas hacia el consumo diversificado (super e hipermercados), como especializado, por ejemplos en artículos para el hogar (Home Center, Easy, Home Depot), para el automóvil (Movicer), etc., que en muchos casos están provocando la decadencia y/o desaparición de numerosos pequeños comercios vecinales. Por otra parte, también cabría mencionar la proliferación de los llamados patios de comida, donde se impone el culto al “fast food”, con amplia representación de cadenas globales de comida chatarra (McDonalds, Burger King, Pizza Hut, etc.), generalmente implantadas bajo el régimen de franquicias.

**Hoteles cinco estrellas y recintos para conferencias y eventos** – En este caso estamos en presencia de un tipo de artefacto en cuya multiplicación indudablemente tiene una decisiva influencia la intensificación de la inserción externa, que estimula un flujo permanente de visitantes bajo el impulso de la globalización de los negocios. Es así que, a junio de 1998, la Asociación Gremial de los Hoteleros de Chile, registraba 15 hoteles de cinco estrellas en Santiago, con 2.766 habitaciones, representando el 38% de la oferta hotelera de esta ciudad, todos ellos ubicados en cuatro comunas (Comuna de Santiago en el centro y Providencia, Las Condes y Vitacura al oriente de la ciudad) (*El Mercurio*, 2 agosto 1998).

**Configuraciones urbanas para el esparcimiento** – En este ámbito los cambios corresponden a la difusión, a escala mundial, de formas de esparcimiento asociadas a productos

vinculados a las nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la electrónica, como es el caso, por ejemplo, de los multiplex o complejos de salas cinematográficas, expresión de nuevas modalidades comerciales asociadas al espectáculo del cine, que están poniendo fin a la ya debilitada supervivencia de las salas cinematográficas tradicionales. Es así que, en 1998, los tres principales operadores multinacionales de multiplex en Chile incorporaron 99 nuevas salas de este tipo, de las cuales 68 en la RMS, cinco en otras ciudades de la región central y siete en el resto del país. (*El Mercurio*, 2 agosto 1998). A ello habría que agregar los nuevos tipos de salas de máquinas electrónicas, todavía de escasa relevancia en el AMS y la aparición de los parques temáticos de esparcimiento, según una modalidad impuesta por los complejos tipo disneylandia, como es el caso de la concepción establecida para el nuevo zoológico de La Pintana en Santiago.

**Edificios y conjuntos residenciales protegidos y segregados** – Aparecen como resultado de los intentos de los operadores inmobiliarios por dar respuesta a los nuevos requerimientos derivados de las ya aludidas estrategias individuales o familiares, donde se destaca un significativo aumento de la oferta de departamentos, orientada principalmente hacia sectores de ingresos medios y altos, concentrada fuertemente en las comunas de Providencia, Las Condes, Vitacura, Ñuñoa y Santiago, cuya multiplicación también ha contribuido a la mayor verticalización de partes importantes de la ciudad.

Al mismo tiempo, nuevos barrios y condominios cerrados y protegidos se esparcen en forma incontrolable hacia el sur y el norte del AMS, a lo que además cabría agregar la expansión hacia la zona costera, favorecida por la mejor accesibilidad desde Santiago, lograda con la terminación de la Autopista del Sol, a través de una sucesión de nuevas urbanizaciones entre Santo Domingo al sur y Concón al norte, que se han multiplicado durante los últimos años. En la misma dirección, también se ha observado que algunos segmentos de los sectores de altos ingresos, frente a ciertos problemas que afectan en mayor grado a la vivienda individual (por ejemplo, cambios en la composición familiar, aumento de la delincuencia, etc.), han optado por residir en departamentos de alto estándar y gran superficie, ubicados en barrios elegantes de partes exclusivas de la ciudad (ciertos sectores de El Golf, San Damián, Vitacura).

Este variado conjunto de artefactos, en la medida que se sitúan como las intervenciones urbanas más destaca-

das de los nuevos tiempos, inducen significativas transformaciones en la configuración de la metrópoli emergente y en la correspondiente vida urbana, por lo general con gran impacto en los lugares en que se implantan. De esta manera han valorizado nuevas áreas y han contribuido a la reestructuración de partes enteras del AMS, al tiempo que han incidido en la caracterización de la nueva imagen metropolitana. En este sentido, juegan un papel fundamental en el marketing de Santiago en la competencia interurbana latinoamericana.

## ENTRE EL COLAPSO Y LA NOSTALGIA

El análisis precedente permite concluir que los procesos de reestructuración y globalización han provocado un importante conjunto de cambios en la estructura y el funcionamiento del AMS, que se han manifestado principalmente en:

- una acentuación de la tendencia a la suburbanización, haciendo que la mancha metropolitana continúe con un proceso expansivo que no parece encontrar límites;
- la persistencia de una estructura social metropolitana polarizada y segregada, en la que se ha acentuado la tendencia a que los pobres vivan junto a los pobres y los ricos junto a los ricos y;
- una morfología metropolitana que está siendo fuertemente impactada por la irrupción de un conjunto de nuevos artefactos urbanos.

En lo fundamental, este conjunto de transformaciones puede interpretarse como la culminación de ciertas tendencias y fenómenos inherentes al proceso de construcción urbana capitalista, que ya se habían esbozado nítidamente en el pasado. En otras palabras, el conjunto de cambios producidos en este período no implica una ruptura fundamental con la ciudad heredada y parece perfectamente funcional a la afirmación de un tipo de configuración metropolitana, cuyos cimientos habían sido establecidos en el período de auge del modelo de crecimiento hacia adentro. De hecho, desde que la liberalización y desregulación lograron remover los obstáculos con los que las políticas urbanas de inspiración keynesiana habían intentado frenar la expansión metropolitana, la mancha urbana ha podido expandirse con mucho mayor libertad. Bajo esta dinámica, el modelo de ciudad de corte europeo, que ayer se había constituido en el principal referente de buena parte de las ciudades latinoamericanas y en particular de Santiago, hoy deja paso

a otro, del que Los Angeles parece suministrar el modelo más acabado.

Frente a los problemas que se han venido incubando en el seno del AMS, en los últimos años se han multiplicado las opiniones de que esta aglomeración estaría al borde del colapso, por lo que sería necesario tomar medidas para detener su crecimiento, buscando, al mismo tiempo, estimular el mayor crecimiento de otras regiones y ciudades e, incluso, eventualmente, comenzar a pensar en el traslado de la capital. Muchas de estas propuestas suelen responder a visiones nostálgicas de la ciudad del pasado, ahora idealizada en función de ciertas supuestas virtudes que, en general, no fueron igualmente valoradas en su momento. En otros casos, alienta el alegato de los regionalistas y de las comunidades regionales, clamando por una distribución territorial más equitativa de los frutos del crecimiento, en un discurso que tiende a soslayar el papel que, en el contexto de la dinámica económica globalizada, Santiago cumple con respecto al crecimiento de la nación en su conjunto.

Por lo general, en estos alegatos y discursos, se elude considerar los factores que condicionan y estimulan la acumulación y el crecimiento en esta nueva etapa del desarrollo capitalista y, en particular, a los que condicionan las decisiones de las empresas sobre su localización que, en definitiva, son el verdadero motor que sustenta este tipo de expansión metropolitana. En muchos casos, en los discursos aludidos parece estar subyacente la idea de que la concentración de empresas en el AMS, más que a una lógica económica capitalista, respondería a arbitrarios caprichos empresariales. Es este tipo de razonamiento el que permite suponer la pertinencia de propuestas utópicas que, en última instancia, sólo serían posibles bajo otra lógica económica, de naturaleza y viabilidad desconocida.

Más allá de los múltiples problemas que afectan al AMS, como a la mayoría de las grandes metrópolis en expansión, parece importante reiterar que lo que se logró con la aplicación de políticas de liberalización económica y de desregulación fue despejar el camino para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en la producción y la reproducción metropolitana. Lo que permitió llevar a su culminación ciertas tendencias que ya estaban presentes, quizás en forma más tenue, en la ciudad que se había configurado bajo el impulso de la industrialización sustitutiva. Por lo tanto, como se ha tratado de mostrar en estas páginas, lo que aparece como nuevo, aún cuando significa cambios importantes en la metrópoli heredada, en lo esencial, refuerza y profundiza

tendencias preexistentes y, con ello, asegura que lo que existía siga existiendo.

## NOTAS

Versión revisada y actualizada del artículo publicado en la *Revista Eure*, Santiago de Chile, v. XXV, n.76, diciembre 1979 (revisión enero 2000). El autor agradece la colaboración de Luis Riffo Pérez en la elaboración y análisis de algunos de los cuadros incluidos.

1. El AMS forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), que es una de las 13 regiones en que está dividido administrativamente el territorio chileno. La RMS está dividida en 5 provincias y en 51 comunas. La Provincia de Santiago, está dividida en 32 comunas, las que conjuntamente con las Comunas de Puente Alto (Provincia de Cordillera) y de San Bernardo (Provincia de Maipo) conforman actualmente el AMS.

2. El análisis de este trabajo está referido básicamente al período 1985-1998 que se caracteriza por un elevado y sostenido crecimiento económico, por lo que muchas de sus conclusiones pueden carecer de validez para los años siguientes, cuando la economía chilena fue seriamente afectada por la crisis asiática, produciéndose una fuerte caída de la tasa de crecimiento y un significativo aumento del desempleo.

3. En este sentido, Contreras (1998:315) destaca que “varias investigaciones muestran que la distribución de los ingresos en Chile es una de las más desiguales del mundo, pero que dicha desigualdad se ha mantenido relativamente estable desde una perspectiva de largo plazo.” Con respecto a la estabilidad en el tiempo de la distribución del ingreso, es importante tener en cuenta que “la conclusión de que existe una distribución estable del ingreso a través del tiempo coincide con evidencia de otros países. En un reciente informe que analiza las mediciones de la desigualdad en 108 países, se concluyó que, a pesar de que entre los países hay diferencias sustanciales en cuanto a desigualdad, los cambios distributivos a lo largo del tiempo en cualquier país son muy leves.” (Valdés, 1999:10-11).

4. Utilizamos el concepto de *atractividad* en forma equivalente al de *fertilidad* aplicado por Kampeter (1995) a los ámbitos regionales o nacionales percibidos por las empresas como más favorables para que sus capitales puedan germinar mejor, en función de la existencia de un conjunto de factores que aseguran una mayor productividad e ingreso.

5. En una Encuesta sobre Factores de Localización Industrial, realizada en 1996 entre establecimientos de los seis sectores (a cuatro dígitos CIUU) de mayor dinamismo, ubicados en las seis regiones más industrializadas de Chile, uno de los factores destacados para explicar la preferencia por la RMS, fue la mayor disponibilidad de profesionales y gerentes de esta Región (de Mattos, Riffo y Reyes, 2000).

6. Como señala Saskia Sassen, “la combinación de la dispersión geográfica de las actividades económicas y la integración de sistemas que constituyen la base de la era económica actual ha contribuido a la creación o ampliación de funciones centrales, en tanto que la complejidad de las operaciones ha llevado a un aumento de la demanda de servicios sumamente especializados” (Sassen, 1997:2).

7. Para una metrópoli de la periferia capitalista, como es el caso de Santiago, antes que de ciudad global, parece más apropiado hablar de ciudad en proceso de globalización (“globalizing city”) como proponen Marcuse y van Kempen (2000).

8. En este sentido parece pertinente la afirmación de Marcial Echenique en el sentido de que “Santiago tiene el 40% de la población del país, el 50% de su industria, el 75% de los servicios importantes que generan riqueza ... ¿se puede detener todo eso? Si Santiago se paraliza, las inversiones extranjeras que llegan no se irían a Valparaíso o a Concepción. Se irían a Buenos Aires o Sao Paulo. A ciudades más eficientes” (*La Tercera*, 30/agosto/1998).

9. A este respecto, el Ministro de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), afirmó que “el objetivo de la tarea del MINVU [...] es que estas nuevas personas [los 3 millones de habitantes que se irán incorporando al AMS en el futuro] no se localicen en Santiago, sino que vayan a otras futuras áreas de desarrollo urbano, como Talagante, Melipilla, Cordillera o Maipo, en un escenario de posibles nuevas ciudades donde muchas están todavía por determinar” (*El Mercurio*, 14 agosto 1998).

10. En esta situación, por ejemplo, ha proliferado la actitud de tratar de aprovechar al máximo la superficie construida permitida por las regulaciones sobre alturas y rasantes, dando lugar a unos edificios cuasi piramidales, que semejan las cajas de los lustradores de zapatos (por lo que popularmente se los denomina como edificios “lustrines”), o a otros en los que, dadas las restricciones impuestas por las

ordenanzas sobre altura máxima, se hunde el primer piso para aumentar la utilización del terreno, todo lo cual redundará en una horrenda estética urbana.

11. Entendida, como una operación inmobiliaria de renovación urbana enfocada hacia áreas centrales antiguas, por la que se busca reemplazar a sus moradores de bajos recursos por otros de mayores ingresos.

12. Una crónica sobre un incidente conocido como el “saqueo a la bodega incendiada” brinda un ejemplo elocuente a este respecto: “[...] cientos de personas están pernoctando y pasando todo el día en las afueras de una bodega comercial incendiada la semana pasada en Quilicura, esperando entrar para saquear lo poco que queda. ‘Al dueño la mercadería no le sirve de nada. A nosotros sí, porque somos pobres’, dice uno de ellos. ‘Pero este es un recinto privado’, le dice el periodista. ‘Sí, pero nosotros somos pobres y ellos van a botar estas cosas que a nosotros nos sirven’, replican varios con una lógica tan implacable como inútil. Las rejas no se abren, el saqueo es contenido por policías y guardias” (La Hora, 6 octubre 1998).

13. Corresponde a una tendencia mundial, donde se destacan ejemplos como La Defense (París), Canary Wharf/Isle of Dogs (Londres), Puerto Madero (Buenos Aires) o Santa Fe (Ciudad de México).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1979.
- BAILLY, A.S. y COFFEY, W.J. “Localisation des services a la production et restructurations économiques”. *L'Espace Géographique*. Paris, n.1, 1994.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago, 1997.
- CIDU - EQUIPO MACROZONA CENTRAL. “Síntesis del Estudio ‘Región Central de Chile’: perspectivas de desarrollo”. *Revista Eure*. Santiago, n.6, noviembre 1972.
- CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente). *La calidad del aire de Santiago está mejorando*. Santiago, abril 1999.
- CONTRERAS, D. “Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos”. *Perspectivas*. Santiago, v. 2, n.2, 1998.
- COWAN, K. y DE GREGORIO, J. “Distribución y pobreza en Chile: ¿estamos mal? ¿ha habido progresos? ¿hemos retrocedido?”. *Estudios Públicos*, n.64, primavera 1996.
- DAHER, A. “Gestión urbana: un desafío estratégico”. En: PGU (PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA). *Chile urbano. Antecedentes de la consulta nacional para la formulación de una nueva política de desarrollo urbano 1993-1996*. Quito, Ecuador, 1996.
- DE CASTRO, S. (Ed.) *El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno Militar chileno*. Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992.
- DE MATTOS, C.A. “Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa”. *Revista de Estudios Regionales*. Málaga, n.43, septiembre-diciembre 1995.
- \_\_\_\_\_. “Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995”. *Revista Eure*. Santiago, n.65, junio 1996.
- DE MATTOS, C.A.; RIFFO PEREZ, L. y REYES, S. “Reestructuración, crecimiento y concentración territorial de la industria: el caso de la Región Metropolitana de Santiago”. *Santiago Metropolitano*, CD-Rom. Santiago, PISM/PUC/SUR, enero 2001.
- DOCKENDORFF, E.; RODRIGUEZ, A. y WINCHESTER, L. “Santiago de Chile: metropolization, globalization and inequity”. *Environment & Urbanization*, v. 12, n.1, abril 2000.
- DUCCI, M.E. “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa”. *Revista Eure*. Santiago, n.69, julio 1997.
- ENCLA. *Encuesta Laboral 1998. Informe Ejecutivo*. Ministerio del Trabajo. Departamento de Estudios. Santiago, 1998.
- GEISSE, G. *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México, El Colegio de México/PISPAL, 1983.
- GONZALEZ, S.; HALES, P. y OYOLA, J. “Santiago, una ciudad trizada”. En: COLEGIO DE ARQUITECTOS DE CHILE. *Hacer ciudad*. Santiago, Ediciones AUCA, 1979.
- GORELIK, A. “Buenos Aires en la encrucijada: modernización y política urbana”. *Punto de Vista*. Buenos Aires, n.59, diciembre 1997.
- HURTADO RUIZ-TAGLE, C. *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1966.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). *Compendio Estadístico 1998*. Santiago, 1998.
- \_\_\_\_\_. V Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-1997. *Serie Estadísticas Sociales N° 1*. Santiago, junio 1999.
- KAMPPETER, W. “Fertilidad nacional, Estado-nación y sistema económico mundial”. *Nueva Sociedad*. Caracas, n.137, mayo-junio 1995.
- MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Blackwell, Oxford, UK, 2000.
- MASSONE MEZZANO, C. “Decreto 420. Planificación urbana 1979/1990”. *CA - Ciudad Arquitectura*. Santiago, n.81, julio-setiembre 1995.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). *Evolución de la pobreza e indigencia en Chile, 1987-1996*. Santiago, División Social, enero 1998.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1990-1998*. Santiago, División Social, julio 1999.
- MINVU “Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile, 1979”. *Revista Eure*. Santiago, n.22, setiembre 1981.
- MIRANDA MUÑOZ, C.A. “Expansión urbana intercensal del Gran Santiago 1875-1992”. *Estadística y Economía*. Santiago, segundo semestre 1997.
- PNUD. *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile, marzo 1998.
- \_\_\_\_\_. *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Madrid, PNUD/Ediciones Mundi-Prensa, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Madrid, PNUD/Ediciones Mundi-Prensa, 2000.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). *Chile. Crecimiento, empleo y desafío de la justicia social*. Santiago, 1998.
- REICH, R.B. *The Work of Nations*. New York, Vintage Books, 1992.
- RODRIGUEZ VIGNOLI, J. “La población del Gran Santiago: tendencias, perspectivas y consecuencias”. Celade, agosto 1993.
- ROMERO, H. y TOLEDO, X. “Crecimiento económico, regionalización y comportamiento espacial del sector inmobiliario en Chile”. *Terra Australis*. Santiago, n.43, 1998.
- RIFFO PEREZ, L. y SILVA, V. “Las tendencias locacionales de la industria en el marco de los procesos de reestructuración y globalización en Chile”. *Estadística y Economía*. Santiago, n.11, diciembre 1995.
- SASSEN, S. “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”. *Revista Eure*. Santiago, n.71, marzo 1998.
- SMITH, N. *The New Urban Frontier. Centrifugation and the Revanchist City*. Londres, Routledge 1996.
- VALDES, A. “Pobreza y distribución del ingreso en una economía en alto crecimiento: Chile, 1987-1995”. *Estudios Públicos*. Santiago, n.75, invierno 1999.

---

# EL AGUA Y EL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MEXICO

ALFONSO IRACHETA CENECORTA

*Arquitecto, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.  
Actualmente ocupa la presidencia de El Colegio Mexiquense.*

---

*Resumen:* La ciudad de México representa uno de los ejemplos más dramáticos de la lucha del hombre por dominar a la naturaleza al grado de transformarla de manera profunda, sin tener claridad sobre los efectos de estas transformaciones. Al inicio del siglo 21 ha concentrado una población del orden de 19 millones de habitantes y se han urbanizado casi 2 mil kilómetros cuadrados. Los patrones de asentamiento dentro del Valle de México han generado impactos negativos que en la actualidad ponen en riesgo el futuro de la metrópoli.

*Palabras clave:* metropolización en Latinoamérica; ciudad de México; agua y el suelo.

---

**E**n 1971 inicié el proyecto de tesis de licenciatura para alcanzar el grado de arquitecto, la que titulé “Ciudad Texcoco”. Estaba inspirada en la experiencia reciente de diversos estudios y proyectos urbanísticos que estábamos desarrollando en el naciente Instituto Auri del gobierno del Estado de México.

Pretendía ofrecer el proyecto de una nueva ciudad que se adelantara al caos urbano que ya se vislumbraba a partir de las experiencias de crecimiento urbano en los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl, conurbados con la ciudad de México. También buscaba vincular el nuevo desarrollo al proyecto de la Comisión de Estudios del Lago de Texcoco (CELT) y a la preservación de la cuenca lechera de esta región.

El ejemplo del proyecto de la nueva ciudad Cuautitlán Izcalli<sup>1</sup> era sin duda sumamente atractivo porque demostraba que existían la voluntad política, los recursos y la técnica para responder proporcionalmente al inmenso reto de la metropolización del valle de México.

¿Porqué esta remembranza?. En primer lugar porque aquellas tierras de mi proyecto de tesis están en buena medida hoy ocupadas o en proceso de ocupación para usos urbanos, bajo la ley intocable del mercado formal y del mercado informal de suelo.

En segundo lugar porque Cuautitlán Izcalli no fué la solución que pensamos entonces, no porque no se haya construído, sino porque habiéndose realizado en buena

parte, nunca se consideró la necesidad de políticas de suelo para preservar y prever la ordenación de los espacios intersticiales entre ella y la mancha continua de la metrópoli, con lo cual se provocó la conurbación indeseada y desordenada del corredor que llega hoy hasta el municipio de Tepotzotlán en el Estado de México, en la colindancia con el Estado de Querétaro.

Tampoco se aprovechó suficientemente la oportunidad histórica que se tuvo al expropiarse del orden de 10 mil hectáreas de terrenos ejidales<sup>2</sup> para crear con este suelo reservas para derechos de vía, para infraestructuras y equipamientos o para preservación ambiental.

No se resolvió la necesidad de transporte masivo para el nuevo asentamiento proyectado para más de 1.5 millones de habitantes, como tampoco se atendieron o previeron los impactos que en términos hidráulicos generaría el desarrollo.

Esta es la historia de esta nueva ciudad y en general de los nuevos desarrollos planificados y diseñados por los mejores técnicos que el país tiene. Es decir, pareciera ser que, mágicamente, el mercado de suelo localiza a la población y a las actividades urbanas de manera eficiente y socialmente adecuada; pareciera que “naturalmente” las necesidades de transporte masivo se resuelven, sin que sea necesaria una intervención enérgica del gobierno; pareciera que el agua es un recurso no solo renovable sino ilimitado, por lo que habrá siempre una acción pública que ponga

el vital líquido a la puerta de nuestra vivienda, sin que exista más responsabilidad del desarrollador, propietario o vecino, que pagar, eventualmente, una cuota.

El argumento que hace falta discutir es entonces esta relación fundamental, entre las políticas de agua en el valle de México y el proceso de ocupación, tenencia, apropiación y mercadeo del suelo, al que insistentemente considero el elemento estratégico para el desarrollo urbano, porque quien lo controla, controla también el proceso de urbanización.

## LOS IMPACTOS Y PERSPECTIVAS DE LA URBANIZACIÓN DEL VALLE DE MÉXICO

La ciudad de México representa uno de los ejemplos más dramáticos de la lucha del hombre por dominar a la naturaleza, al grado de transformarla de manera profunda, sin tener claridad sobre los efectos de estas transformaciones. De una cuenca cerrada con grandes extensiones de agua, a lo largo de casi cinco siglos se convirtió en un valle abierto. Al inicio del siglo 21 ha concentrado una población del orden de 19 millones de habitantes y se han urbanizado casi dos mil kilómetros cuadrados.

Los patrones de asentamiento dentro del Valle de México han generado impactos negativos que en la actualidad ponen en riesgo el futuro de la metrópoli.

Desde el punto de vista económico, el patrón de asentamiento urbano disperso a lo largo de la periferia metropolitana y las carencias de infraestructura, multiplican los costos con relación a un desarrollo previamente planeado; la consecuencia de este patrón es una localización ineficiente de los recursos de la sociedad para el desarrollo urbano; un desperdicio que el país no puede aceptar.

Desde el punto de vista social, el desorden urbano genera costos crecientes que no pueden ser pagados por los pobres de la ciudad. Cuando se convierten en propietarios de suelo en asentamientos irregulares, pierden una parte importante de su ingreso. Esto ocurre por la compra ilegal de un pedazo de suelo, su regularización posterior, el pago de costos crecientes de servicios urbanos y el involucramiento de los colonos como trabajadores en obras públicas de participación, como camino casi único para acceder a servicios básicos.

Desde una perspectiva ambiental, el proceso de urbanización tiende a destruir los recursos naturales.

En primer lugar está la crisis del transporte. La congestión urbana continua, adicionada con la ineficiencia del transporte público, dominado por vehículos de

baja capacidad y muy contaminantes, además de la concentración dentro de la metrópoli de algunas empresas con altas emisiones a la atmósfera, reduce sensiblemente la calidad del aire.

La creciente falta de funcionalidad de la metrópoli, impone sobre la población viajes intraurbanos cada vez más largos debido a las siguientes razones:

- la estructura urbana en forma radial, con una intensa dependencia de la periferia sobre la infraestructura y el equipamiento del centro de la metrópoli (ciudad de México). La consecuencia es que la mayor cantidad de viajes diarios que se realizan en la ZMVM, tienen como destino la zona centro de la ciudad;

- el gran desbalance entre el empleo y la localización y concentración de las áreas de residencia. La ineficacia de las políticas públicas para localizar las actividades urbanas y la población con criterios de ordenamiento urbano ha llegado a extremos, ya que una parte importante de la ocupación urbana en los municipios metropolitanos del Estado de México solo se destina a vivienda de baja renta, convirtiéndose en áreas dormitorio.

Estos problemas se han agudizado por la baja calidad del transporte público, existiendo en casi toda la mancha metropolitana problemas de congestión de tráfico que en muchos lugares han alcanzado niveles intolerables. Desde otra perspectiva, los trabajadores tienen que soportar hasta cuatro horas de trayecto durante el día para acceder al centro de trabajo y regresar a casa, en un transporte que no ofrece las condiciones adecuadas.

En segundo lugar está el deterioro de las áreas forestales y la pérdida de áreas agrícolas; estos fenómenos reducen la producción de oxígeno, las posibilidades de recreación a cielo abierto y el turismo, además de provocar cambios en el clima del valle. Lamentablemente, la mayoría de las actividades productivas agropecuarias y forestales pierden económicamente ante las perspectivas especulativas que ofrece el mercado inmobiliario.

En tercer lugar está el problema del agua. La reducción del nivel freático y la contaminación del agua, así como la insuficiente infraestructura sanitaria y la destrucción de áreas de recarga de acuíferos, están poniendo en riesgo los planes públicos de protección y recuperación del ambiente en la metrópoli.

El Valle de México es importador neto de agua de otras cuencas, destacando las de los ríos Lerma y Cutzamala en el Estado de México, no obstante que la explotación de los acuíferos locales sigue siendo sumamente intensa.

El desperdicio de agua por la falta de una estructura social y de infraestructura que permita su aprovechamiento racional, la sobreexplotación de los acuíferos del valle, la falta de políticas de reutilización y la continua urbanización y reducción de espacios para la infiltración, ha puesto al valle en condiciones de crisis hidráulica desde hace varias décadas.

Desde el punto de vista político, la serie de efectos negativos de un proceso de urbanización desordenado, han acelerado el incremento de las protestas de la comunidad, de diversas organizaciones sociales y de los partidos políticos. El promedio diario de protestas callejeras, solamente en el Distrito Federal, durante 1995 alcanzó prácticamente 7, involucrando una participación total de más de 1.2 millones de ciudadanos irritados (Iracheta, 1997).

Igualmente, este proceso explica aunque sea parcialmente, los resultados electorales plurales en las elecciones locales de 1996, 1997 y 2000, no solo en el Distrito Federal, sino también en los municipios y distritos electorales del Estado de México.

La concentración urbana dentro de la ZMVM continuará en el futuro, aunque a tasas de crecimiento poblacional decrecientes.

La metrópoli mantendrá el papel central que ha tenido en casi todos los grandes asuntos del desarrollo nacional. Esta posición seguramente que no cambiará, al menos en el futuro cercano. Su población prevista para el año 2020, de acuerdo con el escenario planificado reconocido por las autoridades de la metrópoli (ver: Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México), será de alrededor de 22 millones de habitantes. Para el mismo año y de acuerdo con el escenario tendencial, la población esperada será de cerca de 26.2 millones de habitantes. Es decir, un incremento de 4.9 o 9.2 millones sobre la población de 1995.

Este proceso implica que la metrópoli ocuparía del orden de 218 mil (2,180 kilómetros cuadrados) o 262 mil hectáreas (2,620 kilómetros cuadrados) respectivamente, considerando que persistirá en esencia el patrón de poblamiento actual, lo que podría implicar que los problemas que se generarán, rebasarán los límites tolerables de habitabilidad en la metrópoli.

Una primera conclusión que requiere ser asumida, es que la ZMVM desde el punto de vista geográfico, enfrenta una crisis derivada de la ocupación indiscriminada de su suelo. Pareciera ser que no existe un proyecto acordado y que se esté aplicando para atender los rezagos y pro-

blemas actuales y para atender las necesidades de la nueva población.

Si con cerca de 19 millones de habitantes (2001), ya existe una apreciación generalizada para la metrópoli de que ha entrado en una fase crítica de desarrollo, al grado de poner en riesgo su futuro. Con cerca de 50 por ciento más población y bajo la lógica de asentamiento actual, es muy probable que la crisis podrá derivar en acciones sociales desestabilizadoras.

## LA METROPOLI Y EL AGUA

La cuenca de México se integraba por 1.100 kilómetros cuadrados de lagos: Texcoco, Chalco, Xochimilco, San Cristóbal – Xaltocan y Zumpango, equivalentes a la superficie urbanizada de la Zona Metropolitana del Valle de México, en 1990.

Desde su origen, Tenochtitlán enfrentó la contradicción de su localización al fundarse en la parte baja del lago de Texcoco; esta contradicción se hizo evidente a través de los sufrimientos a que fue sometida la ciudad por los desbordamientos de este lago.

Hacia 1450 el rey Nezahualcóyotl construyó un albarradón de 12 kilómetros de largo por 4.5 metros de ancho para proteger a la ciudad de estos desastres. Los conquistadores fueron los que determinaron la transformación de la cuenca en valle, al construir las obras de desagüe del valle de México.

Como mencionan las crónicas de Carrasco (1998) y Barranco (1998), en el año 1609, como consecuencia de las inundaciones que la capital de México había sufrido a causa de las crecientes del río Cuautitlán, el cosmógrafo alemán Heinrich Martin (Enrico Martínez) propuso la construcción de un túnel de 7 kilómetros de largo a 50 metros de profundidad en promedio, en el norte del valle de México, en un sitio llamado Huehuetoca; este dren, desde entonces, se ha llamado “Tajo de Nochistongo” correspondiente a la denominación del paraje que limita los dos valles. La inmensa obra se inició el 28 de noviembre de 1607, con una primera palada por el virrey Luis de Velasco y siguiendo el ritual eclesiástico con misa solemne. Fue este el primer intento para desalojar el agua del valle de México. Para construir este dren, fue necesario perforar las montañas “a mano”, con la participación de más de 471 mil trabajadores, a fin de que las aguas del lago de Zumpango fueran drenadas al valle de Tula y recogidas por tres ríos: el Tula, el Moctezuma y el Pánuco, para desembocar en el Golfo de México.



Para el propio Enrico Martínez, esta era apenas la primera de cuatro etapas. Sin embargo, ante las presiones del Ayuntamiento para continuar las obras que conjurarían el permanente peligro de inundación y previa opinión en contra del perito Alonso de Arias, quien aseveró que la estrechez del canal de Huehuetoca impedía mejorar su función o incluso conservarlo para el futuro, el virrey expidió el 11 de mayo de 1611 una cédula especial, en la que declaraba que las medidas para la obra estaban equivocadas y, en consecuencia, se había gastado en vano (Barranco, 1998). En 1614 el francés Adrián Boot consideró que el canal era insuficiente y que apenas serviría para evitar las inundaciones provocadas por las crecientes del río Cuautitlán.

Hacia 1616, el virrey marqués de Guadalcázar autorizó nuevamente a Martínez a continuar las obras, aunque estas se suspendieron dos años después, regresando a la construcción de diques. Estos, sin embargo, fueron destruidos por otra inundación en 1627. Enrico Martínez fue sometido a juicio del que salió absuelto, “(...) recordando su libertad el día de San Mateo Evangelista de 1629” (Barranco, 1998). Es decir, el día de la gran inundación.

“(...) Desbordada la ira de la naturaleza todo el mediodía y toda la tarde del 21 de septiembre de 1629, por la noche eran ya pantanos los arrabales de Peralvillo, Santiago Tlatelolco, la Bolsa y Romita. Y a los primeros toques del alba, empezó a escucharse el rugido acechante del río de Cuautitlán, en desigual lucha contra la falda del cerro de Nochistengo (sic) y los diques de la ciudad... para vencerlos finalmente en la mañana más gris de la Nueva España, desparramando su victoria hasta volver una de las lagunas de Citlaltepec y Zumpango (...) sin que por ello parara la lluvia (...) Dos días después, rendidas al fin las nubes, el agua, de las tres antiguas calzadas de Guadalupe, Tacuba y San Antón, de la Piedad a Chapultepec, de Belén a San Cosme, y del Palacio Virreynal a la Garita de Peralvillo, subía dos varas, es decir alcanzaba el cuello del soldado más alto (...)” (Barranco, 1998).

El tamaño de esta tragedia fue inmenso. Alcanzó 30 mil indios muertos por el agua, los derrumbes o el hambre por lo que cinco años después, plagada la ciudad de pantanos, charcos pestilentes y lodazales, solo quedaban 400 familias de españoles o criollos de las 20 mil que existían en 1624 (Barranco, 1998).

Hacia 1631, y con las aguas cubriendo buena parte de la ciudad, el virrey Lope Díez de Armendariz, marqués de Cadereyta, “(...) nombraría como juez superintendente

del desagüe al oidor Juan Villabons Cubiarse, quien descalificaría radicalmente la obra del extranjero” (Barranco, 1998).

Las diferencias que a lo largo de este periodo se expresaron frente al fenómeno, fueron la consecuencia de la falta de un proyecto claro para resolver la contradicción planteada por la necesidad de seguir construyendo la ciudad y al tiempo reducir los riesgos de inundaciones; fueron también el producto de la preeminencia de los intereses económicos y políticos sobre las necesidades de una solución de largo plazo. Una evidencia de ello, fue la falta de respuesta de la sociedad de la ciudad de México cuando, ante las sucesivas crisis provocadas por las inundaciones, se puso sobre la mesa de la discusión el viejo proyecto del rey de España de trasladar la metrópoli de la Nueva España a un lugar más alto (Puebla), sin que tuviera eco por los grandes intereses económicos ya asentados en el comercio y las tierras del valle.

Otra obra fundamental para drenar el agua fue el Gran Canal del Desagüe, iniciado por Maximiliano en 1867 y culminado por Porfirio Díaz en 1900. Las obras “(...) consistieron en la construcción de un canal abierto de 43 kilómetros y un túnel de 11 kilómetros de largo y 4.5 metros de diámetro, a 100 metros de profundidad. La parte abierta va de San Lázaro a Zumpango, mientras que el túnel corre del río Tula al Moctezuma y de allí al Pánuco, en el Golfo de México. La función del gran canal fue la de secar otros lagos de la ciudad: el de Texcoco y el de San Cristóbal – Xaltocan” (Barranco, 1998).

Otra gran inundación ocurrió en 1901, apenas inaugurado el gran canal. En 1951 la ciudad estuvo inundada por tres meses. En el Centro Histórico el agua alcanzó metro y medio.

En una época, las inundaciones fueron el producto del desbordamiento de lagos y ríos; no obstante que la cuenca prácticamente se secó, las inundaciones continúan en la actualidad.

Estas últimas inundaciones son más bien el producto del agotamiento de los manantiales y la extracción de agua por pozos profundos; es decir, se generan por el hundimiento del suelo que, a lo largo del siglo, ha alcanzado, en el centro de la ciudad, del orden de 9 metros. Por ello, el drenaje que se proyectó para operar por gravedad, requiere un sistema de bombeo para alcanzar el nivel del gran canal del desagüe.

La tercera gran obra es el drenaje profundo que se inició en 1975. Si bien opera por gravedad, los sedimentos que arrastran los 14 ríos y arroyos que bajan agua de la Sierra

del Poniente del valle, azolván constantemente la red que lo alimenta. Este sistema cubre 94 % de la ciudad y tiene 161 kilómetros de túneles. La tubería tiene diámetros de 3.5 a 8 metros. Su profundidad va de 15 a 220 metros y tiene una capacidad de conducción de 220 metros cúbicos por segundo de aguas servidas y pluviales.

Esta obra está diseñada para ser el ducto central para desalojar el agua del valle, ya que el gran canal del desagüe dejará de ser operativo en pocos años. Las obras deberán terminar en el año 2010.

Una imagen del significado de estas obras es que la capacidad de recarga del valle de México, del orden de 270 millones de metros cúbicos, de los que se drenan cada año hacia el Golfo de México 200 millones de aguas de lluvia.

Para desalojar estos volúmenes de agua, se ha desarrollado una infraestructura consistente (1998) en:

- 85 plantas de bombeo con capacidad para 670 metros cúbicos por segundo;
- 17 presas de almacenamiento y 10 lagunas de regulación con capacidad para 11 millones de metros cúbicos;
- 129 kilómetros de ríos;
- 47 kilómetros de cauces (ríos) entubados.

Contradictoriamente, se importa agua de cuencas lejanas y no se han desarrollado obras para retener y aprovechar parte de este caudal. En materia de agua potable, la ZMVM dispone de 67 litros por segundo, de los que los municipios conurbados del Estado de México disponen de 29 (25% por debajo de sus necesidades) y el Distrito Federal (ciudad de México) dispone de 38. La necesaria veda de pozos implica, cada día, incrementar la importación de caudales de fuentes más lejanas y a costos difíciles de sostener.

La urbanización adicional estimada para el valle de México, con base en las proyecciones de los dos escenarios – tendencial y planificado – hacia el año 2020, implicará la adición de aproximadamente 8.7 m<sup>3</sup>/seg de agua potable o bien 9.1 m<sup>3</sup>/seg, según cada uno de los escenarios señalados, para atender las necesidades de la nueva población. Lo que permite prever que deberá agudizarse la crisis hidráulica que, de muchas décadas atrás, rebasó a la cuenca de México.

Entre todas las acciones realizadas a lo largo de su historia, solamente el proyecto Lago de Texcoco ha pretendido combinar las necesidades de urbanización del valle con su origen lacustre. Su objetivo fue restaurar el equilibrio hidrológico del valle, construyendo seis lagos

reguladores. El proyecto ocupó en sus orígenes del orden de 14 mil hectáreas en las que, además de los lagos, se pretendía desarrollar pastizales, áreas arboladas y de atracción turística, además de una ampliación al aeropuerto internacional de la ciudad de México (Iracheta, 1974).

La CELT (Comisión de Estudios del Lago de Texcoco), también planteó obras importantes que permitirían reducir las inundaciones al regular las aguas, al tiempo que se proponía un sistema de abastecimiento para consumo y de reciclaje de aguas servidas para usos no domésticos. El lago Nabor Carrillo fue el único que se realizó. Su nombre recuerda al ingeniero que coordinó dicho proyecto.

En conclusión, si buscáramos sintetizar la relación entre la metrópoli y el agua, seguramente que habría acuerdo en que ha sido y seguirá siendo contradictoria y paradójica, porque la historia ha demostrado la incapacidad de la sociedad para ofrecer respuestas a un fenómeno urbano que, en principio, nunca debió haber ocurrido en el valle de México, cuando menos en las proporciones a las que ha llegado y las que se estima alcanzará en el futuro.

Resulta sorprendente que las acciones de gobierno y de la sociedad continúen presionando hacia la concentración de actividades y población. Desde el inicio de los 90 se planteó una propuesta de desarrollo integrado para el valle de México que abarca además la región central del país – la megalópolis de la ciudad de México –; esta propuesta culminó con la integración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, que en marzo de 1998 fue aprobado por el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal, con lo cual se dio un paso trascendental al materializarse por primera vez un proyecto metropolitano compartido por dos entidades federativas.

Sin embargo, a diferencia de otras metrópolis del mundo, en el caso de la ZMVM no ha existido desde el gobierno federal una clara intención para enfrentar este fenómeno que es de los más costosos para la nación.

No es solo cuestión de corregir todos los problemas que implica la sobreexplotación de los mantos acuíferos del valle y el hundimiento de la ciudad, de por sí muy costosos; o introducir servicios públicos en sitios en que los pobres se han asentado y que representan riesgos altos de inundación y de incapacidad mecánica del suelo para dichas infraestructuras, como en el oriente del valle en torno al ex lago de Texcoco; o importar agua de cuencas lejanas como Lerma y Cutzamala secándolas, como está ocurriendo en la primera, y reduciendo sensiblemente la capacidad de extracción y de generación de energía

eléctrica, como ya está ocurriendo en el Sistema Hidráulico Miguel Alemán, al que pertenece la segunda.

El costo de construcción y mantenimiento de infraestructura desde las otras cuencas y de bombear agua más de mil metros para salvar montes y sierras, y, al tiempo seguir drenando el agua de lluvia del valle, ¿son acciones razonables?. ¿No resulta más lógico intentar recuperar, aunque parcialmente, a la ciudad lacustre?

### **¿QUÉ HACER FRENTE A LA URBANIZACION DEL VALLE DE MEXICO?**

Enfrentar un fenómeno tan dinámico y complejo, requiere tener en mente que los actuales mecanismos de planeación, financiamiento y administración pública de la metrópoli han mostrado que son insuficientes e inadecuados.

Se debe también tomar en cuenta que la historia reciente de la acción gubernamental y social ha mostrado grandes deficiencias para reducir la crisis metropolitana, especialmente en el manejo del suelo, del agua y del transporte. Ante esta historia de políticas fallidas, se requiere enfrentar, cuando menos, los efectos más negativos del proceso de urbanización dentro de un contexto metropolitano y reestructurar, modernizar y modificar los procesos, las prioridades y las formas de ejecución de las políticas urbanas.

Es esencial reducir la velocidad de expansión urbana dentro del Valle de México y organizar el crecimiento urbano futuro de manera que se reduzcan los impactos negativos. En este sentido, las propuestas para el desarrollo metropolitano deben partir de dos premisas:

- por un lado, se requiere reconocer que, independientemente de las acciones para detener el crecimiento urbano, la ZMVM seguirá poblándose aunque a tasas menores, siendo indispensable prepararse para ello;
- segundo, resulta indispensable contar con un proyecto de largo plazo para la metrópoli desde una perspectiva regional evitando que continúe el patrón de ocupación actual;
- tercero, destaca la necesidad de asumir el proceso de construcción de la ciudad, a partir de propuestas integrales, cuya esencia debe ser el determinar, de una vez por todas, donde sí y donde no urbanizar y realizar todo lo necesario para que en la práctica social se respete. Espacialmente, implica cumplir con las siguientes políticas:
  - creación de nuevos asentamientos desconcentrados, en la forma de nuevas ciudades o corredores,

promoviéndose simultáneamente en su entorno actividades agropecuarias y las que permiten mantener grandes espacios abiertos que eviten su conurbación con otros asentamientos.

- consolidar y reordenar la ocupación dentro del área urbanizada, tanto en el Distrito Federal como en los municipios del Estado de México, ocupando los baldíos y evitando la expansión de la mancha urbana como mancha de aceite.

- acordar un proceso de ocupación urbana en nivel regional con las entidades vecinas al Distrito Federal, especialmente en la llamada “corona de ciudades”, a fin de definir, bajo criterios homogéneos, el futuro de la metrópoli de metrópolis o megalópolis del centro del país.

La esencia del proceso es reconocer al suelo como el elemento central en torno al cual es posible articular políticas de largo plazo, si se cuenta con los instrumentos para su utilización racional y control.

Esta profunda transformación debe fundarse en respuestas más coherentes a las que se han tenido hasta hoy. Los nuevos programas y políticas deberán reconocer que no existen en México suficientes instituciones capaces de articular acciones desarrolladas por las dependencias gubernamentales, propietarios de suelo, inversionistas y la sociedad, para emprender programas integrales metropolitanos que tengan como eje al suelo.

Igualmente, deberán orientarse a asegurar una distribución más equilibrada de costos y beneficios; a hacer efectivo el derecho de los pobres a tener oportunidades de desarrollo y un espacio donde habitar, y, a preservar y explotar sustentablemente los recursos naturales entre los que sin duda destaca el agua.

Los programas y las políticas deben fundarse en la aceptación de la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo metropolitano, al igual que nuevos roles para los agentes sociales, económicos y públicos involucrados en el desarrollo metropolitano, definiendo para cada uno de manera clara sus derechos y obligaciones.

Hoy la sociedad, a través de organizaciones no gubernamentales, ha asumido diversas responsabilidades asociadas al desarrollo de las ciudades, cubriendo espacios que el Estado ha dejado sin atención. Por eso, muchos agentes sociales deben enfrentar nuevos roles, más activos y más creativos.

El Estado, al retraerse de diversas funciones relacionadas con la producción de la ciudad, debe, por una parte,

consolidar su papel de orientación, facilitación y conducción del desarrollo en general y del desarrollo urbano en especial y, por la otra, dejar espacios claramente acordados, para la acción de los inversionistas y las organizaciones de la sociedad en el proceso de urbanización.

En conclusión, pareciera ser claro que, el problema del agua en el valle de México, no es causa, sino consecuencia, del proceso caótico de urbanización nacional y regional. Atender el problema del agua implica necesariamente atender, primero, las causas de esa urbanización depredadora y consumidora irracional de agua. Estando estas causas ubicadas en la forma en que México se ha desarrollado durante las últimas cinco décadas y una vez que existe una inercia que no tiene posibilidades de ser revertida, cuando menos en el mediano plazo, es necesario sentar nuevas bases para la urbanización.

Para estipular esas nuevas bases, se requiere entender que el factor central para controlar el proceso es el suelo y su mercado, ya que por medio de reglas socialmente orientadas o bien individualmente determinadas respecto a la apropiación, mercadeo, utilización y explotación del suelo, es que pueden existir mejores condiciones de hacer de la urbanización un proceso eficiente para el desarrollo y no, como está llegando a ser en el valle de México, eficiente solo para algunos intereses privados e ineficiente para el conjunto de la sociedad nacional y local.

En este contexto, la crisis hidráulica puede adquirir visos de solución en el futuro, si a través de una política de suelo se urbaniza donde resulta adecuado desde la perspectiva de la sustentabilidad del recurso.

Igualmente si se crean condiciones para retener agua de lluvia y aprovecharla, lo que puede implicar utilizar grandes superficies de tierra para ello; situación que en la actualidad la especulación para usos urbanos del suelo y la incertidumbre del uso a que cada pedazo de suelo está destinado lo impiden. Evidencias de ello son la ocupación por ejemplo, del valle de Chalco al oriente de la metrópoli, espacio que pudo haber sido parcialmente un reservorio natural de agua y que, en la actualidad, se ha convertido en un gigantesco asentamiento irregular con graves pro-

blemas para la introducción de infraestructura por la baja capacidad mecánica de los suelos, lo que deriva de haber sido en el pasado un lago.

Finalmente, si independientemente de los intereses ya establecidos se asumen políticas de desconcentración y descentralización de actividades y población metropolitana, creando, con los inversionistas y desarrolladores, grandes reservas de suelo donde sí se puede construir ciudad, y, evitando enérgicamente la ocupación de los espacios que ecológicamente deban tener otros usos.

#### NOTAS

1. Este proyecto se basó en las experiencias europeas de nuevas ciudades en torno a las metrópolis. Puede ser considerado como el mayor esfuerzo mexicano para enfrentar de manera planificada el desarrollo metropolitano, no solo porque se planteó asentar a más de un millón de habitantes, sino porque contó con recursos y voluntad política reales para su construcción que alcanzó del orden de 80% de lo previsto.

2. Modalidad de tenencia de la tierra cuyo origen es prehispánico y que fue el mecanismo para la reforma agraria nacional que derivó de la revolución de 1910-1917. Los campesinos beneficiados (ejidatarios), hasta las reformas a la Ley de Reforma Agraria de 1992, no eran propietarios, aunque tenían dominio real sobre la tierra. Al dotarse de ejidos la periferia de las ciudades, fueron ocupados conforme se expandieron las áreas urbanas, creando por un lado, un inmenso fenómeno de ilegalidad en la tenencia de la tierra y ofreciendo por otro, una salida social a las necesidades de suelo de los pobres de la ciudad, no resueltas por el Estado ni por el mercado inmobiliario legal.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BARRANCO, C. "Ciudad y Metrópoli". *Periódico Reforma*. México, D.F., Grupo Reforma, 11/oct./1998, p.7B.
- CARRASCO, J. "Ciudad y Metrópoli". *Periódico Reforma*. México, D.F., 4/oct./1998, p.6B.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-2010*. México, 1998.
- GAMBOA, J. *Ciudad de México, una visión*. México, 1994.
- GARCÍA, A. *Atlas geográfico, estadístico e histórico de la República Mexicana*. México, Antigua Imprenta de Murguía, 1887.
- GARZA, G. *Atlas de la ciudad de México*. México, Departamento del Distrito Federal, El Colegio de México, 1986.
- IRACHETA, A. *Ciudad Texcoco*. Tesis profesional de arquitecto, Toluca, México, Escuela de Arquitectura, UAEM, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*. México, D.F., Plaza y Valdés Editores, 1997.
- LÓPEZ, D. *Atlas histórico geográfico de México 1940*. México, 1940.

---

# CIDADE GLOBAL

## anotações críticas sobre um conceito

MÔNICA DE CARVALHO

Professora de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP

---

*Resumo:* O objetivo deste artigo é discutir criticamente o conceito de cidade global e suas implicações para a compreensão da metrópole de São Paulo. Serão analisadas, primeiramente, suas três formas de apropriação: a forma diagnóstico, a típico-ideal e a paradigma. Com a intenção de avaliar o caráter ideológico do conceito, ele é confrontado com o que foi denominado seu padrão normativo, o planejamento estratégico, para demonstrar que, sob esta forma, o conceito de cidade global reproduz a lógica de apropriação do espaço urbano pelo capital, o que se revela por meio da análise do processo de segregação urbana na metrópole.

*Palavras-chave:* cidade global; metrópole.

---

*Compreender não é reconhecer um sentido invariante,  
mas apreender a singularidade de uma forma que só existe  
num contexto particular.*

Pierre Bourdieu (1994:159)

Os problemas urbanos são muitos e complexos. Enumerá-los já se tornou quase um lugar-comum, o que se evita fazer, portanto. Tratando-se de São Paulo, onde, aos não-resolvidos, acrescentam-se novos – dilemas de uma metrópole localizada na periferia do sistema capitalista a que se somam as especificidades locais destes últimos oito anos –, a urgência por soluções práticas, eficazes e viáveis é uma demanda não só de seus habitantes, mas dos intelectuais que se dedicam ao estudo das questões urbanas. No primeiro caso, a urgência se justifica, pois a condição precária em que vive a maior parcela da população de São Paulo torna inviável qualquer argumento que a negue. Mas, no segundo, a pressão exercida pela necessidade de responder às questões postas por uma situação intolerável – não há adjetivo mais próprio – pode conduzir à produção de um conhecimento de aplicabilidade instrumental e imediata, sem que as consequências tenham sido devidamente refletidas, quando não reproduz explicações produzidas em contextos históricos diversos e que pouco significado possuem para a compreensão de nossa realidade específica.

Atualmente, tenho percebido uma proliferação de estudos cujo objetivo tem sido o de compreender a metró-

pole de São Paulo a partir de seu estatuto de cidade global. Alguns, menos interessados em questionar a procedência do conceito, tomam-no como pressuposto para construir sua argumentação.<sup>1</sup> Outros, questionam seu sentido a partir da adequação à realidade empírica da metrópole analisada.<sup>2</sup> Embora os estudos desse segundo tipo tenham um distanciamento maior em relação ao conceito, a reflexão se atém à sua aplicabilidade ou não a determinado contexto, sem estender-se à sua elaboração.

No entanto, a ausência de um questionamento mais preciso sobre a maneira como o conceito de *cidade global* tem sido apropriado constitui-se em um problema quando lembramos que um conceito não é apenas um “instrumento de um discurso”, mas é “sobretudo ponto de referência de uma prática” (Martins, 1997:27). É no momento em que o estatuto de *cidade global* deixa de ser apenas uma condição atingida por algumas metrópoles, em decorrência de transformações históricas vividas, e compõe-se em projeto necessário à superação dos problemas urbanos, que se faz urgente interrogar seu sentido a fim de desvelar o seu real significado.

As dificuldades na apropriação do conceito também se revelam por ocorrer a partir de diferentes especialidades do conhecimento sem que haja um esforço maior para proceder a sua *leitura total* (Lefebvre, 1999b:157). É em função, portanto, do que essa apropriação acríica e fragmentada pode gerar para a compreensão da dinâmica das

metrópoles, especificamente para a metrópole de São Paulo, que este artigo se propõe a levantar algumas questões sobre o conceito de *cidade global*, com a intenção de interrogar sua capacidade explicativa em contextos diferentes dos que lhe deram origem.

A reflexão obedecerá ao seguinte percurso: em primeiro lugar, tratar-se-á de compreender a origem histórica do conceito, confrontando-o com as diversas *formas* de sua apropriação; em segundo lugar, o conceito será percebido por meio das ações do planejamento estratégico que o constituem como mediação; por fim, será discutida sua capacidade explicativa para a metrópole de São Paulo.

### AS FORMAS DE APROPRIAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADE GLOBAL

Na maior parte dos estudos analisados,<sup>3</sup> raramente o conceito de *cidade global* é discutido em suas diferentes formas de apropriação, embora sejam dadas pistas que permitam construir este processo. No entanto, seria relevante explicitá-las sem, com isso, sugerir que devam ser compreendidas desvinculadas umas das outras, uma vez que esta é uma propriedade da análise e não daqueles que delas se utilizam.

A origem do conceito de *cidade global* está diretamente relacionada aos impactos causados sobre as metrópoles do Primeiro Mundo pelo processo de globalização da economia, desencadeado a partir do final dos anos 70. As transformações na economia mundial teriam conduzido a uma crise da centralidade econômica daquelas metrópoles que perderam o controle sobre as atividades industriais, porque as empresas por elas responsáveis, favorecidas pelo desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação e informação, passaram a dispor de maior flexibilidade para escolher os lugares de menor custo para suas sedes. A crise fiscal conseqüente, o aumento do desemprego, a ausência de solução para os problemas urbanos agora acrescidos, somaram-se aos demais como ingredientes preocupantes que colocavam em xeque o futuro das metrópoles. Paralelamente ao diagnóstico da crise, identificava-se uma mudança no perfil das metrópoles<sup>4</sup> que, em substituição às atividades industriais, passavam a sediar empresas de prestação de serviços altamente especializados, ligados em sua maioria ao setor financeiro e da informação e de origem quase sempre transnacional. Se, por um lado, as metrópoles pareciam caminhar para um futuro incerto, por outro, readquiriam importância estratégica como locais destinados ao setor terciário, acompanhando

do a mudança de direção da economia mundial. Não se tratava, portanto, da perda de sua centralidade econômica, mas de sua re-significação no interior do sistema produtivo internacional. Essas metrópoles assim re-significadas se passou a chamar *de cidade global* (Sassen, 1998; Levy, 1997; Marques e Torres, 1997).

Entre meados dos anos 80 e início dos 90, uma primeira geração de autores (Marques e Torres, 1997) utilizou o conceito para designar o posicionamento estratégico de algumas metrópoles em relação à economia mundial e também para expressar as contradições deste processo. A substituição das atividades industriais pelo setor de serviços seria responsável por promover uma alteração no mercado de trabalho gerando maior polarização social, já que ao lado da oferta de empregos altamente qualificados e bem-remunerados demandava serviços de manutenção e sustentação da estrutura produtiva que, diferentemente dos primeiros, não requerem qualificação e são, por isso, mal remunerados (Levy, 1997:38; Sassen, 1998:136). Por conseqüência, essa nova divisão do trabalho promoveria uma alteração quase que imediata no “uso da terra”, no “mercado imobiliário e na estrutura de consumo”, produzindo espaços dualizados no interior das metrópoles (Sassen, 1998:150). Uma nova configuração, portanto, da segregação urbana (Levy, 1997:38).

Nessa primeira forma de apreensão, a que se poderia nomear forma diagnóstica, o conceito de *cidade global* é a expressão de um processo histórico bastante concreto vivido por determinadas metrópoles do Primeiro Mundo e, como tal, procura refletir a totalidade de seu movimento. Ao mesmo tempo em que designa o processo de transformação na estrutura produtiva das metrópoles, decorrente da globalização da economia, evidencia as contradições a ele inerentes: as alterações promovidas no mercado de trabalho e o aumento conseqüente da desigualdade social, com rebatimento na apropriação do espaço urbano. Desse ângulo específico, o conceito enriquece a compreensão da dinâmica das metrópoles e, pelo menos a princípio, não parece romper com outras formas de interpretação teórica que também tenham nas questões urbanas seu objeto. Os problemas, no entanto, começam quando se distanciam do espaço em que foram produzidos e do movimento histórico que lhes deu origem.

Realizados no final da década de 90, uma segunda geração de estudos transpôs o conceito de *cidade global* para as metrópoles então consideradas de segunda ordem (Marques e Torres, 1997), embora isto não fosse propriamente uma novidade, uma vez que um dos pioneiros desse tipo

de análise já as tivesse incluído em sua classificação de cidades globais (Levy, 1997:39). A partir daí, o conceito de *cidade global* adquire uma nova forma que, desde já, pode ser designada de forma típico-ideal (Véras, 1997: 131). É nesse segundo momento, então, que a metrópole de São Paulo passará a configurar entre as possíveis cidades globais.

Conforme lembra Weber, o tipo ideal é uma construção lógica que nasce de uma determinada realidade histórica, mas que com ela não se confunde. É um meio auxiliar, um instrumento de investigação, sem o qual seria impossível apreender os múltiplos sentidos da realidade. Uma vez construído, o tipo ideal pode servir de meio em relação ao qual outras realidades, em que não se originaram, podem ser comparadas, não com o objetivo da adequação mas, exatamente ao contrário, para apontar as suas especificidades. Pode-se dizer que o tipo ideal em Weber (1991:113-114) está mais para a investigação da diferença do que para busca da *identidade*.<sup>5</sup> Não se confunde, portanto, nem com um modelo *da* e nem *para* a realidade.

O tipo ideal que se construiu para definir a *cidade global* partiu das características comuns observadas nas metrópoles que sofreram o impacto da globalização da economia. O que foi a princípio compreendido como especificidade histórica vivida por algumas metrópoles passou a se constituir em atributo a partir do qual se poderia designar como “global” determinadas cidades. Seria, portanto, “global” a “cidade” que se configurasse como “nó” ou “ponto nodal” entre a economia nacional e o mercado mundial, congregando em seu território um grande número das principais empresas transnacionais; cujas atividades econômicas se concentrassem no setor de serviços especializados e de alta tecnologia, em detrimento das atividades industriais; quando, por consequência, o mercado de trabalho fosse polarizado gerando novas desigualdades sociais e uma forma de segregação urbana dualizada (Levy, 1997; Véras, 1997; Marques e Torres, 1997).

Em relação à forma diagnóstica, os estudos que se apropriam da forma típico-ideal apresentam alguns problemas de caráter metodológico. Como não se trata mais de analisar processos que estão em transformação por causa da globalização da economia, mas de identificar o que se aproximaria ou não do estatuto de cidade global previamente definido, o difícil é saber se as características observadas se devem realmente à globalização ou às especificidades históricas da metrópole em questão.<sup>6</sup> Por exemplo, como estabelecer que a configuração apresentada em relação à segregação urbana seja expressão ex-

clusiva das determinações estabelecidas pelas mudanças no mercado de trabalho? Como diferenciar essa configuração das determinações históricas específicas de cada metrópole?

Sem dúvida que essa é a propriedade mesma do tipo ideal, isto é, abstrair-se em relação ao contexto histórico que lhe deu origem. No entanto, conforme Weber, o movimento histórico negado no primeiro momento deverá ser reencontrado no momento seguinte. Porém, nem sempre é isso que ocorre nos estudos em que a forma típico-ideal é predominante. Há casos em que importa mais demonstrar que determinadas metrópoles possuem os atributos necessários a alçar à condição de cidade global do que analisar suas especificidades históricas que poderiam até a ela se contrapor. Nesse sentido, é que se pode dizer que a forma típico-ideal privilegia o aspecto *sincrônico* por oposição ao aspecto *diacrônico* (Véras, 1997:131) pois que serve menos para apontar as especificidades históricas e mais para identificar os traços da globalização, como se seguir esse modelo fosse de fato o destino inexorável das metrópoles. Há autores que falam, inclusive, em *ranking* das cidades globais, o que evidencia a competitividade que se instala na busca de se atingir tal condição (Cordeiro, 1993:322).

Pela confusão que pode gerar entre seu caráter de instrumento analítico e sua condição de modelo, a forma típico-ideal contribui menos para a compreensão da dinâmica das metrópoles do que a forma diagnóstica. O mais importante, contudo, é que, mesmo quando a forma típico-ideal se comporta da maneira como preconiza Weber, representa um passo maior em direção à formalização do conceito na medida em que a história específica a cada metrópole analisada é abstraída em favor das referências únicas construídas a partir do processo de globalização da economia. Mas, ainda assim, como o tipo ideal não constrói uma relação de identidade com a realidade observada, há brechas para que as metrópoles sejam interpretadas a partir de outras matrizes teóricas (Véras, 1997:131).

Isso já não acontece quando o conceito de cidade global passa a ser concebido como novo paradigma e, como o próprio termo indica, pretende inaugurar uma nova perspectiva a partir da qual as metrópoles devam ser analisadas. Aí, sim, há uma intenção clara de rompimento com outras interpretações teóricas até então utilizadas para a compreensão das questões urbanas.

A idéia de que as metrópoles devam ser compreendidas exclusivamente em decorrência do processo de glo-

balização da economia e na condição de cidades globais vem expressa literalmente na afirmação de Saskia Sassen, autora que se transformou em referência importante para os estudos que tratam do tema. Diz Sassen (1998:11) [grifo meu] “Os sociólogos têm demonstrado uma tendência a estudar as cidades abordando a ecologia das formas urbanas, a distribuição da população e os centros institucionais ou focalizando as pessoas e os grupos sociais, os estilos de vida e os problemas urbanos. *Essas abordagens já não satisfazem mais*. A globalização da economia, acompanhada pelo surgimento de uma cultura global, alterou profundamente a realidade social, econômica e política dos Estados-Nação, das regiões transnacionais e (...) das cidades. Utilizando-me do estudo da cidade como um local determinado onde estão ocorrendo processos globais, procuro definir novos conceitos, úteis para o entendimento da interseção do global e do local no mundo de hoje e no de amanhã”.

A afirmação peremptória da autora de que abordagens anteriores *já não satisfazem mais* é que permite afirmar que há uma pretensão de conceber o processo de globalização e o conceito que dele se origina – cidade global – como novo paradigma teórico. Aqui também é possível identificar alguns problemas de caráter teórico-metodológico. Em primeiro lugar, ao conceber a globalização da economia como ruptura em relação às lógicas econômicas que a antecederam, parece ignorar o debate que aponta para o caráter ideológico – quando não mítico – deste discurso.<sup>7</sup> O problema é que ao privilegiar a relação das metrópoles com o processo de globalização reproduz em níveis ainda maiores de abstração a negação do movimento histórico específico a cada metrópole analisada. Assim, se a forma típico-ideal privilegia o aspecto sincrônico por oposição ao diacrônico, a forma paradigma privilegia as *verticalidades* por oposição às *horizontalidades* (Santos, 1997:225). Ou seja, privilegiam-se as explicações que decorrem das interferências verticais da globalização sobre o território da metrópole – as influências da economia *global* – por oposição às interferências horizontais, entendendo por horizontais as relações sociais *locais* que decorrem no tempo histórico da metrópole. Isso fica bem evidente quando tomamos a questão da segregação urbana como referência.

Os estudos sobre as cidades globais pretendem sugerir que, a partir das transformações no mercado de trabalho, decorrentes da globalização da economia, há uma apropriação dualizada do espaço urbano. Edmond Préteceille (1997:83) já chamou a atenção para o aspecto redutor dessa

análise que pretende transpor de forma quase mágica as alterações do mercado de trabalho para a maneira como o espaço urbano é apropriado. Também considera problemático que os processos de segregação urbana sejam explicados apenas pela globalização da economia, lembrando, inclusive, que espaços segregados podem ser constituídos, por exemplo, por fatores étnico-raciais (Préteceille, 1997:85). Sem discordar das observações do autor e indo um pouco além, o maior problema não parece ser o de reduzir a explicação da segregação urbana ao fator econômico, mas, ao fazê-lo, considerar somente as determinações que se dão para além do território da metrópole, ao contrário, portanto, das explicações clássicas, que discutiam o processo de segregação a partir da dinâmica intrametropolitana. As explicações, por exemplo, de tradição marxista, bastante em voga no final dos anos 60, compreendiam a segregação urbana como elemento estrutural da produção capitalista do espaço, portanto como resultado do conflito capital-trabalho projetado sobre a realidade urbana (Préteceille, 1995). Os estudos sobre cidade global não negam que a apropriação do espaço urbano seja desigual, mas parecem sugerir que decorre da diferença na renda auferida pelos grupos profissionais polarizados (Levy, 1997:38). Apesar do tom crítico, a explicação pretendida não só perde em intensidade em relação à explicação clássica, mas, inclusive, a obscurece, principalmente por pretender-se novo paradigma, isto é, por sugerir a ruptura definitiva com as explicações que estejam vinculadas a outras matrizes teóricas de interpretação.

A questão, pois, que se coloca é se, ao romper definitivamente com as explicações clássicas e ao reduzir toda a dinâmica das metrópoles à perspectiva que privilegia exclusivamente as verticalidades, a forma paradigma do conceito de cidade global não assumiria, também ela, o caráter ideológico atribuído por vários autores à própria questão da globalização.

Antes, no entanto, de responder à questão, é importante demonstrar o crescente processo de formalização presente na passagem da forma diagnóstico à forma típico-ideal e desta para a forma paradigma. De uma para outra, o que se observa é a negação, em um nível cada vez maior de abstração, da dinâmica histórica específica às metrópoles analisadas. Na forma diagnóstico, o movimento histórico ainda está presente, uma vez que é em decorrência mesmo de um processo desencadeado historicamente – a globalização da economia – que o conceito pôde ser forjado. Na forma diagnóstico, o conceito é a nomeação das transformações percebidas no interior das metrópoles do



Primeiro Mundo e, por refletir esse movimento, não nega as contradições que lhe são inerentes: a polarização social e a segregação urbana dualizada.

A partir da forma típico-ideal, o movimento histórico começa a ser abstraído. Em um primeiro momento, pela própria característica do tipo ideal. Em seguida, quando, sob esta forma, o conceito ganha independência em relação às metrópoles do Primeiro Mundo e passa a ser instrumento de análise de metrópoles consideradas de segunda ordem. E por fim, quando as contradições que emergiram como efeito de um processo histórico se transmutam em atributos do conceito. A polarização social e a segregação urbana dualizada passam a ser características das cidades globais e não mais contradições de um processo histórico. Aqui começam as confusões, uma vez que, abstraída a especificidade histórica, parece ser complicado delimitar quando tais atributos são devidos à globalização ou não.

A negação definitiva do movimento histórico específico às metrópoles analisadas ocorre com a forma paradigma, pois toda sua dinâmica passa a ser determinada por um fator externo ao seu território e que rompe com todas as determinações históricas anteriores. As contradições evidenciadas pela forma diagnóstico também o são pela forma paradigma, mas perdem em intensidade quando remetidas exclusivamente à globalização da economia, impossibilitando que se recuperem as explicações clássicas na busca de se compreender a constituição das cidades globais.

Observando esse processo de formalização, ao que parece o conceito de cidade global vem sendo construído negando não só a especificidade histórica das metrópoles, mas a própria condição de ser *metrópole* das grandes cidades, o que explica, a partir de um determinado momento, a substituição que tem sido feita atualmente de um termo pelo outro, quando se trata de discutir os problemas urbanos. Mas negar as metrópoles em favor da cidade global é optar pela perspectiva sincrônica por oposição à diacrônica, pela perspectiva que enfatiza as verticalidades por oposição às horizontalidades, ou, dito de outra forma, por uma concepção de cidade que se define exclusivamente pela relação com a ordem global, deixando para trás, ou secundando, a ordem local. Para compreender as implicações dessa opção, importa retomar a questão da segregação urbana que acompanha a definição do conceito de cidade global.

A princípio como contradição – na forma diagnóstico –, passando à condição de atributo – na forma típico-ideal – e

reduzida ao processo de globalização da economia, a segregação urbana está diretamente relacionada à lógica de apropriação do espaço urbano. Observar se houve transformação nessa lógica a partir do processo de globalização da economia seria uma forma de compreender se de fato é possível conceber o conceito de cidade global como um novo paradigma. Os estudos sobre cidade global pretendem que sim, quando reduzem a explicação da segregação urbana às mudanças no mercado de trabalho provocadas pela globalização da economia. No entanto, é importante lembrar que a globalização age sobre o espaço urbano não apenas mediada pelo mercado de trabalho, mas por intervenções urbanas propriamente ditas. Assim, se se trata de pensar a segregação urbana por meio da globalização, parece difícil desvinculá-la dessas ações que têm o espaço urbano como objeto. É nesse confronto entre o conceito de *cidade global* propriamente dito e as intervenções urbanas que o têm por mediação que será possível concluir se há ou não alteração na lógica de apropriação do espaço urbano e, a partir daí, revelar seu real significado, seja ele ideológico ou não.

## O PADRÃO NORMATIVO DO CONCEITO DE CIDADE GLOBAL

A expressão efetiva da intervenção urbana mediada pelo conceito de cidade global é o que se tem chamado atualmente de *planejamento estratégico*. Compreendido como o empreendimento de uma terceira geração de urbanistas, pretende-se um novo paradigma na forma de abordar as cidades, negando, pelo menos na intenção, o planejamento urbano de tradição moderna bem como a crítica contextualista que lhe deu seqüência (Arantes, 2000). O primeiro teve seu auge no período pós-guerra quando, apoiado em um forte desenvolvimento econômico, acreditava-se que as desigualdades existentes nas cidades seriam minoradas pela organização do espaço urbano. Já no final dos anos 60, porém, percebia-se que as desigualdades urbanas não se reduziam. As próprias intervenções públicas no espaço urbano se descobriram responsáveis pela produção de novas formas de segregação, o que suscitou críticas à direita e à esquerda em relação à prática do planejamento urbano (Préteceille, 1995).

Henri Lefebvre, autor vinculado à tradição marxista (ou marxiana), desenvolveu uma das críticas mais radicais ao urbanismo desse período (Maricato, 2000:130). Para ele, o urbanismo só adquire sentido porque concebe como desordem a contradição sobre a qual se funda a cidade

moderna (1991:23). Pois que, podendo se constituir como sentido e finalidade do processo de industrialização (1991:80), quando se realizariam as condições objetivas à efetivação da sociedade urbana – meio relevante à superação definitiva da separação entre homem e natureza (1999a) –, a cidade acabou reduzida à sua condição de meio de produção, reprodução e circulação do capital, uma segunda natureza, portanto, alienada das possibilidades de apropriação daqueles que são os diretamente responsáveis pela sua criação – da cidade como obra e não como produto. “Temos à nossa frente um duplo processo ou, se se preferir, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social.

Os dois ‘aspectos’ desse processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante” (1991:9). Conflito que se instala entre duas lógicas diversas de apropriação do espaço urbano: a lógica da mercadoria, que concebe o espaço como meio de reprodução da mais-valia, pois também ele é produto do trabalho social, e a lógica da sociedade urbana, compreendida como mediação necessária ao desenvolvimento do processo de humanização (1991:82). Ora, o que os urbanistas fazem, quase sem saber – não só, mas também os sociólogos, arquitetos, filósofos, economistas (1991:107) –, é negar esse conflito e, por consequência, negar as possibilidades de superação dessa contradição. E isso porque reduzem a compreensão do espaço urbano a suas representações. “O pensamento dos tecnocratas oscila entre a representação de um espaço vazio, quase geométrico, tão-somente ocupado pelos conceitos, pelas lógicas e estratégias no nível racional mais elevado, e a representação de um espaço finalmente pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias” (1999b:141).

O espaço da cidade, reduzido à sua “morfologia material”, é que permite, portanto, sua apropriação pelo capital que, por sua vez, também ignora a condição da cidade como obra de relações sociais estabelecidas ao longo da história. O que se produz coletivamente pode ser apropriado de modo privado em decorrência de sua concepção como espaço vazio e disponível, e que, como tal, pode ser comprado e vendido livremente (1999b:142).

O urbanismo acaba se definindo como ideológico (1991:24) porque “encobre essa gigantesca operação. Ele dissimula seus traços fundamentais, seu sentido e finalidade. Ele oculta, sob uma aparência positiva, humanista, tecnológica, a estratégia capitalista: o domínio do espaço, a luta contra a queda tendencial do lucro médio etc.”

(1999b:143). Aos que se vêem excluídos do direito à cidade, sobram os espaços segregados da moradia – redução peculiar dos problemas da cidade (1999:80) – planejados por esse mesmo urbanismo que, submetido ao valor de troca, vende cotidianidade como “alegria de viver” (1991:25).

Pelo lado da “ofensiva liberal-conservadora”, o planejamento urbano foi acusado, durante toda a década de 70, como sendo responsável “pelo desvirtuamento e inibição das localizações empresariais ótimas e, assim, pela decorrente degradação das áreas centrais” (Arantes, 2000:21). Dito de outra forma, atacava-se exatamente a excessiva regulação do espaço urbano como impeditiva do crescimento das cidades. Já estava em movimento, portanto, uma reivindicação em favor de uma desregulamentação e maior flexibilidade do Estado de Bem-Estar que não se referia, obviamente, somente ao espaço urbano, mas também a ele, o que evidencia o papel importante que as cidades possuíam – e possuem – no processo de acumulação e reprodução do capital.

As críticas ao planejamento urbano, principalmente as que vieram de posturas localizadas mais à esquerda, geraram um movimento, de intenção claramente oposicionista, que sobrepunha a cidade valor de uso à cidade compreendida como valor de troca. Como lembra Otilia Arantes (2000:44) “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 hábitat ordinário, reanimar a vida dos bairros, sem violentar os moradores, e por aí afora...”.

Se, por um lado, essas críticas foram importantes para revelar o “padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” (Vainer, 2000a:75) do planejamento urbano e sua consequente postura ideológica, por outro, introduziram uma crise nas próprias ações de planejamento que passaram a ser descartadas ou concebidas pontualmente, fragmentando os espaços da cidade, privilegiando o local por oposição ao global. Mesmo onde “o planejamento urbano global e de longo prazo” sequer havia sido implementado, como é o caso, por exemplo, da metrópole de São Paulo, mesmo aí sua morte foi antecipadamente decretada (Villaça, 1995:46). É nesse vazio, portanto, que o planejamento estratégico vem se inserir.

Embora Barcelona – totalmente reformulada para sediar os jogos Olímpicos de 1992 – tenha se constituído em sím-

bolo privilegiado dessa forma de intervenção urbana, exportando, inclusive, consultores para as demais cidades do mundo (Vainer, 2000a:75), as primeiras ações que obedeceram à lógica do planejamento estratégico localizaram-se nas cidades americanas, a partir dos anos 70 (Arantes, 2000:22; Borja e Castells, 1996:154). Outras cidades sofreram intervenções semelhantes: Paris, Londres, Bilbao, Lisboa, para citar as mais conhecidas (Arantes, 2000). No Brasil, o planejamento estratégico foi homologado em 1995 na cidade do Rio de Janeiro (Vainer, 2000b). Em comum, as linhas mestras do planejamento estratégico: a identificação de uma crise na centralidade econômica da cidade; a necessidade de torná-la competitiva aos investimentos estrangeiros; uma ação que venda a imagem da cidade para o mundo, a partir da descoberta de algo que possa se constituir em sua marca de identidade; a “parceria” entre os recursos públicos e o capital privado; a busca de um consenso entre todos os atores urbanos, a fim de que o projeto possa ser realmente efetivado (Borja e Castells, 1996; Arantes, 2000; Vainer, 2000b).

Tornar as cidades competitivas parece ser o “teorema padrão” do planejamento estratégico, como analisa Otilia Arantes (2000:13): “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 (...), e isto a cada oportunidade (...) de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada”. Seria, portanto, uma resposta “a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e consequente 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” (Arantes, 2000:31).

Assim, diante da “sensação de crise [gerada] pela conscientização da globalização da economia” (Borja e Castells, 1996:156) seria preciso promover uma intervenção sobre as metrópoles de maneira a inseri-las “nos espaços econômicos globais”, com o objetivo de garantir “à sua população (...) um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar” (Borja e Castells, 1996: 155). Parte-se, portanto, do pressuposto que a recuperação da centralidade econômica das metrópoles, perdida por causa do processo de reestruturação produtiva, seria condição *sine qua non* para garantir a democratização da sociedade. Para tanto é que se torna necessário inserir

as metrópoles no sistema mundial de rede de cidades a fim de que possam disputar os investimentos estrangeiros disponíveis no mercado global (Borja, 1994). Essa intenção iria ao encontro da Conferência de Cidades Européias, realizada em 1986 em Roterdã, e que “definiu as cidades como motores do desenvolvimento econômico” (Borja e Castells, 1996). Verdadeiras “máquinas de crescimento”, como dirá Otilia Arantes, transformando o planejador urbano em planejador-empresendedor. Trata-se, a partir daí, de “construir cidade” (Borja, 1994:16).

Para tornar as metrópoles competitivas, segundo Jordi Borja (1994:13) – sociólogo e urbanista responsável pela consultoria aos planejamentos estratégicos de Barcelona, Lisboa, Bogotá e Rio de Janeiro –, é preciso promover uma alteração em suas “bases territoriais” de maneira a que “sean eficientes” às “empresas-red” que, em decorrência do desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação estão livres para escolher a melhor localização. Um estudo realizado pelo Instituto Europeu de Economia Urbana, em que foram ouvidos 50% de empresários e 50% de “expertos, universitários, investigadores, periodistas etc.”, aponta quatro fatores de atração nos quais as cidades que se pretendem competitivas devem investir: infra-estrutura de comunicação – aeroportos, telecomunicações, infra-estrutura de internacionalização da economia, feiras, exposições, hotéis; terciário de excelência – centros de pesquisa, recursos humanos qualificados; qualidade de vida – oferta cultural, bom clima, ambiente urbano, vida na rua; e “buena imagen, que la ciudad esté de moda, que tenga prestigio al nivel internacional” (Borja, 1994:15).

Conforme têm demonstrado as realizações efetivas do planejamento estratégico, a preocupação com a “buena imagen” tem assumido uma centralidade em relação aos demais, o que se observa pela prioridade que os planejadores-empresendedores têm dado aos investimentos na área da cultura. Os exemplos mais conhecidos são o de Bilbao, em que a “requalificação” pretendida deveria irradiar-se a partir da instalação do Museu Guggenheim<sup>9</sup>, o de Barcelona – já citado – e o de Lisboa, onde, aproveitando-se a oportunidade de dois grandes eventos relativos à área cultural – as olimpíadas de 1992 e a Exposição Mundial, em 1998, respectivamente –, promoveram-se as reformas necessárias à “recuperação” daquelas cidades. A prioridade concedida à área cultural está, de um lado, relacionada à *imagem* positiva que a cultura possui entre os habitantes da metrópole onde a reforma pretende ser empreendida, mas também por garantir credibilidade aos

que olham “de fora”, alvo principal das mudanças que o planejamento estratégico propõe. Seria, portanto, um catalisador importante de consensos e investimentos. Um ponto estratégico, para ficar nos termos com o qual o próprio planejamento se define, a partir do qual toda a cidade em questão poderia vir a ser modificada (Arantes, 2000)<sup>9</sup>.

Outra linha mestra do planejamento estratégico define que os investimentos no espaço urbano devem ser realizados a partir da parceria entre o setor privado e o setor público (Borja e Castells, 1996:159). Além, obviamente, da crise fiscal que poderia haver nas metrópoles em decorrência do processo de desindustrialização, que demandaria, portanto, uma ação “concertada” dos dois setores, está uma visão pragmática de cidade associada à idéia de parceria (Vainer, 2000a:86). Ou seja, é preciso adotar políticas eficazes que garantam definitivamente a superação da crise das metrópoles. “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” (Borja e Castells, 1996:159).

Por fim, para que a recuperação econômica das metrópoles possa ser alcançada é necessário que haja “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” (Borja e Castells, 1996:156).

Embora se pretenda um novo paradigma, uma análise crítica, que se atenha a essas linhas mestras do planejamento estratégico, revela sobretudo o seu caráter *híbrido*. Porque o paradigma pressupõe uma ruptura com o que lhe antecedeu, pretende-se uma nova abordagem, uma nova matriz teórica, ao passo que o híbrido é formado pela complementaridade dos aspectos que, originalmente, se opõem. O planejamento estratégico não nega nem o planejamento urbano moderno, nem a perspectiva contextualista, pelo menos não em sua totalidade. Ao contrário, recupera de cada um os seus melhores elementos com o intuito de produzir algo de novo.

Assim, ao mesmo tempo em que recupera a idéia de planejamento, incorporando inclusive o termo à sua denominação (Arantes, 2000:13), sua atuação está mais próxima da perspectiva contextualista por privilegiar ações pontuais, com ênfase para os investimentos na área da cultura. Mas se nisso se assemelham, distanciam-se quanto ao papel que a cultura desempenha em cada uma das diferentes perspectivas. Na perspectiva contextualista, a cultura é assumida como lugar a partir do qual é possível

fazer a crítica à compreensão da cidade como mercadoria (valor de troca). Por isso defende o “lugar”, o valor de uso, a identidade, como uma maneira de se contrapor ao caráter tecnocrático e ideológico do planejamento moderno. Já para a perspectiva estratégica, a cultura não se constitui em mediação para a crítica, mas, ao contrário, é o meio de intervenção para construir uma imagem favorável da cidade, uma “buena imagem”, que a torne competitiva para disputar o capital internacional. A imagem produzida pelo investimento na área cultural importa não para negar, mas para efetivar definitivamente a cidade como mercadoria (Arantes, 2000; Vainer, 2000a). Assim, o que se opunha – a cultura à mercadoria – passa a se constituir em uma nova unidade, uma unidade híbrida. Insiste-se no termo híbrido, e não contraditório, porque há muito a cultura não se opõe mais à lógica da mercadoria, tendo ela mesma assumido essa condição (Adorno, 1994). No caso específico das cidades globais, a intenção dos investimentos na área da cultura não é outra a não ser atrair dividendos.

O caráter híbrido do planejamento estratégico, no entanto, não se revela somente em relação à perspectiva contextualista, mas também quando se contrapõe ao planejamento urbano moderno. A crítica marxista dos anos 70 revelou serem contraditórias a lógica da mercadoria e a lógica da sociedade urbana, presentes na origem da cidade moderna. Ao planejamento urbano moderno foi, então, atribuído um caráter ideológico porque, sob um discurso que pretendia superar as desigualdades do espaço urbano e que, portanto, se alinhava a favor da sociedade urbana, encobria-se uma prática que terminava por legitimar a lógica de apropriação do espaço pelo capital. No caso do planejamento estratégico, a assimilação da cidade como mercadoria não é uma revelação que possa denunciar seu caráter ideológico, mas é, para seus idealizadores, a condição mesma de superação da crise das metrópoles. Não parece haver intenção de recobrir esse aspecto, até porque o contexto histórico o favorece, uma vez que a “crise” da matriz explicativa que denunciava a “má” consciência da mercadoria tem permitido que ela seja assimilada livremente. O aspecto híbrido do planejamento estratégico no seu diálogo com o planejamento urbano moderno revela-se, então, na relação de complementaridade estabelecida entre a lógica da mercadoria – a cidade que deve se tornar competitiva para atrair investimentos estrangeiros... – e a lógica da sociedade urbana – ... para que possa haver uma democratização maior do convívio social.

No entanto, a aproximação das duas lógicas não é ingênua. Ao contrário, parece haver plena consciência dos propositores do planejamento estratégico da dificuldade dessa aproximação. A evidência disso é que concebem como pressuposto necessário à efetivação da recuperação econômica das cidades o que denominam de “consenso público”. Diante da “sensação de crise”, que consideram presente entre todos os habitantes das metrópoles que atualmente enfrentam as alterações geradas pela reestruturação produtiva, somente uma ação conjunta poderá levar à possibilidade de sua superação. Assim, o consenso é pressuposto – ou imposto, como diria Chico de Oliveira (1999) –, é condição, uma “trégua” que coloca entre parênteses o conflito histórico entre diferentes grupos sociais, com interesses também diferentes, em torno do melhor sentido a ser atribuído ao espaço urbano (Vainer, 2000a:92-93). Isso também explica o porquê de assumirem abertamente a parceria entre os poderes público e privado, ignorando as críticas clássicas que denunciaram a mediação do Estado na acumulação e reprodução do capital. Tudo parece encontrar justificativa na “crise”. Diante de sua grandeza, toda a conjunção de esforços parece ser pequena. Além disso, trata-se de produzir soluções emergenciais, eficazes e eficientes, termos que compõem o imaginário da ação do poder privado e não do poder público, denunciado como “ineficiente” pelos adeptos do pensamento neoliberal a partir da “falência” do Estado de Bem-Estar Social.

Pela sua condição híbrida, o planejamento estratégico impede que se transponha de forma automática a crítica que durante os anos 70 foi feita ao planejamento urbano moderno. “O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurgue travestida de empresa [a questão da necessidade de eficiência na solução dos problemas urbanos]; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade-pátria que emerge [a necessidade do consenso para superar uma crise também consensual], oferecendo a paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnar, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos. Essa 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” (Vainer, 2000a:100).

Além disso, o planejamento estratégico se inclui em um contexto teórico diferente do vivido pelo planejamento urbano moderno, pois as críticas mais radicais que a esse se dirigiam fundavam-se em matrizes vinculadas ao

pensamento marxista que, hoje, de certa forma, vem sendo escamoteado não só pela força com que se impôs o pensamento neoliberal, mas também pelo próprio recuo da esquerda – digo teórico – na discussão de alternativas que pretendam a superação das contradições entre a lógica da mercadoria e a lógica da sociedade urbana. Qualquer discussão nesse sentido sugere um ar “passadista” bem difícil de assumir. Há ainda o forte pragmatismo que tem se imposto na maneira de olhar a cidade (Vainer, 2000a:86). A idéia de “fazer cidade” (Arantes, 2000:30), ou “construir cidade”, como diz Borja, é uma idéia consensual. No entanto, como mencionado no início deste artigo, parece difícil um fazer que negue a mediação teórica, seja ela qual for. Pois não seriam teóricas as propostas sugeridas pelo planejamento estratégico? Da mesma forma, um fazer que abdique da reflexão sobre os impactos que venha causar na realidade prática também se constitui em um fazer alienado, que sequer se justifica diante da necessidade de suplantar os problemas urbanos, pois sendo a ação acrítica, ela mesma pode contribuir para aprofundá-los. Dessa forma, não se vai propor a crítica dos termos que compõem o planejamento estratégico, o que já foi feito por quem possui maior competência técnica,<sup>10</sup> mas de sua efetivação prática em um contexto como a metrópole de São Paulo. Se se trata de “construir cidade”, que a crítica revele os impactos desse fazer.

#### **EFEITOS DA “CIDADE GLOBAL” SOBRE A METRÓPOLE DE SÃO PAULO**

O planejamento urbano moderno tentou romper o círculo cidade-mercadoria/segregação urbana por meio de uma organização técnica e racional do espaço. Intenção fracassada, segundo seus críticos, uma vez que estava mais vinculada à lógica da mercadoria do que poderia suportar. Agora, novamente, o planejamento estratégico pretende democratizar o convívio social, o que implica, sem dúvida, a intenção de superar a segregação urbana. O problema é que assume a condição da cidade-mercadoria e acredita que pela estratégia do “consenso público” seja possível romper com aquele círculo vicioso. Mas, segundo Arantes (2000:23), os efeitos do planejamento estratégico parecem revelar outra coisa. Nas cidades americanas, onde foi pioneiro, as reformas empreendidas, por exemplo, em Baltimore, nos anos 70, resultaram um “impacto nulo sobre a pobreza e demais déficits sociais”. O mesmo processo aconteceu em Nova York, no bairro SoHo, hoje mundialmente conhecido por ser reduto de artistas, arqui-

tetos, cineastas famosos, e que terminou na “migração forçada de seus antigos moradores” (Arantes, 2000:32). Em Londres, a ação se deu sobretudo na sua porção leste, mas isso não significou melhor condição de vida para a população mais pobre que historicamente habita a região. Ao contrário, a partir dos anos 80, a região passou a ser conhecida como reduto dos *yuppies*, “com os preços dos terrenos valorizados em até 2.000%”, preço que, obviamente, a população mais pobre não pode pagar (Arantes, 2000:35). Em Barcelona, cidade paradigma do planejamento estratégico, houve o início de um processo de periferação até então desconhecido pela cidade (2000: 57). Estes, entre outros, são exemplos que permitem concluir pela “gentrificação” dos espaços sobre os quais atua o planejamento estratégico. “Daí a 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 (...) mal encobrimdo, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração as cidades” (Arantes, 2000:31).

A dificuldade de transpor o planejamento estratégico para metrópoles como São Paulo é que, se em Barcelona o processo de periferação era até então desconhecido, aqui ele é o principal elemento estruturador da organização do espaço (Rolnik, 1997:28; Vêras, 1992:81). Segundo Caldeira, é possível estabelecer três padrões de configuração da segregação urbana na metrópole de São Paulo: a que opõe cidade legal à cidade ilegal,<sup>11</sup> que predominou até os anos 40; a que se demarca pela relação centro-periferia,<sup>12</sup> intensificada a partir a década de 50; e, por fim, a que se estabelece a partir dos anos 80 e que, embora não negue as anteriores, caracteriza-se pela proximidade espacial dos diferentes grupos sociais, mas que estão separados por “muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns”. São os chamados “enclaves fortificados” (Caldeira, 2000). Embora seja importante chamar a atenção para as descontinuidades presentes na configuração espacial da segregação urbana em São Paulo, cumpre evidenciar que uma mesma lógica perpassa esses três padrões: uma associação entre poder público e poder privado na constituição da cidade-mercadoria, ou, dito de outra forma, o desenvolvimento de obras de infra-estrutura urbana como forma de estímulo à especulação imobiliária e não à democratização da cidade (Kowarick, 1979:81; Maricato, 2000:157). Invariavelmente, na história da metrópole de São Paulo, os investimen-

tos públicos têm contribuído para a valorização imobiliária das regiões onde são aplicados, tornando o custo de vida mais caro e expulsando a população mais pobre, que, por não poder arcar com os altos custos, migra para regiões que lhe são mais acessíveis, porque quase sempre ilegais e desprovidas de qualquer serviço público básico que garanta um mínimo de condição de vida urbana (Kowarick, 1979:82).<sup>13</sup> Situação que, normalmente, não ocorre por causa de um fatalismo qualquer, mas por “alianças” políticas entre setor público e privado, em que o primeiro, por meio da ação do governo municipal, privilegia o mercado imobiliário ao decidir as prioridades de seus investimentos (Maricato, 2000:159)<sup>14</sup>. A questão é saber se o “consenso público” entre os setores público e privado preconizado pelo planejamento estratégico não viria exatamente legitimar uma prática que tem se revelado a maior responsável pelas desigualdades sociais na metrópole de São Paulo ou se, de fato, haveria condições de superá-las em favor de um convívio social mais democrático.

Em livro publicado recentemente, Heitor Frúgoli (2000) analisa as práticas de intervenção urbana em São Paulo defendidas pelas Associações Viva o Centro, constituída em 1991, e Paulista Viva, em 1995, que, embora não sejam ações oficialmente concebidas no interior de um planejamento estratégico, dele se aproximam. A primeira, inclusive, por iniciativa própria, promoveu, em 1994, duas palestras sobre “cidade mundial” para as quais foi chamado Jordi Borja (Borja, 1994; Frúgoli, 2000:76). Assim, é possível dizer que são pontos de contato entre essas Associações e o planejamento estratégico: *a reforma urbana pensada como intervenção pontual em espaços urbanos considerados estratégicos ao desenvolvimento da cidade*, como são o centro histórico e a Avenida Paulista, centro financeiro elevado à condição de símbolo da cidade em 1990 (Frúgoli, 2000:135);<sup>15</sup> *intervenção que, por sua vez, vem precedida de um diagnóstico que aponta para a degradação desses mesmos espaços urbanos*. No caso do centro histórico de São Paulo, além de o diagnóstico contar com a contribuição da percepção subjetiva da maior parte da população, quando a Associação Viva o Centro se constituiu vinha ao encontro do interesse dos proprietários de imóveis localizados na área e que se sentiam prejudicados pela “saída” de empresas e instituições financeiras que buscavam localização mais favorável (Frúgoli, 2000:69). Também a Associação Paulista Viva partiu de um diagnóstico que centrava sua preocupação na desvalorização patrimonial da avenida (Frúgoli, 2000:145); *intervensões que privilegiam investimentos na*

*área cultural*. No caso da Associação Viva o Centro temos presenciado as reformas da Pinacoteca do Estado, da Estação Júlio Prestes e, mais recentemente, o Parque da Luz. Na Paulista, o projeto aprovado para sua recuperação tem o Masp como ponto de irradiação e se legitima por um discurso que salienta a importância cultural da Avenida para a cidade, pois abriga em sua extensão museus – o próprio Masp e a Casa das Rosas –, cinemas, o Instituto Cultural Itaú, espaços de exposição para artes plásticas, como os da Fiesp e do Sesc, o Parque Trianon, etc. (Frúgoli, 2000:151); *a associação entre o poder privado e o poder público, com a iniciativa do setor privado*. As duas associações são predominantemente compostas por membros representantes do setor empresarial, com ênfase para as instituições financeiras. No caso da Viva o Centro, o Banco de Boston desempenha papel hegemônico (Frúgoli, 2000:71) e o Banco Itaú lidera as ações da Paulista Viva que tem Olavo Setúbal como seu presidente. A participação de setores populares, de associações de moradores, de sindicatos de trabalhadores é quase inexistente, quando não ausente (Frúgoli, 2000:150). Além disso, essas associações têm grande poder de influência na definição das políticas públicas e dos investimentos que o poder público deve empreender sobre a cidade. Exemplo disso é a criação do Pró-Centro, em 1993 (Frúgoli, 2000:81). Além de ser um organismo criado com a intenção de fornecer a contrapartida pública às ações definidas pela Viva o Centro, não contava, em sua criação, com nenhuma participação de sindicato de trabalhadores ou organização popular (Frúgoli, 2000:83). Também as decisões tomadas pelo poder público, em 1997, em relação à Avenida Paulista, não só foram apoiadas pela Associação Paulista Viva como vinham ao encontro das discussões que tinha acumulado, como é o caso, por exemplo, da diminuição de linhas de ônibus sugerida pelo projeto proposto de “requalificação”. A expulsão dos camelôs da Paulista – ação que também se repetiu no centro histórico – e a proibição de manifestações políticas no centro financeiro da cidade, lei de autoria do vereador e ex-prefeito Miguel Colassuono e sancionada pelo prefeito em 1996, também foram ações apoiadas pela Paulista Viva (Frúgoli, 2000).

Esse rápido esboço evidencia que, embora sob o signo do planejamento estratégico, as ações das duas associações reproduzem, sob uma nova indumentária, um esqueleto há muito conhecido na metrópole de São Paulo, parodiando frase clássica de Adorno (1994). Assim, observa-se a mesma relação “concertada” entre o poder público e o

poder privado com vistas a garantir uma revalorização imobiliária tanto da região central, como da Avenida Paulista. Aliás, essa é a intenção quase que explícita na criação das duas associações. Embora a “revalorização” seja o propósito mesmo do planejamento estratégico, aqui reafirma e legitima uma prática histórica que tem sido perversa e excludente, como aliás demonstra a quase inexistência de participação dos setores populares na decisão sobre o “construir cidade” e a expulsão dos camelôs, tanto da Paulista como do centro histórico, sem que tenham sido sequer ouvidos sobre outras possíveis alternativas. Coincidentemente, ou não, no mesmo período em que as associações foram criadas, mais especificamente entre 1991 e 1996, houve um adensamento populacional das regiões periféricas – com destaque para o bairro de Anhangüera, cujo número de moradores aumentou em 129,96% – onde as condições de exclusão social são maiores, e uma redução no número de moradores dos bairros em que o índice de exclusão é praticamente inexistente, como é o caso do bairro Jardim Paulista (Sposati, 2000).<sup>16</sup> É claro que estudos qualitativos precisariam melhorar essas trajetórias. No entanto, esses dados rapidamente indicados evidenciam que o binômio investimento público-valorização imobiliária continua sendo um mecanismo eficiente de exclusão. O que há de novo no planejamento estratégico em São Paulo não é, portanto, a “parceria consensual” entre setor público e privado, mas é a capacidade de revelar como consenso aquilo que, de fato, é a apropriação privada do espaço público para interesses exclusivos da lógica de reprodução e ampliação do capital. Ao legitimar uma prática histórica da metrópole de São Paulo, reproduzindo as condições que sempre estiveram presentes na constituição da segregação urbana, o planejamento estratégico confirma seu caráter ideológico.

A segregação urbana, portanto, pelo menos por enquanto, não parece ter sido superada pelo planejamento estratégico. Ao contrário, as suas ações têm conduzido a um processo de valorização do espaço “requalificado” reproduzindo-o para a apropriação do capital e a conseqüente expulsão de quem não pode pagar por essa “mercadoria de luxo” (Vainer, 2000a:82). O maior problema, no entanto, é que a população expulsa dos espaços “requalificados” parece se contentar em apreender subjetivamente esta cidade-fetice, posta na vitrine graças ao brilho que a cultura lhe empresta (Sawaia, 1995).

A questão que fica: revelado o caráter ideológico do planejamento estratégico, é possível atribuí-lo ao conceito de cidade global?

## METRÓPOLE OU CIDADE GLOBAL: CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *leitura total* do conceito de *cidade global* revela suas diversas formas e, embora a propriedade da análise seja especificar cada uma delas, a sua compreensão só se realiza quando todas são percebidas como expressão de um único processo: a transformação das metrópoles em cidades globais. E o que se pretendeu demonstrar é que, na intenção de compreender esse processo, o conceito percorreu um caminho em que cada passo significou a negação da contradição a ele inerente – a intensificação das desigualdades sociais pela polarização social e pela segregação urbana – até culminar em sua negação absoluta, quando o conceito assume a condição de padrão normativo pelo planejamento estratégico, pois que, segundo seus idealizadores, elas podem ser superadas a partir da prévia instituição de um “consenso público”.

Por isso, retomar a discussão sobre a segregação urbana foi importante, pois não só a contradição pôde ser reintroduzida, como se revelou que, apesar da substituição do termo metrópole pelo de cidade global, a lógica de apropriação do espaço urbano continua sendo a presidida pelos interesses do capital. O confronto do conceito com sua prática demonstrou os equívocos da explicação teórica que a forma paradigma pretende estabelecer, quando submete a compreensão da segregação urbana à relação exclusiva com o processo de globalização da economia, ou seja, somente por influência de processos que se dão para além de seu território, obscurecendo, com isso, a dinâmica e os conflitos intra-urbanos, quando não os ignora, como no caso do planejamento estratégico. Não se quer negar que seja possível uma outra forma de apropriação do espaço urbano em função das alterações no mercado de trabalho, mas reduzi-la a essa determinação contribui para obscurecer que a condição de cidade global não altera, necessariamente, a lógica de apropriação do espaço urbano. Aliás, se as análises para a metrópole de São Paulo são válidas, a mediação da compreensão da metrópole pelo conceito de cidade global somente tem contribuído para encobrir com um novo olhar práticas há muito conhecidas, contribuindo mais para a legitimação do que para o seu enfrentamento e superação. Assim, em sua forma paradigma, não se tem receio de afirmar que o conceito de cidade global reproduz o papel ideológico que o planejamento estratégico, seu correlato ativo, desempenha.

Diante da revelação do caráter ideológico da forma paradigma, fica praticamente sem sentido o uso da forma

típico-ideal, mesmo porque, como já se demonstrou anteriormente, tem servido quase que exclusivamente como um instrumento para medir o quanto determinada metrópole se aproxima do estatuto de cidade global, como se essa fosse a condição necessária para a superação dos problemas urbanos. Como a crítica à forma paradigma demonstra que o conceito mais encobre do que revela as reais possibilidades de superá-los, perde sentido almejar, nestes termos, a condição de cidade global. Ao contrário, estudos que buscam legitimar o *ranking* entre as metrópoles nada mais fazem que demonstrar o quanto elas abdicaram de suas especificidades históricas e transformaram-se em “não-lugares” disponíveis à apropriação livre do capital internacional.

Quanto à forma diagnóstico, sem dúvida ela é específica ao contexto em que se originou e, neste caso, mais vale produzirmos os nossos próprios diagnósticos, como aliás vimos fazendo, do que teimarmos em olhar através de lentes que mais desfocam do que clareiam. Com isso não se está sugerindo um enfoque que privilegie a ordem local por oposição à ordem global, a *metrópole* e sua especificidade histórica e contraditória por oposição à cidade global e sua condição de não-lugar. Sabe-se perfeitamente do retrocesso conservador a que a defesa dos localismos pode conduzir (Todorov, 1999). Mas somente fazer pensar que nenhum projeto de cidade que preconize a realização de uma convivência mais democrática será de fato alcançado sem a mediação da Metrópole, mesmo que, para isso, esta própria condição tenha, então, de ser superada.

### NOTAS

E-mail da autora: monicacarvalho@uol.com.br

1. Conferir o trabalho de Evelyn Levy (1997).
2. Ver Marques e Torres (1997) e Cordeiro (1993) que, embora sirvam de exemplo para este segundo tipo de estudos, diferem completamente na maneira de encaminhar a discussão.
3. Uma discussão sobre o uso do conceito de *cidade global* seria mais detalhada se dissesse respeito à análise da quase totalidade dos estudos realizados sobre o tema. Como as reflexões deste artigo ainda se encontram em estágio preliminar, devem ser consideradas apenas hipóteses, ficando para um momento posterior o devido aprofundamento.
4. Alguns autores consideram que as mesmas metrópoles que viveram a crise do processo de desindustrialização reassumem novas funções como sedes das transações internacionais. Outros consideram que outras cidades passam a ter importância por possuírem uma localização mais estratégica para os interesses da economia mundial. Para o primeiro caso, ver afirmação de King citada por Levy (1997:37) e, para o segundo, o capítulo 5 de Sassen (1998).
5. “A análise comparativa não opera, então, na busca do que seja comum a várias ou a todas as configurações históricas, mas, pelo contrário, permitirá trazer à tona o que é peculiar a cada uma delas. Nas análises a que Weber se dedicaria posteriormente, essa visão comparativa ir-se-ia apurando cada vez mais, orientada pela



busca daquilo que é específico ao mundo ocidental moderno (...) em termos da busca, em outras configurações históricas, de traços que não fossem congruentes com essa racionalização especificamente européia de vida” (Cohn, 1991:15).

6. Para crítica semelhante, ver Marques e Torres (1997), quando analisam os problemas sobre o que chamam método de *análise de atributos*.

7. Para uma discussão sobre a globalização como mito e ideologia ver Hirst e Thompson (1998); Bourdieu (1998); Batista Jr. (1998); Muzio (1999).

8. Vale lembrar a disputa entre as cidades da América Latina para sediar uma “versão” do Museu Guggenheim.

9. Para uma discussão mais detalhada e riquíssima sobre o papel de centralidade da cultura para o planejamento estratégico ver Arantes (2000).

10. Ver as análises de Arantes, Vainer e Maricato (2000).

11. Para uma discussão detalhada sobre a segregação urbana em São Paulo até os anos 40 ver Rolnik (1997).

12. Para uma reflexão clássica a respeito de tema, ver Kowarick (1979).

13. “A dinâmica de produção dos espaços urbanos, ao gerar uma melhoria, cria simultânea e constantemente milhares de desalojados e desapropriados que cedem seus locais de moradia para grupos de renda que podem pagar o preço de um progresso que se opera através de uma enorme especulação imobiliária. Tal trama urbana só pode levar à fixação das camadas pobres em zonas desprovidas de serviços públicos, até o dia em que, com o crescimento da Metrópole, também destes locais terão de ser expulsos se, porventura, sua iniciativa política continuar bloqueada” (Kowarick, 1979:82).

14. “A gestão de Paulo Salim Maluf na prefeitura de São Paulo (1993/96) foi exemplar nesse sentido (...). 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” (Maricato, 2000:159).

15. A intervenção nos centros históricos das cidades é, inclusive, uma das propostas levantadas por Jordi Borja na palestra do dia 12 de dezembro de 1994 para a Associação Viva o Centro (Borja, 1994:15).

16. “Entre 1991 e 1996, os 37 distritos que viram a situação social melhorar perderam cerca de 260 mil moradores (queda de 8,4%). Nessas localidades, a população caiu de 3,09 milhões em 1991 para 2,83 milhões em 1996. Nos mesmos cinco anos, a população dos 53 distritos onde pioraram as condições de vida se elevou em 10% (470 milhões), enquanto a taxa de crescimento médio da cidade foi de 2%” (Toledo e Alencar, 2000).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, T. “A indústria cultural”. In: COHN, G. *Theodor W. Adorno*. São Paulo, Ática, 1994, p.92-99.
- ARANTES, O. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B. e MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 2000, p.11-74.
- BATISTA JR., P.N. “Mitoses da globalização”. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, Edusp, jan./abr. 1998, p.125-186.
- BORJA, J. “A ciudad mundial”. In: MEYER, R. (org.). *Memória, encontro, século XXI*. São Paulo, Editora Viva o Centro, 1994, p.11-16.
- BORJA, J. e CASTELLS, M. “As cidades como atores políticos”. *Revista Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n.45, jul. 1996, p.152-166.
- BOURDIEU, P. “A economia das trocas linguísticas”. In: ORTIZ, R. (org.). *Pierre Bourdieu*. São Paulo, Ática, 1994, p.156-183.
- \_\_\_\_\_. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro, Zahar, 1998.
- CALDEIRA, T.P.R. *Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Edusp Editora 34, 2000.
- COHN, G. (org.) “Introdução”. In: *Weber*. São Paulo, Ática, 1991.
- CORDEIRO, H.K. “A ‘cidade mundial’ de São Paulo: o complexo corporativo do seu centro metropolitano”. In: *Anais... ANPUR*, 1993, p.318-331.
- FRÚGOLI, H.J. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo, Cortez Edusp, 2000.
- HIRST, P. e THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- LÉFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo, Editora Moraes, 1991.
- \_\_\_\_\_. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro, DP&A, 1999a.
- \_\_\_\_\_. *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999b.
- LEVY, E. *Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel, 1997.
- MARICATO, E. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B. e MARICATO, E. (orgs.). Op. cit., 2000, p.121-192.
- MARQUES, E. e TORRES, H. e “São Paulo no sistema mundial de cidades”. In: *Encontro Alas*, São Paulo, 1997, mimeo.
- MARTINS, J.S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo, Paulus, 1997.
- MUZIO, G. “A globalização como estágio de perfeição do paradigma moderno: uma estratégia possível para sobreviver à coerência do processo”. In: OLIVEIRA, C. e PAOLI, M.C. (orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, Vozes, 1999, p.133-161.
- OLIVEIRA, C. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. In: OLIVEIRA, C. e PAOLI, M.C. (orgs.). Op. cit., Petrópolis, Vozes, 1999, p.55-81.
- PRÉTECEILLE, E. “Segregations Urbaines”. *Revue Sociétés Contemporaines*. n.22, jun/set. 1995, mimeo.
- \_\_\_\_\_. “Cidades globais e segmentação social”. In: RIBEIRO, L.C.Q. e SANTOS JÚNIOR, O.A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997, p.65-89.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel, 1997.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec, 1997.
- SASSEN, S. *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel, 1998.
- SAWAIA, B.B. “O calor do lugar: segregação urbana e identidade”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.9, n.2, abr./jun. 1995, p.20-24.
- SPOSATI, A. *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo/2000. Dinâmica social dos anos 90*. São Paulo, Polis, Inpe, PUC – SP, 2000.
- TODOROV, T. *O homem desenraizado*. Rio de Janeiro, Record, 1999.
- TOLEDO, J.R. e ALENCAR, K. “Regiões mais ricas perdem habitantes”. *Folha de S.Paulo*. Caderno Cotidiano 24/12/2000, p.3.
- VAINER, C.B. “Pátria, empresa, mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B. e MARICATO, E. (orgs.). Op. cit., 2000a, p.75-103.
- \_\_\_\_\_. “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B. e MARICATO, E. (orgs.). Op. cit., 2000b, p.105-119.
- VÉRAS, M.P.B. “Cortiços em São Paulo: velhas e novas formas de pobreza urbana e da segregação social”. In: BÓGUS, L.M.M. e WANDERLEY, L.E.W. (orgs.). *A luta pela cidade de São Paulo*. São Paulo, Cortez, 1992, p.81-126.
- \_\_\_\_\_. “Novos olhares sobre São Paulo: notas introdutórias sobre territórios, espaços e sujeitos da cidade mundial”. *Margem*. São Paulo, Educ, n.6, dez.1997, p.129-153.
- VILLAÇA, F. “A crise do planejamento urbano”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.9, n.2, abr./jun. 1995, p.45-51.
- WEBER, M. “A ‘objetividade’ do conhecimento nas ciências sociais”. In: COHN, G. *Weber*. São Paulo, Ática, 1991, p.79-127.

---

# GOVERNAR AS METRÓPOLES

## dilemas da recentralização

RAQUEL ROLNIK

*Arquiteta e Urbanista. Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUC-Campinas.  
Coordenadora de Desenvolvimento Local do Instituto Pólis*

NADIA SOMEKH

*Arquiteta e Urbanista. Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Presbiteriana Mackenzie.  
Secretária Municipal do Desenvolvimento Econômico de Santo André*

---

*Resumo:* O processo de redemocratização e descentralização da gestão urbana, que substituiu práticas autoritárias e tecnocráticas de administração das cidades brasileiras, não produziu até o momento um novo marco político-institucional para o governo das metrópoles. Este texto apresenta um balanço deste processo, apontando possíveis elementos para a construção de uma gestão democrática metropolitana.

*Palavras-chave:* metrópoles; gestão; governo local.

---

Desde os anos 80 os municípios brasileiros vêm fortalecendo seu papel de gestores de políticas públicas. A Constituição de 1988 representou, para os governos locais, um significativo aumento de suas participações na receita fiscal. A parcela dos municípios na receita total disponível aumentou de 9,5%, em 1980, para 16,9%, em 1992, enquanto para os Estados passou de 24,3% para 31,0%, no mesmo período. A receita tributária disponível (já contabilizando as transferências) dos municípios elevou-se de 2,5%, em 1980, para 4,1% do PIB, em 1990 (Melo, 2000).

Ao movimento de descentralização fiscal correspondeu, por um lado, uma ampliação – desproporcional em relação à ampliação de recursos – das competências municipais no setor social (educação/saúde/assistência/habitação) e, por outro, uma intensificação da vida política local. Pode-se afirmar, entretanto, que na década de 90 o país viveu concretamente um movimento de fortalecimento da autonomia local diante das demais unidades da Federação.

A partir da década de 80, a descentralização e o aumento do protagonismo dos governos locais constituíram-se como princípios hegemônicos nos processos de reforma no setor público. No âmbito internacional, a palavra de ordem da descentralização transformou-se em consenso virtual, sendo empregada tanto por governos conservadores quanto por aqueles social-democratas. Em países em processo de (re)democratização – como era a situação

da maioria da América Latina –, a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial para se superar o regime autoritário anterior.

No mesmo período, a descentralização constituiu importante ingrediente do elenco de reformas dos governos neoliberais, contrapondo-se aos governos conservadores que viam no estado centralizado o objeto de seu antiesstatismo. O Banco Mundial, o FMI e mais tarde o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram importantes agentes difusores, em escala global, de processos descentralizadores.

Entendida enquanto transferência de poder decisório para o município ou entidades e órgãos locais, a descentralização tem duas vertentes: a primeira, utilizada por tendências democratizantes, considera a descentralização uma possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação direta da cidadania e o controle e responsabilização social; e a segunda, focalizando apenas os processos de modernização gerencial da gestão pública, entende a descentralização como a possibilidade de aumento da eficiência do governo local. Na prática, é a coalizão política que dá suporte às reformas que definem a preponderância de uma ou outra vertente (Melo, 2000).

A multiplicidade de experiências de governo propiciada pela descentralização no Brasil operou num espectro que vai da defesa do Estado mínimo e do papel empresa-

rial dos governos locais até os defensores de uma democracia comprometida com os historicamente excluídos (Fontes, 1996).

A ampliação do espaço político local esbarra, entretanto, em temas cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites do município. Este é o caso de quase todas as questões ligadas à infra-estrutura urbana: tanto transportes como saneamento ou energia dificilmente estão circunscritos a um só município. Significativamente, se o elemento mais forte da reforma do Estado no campo dos chamados setores sociais foi a descentralização, na área da infra-estrutura o debate em torno da privatização hegemonizou a agenda.

A maior parte das redes de infra-estrutura está hoje sob a esfera do poder estadual ou federal. Por outro lado, como se trata de redes que ultrapassam as fronteiras de um município, dificilmente uma cidade isoladamente tem força política para determinar a estratégia de investimentos e gestão destas infra-estruturas. Entretanto, a presença ou ausência dessas redes de serviços, sua qualidade e disponibilidade no território municipal são absolutamente determinantes do próprio modelo de gestão territorial, com enormes impactos na economia das cidades.

No caso das metrópoles ou aglomerações urbanas contínuas, a questão é ainda mais grave: a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los. O tema da gestão territorial da infra-estrutura ficou, assim, como uma das questões em aberto.

A associação de municípios em consórcios foi uma das respostas que emergiram recentemente para enfrentar os limites da ação puramente municipal. São inúmeros os exemplos no Brasil de associativismo temático: lixo, saúde e transportes são os setores que mais agregaram conjuntos de municípios. Em Minas Gerais, por exemplo, 92% dos municípios estão envolvidos em Consórcios Intermunicipais de Saúde (Farah, 2001). A existência de um Sistema Único de Saúde, que assegure recursos federais, exige uma organização entre os municípios, otimizando os recursos disponíveis em cada um. Entretanto, embora os Consórcios representem um passo importante para a construção de uma cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não-participação da comunidade, os tornam limitados enquanto alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática.

A gestão dos recursos hídricos, que avançou na construção de novas formas de gestão com a organização dos Comitês de Bacia envolvendo a comunidade, é outra forma contemporânea de gestão supralocal. Os Comitês de Bacias têm por base experiências de associação e de consorciamento que partem dos próprios municípios envolvidos e afetados por problemas comuns, mas que, por sua natureza, extrapolam o nível local. São, em sua composição, tripartites e paritários, com 1/3 de seus membros da sociedade civil, 1/3 de órgãos do governo do Estado e 1/3 das prefeituras. Ao considerar a bacia hidrográfica unidade de planejamento, esses Comitês possibilitam a integração dos usos e a resolução dos problemas, contrariando a lógica de abordagem da gestão metropolitana que vigorava até os anos 80, na qual apenas o governo estadual detinha a esfera de decisão, sendo invertida, então, a hierarquia no processo de tomada de decisões (Cordeiro, 1996). É um esforço consistente de gestão supramunicipal democrática, mas que sofre de ineficiência ao não controlar os organismos e não deter os recursos necessários para a implementação de suas decisões.

Se o tema da gestão das infra-estruturas consiste hoje em barreira clara para uma suposta autonomia do local, mais ainda é o tema do desenvolvimento econômico. Os espaços econômicos existentes no país são marcadamente regionais e não municipais. A territorialidade da agroindústria da cana e da laranja ou dos processos de reconversão industrial necessariamente extrapolam as fronteiras municipais. Entretanto, embora por razões distintas, assim como o modelo de gestão metropolitana, o modelo das poucas agências econômicas regionais (do tipo Sudene ou Sudam) fracassou e desapareceu ou se encontra agonizante.

Assim, em temas essenciais, como as políticas de investimento e gestão das infra-estruturas ou o desenvolvimento econômico, diante da ausência de um espaço político regional, as forças políticas locais acabam sendo sub-representadas em processos decisórios essenciais para o desenvolvimento local, centralizados nas esferas estaduais e federal.

Este texto está estruturado em três partes: a primeira resgata o relato da falência do modelo de gestão metropolitana no Brasil; a segunda aborda o desafio da construção democrática do espaço político regional, subdividida em apontamentos teóricos e a experiência recente do Grande ABC; e, na última parte, elencam-se, à guisa de contribuição, princípios que emergem da reflexão apresentada.

## GESTÃO METROPOLITANA: ASCENSÃO E QUEDA DE UM MODELO

A partir da década de 50, com a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, consolida-se, em torno das principais capitais, um processo de conurbação. Diante deste processo, torna-se fundamental o estreitamento das relações político-administrativas entre as cidades envolvidas nessa situação (Azevedo e Guia, 2000).

A necessidade organizacional não teve como indutor somente a administração pública; ela caminhava ao lado e respondia a questões de setores representativos da sociedade civil. Exemplo desta mobilização foi a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB em 1963.

Para responder às demandas impostas pelo subdesenvolvimento econômico e social, o Seminário propunha, em seu Documento Final, mudanças de legislação para que “nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns” (Araújo Filho, 1996).

Assim, mesmo antes de existir base legal e jurídica para a criação das regiões metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas. No Estado de São Paulo, por exemplo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), criado pelo Governo do Estado em 1967. Também em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte já existiam organizações semelhantes. Todas essas iniciativas eram dos governos estaduais, expressavam um reconhecimento, por parte destes, de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico. Na ausência de qualquer impedimento legal, os governos estaduais começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com peculiaridades regionais e com o capital organizacional que dispunham.

A regulação federal só veio com a Constituição de 1967 e com a emenda Constitucional nº 1 de 1969. Logo após a promulgação da Constituição, iniciou-se o debate para a definição dos critérios das delimitações e da organização administrativa das regiões metropolitanas. Devido a disputas políticas, a regulação só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, sendo institucionalizadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

A definição dessas áreas tinha por referências critérios de implantação baseados na magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas. Pode-se perceber que estes parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir. Em suma, a instituição das regiões metropolitanas em 1973 respondeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo-se a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento (Araújo Filho, 1996).

Do ponto de vista do modelo de gestão, as estruturas criadas eram completamente pré-fixadas e hierárquicas, sendo completamente baseadas nos executivos estaduais, garantindo para esta ampla maioria, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas. De fato, as regiões metropolitanas possuíam seus Conselhos Deliberativos, que eram presididos e tinham a maioria de seus membros indicados pelo Executivo Estadual, que era, por sua vez, indicado pelo Executivo Federal. Já o Conselho Consultivo, em que os municípios estariam representados, não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas apresentar sugestões.

Completava o modelo a estruturação de fundos federais que financiavam o desenvolvimento urbano (sobretudo saneamento/habitação e transportes), canalizando os recursos diretamente para companhias estatais encarregadas da implementação das políticas, com pouco ou nenhum vínculo de subordinação às próprias políticas de planejamento urbano elaboradas pelos órgãos metropolitanos. Assim, mesmo durante o período da ditadura militar, as Cohabs ou estatais de saneamento definiram muito mais os eixos de expansão metropolitana do que os planos metropolitanos produzidos no período.

Na década de 80 a crise fiscal e a redemocratização aceleraram o descompasso entre o modelo de gestão e o governo real do território das metrópoles. Com a carência de investimentos públicos federais, os organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano desapa-

receram, enfraquecendo também o poder das estatais urbanas. Ao mesmo tempo, com a volta da vida política, entram em cena atores sociais e governos locais cujas demandas não eram contempladas nas entidades metropolitanas, recriando-se os canais de intermediação política. As entidades metropolitanas são assim relegadas a um plano secundário ou até mesmo extintas.

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada num contexto de federalismo e descentralização, como já descrito anteriormente. Neste contexto a gestão metropolitana não era prioridade até por representar o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. Dessa forma, este assunto simplesmente não foi tratado na Constituição, delegando para as Constituições Estaduais a responsabilidade de definições e atribuições.

Mesmo as constituições estaduais trataram o tema de forma genérica (Azevedo e Guia, 2000b). Passados mais de dez anos não se reconstruiu nem se reconceituou o espaço político metropolitano no país.

Diante desse quadro, qual seriam as saídas possíveis para esse vazio político-institucional?

## **O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA REGIÃO**

### **Do Hobbesianismo Municipal à Cooperação Regional**

O processo de descentralização em curso Brasil desde os anos 80 e consolidado pela Constituição de 1988 possibilitou a disseminação de posturas municipalistas que envolveram o colapso do planejamento aliado a uma fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local denominado por Melo (2000) de neolocalismo. Este autor se apóia na reflexão teórica desenvolvida por Harvey (1989), concluindo que o localismo americano pode ser detectado no Brasil dos anos 90, onde a guerra fiscal entre Estados e municípios aponta para a frustração em termos de geração de novos empregos de qualidade, além de uma clara ausência de coordenação de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Harvey fornece a chave para o entendimento das rápidas mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos do mundo capitalista avançado, através da combinação de quatro opções assumidas pelos governos locais. A primeira refere-se à implementação de vantagens específicas para assegurar a competição no quadro da divisão internacional do trabalho. Isto é, a criação ou a di-

vulgação de vantagens que permitam a implantação de grandes empreendimentos imobiliários ou ainda o estabelecimento de parcerias, incentivos fiscais e ações de marketing no sentido de “vender” a cidade através da exacerbação de seus atributos e qualidades, garantindo a atração de novos investimentos, principalmente alavancada por eventos globais, a exemplo dos Jogos Olímpicos. Outra opção do governo local apontada pelo autor é o aumento da competitividade, através da divisão espacial do consumo: estratégias de renovação urbana articuladas a inovações culturais elitistas e excludentes, como é caso de museus e processos de requalificação de áreas urbanas com valorização imobiliária e expulsão de atividades e populações de menor renda.

A terceira opção, ainda segundo Harvey, consiste na luta do poder local para assumir o controle e o comando de operações financeiras fazendo pesados investimentos em transportes e comunicações, que viabilizam a implementação de grandes equipamentos privados. Finalmente, a quarta refere-se à competição pela redistribuição de excedentes gerados pelos governos centrais e regionais.

Para Harvey essas quatro estratégias não são excludentes e caracterizam o que o autor denominou de passagem do gerenciamento tradicional para o empresariamento urbano. Entretanto, o texto não diferencia as experiências mais sociais e redistributivas, de construção regional e cooperativa de um tecido produtivo – como é o caso de Emília Romagna, na Terceira Itália –, de outras em que predominou um municipalismo individualista voltado essencialmente para uma competição destruidora e excludente. O caso de Baltimore, analisado por Harvey de forma crítica, é exatamente o exemplo das conseqüências desse localismo empresarial exacerbado.

É necessário alertar para os efeitos perversos da competição entre cidades, gerada por um individualismo local que pode se tornar excessivo e destrutivo entre localidades e regiões. Entretanto, é possível superar esta questão com a construção de redes cooperativas e solidárias entre municípios, buscando a solução de problemas comuns. A idéia da cooperação pode ser aliada à complementaridade proporcionada por uma divisão do trabalho, que reforça a multiplicidade de identidades sublocais, tendo como elemento-chave o fortalecimento da instância regional. A construção de sistema cooperativo de relações supralocais pode ser outra forma, menos perversa e destrutiva, de inserção global.

No caso brasileiro, uma das experiências em curso de construção de um espaço regional que transcende os con-

sórcios temáticos e comitês de bacia é a articulação das sete cidades do Grande ABC. O relato e a análise desta experiência podem fornecer elementos importantes para a construção de uma nova institucionalidade metropolitana.

### O que Ensina a Experiência do Grande ABC

A Região do Grande ABC, berço da indústria automobilística brasileira, composta por sete municípios – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra –, está situada no setor sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, a maior do país (17 milhões de habitantes) e conta com uma população de dois milhões e duzentos mil habitantes.

Considerando-se que 56% da superfície da região encontra-se em Área de Proteção de Mananciais, pode-se afirmar que os problemas do Grande ABC advêm principalmente de dois âmbitos específicos. Em primeiro lugar, a maior Região Metropolitana do país, a de São Paulo, não teve, desde a sua criação nos anos 70, um planejamento efetivo. Planos e leis foram formulados no âmbito estadual, agravando seus problemas. Os Planos Metropolitanos demonstraram-se ineficientes devido a uma construção tecnocrática, de gabinete, sem considerar a realidade dos municípios. A legislação ambiental, por outro lado, provocou efeitos perversos: ao contrário dos seus objetivos iniciais de preservação dos mananciais de água, teve como impacto uma intensa ocupação irregular, principalmente por loteamentos para a população de baixa renda.

A globalização e a chamada reestruturação produtiva provocaram um crescente desemprego na região. Apesar de o ABC, junto com a Região Metropolitana de São Paulo, ser responsável por 60% da geração de valor da Indústria Paulista (Paep-Seade), nos anos 90 foram perdidos mais de 100 mil empregos. A taxa de desemprego atual da região, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, da Fundação Seade e Dieese, atinge o patamar de 20%, superando a taxa da Região Metropolitana de São Paulo. A questão central da estrutura produtiva do ABC não é de crescimento econômico, mas sim de geração de empregos, principalmente de qualidade (Matteo, 2000).

Até o final da década de 80, a região era caracterizada por uma estrutura institucional relativamente frágil. Como resposta à crise econômica, instalaram-se o Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania e a Câmara do Grande ABC, cujo principal enfoque é a tarefa de encontrar

um novo modelo de gestão compartilhada, visando o desenvolvimento sustentável da região. Esses exemplos de gestão inovadora e compartilhada representam não só uma forma de cooperação entre Estado, mercado e comunidade, mas também a constituição de um sistema de governança empreendedora, superando os tradicionais conflitos municipalistas.

Em dezembro de 1990, os sete prefeitos da região criaram uma associação: o Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamanduatehy, que surgiu sob um modelo voltado para a gestão de recursos hídricos, como demonstra seu próprio nome, tendo como um de seus objetivos específicos a preocupação com a destinação dos resíduos sólidos da região e outro, mais genérico, voltado para a questão do desenvolvimento urbano e econômico.

Com a mudança nas administrações municipais em 1993, o processo de articulação regional passou por um esvaziamento. Esse vácuo criado permitiu a mobilização por parte da sociedade civil, que resultou na criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, em 1994. Este Fórum é uma associação de movimentos e organizações existentes na região – ambientalistas, sindicalistas, empresariais, etc. – e se constitui num interlocutor privilegiado da articulação regional.

A idéia da criação da Câmara do Grande ABC foi discutida, em 1996, por lideranças locais, pelo Fórum da Cidadania, por deputados da região e pela Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Este debate envolveu os candidatos aos cargos de prefeitos, conscientes da importância da articulação regional para a solução de problemas municipais.

A Câmara do Grande ABC foi instalada em 12 de março de 1997. Seu regimento não prevê uma instituição com personalidade jurídica e sua constituição informal tem, entre seus objetivos e finalidades, um espaço de negociação e formalização de acordos, visando o desenvolvimento sustentável da região.

Os acordos assinados desde 1997 até hoje correspondem a uma coalizão do poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil articuladas pelo Fórum da Cidadania que, sem negar conflitos existentes, encontraram denominadores comuns, agregando forças usualmente antagônicas e produzindo um processo regional de cooperação, dentro do que teoricamente é apontado como exemplo de governança urbana.

De forma sintética, os acordos assinados em novembro de 1997 e em agosto de 1998 podem ser agrupados em torno de três grandes temas. O primeiro deles, “De-

envolvimento Físico Territorial”, prevê a implementação de um Plano de Macrodrenagem com o objetivo de combater os problemas advindos das enchentes que ocorrem na região. Outros acordos prevêem a execução de obras no sistema viário e transporte coletivo regional, a construção de quatro mil unidades habitacionais para realocação da população de baixa renda, que hoje se encontra nas áreas de mananciais, e ainda a previsão de soluções para os efluentes hídricos industriais.

O tema “Desenvolvimento Social” teve como acordo a erradicação do analfabetismo da região (Mova Regional), um plano de integração e complementação dos equipamentos públicos de saúde e um movimento voltado para reintegrar socialmente meninas e meninos de rua.

A questão do “Desenvolvimento Econômico” resultou no acordo de criação de um Pólo Tecnológico, de um programa de requalificação profissional, de Grupos de Trabalho, prevendo o aumento da competitividade das cadeias produtivas da região (setores automobilístico, petroquímico, moveleiro e de turismo) e, da *Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC*. A Agência é uma entidade composta pelo consórcio (49% dos votos e custeio) e por cinco segmentos de associados (as sete Associações Comerciais, os quatro Centros de Indústria, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, empresas do setor petroquímico e sindicatos filiados à CUT – Sindicatos dos Químicos, dos Metalúrgicos, das Costureiras e Empregados da ICC), que detêm 51% dos votos e custeio. Atualmente, mantendo-se a proporcionalidade da participação do consórcio (49%), está prevista a incorporação de um novo segmento de associados: as universidades.

A criação da Agência de Desenvolvimento Econômico, em outubro de 1998, foi um dos mais importantes passos da Câmara do Grande ABC. Criada para ser um braço executivo da Câmara, a Agência tem uma tripla missão: estabelecer ações de marketing regional para atrair novos investimentos; produzir conhecimento sobre os processos econômicos em curso na região; e estimular pequenas e médias empresas. O acordo da Câmara de Macrodrenagem já construiu, ou está em fase de implantação, seis bacias de retenção de água, com aporte de 130 milhões de reais do governo do Estado de São Paulo, tendo como contrapartida das prefeituras o terreno de implantação e a manutenção das bacias. Os investimentos, no sistema viário/rodoviário, superaram 25 milhões de reais, sendo que o anel periférico em volta da metrópole (Rodoanel) teve adiantado em 24 meses o prazo de início das obras para a região.

O Movimento de Alfabetização de Adultos (Mova Regional), coordenado pelos Sindicato dos Metalúrgicos, com o apoio das prefeituras, já formou 17.723 alunos de 1997 até hoje. O número de trabalhadores requalificados em 1999 e 2000 pelo Projeto Alquimia, com recursos do FAT e coordenado pelo Sindicato dos Químicos do ABC, chega a 2.525, sendo que 1.190 alunos compõem a nova turma de 2001.

O Planejamento Estratégico Regional (PER) foi reorganizado em 2000. Um documento denominado Cenário de Futuro foi elaborado e assinado por lideranças da região, contendo a projeção das necessidades para o ano 2010.

A partir desse documento, os Grupos de Trabalho foram reorganizados em torno de sete eixos estruturantes: Educação e Tecnologia; Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; Acessibilidade e Infra-estrutura; Fortalecimento e Diversificação das Cadeias Produtivas; Ambiente Urbano de Qualidade; Identidade Regional e Inclusão Social.

Cada GT estabeleceu um rol de ações a ser implementado e, com apoio do BID através da Agência de Desenvolvimento, estão sendo verificadas as possíveis fontes de financiamento (orçamentárias, do setor privado ou fontes internacionais). O novo Planejamento Estratégico Regional (PER) foi objeto de acordo em janeiro de 2000 e hoje a região busca a definição de ações prioritárias e de obtenção de recursos para a concretização do seu desenvolvimento sustentável.

Apesar do nítido avanço que representa a experiência do Grande ABC, através do empreendedorismo da cooperação regional em substituição à mera venda barata da região e guerra fiscal, existem vários impasses a serem superados. Em primeiro lugar, é necessária a criação de uma entidade federativa capaz de possibilitar a articulação municipal na captação e distribuição dos recursos financeiros. Isto requer não apenas uma nova institucionalidade, mas também seu reconhecimento no interior do Pacto Federativo.

Em segundo lugar, é preciso formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional efetiva, isto é, com recursos definidos, para as regiões metropolitanas, principalmente a mais importante do Brasil e que gera 25% do produto nacional.

Do ponto de vista da relação com o governo estadual, a informalidade da Câmara Regional não garante a implementação dos acordos assinados, ficando extremamente suscetível às gestões políticas e a soluções de continuidade.

de. Como exemplo deste limite político-institucional, aponta-se a imobilidade do governo estadual diante de temas prioritários objetos de acordo na Câmara, como a transformação do trem em metrô de superfície na região e a nova regulamentação da Lei de Proteção aos Mananciais.

Outro limite decorre da descontinuidade do envolvimento por parte dos legislativos municipais. Inicialmente mobilizados, os vereadores foram se afastando da Câmara Regional e acabaram por criar um Fórum próprio, das Câmaras Municipais, ainda sem articulação definida com os organismos existentes.

As dificuldades enfrentadas pela experiência de articulação regional do Grande ABC indicam elementos a serem levados em consideração na reformulação da gestão metropolitana.

### ELEMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA METROPOLITANA

A visão tecnocrática impressa no planejamento e na estrutura de gestão metropolitana dos anos 70 só poderá ser superada se efetivamente for incorporada a variável política. Neste sentido deverá ser criado, em primeiro lugar, um espaço institucional de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais. Neste caso, um parlamento metropolitano poderia ser um elemento para formalizar esse espaço.

É impossível existir uma política metropolitana sem uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional que evite a guerra fiscal e estabeleça um fundo específico para financiar as prioridades estratégicas da região. A destinação e a gestão desses recursos é que deverão ser objeto de negociação e acordo. Por esta razão, o modelo político-institucional deve superar a informalidade dos exemplos atuais.

O modelo de gestão, além de horizontal e não hierarquizado, deve incluir a sociedade em suas representações regionais. O controle social da destinação dos recursos e dos processos decisórios é importante campo específico para a participação destas entidades no modelo de gestão. Desta forma, valoriza-se a construção de um capital social que permita o estabelecimento de uma governança urbana, esta última entendida como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao poder público e que envolve os diversos atores de forma compartilhada.

Cada sistema urbano (água, transporte, drenagem, saúde, etc.) não só se espacializa de maneira distinta, como também necessita, por parte dos municípios envolvidos com cada problema e dos agentes e mecanismos de gestão implicados, de alternativas institucionais distintas. Cada um dos sistemas urbanos e suas partes possuem lógica própria e se distribuem no território metropolitano de modo particular. Isto quer dizer que nem todo problema metropolitano é um problema de todo município metropolitano. Necessita-se considerar este fenômeno para que se possa ajustar formas de gestão específicas a cada sistema urbano ou projeto a ser implementado.

A construção de uma institucionalidade metropolitana não pode invalidar as formas de articulação e associações supramunicipais existentes. Pelo contrário, como não se trata de reconstruir uma entidade tecnocrática abstrata, as articulações políticas e técnicas estabelecidas devem ser respeitadas, valorizadas e incorporadas.

Finalmente, embora a construção de uma instância político-institucional metropolitana signifique uma recentralização, esta não deve ser entendida como um retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local. Pelo contrário, uma intervenção econômico-territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO FILHO, V. F. "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil". In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibm, 1996, p.49-70.
- AZEVEDO, S. de e GUIA, V.R. dos M. "Reforma do Estado e gestão metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte". *Cadernos de Textos*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n.2, ago. 2000a, p.103-120.
- \_\_\_\_\_. "Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana". In: RIBEIRO, L.C. de Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000b, p.525-551.
- CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibm, 1996.
- CORDEIRO, B. de S. "Comitês de Bacias: a inscrição do urbano e do social na gestão dos recursos hídricos". In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). Op. cit. 1996, p.131-146.
- DANIEL, C. "Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural". *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.
- DANIEL, C. e SOMEKH, N. "Novas estratégias de ação regional". VIII Anpur. Porto Alegre, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a câmara regional do Grande ABC*. São Paulo, 1999, mimeo.



- FARAH, M.F. dos S. "Características recentes e desafios das articulações urbano-regionais do Estado de São Paulo". Seminário Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: a espacialidade do desenvolvimento brasileiro. São Paulo, Anpur, março 2001.
- FERNANDES, E. "Direito e governança". *Cadernos de Textos*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n.2, ago. 2000, p.ix-xxii.
- FONTES, A.M.M. "Descentralização e recentralização: onde fica o espaço metropolitano?" In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). Op. cit. 1996, p.115-130.
- HARVEY, D. *From managerialism to entrepreneurialism; the transformations in urban governance in late capitalism*. Londres, Geografiska Annaler, 1989.
- LOPES, A. "Constituição para a agenda metropolitana no Brasil". In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). Op. cit. 1996, p.71-86.
- MATTEO, M. *As características da indústria do Estado de São Paulo nos anos 90*. São Paulo, Fundação Seade/Unicamp, 2000, mimeo.
- MELLO, D.L. de. "A experiência internacional em gestão metropolitana". In: CARDOSO, E.D. e ZVEIBIL, V.Z. (orgs.). Op. cit. 1996, p.19-48.
- MELO, M.A. "Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarismo local". *Cadernos de Textos*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n.2, ago. 2000, p.155-172.

---

# A ORGANIZAÇÃO METROPOLITANA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

EDUARDO FONTES HOTZ

*Arquiteto, Presidente da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo*

---

*Resumo:* Este artigo apresenta uma sucinta visão da organização regional após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e seus reflexos no Estado de São Paulo: na Constituição Estadual, na sua legislação complementar e na criação, implantação e regularização de suas regiões metropolitanas.

*Palavras-chave:* regiões metropolitanas; constituições e metrópoles; gestão pública.

---

**É** fato conhecido que o ordenamento constitucional brasileiro, no que se refere à questão do desenvolvimento urbano, à qual a organização regional metropolitana é aspecto diretamente associado, tardou bastante em prover seu reconhecimento e habilitar instrumentos de intervenção correspondentes para seu enfrentamento.

O país teve, de sua Independência até a redemocratização após o período autoritário 1964-82, oito diplomas constitucionais.

Destes diplomas, o único, até a Carta de 1988, que deu ao fato urbano tratamento específico foi a Constituição Imperial de 1824. Dispôs esta, em seu art. 167, que: “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, às quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”. E, no seu art. 169: “O exercício de suas funções municipaes, formação de suas Posturas policiaes, applicação de suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar”.

Esta lei foi efetivamente promulgada em 1º de outubro de 1828, dispondo, entre variada matéria relativa à organização municipal, em seu art. 66, no âmbito do Título III – Posturas Policiaes, que as cidades e vilas: “Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes:

(...) alinhando, no rol destes, doze competências, desde a referente a ‘Alinhamento, limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cáes e praças (...)’ e matérias correlatas à autorização de ‘espectaculos públicos nas ruas, praças e arraiaes.’” É perceptível, no texto, a cobertura especificada de todas as funções correspondentes a competências para atuação do poder público junto às cidades e outras categorias de aglomerados urbanos.

Os textos constitucionais republicanos, do primeiro, de 1891, até o de 1969, deixaram de proceder à enumeração detalhada das competências atinentes ao trato da cidade, optando pela formulação, um tanto genérica, de que aos municípios ficasse assegurada sua autonomia “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Carta de 1891, Art. 69).

As Cartas de 1934 a 1946 mantêm o conceito do “peculiar interesse” local, acrescentando à formulação geral deste cláusulas como: “a organização dos serviços de sua competência” (Carta de 1934, Art. 13, Inc. III); “a organização dos serviços públicos de caráter local” (Carta de 1937, Art. 26, Inc. III); “(...) administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente (...) à organização dos serviços públicos locais” (Carta de 1946, Art. 28, Inc. II, Al. b). As Constituições autoritárias de 1967 e 1969 (Emenda nº 1) praticamente repetem a formulação da Carta de 1946 (Art. 16, Inc. II, Al. b, texto de 1967; Art. 15, Inc. II, Al. b, texto de 1969).

Nos diplomas republicanos até 1969, são comuns a ausência de menção específica sobre as cidades ou outros tipos de urbanizações, a limitação do uso da expressão “urbano” apenas para a caracterização dos tributos desta espécie, por conta dos municípios, e a não-inclusão de qualquer cláusula a respeito de competências dos Estados federados e da União quanto às redes urbanas. Esse fato, entre outros, levou, ao longo do prazo de vigência das Cartas Republicanas entre 1891 e 1987, à afirmação de que, embora fosse o Brasil um país predominantemente urbano, sua legislação não o reconhecia como tal.

As Cartas autoritárias de 1967-69 foram, de fato, as primeiras, no período republicano, a expressar concretamente o reconhecimento da existência do fenômeno urbano e da competência do poder público para atuar junto ao mesmo. Porém, de maneira um tanto curiosa e paradoxal, o fato urbano reconhecido nesses diplomas corresponde a uma superestrutura urbana (a Região Metropolitana), enquanto as estruturas básicas da urbanização não são objeto de qualquer inovação no tratamento jurídico tradicional das Cartas da República.

As formulações sobre regiões metropolitanas, na Carta de 1967 e em sua Emenda de 1969, têm teores bastante semelhantes: o texto de 1967 inclui as disposições sobre aquelas regiões em seu título III – DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL, através do Art. 157, § 10, com enunciado “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum”; a Carta de 1969, em título idêntico ao de 1967, coloca a figura jurídica das regiões metropolitanas e disposições a respeito das mesmas em seu Art. 164, com enunciado: “A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”.

Verifica-se, na leitura destes textos, que o legislador do autoritarismo tratou de circunscrever o fato metropolitano, do ponto de vista da autoridade, à União, único poder autorizado a instituir unidades regionais da espécie e, do ponto de vista do alcance da ação metropolitana, apenas à realização de serviços de interesse comum, deixando de lado outras categorias que poderiam conotar esta ação.

Na esteira dos ditames constitucionais da década de 60, foram criadas as primeiras nove regiões metropolitanas do

país – São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador –, bem como regulamentado seu funcionamento (Leis Federais Complementares nº 14, de 8 de junho de 1973,<sup>1</sup> e nº 27, de 3 de novembro de 1975,<sup>2</sup> e a Lei Complementar Estadual nº 94, de 29 de maio de 1974<sup>3</sup>). Através destes diplomas, estabeleceu-se um formato de gestão daquelas regiões, comportando dois Conselhos: um Deliberativo e outro Consultivo.

A composição final adotada para os dois Conselhos traduziu uma presença hegemônica dos Executivos estaduais na gestão metropolitana. No caso do Deliberativo, estipulou-se uma composição total de seis membros, nomeados pelo governador do Estado, devendo um, dentre os mesmos, ser indicado a partir de lista tríplice organizada pelo prefeito da capital e outro, pelos demais municípios integrantes da unidade regional. Ficava, assim, o Conselho dotado de maior poder, já que encarregado das deliberações (abstraidas quaisquer outras considerações colaterais pela base) sob a hegemonia do Estado – assegurada pelo estatuto –, uma vez que era representado por quatro membros, num total de seis.

O outro Conselho, de poder necessariamente mais reduzido, dada a sua característica consultiva, era composto pelo prefeito, ou seu representante, de cada um dos municípios contemplados na circunscrição da Região, sob a direção do presidente do Conselho Deliberativo.

Com essas feições, os formatos de gestão definidos logo passaram a ser acusados de centralizadores e pouco representativos das realidades políticas regionais, pela dependência da criação das unidades por meio de lei complementar federal e pela hegemonia dos Executivos estaduais na gestão.

Outrossim, patentearam-se sérias dificuldades na vinculação entre as decisões dos Conselhos Deliberativos e as orientações externadas pelos Consultivos e, da mesma forma, entre as ações dos diferentes agentes setoriais nas regiões e as orientações traçadas pelo Conselho Deliberativo. As próprias deliberações apresentaram problemas para serem alcançadas nas reuniões desses conselhos, dadas as dificuldades encontradas pelos representantes do Estado para se articularem livremente e negociarem, no bom e público sentido dessa palavra, seus interesses e posicionamentos naqueles plenários, sem o risco de desgastes em suas imagens e posturas públicas. Prevaleceu, em conseqüência, um claro esvaziamento das reuniões e da freqüência destas, no caso de ambos os Conselhos, bem como a prática de acertos prévios entre os representantes do Estado integrantes do Deliberativo quanto às matérias a votar.

## A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Assim, ao ensejo dos debates que antecederam a elaboração da Carta Constitucional de 1988, ficava patenteada a falência dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, em âmbito metropolitano no país, bem como a necessidade de se proceder à sua substituição.

Deve-se reconhecer que a Constituição de 1988 prestou-se muito bem ao atendimento dessa necessidade. Desde logo, em suas formulações mais gerais, adotou conceitos e princípios que, embora indiretamente, favoreceram a possibilidade da organização regional no país. Entre estes, cabe destacar:

- a alçada do município à posição de integrante do pacto federativo, portanto, em condições de se organizar, por Carta própria, a Lei Orgânica Municipal, não mais como antes, outorgada pelo Estado federado, mas sim promulgada, à feição de um texto constitucional, pelo Legislativo local (Arts. 1º e 29);

- conceito do federalismo de cooperação, traduzido especificamente na redistribuição do quadro de competências entre os três níveis de governo, com a previsão de que certas matérias sejam tratadas por mais de um nível, cabendo à União a competência normativa geral, aos Estados federados competências intermediárias, em parte normativas, em parte de execução, e ao município a execução; ensejou-se, assim, a perspectiva concreta de uma organicidade maior na atuação dos três níveis, de cuja necessidade, há muito, a Administração se ressentia no país (Arts. 21, 22, 23 e 24);

- reconhecimento do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, em condições de exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o privado (Art. 174).

Quanto à temática específica do desenvolvimento urbano, a Carta também inovou, em relação às suas predecessoras, através de disposições, tais como:

- reconhecimento da realidade urbana como fenômeno a ser objeto da ação de governo, com a cominação expressa, em âmbito municipal, de se responsabilizar pela política urbana, obedecendo normas gerais a serem baixadas, em princípio, pelo nível federal (Arts. 21, Inc. XX; 24, Inc. I; 30, Inc. VIII);

- a definição de instrumentos a serem acionados pelo poder público municipal na defesa e manutenção da função social da propriedade urbana (Art. 182);

- reconhecimento do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes (Art. 182, § 1º).

No aspecto das regiões metropolitanas, também o texto constitucional de 1988 aportou substanciais inovações. Por um lado, fez do Estado federado o titular da criação, por lei complementar, das unidades regionais, atendendo à crítica sobre o excesso de centralização presente no estatuto anterior (Art. 25, § 3º). Por outro, ampliou o número de figuras correspondentes às unidades regionais, formalizando as categorias das aglomerações urbanas e microrregiões (mesmos Art. e § citados). Esta disposição mostrou-se de grande utilidade, no sentido de propiciar a organização regional em qualquer parte do país que o requeira, sem a necessidade, que acabaria por se constituir num bloqueio, de que essa organização só se pudesse dar com o uso da figura região metropolitana. Tornou-se possível, assim, reservar, para a qualificação dentro desta categoria, apenas aquelas regiões dotadas de funções e estruturação claramente metropolitanas.

O texto substituiu, também, a figura reducionista da finalidade a que se destina a organização regional, conforme colocada no estatuto anterior, ampliando-a e conferindo-lhe maior rigor conceitual na formulação “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 25, § 3º).

## A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989

As disposições inovadoras assim incluídas no texto da Carta Magna de 1988 repercutiram nas Cartas estaduais promulgadas em 1989. A Constituição paulista, em especial, incluiu todo o Capítulo II, em seu Título IV – Dos Municípios e Regiões – intitulado *Da Organização Regional*. Nesse capítulo, procedeu-se à definição de objetivos visados com aquela organização, dos requisitos que configurariam os três tipos previstos de unidade regional e se estabeleceram formatos básicos para a gestão regional, os quais prevêm que a unidade contará com um Conselho de caráter normativo e deliberativo, no qual os municípios integrados na região, em seu conjunto, terão paridade nas votações em relação ao Estado. O texto da Carta de São Paulo estipulou, ainda, que o Conselho previsto, no caso de região metropolitana, deve integrar entidade pública de caráter territorial, à qual estariam vinculados os órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de

interesse comum, no tocante ao planejamento e medidas para sua implementação.

A Carta paulista incluiu, ainda, em suas disposições, as compatibilizações recíprocas – a serem buscadas nas unidades regionais – entre as programações dos governos estadual e municipal, a garantia da participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões e na fiscalização da realização dos serviços e funções públicas em âmbito regional e, por fim, a cominação ao Estado, em conjunto com os municípios integrantes de regiões metropolitanas, da responsabilidade pelo planejamento do transporte coletivo de caráter regional.

Não resta dúvida de que este conjunto de inovações vem possibilitar uma gestão regional e metropolitana à altura do significado mais poderoso e legítimo do princípio da organização regional. Este deve ser entendido em seu significado mais abrangente e rigoroso, fugindo dos estereótipos com que, por vezes, vem caracterizado como mero arranjo institucional, de caráter pragmático, para resolver problemas determinados. Ou, de forma equivocada, para tratar de assuntos que, supostamente, não tenham esse tratamento previsto no quadro das competências dos três níveis de governo instituídos no país. Uma compreensão correta no plano teórico, e com potencial de eficácia na orientação da ação a ser desenvolvida junto às unidades regionais, não pode enveredar por esses rumos, através de visões impressionistas e de senso comum, as quais, com frequência, reputam a instituição de um hipotético “quarto poder”, de natureza regional, como a única solução para a eficácia da ação nas regiões.

É preciso que se tenha presente que, segundo o ordenamento institucional vigente no país, todas as competências para a ação do poder público já se acham distribuídas pelos três níveis governamentais não de forma aleatória, mas sim de maneira intencionalmente estruturada, essencial à sustentação e continuidade do modo de produção pelo qual o Brasil historicamente optou: o da economia de mercado, com base na livre iniciativa e na propriedade privada dos meios de produção.

Se assim entendida a distribuição de competências entre os três níveis, será clara a percepção de que: à União foram cominadas privativamente as que incidem sobre o processo de acumulação; em caráter compartilhado com os Estados federados, as referentes à reprodução do modo de produção e à produção dentro deste; e, de forma normativa geral, alguma que diz respeito à reprodução coletiva da força de trabalho. Ficará igualmente claro que o Estado federado, juntamente com a União, tem, como

suas competências, aquelas ligadas à reprodução do modo, à produção dentro deste e, já de forma mais acentuada, alguma com efeitos na reprodução coletiva da força de trabalho. Porém, é ao município que, essencialmente, estarão cominadas as competências ligadas a essa categoria econômico-política.

Uma vez explicitada a repartição de competências entre os níveis de governo, com seus significados correspondentes, será imediata a compreensão de que não há margem para uma competência especificamente regional que justificasse a emergência de um quarto poder, o qual, caso instituído, nada mais seria do que um supermunicípio ou um subestado. Também chega-se ao entendimento – útil para o desvendamento da real natureza da ação regional – de que tudo aquilo que se faz no âmbito público, estando esta presente, não deixa de ser feito, se tal não ocorrer. Apenas existindo a ação regionalizada, tudo o que se faz naquele âmbito far-se-á melhor com superior aproveitamento de fatores e recursos disponíveis e, principalmente, com maior qualidade política e legitimidade social, residindo esta última precisamente na necessidade – que com a ação regional fica criada – de os interesses hegemônicos da acumulação, da reprodução do modo e da produção dentro deste negociarem, no bom e público sentido dessa palavra, com os interesses da população, em sentido geral, correspondentes à reprodução coletiva da força de trabalho.

Se assim entendido o “fazer regional”, estará impresso a este o caráter efetivamente político que o pode conotar, alargando o espectro com o qual o entendimento jurídico corrente visualiza essa expressão: a da capacidade de legislar.

Formando e encaminhando, para a execução pelos três níveis de poder, decisões de qualidade e poupadoras de recursos, fazendo bom uso dos fatores de desenvolvimento presentes e propiciando um balanceamento mais equitativo entre os determinantes ligados aos interesses hegemônicos e os que, no quadro social presente, aparecem sempre em posição secundária, a ação e a organização regionais terão atingido seu efetivo papel político e sua razão de existir.

## **LEIS COMPLEMENTARES À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989**

### **Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994**

Buscando o “fazer regional” associativo, conforme propiciado pelas Cartas federal e paulista, houve por bem

a Assembléia Legislativa propor e o governador sancionar Lei Complementar, de número 760, de 1º de agosto de 1994. Esta lei teve por objetivo “regulamentar a Divisão Regional no Estado de São Paulo” e passou a condicionar os demais instrumentos legais que vieram a ser promulgados, referentes à criação de regiões metropolitanas no âmbito estadual.

A referida lei complementar disciplinou as condições nas quais se dão as relações entre os poderes envolvidos, as entidades públicas a constituir o sistema de gestão regional, bem como definiu a forma pela qual se estabelecerá a participação da população no processo da gestão metropolitana.

A partir do Conselho, de caráter normativo e deliberativo, que no caso das regiões metropolitanas deverá integrar entidade pública de caráter territorial, a Lei Complementar nº 760/94 definiu também as exigências para a instalação do Fundo de Desenvolvimento e da Agência de Desenvolvimento, ambos com a mesma territorialidade operacional do Conselho, estabelecendo as respectivas funções e as características técnicas e administrativas, bem como definindo que a representação da população será estabelecida pelo Conselho de Desenvolvimento, em seu regimento interno.

Ao mesmo tempo, a lei estabeleceu que a representação no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano seja feita, como determina a Constituição do Estado, pelos prefeitos dos municípios da região, paritariamente com os representantes do Estado, naquelas funções públicas de interesse comum, as quais a própria Lei Complementar nº 760 instituiu, permitindo, no entanto, que o Conselho de Desenvolvimento defina outras a partir de suas próprias necessidades.

Assim, ao ficar definido que o Conselho deve ser composto por prefeitos (ou seus representantes e suplentes) e representantes do Estado, limitou-se a representação, segundo a interpretação corrente, apenas a esses dois segmentos da sociedade, remetendo a participação da população, entidades civis, sociais, legislativos municipais e outros que, porventura, possam se candidatar a uma representação popular ao âmbito de decisão do regimento interno dos Conselhos de Desenvolvimento.

Com esse espírito, foram então apreciados os projetos que sucederam a Lei Complementar nº 760/94, visando instituir as Regiões Metropolitanas da Baixada Santista e de Campinas – criadas, elas também, por Leis Complementares – que serão a seguir apreciadas.

## **A REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA**

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi criada pela Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996, que estabelecia a região metropolitana e seu sistema de gestão, autorizando a instalação do Conselho de Desenvolvimento e a criação do Fundo Metropolitano e da Agência de Desenvolvimento Metropolitano, os quais tinham suas características funcionais, administrativas, de pessoal e de inter-relacionamento estabelecidas no texto desta lei, tendo sido instalado o Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista, em novembro de 1996, pelo governador do Estado.

A implantação da RMBS foi conduzida pela Secretaria de Transportes Metropolitanos, enquanto os estudos técnicos e institucionais que antecederam sua criação foram elaborados pela Secretaria de Economia e Planejamento.

Instalado o Conselho, desenvolveram-se as atividades básicas de aprovação do Regimento Interno do Conselho, da implantação da Secretaria Executiva do mesmo - conduzida provisoriamente pela Emplasa, órgão de planejamento metropolitano do Estado e da Secretaria de Transportes Metropolitanos, até a instalação da Agência -, da aprovação do Regimento das Câmaras Temáticas do Conselho e de suas respectivas criações e instalações.

O Fundo Metropolitano, cuja autorização de criação estava prevista na Lei Complementar nº 815/96, foi regulamentado pelo Decreto nº 42.833, de 28 de janeiro de 1998, tendo sido imediatamente indicado o seu presidente e constituído o seu Conselho de Orientação.

A Agência de Desenvolvimento Metropolitano, também prevista na Lei Complementar nº 815/96, foi criada pela Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998, tendo processo de instalação em condições operacionais até abril de 2000, quando assumiu integralmente as atividades de suporte técnico e administrativo do sistema de gestão da RMBS, ocasião em que a Emplasa afastou-se de suas atividades de apoio ao Conselho de Desenvolvimento.

O processo de implantação do sistema de gestão da RMBS será objeto de comentários posteriores, porém, cumpre assinalar que, graças à experiência adquirida neste processo, foi possível enriquecer as proposições, no âmbito da Lei Complementar nº 760/94, no que se refere ao sistema de gestão e seus elementos componentes.

## A REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

No caso dos estudos para a criação da Região Metropolitana de Campinas, conduzidos pela Secretaria de Economia e Planejamento, foi possível avançar na forma da representação da população, através da proposição de um segundo conselho, de caráter consultivo, para abrigar a participação dos legislativos municipais e cujos demais componentes serão definidos no regimento interno do Conselho de Desenvolvimento, bem como sua forma operacional.

Isto está contido na Lei Complementar nº 870, sancionada pelo governador, em 19 de junho de 2000, lei esta que, com a finalidade de criação da Região Metropolitana de Campinas, autoriza também a instituição de seu sistema de gestão composto, além do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas, do respectivo Fundo Metropolitano, da Agência de Desenvolvimento e do referido Conselho Consultivo.

No caso particular dessa região metropolitana, ainda não foi instituído o seu Conselho de Desenvolvimento, o que deverá ocorrer no início de 2001, a partir do qual serão encaminhadas as providências complementares para a criação dos demais elementos do sistema de gestão metropolitana regional, conforme citados anteriormente.

## A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Constituída em 1974, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) está em situação bastante peculiar, já que os elementos componentes de seu sistema de gestão encontram-se em desacordo com as atuais regras legais, devendo, portanto, ser objeto de uma nova regulamentação.

A complexidade e a dimensão da RMSP, com seus 39 municípios, exigem uma reflexão mais apurada sobre a operacionalidade de qualquer sistema de gestão que se organize sobre tão grande extensão territorial. Nos seus 26 anos de existência, a região tem sido objeto de inúmeros e significativos estudos de abordagem setorial, global ou de aspectos sub-regionais, consolidando, estes últimos, uma visão de grupos municipais articulados em torno de centros complementares à dinâmica metropolitana do centro tradicional. Ao longo do tempo, foi possível estabelecer uma sub-regionalização com grandes proveitos operacionais e estratégicos.

Essa sub-regionalização, que tem na capital paulista, considerada sub-região centro, o próprio município irradiador da metropolização, limítrofe a todas as demais, compõe-se de outras seis sub-regiões, nas quais os eventos

de impacto metropolitano têm sua concentração acentuada por características locais de proximidade e integração.

Embora não prevista na lei, a sub-regionalização já é um fato. A sub-região sudeste do Grande ABCD, reunindo sete municípios, tem se constituído em um pólo dinâmico de debates e experiências sub-regionais em relação à RMSP. Da mesma forma caminham as sub-regiões oeste e sudoeste, ao criarem seu Fórum Regional, buscando integrar as iniciativas do poder local, público e privado, do social e do econômico, para constituírem alternativa de debate às estruturas institucionais vigentes.

Como essas três sub-regiões, as demais necessitam desses instrumentos de aproximação da sociedade com o governo, a fim de se otimizarem as ações públicas e privadas nos campos sociais e econômicos, de forma a serem valorizadas as comunidades locais nas ações de consolidação do desenvolvimento sub-regional, compatível com as potencialidades de cada uma das partes componentes da RMSP.

Neste sentido, seria indesejável que o sistema de gestão metropolitano da RMSP ignorasse tais potencialidades na legislação que propusesse sua reorganização. Para tanto, um estudo preliminar, elaborado pela Secretaria dos Transportes Metropolitanos, a quem compete a condução da gestão metropolitana de São Paulo, foi oferecido à Secretaria de Economia e Planejamento, buscando potencializar as oportunidades de planejamento sub-regional e incorporando as experiências locais, sem que com isto fosse alterado o modelo de gestão definido pela legislação vigente.

Tal proposta tem, entre outras características, a de permitir:

- a manutenção da conformação tradicional da RMSP, até que novos estudos comprovem necessidade de ações complementares;
- a abordagem sub-regional das questões metropolitanas, facilitando seus tratamentos de acordo com as realidades locais;
- a incorporação das experiências já realizadas pelos municípios ou grupo de municípios com problemas comuns já integrados;
- o aproveitamento das estruturas institucionalizadas nos processos locais de tratamento de questões comuns, desde que observadas as condições mínimas exigidas pela legislação vigente;
- a racionalização dos processos de decisão referentes às questões metropolitanas, partindo do sub-regional para o

regional, cabendo às instâncias metropolitanas do sistema de gestão o estabelecimento de diretrizes e a aprovação dos programas metropolitanos de desenvolvimento, ouvidas as unidades sub-regionais;

- a valorização da ação local, sub-regional, ampliando-se as oportunidades de incorporação das comunidades locais em definir seus próprios projetos de desenvolvimento.

Tais proposições, factíveis no bojo de um projeto de gestão metropolitana compatível com as legislações vigentes, não implicariam a alteração do modelo institucional proposto para as regiões metropolitanas, exigindo apenas uma dedicação maior das entidades envolvidas: Conselho de Desenvolvimento Metropolitano; Fundo Metropolitano; e Agência de Desenvolvimento, com os aspectos de suporte institucional, administrativo e técnico na articulação das decisões locais quanto à compatibilidade com os planos e projetos metropolitanos.

### **PAUTAS DE INTERESSE DAS REGIÕES METROPOLITANAS**

Primeiramente, é necessário renovar a necessidade do estabelecimento de políticas nacionais para o desenvolvimento urbano e metropolitano brasileiro.

Tais políticas permitiriam que as ações da União se desenvolvessem com maior articulação entre destinação de recursos, objetivos de desenvolvimento regional e prioridades de desenvolvimento estratégico nacional. Possibilitariam ainda que estados e municípios se articulassem em torno de metas comuns, otimizando recursos e tempo, por meio de maior mobilização social resultante da participação das comunidades, da população, nas definições de suas ações locais, sub-regionais.

Em segundo lugar, é necessário que os Estados estruturarem suas políticas de desenvolvimento regional, urbano e metropolitano, de forma a se capacitarem para intervir sobre os respectivos territórios, com os instrumentos disponíveis pelo conhecimento, pela ciência e pela tecnologia, ultrapassando a fase de ações superficiais, tópicas ou sintomáticas, substituindo-as pelo planejamento estratégico voltado para o desenvolvimento sustentável, com a participação organizada e responsável da sociedade civil, da iniciativa privada e dos representantes do poder público, em associação que permita que a gestão de governo seja cada vez mais “gestão compartilhada” entre níveis de governo, entre governo e iniciativa privada, entre governo e representações sociais, entre iniciativa privada e representações sociais.

Em terceiro lugar, é necessário que se envidem esforços de mobilização, coordenação e promoção de conhecimento sobre os fenômenos urbanos e metropolitanos, segundo suas formas de ocupação do território, na nova fase de desenvolvimento da economia globalizada, com impactos em países como o Brasil, especialmente em suas metrópoles e cidades menores, pela integração do serviço público com os centros de ensino e pesquisa e com as preocupações da iniciativa privada como forma de a sociedade se antecipar aos estrangulamentos a investimentos produtivos ou às deseconomias de escala resultantes de investimentos cujos impactos não foram levados adequadamente em consideração.

Em quarto lugar, cumpre destacar, como pautas regionais, aquelas que privilegiem enfoques agregados, em especial:

- a competitividade regional, pela mudança de requisitos na economia globalizada, que exige mão-de-obra qualificada, infra-estrutura de energia, transportes e comunicações, base científica e tecnológica, existência de setores de alta tecnologia, produtos diferenciados para mercados segmentados, economia de escala e presença de aglomerados (cadeias produtivas) concentrados geograficamente;

- o apoio à reconversão regional mediante readaptação das estruturas regionais, em face das mudanças nas bases econômica e tecnológica, visando a superação da obsolescência tecnológica, a requalificação da mão-de-obra, a adequação dos requisitos de infra-estrutura e a preservação do meio ambiente e readaptação do ambiente construído;

- criação e difusão de conhecimentos;

- melhoria nos níveis de equidade e redução da exclusão social mediante ampliação da renda mínima, acesso a empregos formais, acesso à cultura, à moradia e à mobilidade, redução da violência e melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida em geral.

Finalmente, deve ser lembrado o incentivo à continuidade dos programas e projetos de desenvolvimento. Para tanto, são indispensáveis, de um lado, a participação de toda a sociedade e, de outro, a institucionalização de normas e condutas que viabilizem legalmente a continuidade desejada.

### **CONCLUSÃO**

Deve-se destacar que o futuro imediato, para não dizer o presente, será o reino do urbano e do metropolitano, com mais de 90% da população brasileira residindo em cidades, das quais 10% abrigarão 80% do total da população urbana do país.



O desafio de gerir tal dimensão de problemas e conflitos é o desafio que se afigura como central para o século XXI, que só poderá ser superado se lograr condições de investir em:

- capacitação, racionalidade e competência da administração pública;
- integração das forças sociais nos projetos de desenvolvimento;
- estabelecimento de projetos compartilhados e motivadores;
- desenvolvimento de práticas de gestão compartilhada governo com governo e governo com sociedade;
- aprimoramento da infra-estrutura de informações para a produção de planejamento estratégico;
- desenvolvimento da qualificação técnica, política e administrativa dos gestores públicos;

- consolidação dos princípios de cidadania como atributos de qualidade individual, social, empresarial, pública e privada.

---

#### NOTAS

Colaboraram neste artigo: Eloisa Raymundo Holanda Rolim, Mário Antônio F. Barreiros, Sérgio Zaratini.

1. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

2. Altera a redação do artigo 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

Art. 1º. O artigo 2º (“caput”) e seu § 1º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º. Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. § 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista triplíce organizada pelo Prefeito da Capital e outro, mediante indicação dos demais municípios integrantes da região metropolitana.

3. Dispõe sobre a Região Metropolitana de São Paulo.

---

# ESPAÇOS ESTRUTURADOS E INFORMES

## São Paulo diante da globalização

NELSON BRISSAC

*Professor do Departamento de Comunicação e Semiótica da PUC-SP e Curador do Projeto Arte/Cidade*

---

*Resumo:* Este artigo trata da reestruturação da espacialidade urbana diante do processo de globalização. Os diferentes aspectos e problemas vinculados às transformações nos padrões de estruturação do espaço urbano são analisados sob a ótica mais geral e conceitual, utilizando-se como referência empírica a cidade de São Paulo.

*Palavras-chave:* transformação urbana; mudança social e metrópole; espaço urbano.

---

**D**e que forma as transformações espaciais e técnicas da economia globalizada atuam nas grandes metrópoles? A concentração de atividades globalizadas constitui espaços internacionalizados no coração destas grandes áreas urbanas, uma vez que as maiores empresas produtoras de serviços desenvolvem vastas redes multinacionais contendo linkagens geográficas e institucionais especiais.

Esta mecânica engendra uma profunda reestruturação urbana destas metrópoles, pois desenvolvem-se grandes projetos de reurbanização e “reabilitação” de áreas até então decadentes ou marginais, para novos usos empresariais ou residenciais, acarretando uma reconstrução em grande escala das cidades. Um processo que intensifica as descontinuidades: disparidade entre locações, coexistência de espaços vazios e extrema densidade.

A constituição desses centros transnacionais só pode ser realizada através de processos em grande escala. O planejamento e o redensolvimento urbanos passam a depender de fatores externos internacionais muito mais complexos, envolvendo a atração de grandes investimentos, sobre os quais se pode ter um controle apenas limitado.

Qual é o impacto da constituição de um território de escala global nos espaços locais? Trata-se de apreender a expansão em escala da reestruturação das metrópoles contemporâneas, o processo pelo qual o espaço urbano é inscrito na paisagem geográfica dinâmica do capital. O capi-

talismo se desenvolve por meio de um processo difuso e problemático de espacialização, operando através da diferenciação do espaço ocupado, em muitas escalas diferentes. O resultado é uma espacialidade desigualmente desenvolvida, com a formação de centros e periferias em todas as escalas espaciais. A matriz espacial é constantemente reconfigurada, estruturando paisagens cada vez mais amplas.

Uma complexidade que obstrui nossa capacidade de visualizar a dinâmica da espacialização. Em geral, a espacialidade só é compreendida como aparências objetivamente mesuráveis, apreendidas através de percepção sensorial. Porém, a geografia da reestruturação urbana contemporânea, a escala das mudanças estruturais e a complexidade das espacializações flexíveis resultantes escapam por completo da apreensão e do controle dos indivíduos. É engendrada uma geometria urbana que, dada sua configuração cambiante e alcance global, não é mais abarcada pela experiência dos habitantes da metrópole.

Trata-se de observar como, paralelamente aos projetos de redensolvimento rigidamente estruturados e programados, surgem territórios informes onde novas configurações espaciais e sociais ocorrem. A zona é ocupada por elementos mutantes e nômades, capazes de engendrar novas linkagens e acontecimentos imprevisíveis, que escapam por completo ao plano e à estruturação. Esses intervalos são espaços vagarosos (os pátios ferroviários, estacionamen-

tos, depósitos) que introduzem diferenciais de tempo na organização e percepção do urbano. São os espaços informais (de camelôs, sem-teto, favelas e cortiços) que escorrem sem parar, ocupando as áreas adjacentes. São também territórios fluidos (ao longo das grandes vias expressas e linhas de metrô, voltados aos que passam em velocidade) que permitem a articulação entre o perto e o longe, redimensionando nossas noções de escala e distância.

Nos últimos anos, significativas transformações nos padrões de estruturação do espaço urbano, alterando o papel e o peso dos agentes, anunciam um novo ciclo de reestruturação. Megaprojetos de redesenvolvimento urbano, promovidos pelo capital internacional, vão reconfigurar regiões inteiras das cidades, combinando em imensas estruturas arquitetônicas e áreas adjacentes os diversos programas e usos – comercial, habitacional, cultural e de lazer, além de transportes – que até agora compunham o tecido urbano: investimentos intensivos em vastas áreas previamente desvalorizadas e abandonadas; implantação de novos equipamentos de transporte e comunicações; concentração de grande diversidade de serviços e atrativos culturais. Estas regiões, dotadas de uma dinâmica de desenvolvimento diferenciada, tornadas quase autônomas com relação ao restante da cidade, passam a se articular diretamente com configurações semelhantes de outras metrópoles mundiais.

Uma dinâmica que, devido à sua escala, distingue-se por completo da apropriação pontual do espaço urbano pelas corporações e da revitalização localizada de áreas públicas realizada pelo governo em conjunto com os interesses imobiliários tradicionais. Um processo de reestruturação que, por ser basicamente um único empreendimento e implantado de uma só vez, difere também da mecânica de reorganização habitacional e deslocamento de populações baseada na desvalorização e revalorização paulatinas e na gentrificação progressiva promovida por programas de preservação do patrimônio, arte pública e atividades culturais, além de reposicionar o Estado em relação ao espaço público, ao demandar maior flexibilização dos regimes legais e condicionar os investimentos públicos.

Não é com surpresa que, no final de 1999, ocorreu um grande debate em torno de intervenções urbanas, a partir de um vasto projeto de reurbanização, baseado na edificação de um megacomplexo arquitetônico, a ser instalado no Pari – a SP Tower. Talvez único setor da cidade propício – por causa da sua extensão, infra-estrutura viária, proximidade ao centro e disponibilidade a baixos custos engendrados por um longo período de desinvestimento

– para abrigar algo desse porte. Esse megaprojeto implica uma alteração muito grande na escala das intervenções e nos limites previstos pelo zoneamento e pelas diretrizes das operações localizadas. Além do evidente desinteresse na manutenção de edifícios antigos, ele propõe a construção de um novo modelo de centro financeiro. A proposta, feita por um fundo de investimentos internacional em parceria com um grupo local, parece selar uma nova escala das operações imobiliário-financeiras que ditam a organização espacial da cidade. Trata-se de uma radical transformação da morfologia urbana, legitimada através da flexibilização das regras de uso e ocupação propostas pela Operação Urbana, mas com um diferencial: é o capital internacional que, subordinando às regulamentações e aos investimentos públicos, passa a determinar a configuração do território urbano.

O megaempreendimento, na verdade, indica uma tendência que deve pautar os futuros investimentos determinantes na reestruturação urbana de São Paulo, grandes projetos de desenvolvimento imobiliário e urbano promovidos pelo capital internacional, apontando a potencial inserção de São Paulo no sistema das cidades globais. Projetos que tendem a concentrar em grandes complexos arquitetônicos todos os programas do tecido urbano, criar áreas de concentração de produção, serviços e habitação diretamente ligadas às configurações de outras metrópoles mundiais, relativamente independentes do restante da cidade, e instalar equipamentos culturais corporativos integrados ao circuito de artes e espetáculos internacional, suprimindo definitivamente os espaços públicos tradicionais.

De que maneira as transformações em cidades como São Paulo responderam a essa mesma dinâmica? A megacidade indica a configuração de novos formatos espaciais, resultantes do impacto da globalização. Uma forma caracterizada pelas conexões funcionais estabelecidas em vastas extensões de territórios, mas com muita descontinuidade em padrões de uso do solo. As hierarquias sociais e funcionais das megacidades são indistintas e misturadas em termos de espaço, organizadas em setores reduzidos e improvisadas de forma irregular, com focos inesperados de usos indesejáveis.

A configuração atual de São Paulo, especialmente em regiões como a Zona Leste, é resultado de uma reorganização urbana em escala metropolitana, compreendendo um processo de adaptação da metrópole à transição para uma cidade global, que acarreta profunda e acelerada desorganização na ocupação das áreas consolidadas. As inter-

venções em grande escala rearticularam de outro modo o setor com o restante da cidade e, com isso, reconfiguraram a própria estrutura espacial da área.

A dimensão metropolitana subitamente assumida pela Zona Leste entrou em conflito com sua organização local, provocando uma completa desarticulação e desagregação dos tecidos urbanos consolidados. Os sistemas urbanos implantados por essas intervenções só têm sentido funcional e urbanístico no vasto território metropolitano, erodindo toda organicidade local.

Será o urbanismo capaz de inventar e implementar na escala requerida pelo desenvolvimento demográfico e espacial das cidades? A urbanização perversiva modificou a condição urbana para além de todo reconhecimento. Um novo urbanismo é requerido aqui, que seja capaz de criar campos que acomodem processos sem forma definida, de expandir noções, de negar fronteiras, descobrindo inomináveis híbridos, de manipular infra-estrutura para permanentes intensificações e diversificações, irrigando territórios com potencial, e de gerar uma massa crítica de renovação urbana.

Intervir aqui significa operar com essas tensões, propor novas relações entre elementos distantes, novas escalas metropolitanas, refletir a perda da escala humana, própria da cidade tradicional, provocada pelas dimensões da nova situação, e considerar a supressão de um padrão de medida, produzindo estruturas descontínuas e relações sem hierarquia.

A megaescala possibilita programáticas hibridizações, proximidades, fricções e sobreposições. Só esta escala pode sustentar uma grande proliferação de eventos numa só área, permitindo o inesperado. Uma visão em que a cidade se coloque mais como um padrão de eventos do que uma composição de objetos. Como intervir no caos?

A dinâmica descontínua da espacialização metropolitana engendra novos processos de consolidação territorial. O espaço resultante apresenta-se como uma coleção amorfa de pedaços justapostos, sem ligação uns com os outros. Aqui a articulação de uma vizinhança com a seguinte não é definida e pode se fazer de uma infinidade de maneiras. Ela se realiza antes por acumulação, independentemente de toda métrica. Este espaço é uma colcha de retalhos, heterogêneo, em variação contínua.

O desenho urbano que se delinea parece operar por dobradura. Cada situação possibilita uma dobra, a rearticulação com o contíguo, o que permite alcançar logo vastas dimensões, passar do lugar ao espaço, preenchendo o hiato entre o muito pequeno e o imenso e dando con-

ta de grandes escalas. São situações locais que tomam um campo ampliado através de seus prolongamentos e propagações.

Trata-se do modelo da topologia: retratar a vizinhança e suas proximidades sem precisar recorrer à medida das distâncias, utilizando os intervalos, as direções, os vínculos, os prolongamentos, todos elementos sem medida – não os lugares em si, mas as relações de proximidade e afastamento. Essas relações se prolongam, de perto em perto, para a extensão distante; situações diversas num espaço extenso, como os círculos concêntricos justapostos que se formam quando atiram-se várias pedras na água; como os sinais sonoros ou luminosos que se propagam de um ponto para o entorno aberto, difundindo-se por meio de ondas.

As conexões entre os lugares não se fazem mais segundo um *continuum* espacial. As relações entre os diferentes pontos no espaço descontínuo e ilimitado das metrópoles se fazem por articulações entre o próximo e o distante, interfaces entre o que não é contíguo, ignorando as medidas de distância próprias do espaço contínuo. Trata-se de uma disposição territorial engendrada por distintas e irreduzíveis localizações, um outro tipo de operação de passagem, de ligação entre os sítios. Diversas situações num espaço extenso, uma rede formada por prolongamentos e propagações.

Esta é uma configuração resultante do processo de desindustrialização, com a decadência e o abandono do edificado, da criação de novos pólos de atividades produtivas e serviços e da implantação de diversos sistemas de transporte sobrepostos, desorganizando o tecido urbano e criando terrenos vazios, com usos improvisados. Impureza, degeneração e colapso são os motores do processo.

O resultado da desindustrialização é o terreno-vago. Estes espaços indefinidos e incertos encarnam as oscilações – a instabilidade – do tecido urbano nesse processo. Ilhas de vazio de atividades, são espaços que existem fora das estruturas produtivas e dos circuitos da cidade, remanescentes das diversas operações de reconfiguração de suas regiões em escalas mais amplas e complexas.

A dinâmica metropolitana opera uma obstrução de todo sentido de continuidade espacial. Tudo o que se tem são formas dispostas sem proporção nem medida comum. Neste espaço dominado pelo caos e a turbulência, cada local não tem mais um tecido onde se encaixar. Espaços fraturados que remetem sempre para outro lugar. Vazios testemunhando atos de remoção. O terreno-vago é o paradigma da metrópole contemporânea.

As imagens desses espaços não dominados pela arquitetura refletem nossa insegurança de perambular por territórios indistintos e ilimitados. Mas o vazio, a ausência de limites, contém também a expectativa da mobilidade, a possibilidade do outro. O terreno-vago é também o espaço do possível. Toda a história da reação ao terreno-vago, desde a percepção dos fotografos até as intervenções do planejamento urbano, tem sido no sentido de evidenciar a ansiedade diante da sua indefinição e erradicar sua negatividade. Ela reflete a dificuldade de lidar com a cidade em termos de força, de fluxos, em vez de formas.

A cidade é basicamente um espaço demarcado, compartimentalizado por uma grade das vias de transporte e das funções. Porém, a metrópole engendra o seu oposto: terrenos baldios; desertos urbanos; ocupações temporárias; imensas favelas moventes; vias expressas sem parada; lugares abandonados, que se constituem em territórios não mais circunscritos pela habitação, pelo trabalho ou pelo capital.

Essas formas de espacialidade se estendem infinitamente, sem pontos de referência, como o mar e o deserto. Aqui tudo se distribui num regime de relações de velocidade e lentidão entre elementos não constituídos, segundo composições em permanente variação. Elementos heterogêneos e díspares que formam conjuntos fluidos.

Estas regiões apresentam um alto grau de desorganização arquitetônica e dilaceramento do tecido urbano, resultante tanto do desmantelamento das antigas estruturas quanto do impacto de monumentais projetos de reconstrução. A Zona Leste é basicamente informe.

A entropia é uma força que aspira todos os intervalos entre os pontos do espaço, abolindo as distâncias, sobre as quais se fundam as diferenças necessárias à produção de sentido. Ela coloca a questão do limite, dos contornos; uma contínua erosão da distinção entre interior e exterior, localizado e deslocado, que constituía a condição espacial requerida pela percepção. Ela instaura um terreno mole, indistinto e ilimitado.

O processo de desativação e subutilização dos locais, acompanhado da periferização das áreas que ficaram à margem das vias de transporte expresso, constitui a zona. Uma dinâmica que engendra permanente proliferação entrópica, o acúmulo de construções abandonadas, fábricas vazias e áreas de demolição convertidas em estacionamentos. São espaços à espera, como os galpões industriais transformados em depósitos. Espaços intersticiais, praticamente imperceptíveis, ocultos entre o edificado. Tudo ainda está construído, o vazio não é imediatamente visível.

Esses terrenos vazios são espaços negativos, que podem se ampliar indefinidamente pela contaminação dos vizinhos. Um crescimento contínuo do indiferenciado. Indicativos de baixa atividade imobiliária, eles são reservados assim para uso futuro. Espaços intersticiais inutilizados que só se tornam perceptíveis ao atingirem o ponto crítico, a amplitude de toda a área, inviabilizando sua reinserção em circulação comercial.

Aqui o intervalo toma tudo, num movimento turbilhão de ocupação do espaço. É como se o congelamento do espaço sob esta rigidez entrópica bloqueasse toda possibilidade dele revestir qualquer configuração nítida. A cidade busca sem parar combater a proliferação entrópica, ao mesmo tempo em que a engendra.

São pequenos intervalos, interstícios na trama urbana, que a reconfiguram permanentemente. Cada bolsão – a ocupação de uma área por sem-tetos, camelôs ou cortiços, a instalação de um novo pólo de comércio (shoppings e grandes superfícies), o surgimento de um núcleo de condomínios habitacionais – vai redesenhando a região ao se ajustar por acumulação com outras partes locais, uma justaposição que compõe um espaço heterogêneo em variação contínua.

O espaço resultante apresenta-se como uma coleção amorfa de partes justapostas sem vínculos entre si. Ele pode ser definido por acumulação, independentemente de qualquer referência a uma métrica. Cada justaposição cria uma zona de indiscernibilidade: áreas de passagem e mudanças de direção, que são intervalos resultantes da descontinuidade do território, do processo fragmentado de espacialização. Neste espaço sem contornos nem limites, sem início nem fim, se está sempre no meio. Aqui todo movimento constitui uma área de vizinhança, uma terra-de-ninguém, uma relação não-localizável entre pontos distantes ou contíguos. Esta vizinhança (fronteira) é indiferente tanto à contigüidade quanto à distância.

É o espaço dos pequenos intervalos, onde o ajuste das vizinhanças se faz independentemente de qualquer via determinada. É uma área de contato, constituída por operações locais com mudanças de direção. Ele opera de perto em perto: é um espaço local de conexões, um território armado por articulações de partes locais, por operações de passagem.

A configuração urbana resultante é um espaço fragmentado, que se articula através das intransponíveis descontinuidades entre suas partes. Intervalos que guardam tanto a marca do passado quanto do futuro, desdobramento de um volume que produz seu próprio espaço. Produção de

uma dimensão dentro dela mesma, e não mais organizada a partir de um outro lugar ausente, de uma ilocalidade ou de uma utopia. Configuração de um campo que assimila dentro si próprio a diferença, o desdobramento em outro.

Uma nova estética urbana resulta daí: justaposição randômica e turbulenta de entidades que não têm nada em comum, exceto sua coexistência, resultado da dinâmica de campos de força em movimento contínuo. Grandes figuras urbanas que não se juntam mais por meio de ligas urbanas em pequena escala, mas por fragmentos flutuantes de áreas com novos usos. Sua matriz espacial é uma forma de coerência fraca, com linkagens em aberto.

O terreno se constitui por repetições espaçadas de conjuntos habitacionais, instalações industriais, franquias e shopping centers. Um mundo residual: é o que restou depois que a área foi desprovida de toda vida comunitária e memória histórica. Refúgio do ilegal e do incontrolável, sujeito a infinitas manipulações.

É um amálgama de seções estritamente ordenadas e arranjos cada vez mais livres em todo o restante da área. O resultado é uma enorme proliferação de parafernália de conexões – passarelas, pontes, viadutos e todo tipo de passagens. A infra-estrutura, normalmente integrada e totalizadora, torna-se cada vez mais competitiva e local. Não pretende mais criar conjuntos operativos, mas apenas entidades funcionais. Em vez de redes, a nova infraestrutura gera enclaves e impasses.

Em vez da rígida implantação da cidade tradicional, o espaço metropolitano é uma coleção “soft” de partes justapostas sem ligação entre si. Um campo que pode ser traçado independentemente de toda métrica, de toda grandeza, constituído por intervalos e movimentos, não por marcos fixados no espaço. O território é antes de tudo a distância crítica entre duas situações: as relações de força, de atração e repulsão, que se estabelecem entre elas.

Um sistema instável de funções não-formalizadas e matérias não-formadas. Elementos informais de diferentes velocidades que entram em conexões variáveis. Linhas de variação, que escapam à geometria, sem traçar contornos nem delimitar formas. Manchas de atividade e ocupação que escorrem em todas as direções, tomando todo o espaço.

Podem processos urbanos globais engendrar mutabilidade urbana local? Situações locais tornam-se mais complexas através da intensificação de múltiplas linkagens. Intensidades locais podem engajar sistemas urbanos mais

vastos, através do desenvolvimento de relações entre múltiplas escalas e locações. Configurações sempre mutantes que guardam uma irreduzível instabilidade estrutural. Campos que acomodam processos que recusam a se cristalizar em formas definitivas.

O espaço é processo, movimento, em vez de implantação, geografia. Ativar espaços: ações não que incidam sobre a estrutura, que diz respeito à organização, mas que acionem e transformem. Uma predominância do espaço fluído sobre a locação estática. Intensificar relações e interdependências urbanas: um urbanismo em transformação contínua. Operações frouxas de recombinação, criando zonas fracas, modos adaptativos e flexíveis de reestruturação espacial. Uma urbanização “soft”.

O plano diretor elimina as condições urbanas existentes, projetando investimentos, padrões de ocupação e controles político-sociais. Ele nega o fenômeno dinâmico da urbanização. Em contraposição, deve-se propor políticas urbanas que partam da instabilidade e do inacabamento das situações para intensificar sua conectividade, mobilizando todo o território. Estratégias que comportem a inclusão do indeterminável e do inconclusivo.

Dada a crescente dimensão e complexidade da metrópole contemporânea e a crise do aparelho administrativo governamental – devido à falta de recursos, à inadequação do planejamento centralizado e à crise de governabilidade –, novos parâmetros têm de ser encontrados para a implementação de políticas públicas, particularmente as relacionadas com grandes projetos de desenvolvimento urbano. Estratégias que se contraponham à tendência, hoje predominante, no vácuo deixado pelo Estado, de apropriação privada do espaço urbano, tanto por megaprojetos imobiliários como pelo comércio e ocupação informais.

Novas combinações programáticas e espaciais poderiam se contrapor à segregação organizacional? A intensificação interna da cidade oferece um modo operativo contra a exclusão e a expansão periférica descontrolada. São necessárias operações urbanas diferenciadas, visando padrões ocupacionais instáveis, bem como a coexistência de territórios privados e públicos em configurações mais permeáveis e fluídas. Deve-se estabelecer um terreno indefinido, que acomode extensas gradações de ocupação pública e privada e indeterminações programáticas que permitam modos variáveis de ativação.

Projetos alternativos de intervenção podem, em relação direta com as regiões e comunidades, sugerir outros modos de ocupação e uso, novas configurações para estes

vazios metropolitanos, distintas daquelas ditadas pelo desenho existente da cidade e pelos interesses econômicos e políticos dominantes. É preciso introduzir novas estratégias urbanas, baseadas na diversidade, na indeterminação e na fluidez desses espaços intersticiais.

---

**NOTA**

Projeto Arte/Cidade: [www.artecidade.org.br](http://www.artecidade.org.br)

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- SASSEN, S. *The Global City*. NJ, Princetown UP, 1991.  
SOJA, E.W. *Postmodern geographies*. Londres, New Left Books, 1990.  
DERRIDA, J. *L'écriture et la différence*. Seuil, 1967.  
\_\_\_\_\_. *Marges – de la philosophie*. Paris, Minuit, 1972.  
KRAUSS, R. e BOIS, Y.-A. *Formless*. Cambridge, MIT, 1997.  
DELEUZE, G. e GUATTARI, F. *Mille Plateaux*. Paris, Minuit, 1980.  
SERRES, M. *Atlas*. Paris, Julliard, 1994.  
SOLÁ-MORALES, I. “Terrain vague”. *Anyplace*. Cambridge, MIT, 1995.  
KOOLHAAS, R. “The generic city”. *S,M,L,XL*. Rotterdam, 010 Publishers, 1995.

---

# REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DA CULTURA NA CIDADE DE SÃO PAULO

DANILO SANTOS DE MIRANDA  
*Sociólogo e Filósofo, Diretor Regional do Sesc-SP*

---

*Resumo:* Em poucas décadas, as grandes cidades de países em desenvolvimento tiveram uma seqüência de transformações tão brutais que é possível afirmar que várias vezes foram construídas, demolidas e reconstruídas; bairros se deterioraram e refloresceram; cidades nasceram dentro de cidades ou se colaram nos limites da periferia; grandes avenidas foram rasgadas no tecido urbano já solidificado. Junto com esse terremoto urbano, uma cultura metropolitana se desenvolveu, apressada pela globalização, com contornos incivilizados, baseada em auto-soluções para a sobrevivência, o que gerou criatividade e solidariedade, mas também o narcotráfico, a violência, a criminalidade e relações sociais apartadas. Neste contexto, ganha força a necessidade de uma política cultural para São Paulo fundada no multiculturalismo e em novas formas de sociabilidade.

*Palavras-chave:* desenvolvimento urbano; cultura metropolitana; política cultural.

---

Este texto, como expressa seu título, antes de se constituir em trabalho de investigação realizado nos modelos propostos pelo método científico, propõe-se contribuir para os estudos urbanos com reflexões e idéias que nasceram de leituras e de contatos pessoais com pesquisadores e administradores de políticas públicas, com produtores culturais e artistas e com o público de eventos culturais em geral.

A vida sociocultural de uma metrópole com as dimensões de São Paulo envolve tamanha quantidade de questões, que se constitui tarefa para muitos especialistas, exigindo estudos multi e interdisciplinares. As questões macroeconômicas e sociais colocadas pela globalização, como viagem tecnológica do capital rumo a sítios de maior lucratividade, forças de conformação ou resistência ao domínio mundial do capital financeiro e da tecnologia, fluxo de capital e de investimentos econômicos entre regiões de uma mesma cidade, desigualdades econômicas, emprego e estratégias de sobrevivência da população mais pobre desalojada e apartada da qualidade de vida proposta pela visão de modernidade urbana, possibilidades de participação democrática no planejamento urbano, na gestão e nos usos da cidade, questões de proporcionalidade entre espaços de domínio público e privado, formação ou manutenção de identidades pessoais, de grupos e etnias possibilitadas pelo cosmopolitismo, condições para o advento de cidades mundiais

receptivas a todo tipo de cidadão e suas culturas, são abordadas por inúmeros pesquisadores nos dias de hoje em suas tentativas de compreenderem a dinâmica econômica, social e cultural que pulsa na vida nas grandes metrópoles.

Todos esses fatores e muitos outros concorrem para a formação de uma cultura metropolitana, que se modela por auto-soluções, porque os serviços públicos e institucionais chegam muito tempo depois da urbanização. O planejamento urbano, seja de que tipo for, não alcança os grandes contingentes populacionais da periferia e de bairros deteriorados, dando margem ao surgimento de socializações autônomas e segregadas, onde a ausência da administração pública cria a justiça pelas próprias mãos, a segurança privada, as invasões, a sobrevivência baseada na economia da droga e em atividades ilegais, a troca de favores, a corrupção, a ignorância, o misticismo e manifestações culturais que saltam diretamente da cultura de raiz para a cultura televisiva e importada.

## **METRÓPOLE INDUSTRIAL – A GRANDE ATRAÇÃO**

A partir dos anos 50, a instalação de indústrias de base na Região Metropolitana de São Paulo trouxe, para a capital paulista, um contingente imenso de trabalhadores, acarretando um crescimento maior do que esta poderia



suportar em espaço de tempo tão curto, criando condições espaciais ainda hoje fortemente presentes em seu funcionamento.

Muitos dados, em vários períodos, mostram que o paulistano é basicamente um imigrante. Ainda hoje, 55% de seus habitantes com mais de 15 anos nasceram em outras localidades. Este percentual, que já foi maior, ainda é bastante significativo e só diminuirá com a substituição de gerações, a emigração e a diminuição do ritmo do crescimento populacional.

O singular crescimento da capital paulista é um fenômeno conhecido: localizada num planalto, próximo da Serra do Mar e do Porto de Santos, São Paulo aos poucos concentrou a exportação regional e a importação de mercadorias em diversos ciclos da economia, acumulando o capital necessário para a industrialização e atraindo grandes contingentes de população à procura de trabalho e dos serviços públicos. No início dos grandes fluxos migratórios, a partir da Segunda Guerra Mundial até o fim da década de 70, os objetivos do trabalho no grande centro industrial que se erguia eram o aumento da capacidade de consumo de mercadorias essenciais e alguns bens de conforto – como o rádio, a geladeira, o televisor e, mais tarde, o carro –, bem como a inclusão do trabalhador e familiares no sistema público de saúde, previdência e educação. No entanto, a urbanização sem cidade acompanhou o processo de expansão industrial com tamanha rapidez que criou uma organização caótica, com as moradias sendo jogadas em grande quantidade para a periferia, em espaços precários e sem infra-estrutura. Prevaleceu em São Paulo uma expansão permanente, sem qualidade, com constantes transgressões às leis.

Desenraizado e afastado do círculo de suas relações sociais, o migrante de São Paulo foi levado a criar um estilo de vida determinado pelas condições de sobrevivência que foi obrigado a enfrentar. Vivendo em habitações mais baratas e, por isso, acanhadas, inacabadas, distantes do local de trabalho e usadas apenas como dormitório, enfrentando longas horas de percurso em trânsito caótico, realizando grandes cargas de horas extras no trabalho, alimentando-se inadequadamente, sendo obrigado a se afastar das relações de vizinhança e parentesco, apressando o ritmo da vida e fugindo do contexto urbano no tempo livre, o paulistano criou um estilo de vida sacrificado, baseado no trabalho e fundado na ética da responsabilidade, do compromisso e da renúncia. Os refrões criados no passado sobre a cidade e seus habitantes – “aqui se trabalha”, “São Paulo não pode parar”, “o paulistano é

sério e não sabe se divertir”, “está sempre com pressa”, “respira fumaça”, “enfrenta congestionamento até em feriado”, “mora dependurado” – apenas servem para testemunhar alguns itens de qualidade de vida, estima da cidade, auto-estima e cidadania que foram relegados a um segundo plano, numa troca pelo emprego, determinada pelas condições históricas do desenvolvimento que aqui se efetivou.

Porém, será que este relacionamento desenraizado e meio “forasteiro” do paulistano com a cidade permanece ainda hoje? Parece que sim. Em pesquisa realizada em 1995, pelo Serviço Social do Comércio e pela Fundação Escola de Sociologia e Política, verificou-se que 71% das pessoas com alguma ocupação que viajaram de férias foram para a casa de parentes e, em feriados prolongados, a metade dos habitantes da capital foge para outras localidades. No entanto, um dado da mesma pesquisa pode ser revelador de mudança de atitude: 41% dos paulistanos estão insatisfeitos com seu lazer, enquanto apenas 14% não estão satisfeitos com o tipo de trabalho que executam, quando este último item sempre se constituiu no principal foco de insatisfação nas pesquisas realizadas em todo o mundo. Aparentemente, o paulistano agora considera o lazer um aspecto importante de seu cotidiano, diferentemente da cultura de trabalho e privações dos primórdios da explosão urbana de São Paulo. Parece haver uma expectativa de melhoria numa dimensão da existência que antes dava lugar a outros objetivos. Novos objetos de desejo, novos signos e imagens – portanto, uma nova simbologia – podem estar produzindo as novas relações dos habitantes com o espaço de seu cotidiano.

## **A ERA DOS SERVIÇOS E DA INFORMAÇÃO – UM TEMPO PARA O REPLANEJAMENTO**

Após o período áureo de atração da grande indústria, entre as décadas de 60 e 80, algumas mudanças econômicas, sociais e de ocupação do espaço urbano começaram a ocorrer em São Paulo nos anos 90 e são apontadas por vários estudos. A taxa de natalidade decresceu tanto na capital paulista como em seu contexto brasileiro, as migrações nacionais rumo a São Paulo diminuíram e a intensidade de êxodo da cidade aumentou. Apesar desses fenômenos combinados, a população continuou e continua em crescimento a curto e médio prazos, mas a taxas bem menores do que há duas ou três décadas. Mesmo com um incremento populacional menos intenso continuando a pressionar o espaço urbano pela demanda de moradia e

circulação num processo desordenado de ocupação, já que os poderes públicos não terão a curto prazo os meios de se antecipar ao acúmulo das necessidades, é possível prever que as novas gerações de paulistanos, ao construir seus projetos de vida integrados com a cidade, possam organizar e administrar o espaço de tal modo a terem acesso a um conjunto de bens simbólicos e intangíveis que qualificam a existência, como a cultura, o lazer e a convivência.

Na década de 90, São Paulo mergulhou rapidamente na era pós-industrial, caracterizada pelas tecnologias da informação, automação da indústria e sua dispersão territorial e predomínio dos serviços. Os indícios da nova era já são bastante visíveis na saída, do município, das indústrias de “segunda onda” – a fábrica e suas vilas operárias –, com o abandono de prédios e a transformação do perfil físico da cidade.

As metrópoles mundiais tendem a expulsar a grande indústria devido ao custo de instalações e operações, nível de remuneração da mão-de-obra, insegurança patrimonial e pessoal e legislações restritivas. Pelas facilidades de comunicação e transporte, elas podem ocupar sítios localizados em cidades mais convenientes e de menor custo operacional. No entanto, o corpo de administradores, a estrutura das telecomunicações, os centros financeiros, as bolsas de valores e outras atividades de caráter internacional permanecerão na metrópole, necessitando cada vez mais de atividades de cultura e lazer como apoio aos negócios.

Esse fenômeno da desindustrialização dos sítios urbanos metropolizados como o de São Paulo, decorrente do uso cada vez mais intensivo da eletrônica e, portanto, da informática e automação, poderá desconcentrar a moradia, o trabalho, a circulação e o lazer, criando menor necessidade de deslocamentos, melhorando o trânsito, diminuindo a poluição e permitindo novos usos para as localidades de forte transformação.

Evidentemente, nem todo tipo de produção industrial deverá se afastar da metrópole. É possível até mesmo um novo surto industrial, baseado em processos industriais limpos, empresas de pequeno e médio portes, na área de informática, comunicações e mídia. Estes setores juntos somam hoje quase metade do produto mundial.

A indústria do entretenimento, em São Paulo ainda restrita a espetáculos de massa, parques temáticos, produtos culturais desenvolvidos pelas diferentes mídias no domínio da imagem-som-texto e Internet, cresce rapidamente como em toda a rede mundial de metrópoles e

promove a circulação de enormes somas de capital, aumentando o consumo e trazendo novas perspectivas de emprego.

O chamado Terceiro Setor, caracterizado por uma grande quantidade de organizações de pequeno e médio portes que atuam em serviços de cunho social, em setores como a educação, subsistência, tecnologia, meio ambiente, lazer e cultura, tende a crescer porque abandonou o sistema de tutela dos cidadãos mais carentes, adotando estratégias de inclusão de seus públicos-alvo na produção e no consumo alcançados pelos demais setores da sociedade.

Em todas as sociedades, na era pós-industrial, a força de trabalho estará cada vez mais centrada na criação e invenção e no conhecimento técnico-teórico. As melhores oportunidades de trabalho e a maior quantidade de vagas serão preenchidas por inventores e criadores, gestores de métodos e processos e por técnicos em geral. Assim, as áreas que mais deverão crescer nos próximos anos são o turismo de negócios e hospitalidade, os serviços de saúde, a pesquisa científica, a educação de ensino superior, a informática e sistemas de informação e a área de lazer, cultura e espetáculos.

Será o advento da sociedade da informação, e São Paulo terá uma nítida vocação para a área de serviços de toda natureza. Esta passagem é e continuará sendo traumática pela perda do emprego formal, mas poderá aumentar as possibilidades de ocupação no trabalho autônomo, temporário e de tempo parcial, em funções com ou sem a necessidade de especialização.

No final dos anos 90, São Paulo poderia ser considerada “cidade mundial”, como facilmente são reconhecidas cidades como Nova York, Londres, Tóquio, Paris e outras? As limitações são muitas. São Paulo é síntese da problemática socioeconômica brasileira e, até certo ponto, mundial. Por muito tempo, continuará sendo uma metrópole de conflitos e contradições, de pobreza e de baixa qualidade de vida, de violência e segregação e de privatização do espaço público.

No entanto, a importância regional e mundial da metrópole paulistana já é um fato, porque é sede e pólo das grandes organizações transnacionais e se constitui em lugar de operações da economia globalizada, centralizando fluxos importantes das finanças e das telecomunicações. Tal importância adquirida nos negócios mundiais poderá obrigar a cidade a se transformar na direção de uma melhoria geral da infra-estrutura urbana como meio de competir pelos negócios e investimentos internacionais.

## UMA POLÍTICA CULTURAL PARA SÃO PAULO NA ERA DOS SERVIÇOS E DA GLOBALIZAÇÃO

### Fundamentos

O espaço urbano é cada vez mais o espaço da cultura, o lugar onde florescem, desabrocham e fermentam as idéias contemporâneas, os valores de modernidade, a inovação e a criação, porque a cidade congrega, une e reúne, influencia, multiplica, combina e potencializa as várias sensibilidades e talentos. Por estes aspectos, nem mesmo a dispersão da indústria será capaz de dissipar a aglomeração urbana, como sinalizam as várias utopias de uma volta à vida rústica em contato com a natureza, fundamentada no desenvolvimento da teleinformação.

No entanto, como produção da alma humana, a cultura, no meio urbano das grandes metrópoles de países em desenvolvimento – caótico, deteriorado, excludente –, tenderá a produzir uma sensibilidade anárquica, que reflete todos os anseios do homem em todas as direções, em conflito ou harmonia aleatórios com as relações sociais circundantes. Uma cidade que oferece o caos e negligencia a necessidade de bem-estar geral da pessoa humana faz com que ela busque seu bem-estar na sombra dos arranha-céus e nos espaços deteriorados. A barbárie atual, apressada pela globalização, é a exacerbação daqueles aspectos do homem com que a cidade não fala, aquela parte de nós que não encontrou abrigo no meio urbano.

São Paulo, mais do que qualquer outra cidade, necessita de uma política de lazer e de cultura, para dar significação ao espaço urbano da vida cotidiana de seus habitantes, aumentando as dimensões existenciais de suas relações com a cidade para além da vida de trabalho e subsistência.

No entanto, essa política cultural necessariamente deve estar vinculada a um planejamento urbano que associe os interesses dos cidadãos e grupos sociais à gestão pública da cidade, às instituições de caráter público e ao empreendimento privado.

No mais das vezes, o que se tem visto são conceitos de planejamento urbano constituídos de intervenções em que a idéia e o plano prescindem da realidade, traduzindo idéias preconcebidas de como as cidades deveriam funcionar ou como elas deveriam ser. Para serem mais orgânicos, os planos precisam partir da realidade física, social e cultural preexistente, levando em conta os interesses de todos os atores sociais que intervêm na realidade e evitando se pautarem apenas pela estética e transposição de modelos.

Em metrópoles das dimensões de São Paulo, a especialização de funções para o conjunto da cidade não é possível numa era dos serviços e da informação. Para bairros e lugares específicos, o planejamento urbano deve sempre buscar a conquista ou a manutenção da diversidade de funções, ou uma combinação de funções especializadas.

As cidades sempre tiveram um papel de destaque em todas as civilizações: Atenas, Roma, Florença, Paris, Londres, Berlim, Nova York foram síntese do modo de vida no qual estavam inseridas, representando épocas de conquistas nas ciências, na filosofia e nas artes e, ao mesmo tempo, se convertendo em pólos irradiadores que impulsionaram as transformações, a inovação e a criação política, social, econômica e espiritual.

Hoje as metrópoles são cidades mundiais e sintetizam seus países e, mais remotamente, outras civilizações do mundo. Em sua estrutura localizam-se a arte, a filosofia e a ciência; os costumes, as tradições e a memória; os sistemas políticos e o direito; a administração financeira e a gestão dos negócios. Porém, este papel de liderança não está imune às contradições e conflitos do país, da região, do hemisfério e do planeta.

A recuperação desse papel civilizatório, para cidades caóticas, que cresceram às pressas, excluindo as necessidades e interesses da maioria, está num planejamento que possibilite a coexistência da ordem da vida comunitária com a desordem da sensibilidade e da criação, do coletivo com o individual, do racional com o mítico, do real com o imaginário, da dedicação com o prazer, do trabalho com o lazer, do técnico com o simbólico, do espaço aberto com o fechado, do público com o privado.

### Ações Culturais Emblemáticas

Nos novos tempos da substituição da indústria pesada pela indústria da informática e pelos serviços, algumas ações são adequadas, coerentes e até necessárias para o impulso rumo a uma nova cultura metropolitana em São Paulo. Neste ponto não há como se esperar que o espontaneísmo dos criadores de cultura implementem, de maneira autônoma, essas mudanças culturais: é necessário um conjunto de ações coordenadas para adequar e melhorar a produção e os usos do espaço urbano. Deve-se colocar à disposição dos cidadãos um conjunto de serviços culturais, organizados segundo as novas necessidades do homem na era da informação, da sociedade pós-industrial e pós-moderna. Estamos, pois, no plano da gestão urbana,

que deve garantir formas de participação as mais democráticas possíveis, com a inclusão de todos os agentes sociais implicados, cada um conforme o âmbito e extensão de sua ação.

Evidentemente, seria desejável que, antes de se pensar em reordenar o espaço urbano de acordo com novos critérios, todo cidadão tivesse garantidas sua subsistência e sua moradia e, então, poder-se-ia ter uma cidade com menos pobreza e menos violência e com maiores níveis de desenvolvimento sociocultural e maior qualidade de vida. Todavia, hoje, tanto os teóricos da pós-modernidade como o próprio habitante dos grandes centros urbanos tendem a enxergar a cidade como uma colagem, um mosaico composto de espaços, conteúdos culturais e comportamentos heterogêneos. Portanto, estratégias de intervenção pontuais, mais pluralistas e orgânicas, que optam pela mistura, diferenciação e descontinuidade também podem ter sentido simbólico para os habitantes e usuários e servir de impulso para o desenvolvimento sociocultural das comunidades.

Nesta mesma linha de intervenções pontuais, o tratamento das questões culturais para a cidade de São Paulo poderia preceder os macroplanos de replanejamento urbano e ter a função de transformar o meio urbano em espaço de vivência, melhorando o imaginário, a auto-estima, as próprias relações sociais e a cidadania.

Três estratégias de ação, todas já de algum modo iniciadas, têm alto potencial transformador, são emblemáticas e capazes de religar o habitante a São Paulo, dotar os espaços urbanos de significados para uma comunicação intersubjetiva e, à maneira de um mosaico, constituir uma coletividade paulistana.

**O Centro** – é o palco e cenário de representação de todos os cidadãos, pela história que ali se desenvolveu, pela concentração dos bens públicos e pelo exercício da cidadania através dos poderes constituídos. Em todas as culturas, sejam antigas ou modernas, a centralidade tem significados de união, congraçamento e convergência; é o lugar de comunicação à sociedade, de visibilidade, de reconhecimento, de encontro com o passado e com o presente. Nele o indivíduo vê e é visto, perde o anonimato mesmo estando com a multidão, porque age, presencia e participa dos muitos acontecimentos que se desenrolam na paisagem urbana.

Uma revitalização do Centro é estratégica, porque é o lugar de mais alta densidade da presença de infra-estrutura e investimentos já realizados e porque é o espaço urba-

no onde todo o visitante gostaria de estar. Esta importância cresce numa era de serviços e turismo de negócios globalizados.

A recuperação do Centro deve ser realizada com pressupostos democráticos, sem expulsões, com a participação de todos os grupos de interesses, para se conseguir transformá-lo em espaço multifuncional, com muitas especializações, destinado a compras, turismo, cultura, convenções e moradias, com uso e frequência 24 horas por dia, com prevalência do público sobre o privado nos espaços abertos e de circulação. Por ser o ponto de convergência das relações simbólicas do habitante com sua cidade, o Centro deve ser recuperado, embelezado e cuidado de tal modo a servir de estímulo à convivência e ao respeito com a diversidade cultural e de estímulo à irradiação de comportamentos até mesmo para dentro dos espaços privados. A programação cultural que vier a ser desenvolvida nos vários logradouros públicos recuperados terá que necessariamente facilitar o acesso dos cidadãos de todas as camadas sociais e regiões, evitando-se a elitização. Deste ponto de vista, a multifuncionalidade, se também apoiada na iniciativa privada, com a intermediação do poder público, já será capaz de promover a diversidade de interesses.

**O Rio Tietê** – foi, durante muito tempo, uma das formas negativas que os novos habitantes de São Paulo tinham de relatar e contar aos parentes e vizinhos deixados para trás as suas dificuldades de adaptação ao meio urbano industrial hostil, já que a maioria dos moradores era do interior do Brasil, onde a paisagem natural constituía-se no elemento estético de maior presença em seu cotidiano. A despoluição e o paisagismo às margens dos rios Tietê e Pinheiros, além de proporcionar um lazer natural e descanso na paisagem urbana de concreto e asfalto, representaria o estabelecimento de uma nova relação dos habitantes com a cidade na era de prevalência da imagem. A função estratégica da recuperação do Tietê e do Pinheiros caracteriza o simbolismo de substituição da era da indústria poluidora pela nova era de uma produção mais limpa, o que poderia também contribuir para a substituição dos modelos culturais de relacionamento com a cidade.

**O Reaproveitamento de Complexos Construtivos** – seja porque estes estão desativados pela fuga das indústrias, seja porque sediaram atividades que sofreram profundas modificações, é uma estratégia de reurbanização mais diretamente relacionada com uma política cultural, enten-

didada como um conjunto de serviços culturais organizados segundo agentes intermediadores e colocados à disposição dos cidadãos.

A lógica econômica, em geral, se pauta pela cultura da substituição de construções, renovando o perfil da cidade. Porém, em muitos casos, os grandes complexos fabris, galpões de depósito e oficinas podem ser reutilizados e adaptados para outros usos. O valor econômico dessa mudança para a sociedade pode estar na abertura de vagas para o emprego, já que muitos serviços exigem atendimento pessoal e têm grande diversidade.

Os tipos de uso que se podem fazer desses espaços devem estar adequados à era dos serviços e da informação, como os serviços públicos e comunitários, serviços da educação formal, reprofissionalização e cursos de desenvolvimento pessoal, centros de desenvolvimento da pesquisa e de criação e, principalmente, centros de lazer cultural. Em todos esses casos, é conveniente o uso intenso das tecnologias de informação disponíveis, uma vez que hoje sua presença constitui-se em fator educativo e de estímulo à aprendizagem.

A multiculturalidade como critério de qualidade das atividades culturais é extremamente adequada para São Paulo. Em primeiro lugar, o pluralismo é adequado à realidade da formação da cidade, fruto das migrações intensas de estrangeiros e de brasileiros vindos das mais diversas regiões que se constituem em elemento de ligação desse migrante com a cidade, e à criação de uma vida sociocultural própria, substituindo sobrevivência por existência. Em segundo lugar, é adequada para a metrópole terciária, em que predomina a visão pós-moderna de colagem de recortes culturais diferenciados e a desconstrução de hierarquias arraigadas em que predominam preconceitos culturais.

Entretanto, uma política cultural de disseminação de ocupação de espaços adaptados para a vivência cultural tem um sentido civilizatório no contexto das mudanças sociais, econômicas e culturais da sociedade pós-industrial. O uso intensivo de tecnologias da informação, apesar de indicar que o homem moderno poderá até aumen-

tar sua comunicação com seus semelhantes, conectado pela telecomunicação, provocará necessariamente uma residencialização da vida cultural e uma diminuição dos contatos face-a-face. Neste contexto, os espaços culturais multifuncionais, com atividades diversificadas e democratizadas, poderão constituir-se na função urbana capaz de evitar a nova barbárie representada pelo domínio da ciência e da tecnologia, pelo excesso da informação impessoal e pelo consumo, porque a cultura é o campo da sociabilidade face-a-face, da criatividade, das emoções, da invenção e do imaginário. Várias experiências mostram que a arte, a sociabilidade, o esporte e as atividades comunitárias em geral têm importante papel na recuperação da auto-estima e da identidade dos cidadãos e, por isso, atuam como elementos de reorganização do espaço urbano, substituindo comportamentos culturais segregados e baseados em auto-soluções por comportamentos de civilidade, tolerância, convivência e cooperação.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRISSAC, N. (org.). *Zona Leste de São Paulo – Pesquisa ArteCidade/Sesc*. São Paulo, edição provisória, 1999-2000.
- BURKE, P. “Cidades e criatividade”. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, Caderno Mais!, 19/11/2000.
- CASTELLS, M. *A Era da Informação*. São Paulo, v. I, II e III, Paz e Terra, 1999.
- FRUGOLI JUNIOR, H. *Centralidade em São Paulo*. São Paulo, Cortez Ed., 2000.
- GOLDBERG, D.T. (org.). *Multiculturalism: a critical reader*. Malden, USA e Oxford, UK, 1994. Blackwell Publishers Ltd.
- HILLMAN, J. *Cidade e alma*. São Paulo, Studio Nobel, 1993.
- IANNI, O. “Metrópole e globalização”. In: SOUZA, M.A.A. et alii (orgs.). *Metrópole e globalização*. São Paulo, Ed. Cedesp, 1999.
- JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, Martins Fontes, 2000.
- MEYER, R. “São Paulo anos 90”. *Jornal da USP*. São Paulo, USP, 2-8/10/2000.
- MIRANDA, D.S. de. “Metropolização e globalização”. In: SOUZA, M.A.A. et alii (orgs.). *Metrópole e globalização*. São Paulo, Ed. Cedesp, 1999.
- MORIN, E. “Uma educação adaptada à sociedade globalizada”. *Jornal da Tarde*. São Paulo, Caderno Sábado, 22/07/2000.
- REIS FILHO, N.G. *São Paulo e outras cidades*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- ROGERS, R. *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 2000.
- SASSEN, S. “A cidade e a indústria global do entretenimento”. In: *Lazer numa sociedade globalizada*. São Paulo, Sesc, 2000.

---

# OS NOVOS MONUMENTOS DAS METRÓPOLES

RICARDO OHTAKE

Arquiteto, Curador da 5ª Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo.  
Secretário Municipal da Cultura de São Paulo – 1993-94

---

*Resumo:* Análise das relações entre a construção de grandes equipamentos culturais, especialmente museus, e o sentido do desenvolvimento das metrópoles. O artigo apresenta uma tipologia dessas relações, detendo-se em casos de Washington, Paris, Tóquio, São Paulo e Rio de Janeiro, entre outros.

*Palavras-chave:* museus e impactos urbanos; economia e cultura; metrópoles e serviços culturais.

---

Como desdobramento da implantação dos museus nas principais cidades européias a partir do final do século XVIII, constata-se que nos últimos 20 anos os equipamentos culturais, principalmente museus, passam a ganhar significado nos grandes centros urbanos. Essa onda cultural recente faz surgir novas especificidades que estão vinculadas a diversos fatores, entre os quais destacam-se tanto a circunscrita rearticulação urbana, quanto a amplitude propiciada pela globalização da atual fase capitalista.

Diversas sociedades e suas metrópoles respondem diferentemente a essa nova onda de instalação de equipamentos culturais e tal tendência vem sendo seguida não apenas pelas metrópoles internacionais, vinculadas aos pólos dinâmicos da economia que passam a ter nos seus equipamentos culturais atrações nucleares para o avanço do setor de serviço, mas também pelas metrópoles dos países em desenvolvimento.

Assim, diferentes práticas internacionais estão sendo experimentadas por diversos países, muitas vezes configurando modelos que se legitimam internamente e se expandem para além das suas fronteiras. De imediato, pode ser lembrado o caso do Japão, cujas experiências na implantação de equipamentos culturais circunscreve um modelo no qual os recursos públicos foram a principal fonte para a construção de equipamentos nacionais, metropolitanos, provinciais e municipais. Nesse país a me-

trópole é compreendida no interior de um sistema nacional e a política metropolitana é estabelecida dentro de uma visão global do país.

Os modelos de implantação desses equipamentos, adotados por americanos e europeus, caracterizam-se pela presença simultânea da iniciativa privada e do poder público num esforço conjunto para transformar a metrópole em um local de atração do grande público para os eventos culturais. Guardando algumas particularidades, Paris formula uma estratégia de construção de vultosos equipamentos culturais, visando um desenvolvimento desejado e planejado da metrópole com o intuito da revitalização urbana.

O Brasil, que conheceu a construção dos seus primeiros museus somente no século XIX, desde então edificava esses equipamentos tendo como referência os padrões europeus. Atualmente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, pela posição do país no sistema internacional, ainda continuam importando fórmulas e modelos originados ou nos Estados Unidos ou na Europa, e cada uma dessas cidades guardam especificidades que lhe imprimem particulares dimensões culturais: o Rio de Janeiro deixa-se marcar como a cidade do poder político institucionalizado e São Paulo como a cidade da força da iniciativa privada, dada por um empresariado dinâmico. Os palácios do Rio do século XIX até a década de 30 estão sendo remodelados para a cultura, a fim de dar ao centro o movimento e a dignidade da história da cidade; em São Paulo

espalham-se equipamentos pela cidade, com o critério de atender ao mercado, criando-se locais para a atração da classe média de maior sofisticação.

No entanto, qualquer desses modelos considera e fundamenta-se nos novos monumentos que, nos últimos vinte anos, as metrópoles de todo o mundo e até as menores cidades dos países mais desenvolvidos estão construindo, numa demonstração de pujança e riqueza do país. Esses novos monumentos são expressões do poder da cultura que, por sua vez, torna-se cada vez mais demonstração do poder e influência de uma nação.

### OS PRINCÍPIOS CULTURAIS DE UMA NOVA ERA

No Brasil, os últimos 30 anos apresentaram uma extraordinária mudança no desenvolvimento urbano, tanto que, a cidade de São Paulo até o começo dos anos 70 tinha, Penha, Lapa, Santana e Santo Amaro como os limites que a classe média então conhecia. Os bairros, além desses, eram aqueles que já se identificavam como extremamente pobres e pensava-se que lá estavam na condição de provisórios, para futuramente serem demolidos e construídas novas locações seguindo os mesmos padrões já incorporados para a expansão urbana original.

Tal otimismo nessa transitoriedade para melhores condições correspondia à época caracterizada pelo “milagre brasileiro”, que pregava o crescimento do bolo para depois poder dividi-lo melhor, orientação seguida pelos condutores governamentais da economia, em sintonia com o capital internacional e parte do empresariado nacional. Mas, também, uma década antes, havia se disseminado que o país estava a caminho de maior igualdade, e a construção de Brasília, no final da década de 50, preconizava essa situação de esperança.

Entretanto, ao se verificar no transcurso do tempo o crescimento urbano da cidade de São Paulo, tanto essa esperança desenvolvimentista como a racionalidade propiciada pelo regime militar não impediriam que o avanço urbano da cidade se fizesse superando ou eliminando as carências habitacionais que já existiam, e continuam a existir, em torno da central mancha urbana da cidade. São Paulo levou 400 anos para formar uma estrutura urbana que deixaria habitar populações carentes ao seu redor, mesmo que às vezes em pequena proporção. O paradoxo é aqueles limites e problemas criados em quatro séculos não serem reduzidos, mas multiplicados: nesses últimos 30 anos a cidade dobrou de tamanho, sem ampliar proporcionalmente os recursos habitacionais e as condições de trabalho para sua população.

Da perspectiva internacional, alguns fatores potencializavam as dificuldades urbanas. A crise do petróleo, que culminou em 1973, também auxiliou a inversão daquelas esperanças e expectativas citadas anteriormente, ao repassar para os países subdesenvolvidos o custo alto do petróleo, a alta dos preços dos produtos industrializados e a queda dos preços das matérias-primas.

Se tais fatores indicam algumas das insuficiências enfrentadas pelo desenvolvimento urbano no Brasil (e de forma geral, nos países subdesenvolvidos), de certa maneira e sob outros contextos eles irão auxiliar no avanço econômico dos países ricos. Em poucos anos o desequilíbrio entre as nações tornou-se tão acentuado que se fez sentir também no nível das aglomerações urbanas, imprimindo um novo sentido ao crescimento das cidades do bloco dos países ricos, que passam a investir grandes cifras nos seus centros urbanos até chegar a privilegiar construções de inusitados espaços culturais.

Somente para marcar com exatidão esse momento de intensivo investimento no setor cultural, pode ser citado o caso da nova ala da National Gallery de Washington, o primeiro daquela faixa de museus nacionais da capital americana. José Neistein, o crítico de arte que dirige há mais de 30 anos o Brazilian American Cultural Institute, numa conferência em São Paulo, dizia que essa construção era possivelmente a última grande obra da humanidade com finalidade cultural. Essa nova ala foi construída ao lado do prédio neoclássico do museu e lhe faz um total contraponto, pois é de vidro, lembrando a pirâmide do Louvre, do mesmo arquiteto, I.M.Pei. O custo da nova obra, inaugurada em 1975, chegou a 96 milhões de dólares – o maior gasto até então destinado a uma construção na área da cultura.

A última grande obra cultural da humanidade? Realmente anos se passaram, até que um país, que já perdera a hegemonia cultural, surge com um projeto ousado, o Centro Georges Pompidou, no platô decadente de Beaubourg, em Paris, com um projeto dentro da volumetria da cidade e ocupando metade da quadra, abrindo uma praça na outra metade. As fachadas, totalmente de vidro, chocaram a população pelas tubulações aparentes dos serviços da edificação e da escada rolante unindo os andares.

A *new wing* da National Gallery de Washington foi realmente a última realização de uma fase de construção de equipamentos como os museus e o Centro Pompidou, a primeira de uma nova etapa da história cultural. A crise do petróleo de 1973 foi um marco na separação da natureza e do tipo de construções de museus no mundo inteiro. A partir da abertura do Pompidou em 1981, são trans-

corridos 20 anos em que os equipamentos culturais passaram a tornar-se o termômetro do desenvolvimento de uma cidade ou de uma nação.

Ainda no caso da França, Paris construiu nessas duas décadas vários equipamentos culturais de vultosas dimensões: a nova Ópera, a nova Biblioteca Nacional, a ampliação do Museu do Louvre, o restauro e a adaptação do Museu d'Orsay e ainda alguns equipamentos menores como o Instituto do Mundo Árabe e o Espaço Cartier de Arte Contemporânea, algo em torno de 5 bilhões de dólares, nesses 20 anos.

Os 96 milhões da National Gallery são um valor irrisório diante das atuais cifras dos novos museus construídos no mundo. O Centro Pompidou foi projeto vencedor em um concurso nacional, de autoria do italiano Renzo Piano e do inglês Richard Rogers. É um espaço de porte até hoje inigualável: dois andares para a biblioteca, um para o acervo do Museu Nacional de Arte Moderna (MNAM) e um para exposições temporárias, além de espaços menores como o pequeno teatro de múltiplo uso, o cinema, as salas de exposições temporárias de arte contemporânea, os espaços para as crianças, etc.

A biblioteca trouxe uma novidade que outras grandes bibliotecas não tinham ousado: *self-service* (livre acesso), que tornou a biblioteca extremamente ágil, pois o leitor consulta qualquer livro e revista para saber quais levará para a mesa de leitura. O espaço em que se misturam estantes de livros e mesas é muito estimulante, eliminando a frieza das grandes bibliotecas e suas infundáveis salas de leitura, espaços pouco convidativos para a leitura e também para estar.

Com o acervo do MNAM incorporado ao Centro Pompidou, foi possível recontar a arte moderna, uma fase de extraordinária beleza e de muita diversidade, o que torna a mostra instigante e um convite para os olhos.

Tal a frequência ao Centro nesses 20 anos, que ele atingiu o limite de suas possibilidades de atendimento – tanto na capacidade física como na de serviços. Uma das medidas tomadas para evitar o excesso de lotação foi a instalação de um contador automático para controlar o fluxo de visitantes. O período da manhã foi reservado inicialmente para a reposição dos livros nas estantes e limpeza. Posteriormente esse trabalho passou a ser feito de madrugada para que o público pudesse frequentá-lo desde cedo. Em 1997, o Centro foi fechado para reforma, ampliação e adaptação de espaços, ficando assim durante mais de dois anos, voltando a ser aberto em 2000.

O Centro Pompidou pode ser considerado o primeiro espaço cultural de grande porte do novo período econô-

mico do mundo e provavelmente o de maior sucesso de público e excelência de atividades. Além do mais, não se conhece outro espaço desse porte que seja *multidisciplinar*, característica cada vez mais importante quando se considera a eficiência de funcionamento dos museus ou centros de cultura.

Essa tendência das novas construções amplia-se de tal forma que as edificações culturais construídas nas últimas décadas passam a incorporar o caráter do *espetacular*, porque são levantadas em países favorecidos pela nova transferência de riqueza. É exatamente esse poder econômico que vai financiar a construção de teatros, óperas, museus, bibliotecas, arquivos, como nunca as cidades e metrópoles conheceram até então.

Toda essa somatória de recursos naturais reforçam ainda mais os países do capitalismo avançado no conjunto das relações internacionais, facilitando ou impondo divulgações de seus artistas, das suas produções culturais e até de suas diretrizes políticas para a área da cultura. Estados Unidos e França podem ser lembrados como os dois grandes exemplos desse fenômeno, recentemente seguidos pela Espanha e Inglaterra. Por sua vez, pode-se sugerir, a ausência desses recursos culturais, ou sua incipiência, indica o pequeno papel do Brasil no cenário internacional e as dificuldades do país para divulgar e exportar a arte brasileira e políticas culturais nacionais.

Retomando o caso de Paris, fica clara a perfeita harmonia dos interesses nacionais e culturais com a rearticulação da escala urbana da capital francesa. Nessa metrópole, as novas construções foram locadas em áreas onde a revitalização era totalmente necessária, um projeto urbano e cultural, portanto, de pleno sucesso.

Entretanto, esse interesse pelo urbanismo não foi o mesmo em outras metrópoles ou cidades, como Tóquio, Nova York e, inclusive, São Paulo. O que ocorreu nessas três cidades, por exemplo, foi a construção na escala urbana, visando a revitalização das áreas ou bairros, mas apenas com a aplicação de altíssimas cifras como forma de expressar um poderio econômico.

Nesse sentido, principalmente dos anos 80 em diante, tem início um período em que não se fala mais na cultura como prioridade, mas da cultura como grande vitrine do desenvolvimento e da riqueza das nações mais poderosas.

No meio desse processo e, sem dúvida, motivo de enriquecimento dos fortes países capitalistas, houve a fragorosa derrota da União Soviética e seu desaparecimento, o que proporcionou hegemonia mundial ao sistema capitalista, acentuando ainda mais a extraordinária pujança



de países como os Estados Unidos, França, Alemanha, Inglaterra e até novos no grupo, como a Espanha.

Nesse grupo de países, destaca-se o Japão, uma nação que continua a se preocupar com a manutenção das tradições culturais e passa a investir pesadamente em equipamentos culturais.

## JAPÃO – PROLIFERAÇÃO CULTURAL

Num país como o Japão, algo em torno de 300 museus foram construídos nos anos 80 e 90, fazendo parte do projeto japonês erguer três tipos: o primeiro, o museu de arte, modelo conhecido, que tem por objetivo desenvolver a sensibilidade da população; o segundo, o histórico, para aprofundar o espírito de cidadania, uma vez que abrange a história do local que pode ser o bairro, a pequena cidade, a região ou a grande cidade; o terceiro, o museu de ciência que aproxima o público dos pequenos experimentos, das conquistas humanas e possibilita maior familiaridade às novas tecnologias, ao mesmo tempo que pretende aguçar a curiosidade dos jovens para as profissões técnicas, pois a procura universitária está se dirigindo para a área de administração e negócios e o desenvolvimento do país passa pela formação de físicos e engenheiros.

Exemplo de pequena cidade, Tokushima é uma das quatro províncias da ilha de Shikoku. Apesar de a província ter 800 mil habitantes e a cidade 280 mil, diariamente sai um avião de grande porte (250 lugares) para Tóquio, pela manhã, que volta no final da tarde, além de vôos para outras localidades.

No final da década de 80, ainda no Japão, foi planejada a construção de cinco unidades culturais: o arquivo de documentos oficiais, a biblioteca, o museu de arte, o museu histórico e a casa do futuro. Custo do empreendimento: 350 milhões de dólares. Nenhuma dessas unidades tem paralelo no Brasil, não no tamanho, mas na qualidade.

Os espaços de exposições do museu ficam numa penumbra e as obras perfeitamente iluminadas como se não houvesse a fonte de luz; as esculturas e as instalações recebem iluminação especial para cada obra. A construção desse museu serve para que a província comece a ter sua coleção – e o faz por pequenos Picassos, impressionistas e outros mestres do século XX, gravuras da *pop* americana, de japoneses que pintaram a região de Tokushima e outras obras disponíveis nos mercados mundial e japonês a preços compatíveis com o orçamento. O cuidado com o espaço para guardar o acervo se faz com paredes de madeira tratada para evitar umidade e insetos, ao mesmo tempo que permite respiração ao espaço.

O arquivo de documentos oficiais e a biblioteca não apresentam maiores novidades, como os espaços muito bem estudados para haver eficiência e utilização agradável, desde o tamanho dos espaços até os materiais adequados. O pavilhão do futuro ainda é uma pequena amostra do que poderá vir a ser, tendo em vista a automação, as comunicações e todas as novas tecnologias que estão sendo colocadas à disposição do público.

O museu histórico apresenta um modelo que se repete em vários outros museus do gênero no país. Mostra as eras geológicas de formação da ilha de Shikoku, com a vegetação de cada era, o aparecimento dos animais e os primeiros homens com seus povoados. Na seqüência, mostra a história do homem, os primitivos ajuntamentos, a agricultura, a cidade, os meios de locomoção, o comércio grande e o diário, aspectos da vida privada.

Tudo isso em diferentes séculos, até chegar aos dias atuais. O espectador presencia a história por diferentes linguagens. Pelas maquetes é possível visualizar uma paisagem de 200 a 500 metros do que é importante, como a organização social de um ajuntamento, mas não interessa, nessa maquete, definir como é, por exemplo, a vegetação. Os desenhos proporcionam grandes visuais de quilômetros ou detalhes. Reproduções tridimensionais em escala natural de moradias, como a pré-histórica, outra sobre árvore ou de uma família do século XVII; da oficina de trabalho de um artesão na cidade; do bosque que existia na região, com a vegetação reproduzida magistralmente. Vídeos e filmes se espalham por todo o museu e objetos de diversas épocas, em geral recolhidos pela população e doados ao museu, como gráficos, tabelas, textos, fotografias a partir de uma certa época, depoimentos e música.

A ordem cronológica permite aos visitantes entender excepcionalmente a formação da cidade e da província em que vive, como foi a vida dos seus antepassados e como as gerações se desenvolveram até hoje, sua organização social, sua cultura.

Embora seja uma pequena província, Tokushima ampliou a visão cultural da população. Dentro de um projeto global, pode-se imaginar a reprodução desse modelo em cada província e cidade, até chegar à metrópole e a um sistema nacional.

## TÓQUIO – MULTIPLICAÇÃO DE MUSEUS

O modelo museológico metropolitano de Tóquio (Museu Edo-Tokyo) é o maior em informações e em cultura

material, multiplicado na escala de uma das maiores metrópoles do mundo.

Esse museu levou quase uma década para ser aberto ao público e consumiu algo como 550 milhões de dólares, quase a metade com o terreno.

Edo é a antiga denominação da cidade, mudada em função da modernização do Japão e da sua transformação em nova capital, Tóquio, na década de 1870.

No museu existe uma estupenda entrada com a réplica em escala 1:2, ou seja, a metade do tamanho original, da principal ponte de Tóquio, Nihonbashi. Em cada lado da ponte há uma edificação: de um lado, um teatro da época de Edo, onde se representa o kabuki, tradicional teatro japonês que fala muito do dia-a-dia; do outro, a sede de um periódico diário da época de Tóquio, já em estilo arquitetônico ocidental. São duas edificações que mostram formas diferentes de comunicação, um teatro e um jornal, cada uma de sua época.

A partir daí, segue o modelo de outros museus históricos do Japão do final do século XX, porém com a desenvoltura correspondente à escala da capital japonesa.

Na Grande Tóquio, esses museus se multiplicam com modelos semelhantes e todos contam com a participação da população, na coleção de objetos, fotografias, depoimentos e documentos. Eles têm escalas compatíveis com sua localização, regiões que fazem parte da metrópole, como Guarulhos, Mogi das Cruzes, Osasco, etc, regiões da Grande São Paulo, antigos povoados autônomos que com o crescimento urbano se juntaram a Tóquio.

Apesar de a população japonesa ter espírito coletivo, nos últimos tempos, com o extraordinário desenvolvimento capitalista, o individualismo começou a se impor e daí a preocupação governamental em criar os museus históricos, para levantar a questão da cidadania e realçar o espírito coletivo.

Mais um museu metropolitano, o Museu de Arte Contemporânea, é totalmente adequado para a produção artística atual, com salas de pé-direito de 5 metros e duas com quase 20 metros, usadas quando o artista faz um projeto especial. Esse empreendimento custou algo cerca de 550 milhões de dólares, incluindo o terreno e uma parte da aquisição de obras. É um museu que coloca Tóquio dentro do circuito mundial das grandes exposições contemporâneas, tendo sido construído para isso.

Entre os museus do sistema nacional, o Museu Etnológico, em Osaka, foi construído na grande área em que se localizou a Expô de 1970, já fora da cidade. Os três pavilhões do museu, que indicam seu grande porte, abrigam

objetos de uso do povo com desenhos específicos de cada população, do mundo todo. A cada período de um a três anos, um encarregado pela coleta e análise de objetos de um país percorre diversas localidades, mesmo as já visitadas. É um museu que acumula, com seu trabalho, um conhecimento profundo da humanidade. Entre seus pesquisadores, em 1995, havia 65 doutores! Do Brasil, há mais de cinco mil objetos, de instrumentos indígenas a fantasias de destaques dos últimos desfiles de Escolas de Samba.

Outro museu de muito interesse, o Museu Nacional da História do Japão, localizado na zona rural, a meio caminho entre Tóquio e o aeroporto de Narita, traça a história de outra forma: pelos acontecimentos e representações da história política, com documentos, desenhos, obras de arte, jornais, fotografias, reproduções de espaços, maquetes, e desenvolvimento de pesquisa científica de alto nível utilizando a tecnologia de forma sofisticada.

De um pedaço de tábua, por exemplo, aparentemente sem interesse, sob um aparelho de leitura de raios ultravioletas, surge uma escrita, após decodificação por computador no vídeo de um monitor, de uma antiga placa que os paleontólogos do museu decifram. Esse museu também tem em seu quadro pesquisadores e doutores em grande número.

O museu faz questão de salientar a participação popular no desenho político da nação e enriquecer a função urbana, desencadeando atos como o dos zengakuren, na década de 60, e as manifestações visuais não essencialmente políticas da década de 90, entre outros.

Um grande número de museus dessas duas décadas tem avançados projetos de arquitetura, a maior parte de arquitetos japoneses, mas vários também de estrangeiros.

Esses museus são de iniciativa de governos metropolitanos, provinciais e municipais, portanto todos governamentais. No entanto, a iniciativa privada tem inúmeros empreendimentos, como o Museu Suntory, em Osaka, o Museu Asahi, nos arredores de Kyoto, famosos por terem o projeto arquitetônico de Tadao Ando, e muitos outros, como o complexo arquitetônico privado na cidade de Fukuoka, caminho entre Tóquio e Nagoya, terceira cidade do Japão, que tem como principal ocupante o Hotel Okura, em Tóquio, um dos principais e mais luxuosos. Dentro desse conjunto, além de todos os equipamentos hoteleiros, existem salas e auditórios para reuniões empresariais e sociais e um auditório de música erudita para 1.200 espectadores, especialmente projetado para som acústico, onde qualquer ruído no palco se propaga para toda a platéia. Ao lado, há outro auditório para música

popular com som amplificado para 2.500 espectadores. No início, essas salas não eram muito usadas, mas em pouco tempo passaram a ter utilização constante e completa.

O Japão, que sofreu um abalo econômico em 1997 e desde o início dos anos 90 apresentava queda na sua vertiginosa evolução que se iniciou na década de 70, foi possivelmente o país que mais investiu em equipamentos culturais no novo período de riqueza que caracterizou os países desenvolvidos desde a crise do petróleo.

Conseguiu traçar um plano para atingir toda a população do país com projetos de abrangência geral, como os que têm o país inteiro nas suas ações, até chegar por um sistema de capilaridade a projetos locais. Nesse plano, a metrópole adquire maior visibilidade porque é uma questão nova, com abordagem nova, um universo novo de público.

## MUSEUS – UMA CONSTELAÇÃO INTERNACIONAL

Não só no Japão, mas nos Estados Unidos e Europa, grandes inversões foram feitas na cultura. Na Europa: reforma na National Gallery de Londres, a Tate e a Tate Modern, Victoria & Albert Museum, inúmeros museus na Alemanha, a ampliação e a adequação do Louvre, a sede de museus nas províncias francesas, adaptações dos museus de Berlim, a construção do Museu Judaico, a Galeria Nazionale de Roma, o Reina Sofia e o Thyssen Bornemisza em Madrid, a reforma do Prado, o Centro Cultural de Belém e a criação e reforma de dezenas de museus em Lisboa, os museus de arte contemporânea do Porto, de Santiago de Compostela e de Barcelona. E muitos outros, especialmente o Guggenheim de Bilbao.

Nos Estados Unidos, foram construídos ou reformados os maiores museus: reforma do MoMA – Museum of Modern Art de Nova York (indo agora para a segunda), Getty de Los Angeles que até hoje está com problemas de funcionamento, o Museu do Holocausto em Washington, e o futuro Guggenheim ao sul de Manhattan, além de dezenas de outros.

Um dos primeiros museus de arte que não tem receio de revelar seu lado comercial é o Museu Guggenheim, com suas próprias exposições e outras casas que abre em diferentes cidades, como já vinha fazendo timidamente em Berlim, Soho e Veneza, e mais recentemente o fez com toda a desenvoltura em Bilbao e tenta reproduzir o modelo em Manhattan e na América do Sul, e uma das fortes candidatas é a cidade do Rio de Janeiro.

O elevar ao máximo o uso do acervo do museu e das exposições realizadas em Nova York, Quinta Avenida, preenche as programações de todas as casas. No entanto, são as casas que pagam as contas, principalmente com a participação da comunidade, entendida como os governos locais (municipais, regionais, centrais) e a iniciativa privada por meio de patrocínios. Os patrocínios têm o retorno de marketing e as contribuições governamentais, benefícios para a comunidade, como transporte de pessoas para a cidade, hotéis, restaurantes, transporte urbano, venda de objetos turísticos, e todas as outras conseqüências de novos negócios de comércio e serviço. Em Bilbao, por exemplo, está sendo construído um grande teatro para reter o turista por mais uma noite, além do aumento de atividades do pavilhão de feiras da cidade.

O Museu Guggenheim no Brasil, cuja construção ainda não está acertada, carregará consigo um complexo hoteleiro de espaços de convenções e escritórios comerciais. Dessa forma, a globalização na área de museus começa a acontecer de uma forma extremamente mais ousada, complexa e diferente do desenvolvimento de museus como o MoMA, por exemplo, que construiu apartamentos em cima do próprio museu, para gerar recursos para novas construções e sua manutenção. Apesar de essa operação ter sido realizada há uma década, já se desenvolve uma outra, com a compra de um prédio contíguo e nova reforma da atual edificação.

O Guggenheim deixa de lado também aspectos que os puristas, os curadores tradicionais e áreas significativas das artes têm total ojeriza, por exemplo algumas exposições como a de motocicletas e a de Armani, ambas tidas por eles como excessivamente comerciais e, por outros, consideradas mostras que abrem o museu para um público que nunca o frequentaria.

De qualquer forma, se há dez anos ou pouco mais, os museus como o MoMA, o Exploratorium – museu de ciência de San Francisco –, e o próprio Louvre iniciaram processos heterodoxos para melhoramento de suas instalações e sua manutenção, e já se estranhava a operação, com a economia extremamente modificada se espera que o processo adotado pelo Guggenheim seja mais um passo.

O processo europeu tem um componente extremamente interessante em alguns casos, como o novo equipamento cultural valorizar determinada área para atrair investimentos imobiliários na região. Não é novidade, pois anteriormente isso já havia acontecido com o Lincoln Center em Nova York, para revigorar a área a oeste do Central Park.

## CULTURA E REARTICULAÇÃO URBANAS

No caso de Paris, a situação é muito clara. Inicialmente foi o bairro de Beaubourg que teve no Centro Georges Pompidou o indutor de uma recuperação que se deu não só no aspecto físico das edificações, como na qualificação das residências e do comércio.

A seguir, o Museu Picasso, no Marais, abriu o processo de renovação no bairro e, finalmente, a Ópera da Bastilha completou a grande área da cidade e em pouco mais de dez anos recuperou centenas de edificações que desde a Idade Média ocupam essa grande região central de Paris.

Posteriormente, foi construída a Biblioteca Nacional da França na margem esquerda do Sena, região que se deteriorou muito e começa a se recuperar lentamente. Afinal, a Biblioteca entrou em funcionamento somente em 1997.

Essa forma de associar a construção de equipamentos culturais com o desenvolvimento urbano é extremamente interessante, mas exige equipamentos de tamanho compatível com a movimentação urbana e força suficiente da economia da cidade para que esse fenômeno acompanhe o indutor.

Não é apenas necessário o investimento cultural governamental que, aliás, no Lincoln Center, foi privado. Mas é importantíssimo que a iniciativa particular, os donos dos imóveis individuais ou condomínios queiram participar desse restauro ou fazer investimentos novos. Isso dependerá do mercado querer novas moradias, de que se estabeleça um comércio renovado e outras funções compatíveis venham participar da nova função urbana.

É um processo muito lento e muitas vezes doloroso, pois expulsa, dentro do jogo capitalista, ocupantes que estão há muito tempo no bairro e não conseguem sobreviver a essa situação nova, embora a lentidão da transformação diminua muito essa dificuldade de alguns.

O processo japonês, um projeto nacional em que foram investidas dezenas de bilhões de dólares, está baseada nos recursos governamentais.

O processo europeu também é baseado no investimento governamental, mas foi um processo misto no caso do Louvre, no qual há espaços para lojas e cuja ocupação permite reverter recursos para a manutenção do museu.

No caso americano, é grande a procura por museus, na maioria particulares, que possam ter formas alternativas para pagar a manutenção e o investimento nas atividades-fim.

No entanto, na Europa e nos Estados Unidos, provavelmente hoje todos os museus governamentais (como o da Smithsonian Institution) ou particulares procuram patrocínio das empresas.

## REDES CULTURAIS E NOVAS FEIÇÕES DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

No Brasil, o caso é semelhante. Os museus particulares ou governamentais necessitam, cada vez mais, da participação da iniciativa privada. Se, há poucos anos, o governo ainda participava de diversas iniciativas, hoje mal consegue pagar a manutenção básica. Como os patrocínios sustentam as mostras de maior visibilidade, as atividades de pesquisa profunda ou a manutenção de acervo têm dificuldade de recursos. Para tanto, as fundações e entidades de apoio cultural têm participado desse trabalho, mas a procura de entidades estrangeiras é praticamente nula.

No Rio de Janeiro, houve um processo de recuperação do centro ligado à abertura e revitalização de uma série de antigos edifícios da administração:

- a antiga casa real, o Paço Imperial, tornou-se um local de exposições muito ativo, ligado ao governo federal;
- a antiga alfândega se tornou a Casa França-Brasil para historiar e continuar a conexão com a cultura francesa, que tanto influenciou os costumes e o pensamento brasileiros, é uma casa de exposições ligada ao governo estadual;
- o antigo edifício que serviu de sede de serviços postais, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, tornou-se também um local de exposições da própria empresa, ligada ao governo federal;
- o Centro Cultural Hélio Oiticica do governo municipal, local de exposições para guardar a memória do artista e expor obras de outros artistas com quem tem parentesco na linha de trabalho;
- e finalmente, o Centro Cultural Banco do Brasil, o mais ativo espaço cultural no país, transformou uma antiga agência em um conjunto onde são feitas exposições de artes plásticas, peças de teatro, dança, manifestações de música, conferências, etc, com uma destinação de verba que nunca um espaço cultural obtivera.

É interessante verificar, também, o esforço para a recuperação da Fundação Progresso pela iniciativa privada, o Circo Voador e outras entidades, que há mais de uma década conseguem realizar atividades, mas não recuperar a edificação. Reabilitar o centro do Rio é um pensamento

antigo que teve diversos projetos: Rio Centro, Corredor Cultural, Rio Arte, mas a sua execução efetiva é dos anos 90, com o amadurecimento da idéia de que a cultura é um bom indutor para a recuperação de áreas urbanas deterioradas. Evidentemente, a ação não se esgota aí. É necessário que muito investimento seja feito para que os bens particulares também sejam revalorizados, que as empresas voltem a fazer negócios no centro, que haja população para a demanda de serviços e, principalmente, que sejam retomadas e reocupadas as habitações.

São Paulo, nas primeiras décadas do século XX, teve poucos equipamentos culturais de porte, como a Pinacoteca do Estado e o Teatro Municipal. Na metade desse século, a Biblioteca Mario de Andrade, o conjunto do Parque Ibirapuera, o Teatro de Cultura Artística. Na segunda metade, o MASP – Museu de Arte de São Paulo, o Centro Cultural São Paulo, o Sesc Pompéia.

Na última década do século, o novo Museu Paulista, a nova Pinacoteca, a Sala São Paulo, o Teatro Alfa, os equipamentos do Sesc e a nova Oca do Parque Ibirapuera, espaço para grandes exposições, como foi concebido em sua criação no IV Centenário da cidade. Assim, São Paulo foi aperfeiçoando muito lentamente os locais de apresentação da arte, e museus com acervos importantes são somente a Pinacoteca, o MASP e o MAC – Museu de Arte Contemporânea da Universidade de São Paulo.

A Luz é um bairro antigo da cidade, hoje extremamente decaído. Há um grande esforço para sua recuperação e, neste caso, a transformação das grandes edificações em espaços culturais é o que está dando uma nova característica ao bairro. Há 130 anos, o traçado do trem cortou os seus campos e a estação chamou-se da Luz, em homenagem à santa, em frente ao Parque da Luz, dentro do qual foi construído o Liceu de Artes e Ofícios, que depois veio a ser a Pinacoteca do Estado e cuja recuperação levou décadas. Da mesma forma, a estação vizinha e bem mais recente, a Júlio Prestes, teve o seu grande salão e o jardim transformados na Sala São Paulo de concertos musicais. O antigo escritório da companhia de estradas de ferro tornou-se o DOPS – Departamento de Ordem Política e Social, órgão policial que prendeu inúmeros militantes e simpatizantes de esquerda e, durante a ditadura militar, foi um dos centros de interrogação, tortura e prisão dos que eram contrários à situação. Esse prédio foi desocupado e hoje aguarda um novo uso. O Museu de Arte Sacra ocupou o Convento da Luz. Os antigos prédios da Escola Politécnica que abrigam repartições do patrimônio histórico municipal, ainda espera melhor ocupação. O Parque da

Luz sofreu total restauração em anos recentes, retomando todo seu esplendor paisagístico e recuperando as obras arquitetônicas: o coreto, a casa de chá, o circuito das águas com todas as suas obras de arte e “instalações”, tornando então possível a incorporação da Pinacoteca ao Parque.

Essa recuperação do bairro da Luz é um trabalho que há muito se “planejava”, mas só teve início efetivo em 1993, com a Pinacoteca, e a realização desse trabalho contou sempre com a iniciativa estatal. O bairro conta com um vizinho pujante, o Bom Retiro, que teve uma ocupação populacional curiosa, passando dos imigrantes italianos para os judeus e agora coreanos, manejando um fortíssimo negócio industrial e comercial de roupas. Do outro lado da linha férrea, porém, localiza-se a cracolândia, uma das mais tristes áreas da cidade, construída de lojas comerciais, hotéis, bares e boates onde prostitutas, viciados e comerciantes de drogas se misturam a fregueses de baixíssimas posses.

A atividade cultural é um componente que se configura cada vez mais importante para a transformação da região, mas uma intervenção na cracolândia é o que permitirá sua transformação em novo e salutar bairro na cidade, mais interessante se for mantida a atual feição e retomada a característica residencial, juntamente com os serviços e negócios.

No início do novo século, prevê-se a abertura de novos espaços culturais em São Paulo, como o Instituto Tomie Ohtake, em 2001, espaço multidisciplinar de artes visuais e artes cênicas, o MAC na Água Branca, o MAM no pavilhão Prodam do Parque Ibirapuera, o teatro do Parque Ibirapuera, previsto desde o projeto original. Essas e outras edificações com finalidade cultural se localizam nos bairros de classe média da cidade, de modo geral, se espalhando cada vez mais de acordo com a expansão das áreas de habitação e de negócios que envolvem mais dinheiro.

Essas edificações culturais, comparadas com as de países ricos, apesar do grande aperfeiçoamento que obtiveram, ainda não conseguem atingir o mesmo nível de qualidade. Em termos urbanísticos, diferentemente de Paris, onde os grandes equipamentos atraem a população e a nova ocupação da cidade para si, São Paulo vai atrás do público potencial. Exemplo maior é o MAM que instalou salas em shopping-centers, cujo público é essencialmente consumista, assim mesmo faz um esforço para atraí-lo.

Nos últimos anos, aumentou muito o número de espectadores das exposições, tornando necessária a reapresentação de mostras que levem e aumentem efetivamente o público.

A mídia é fundamental, mas também a forma de apresentação das exposições. A mostra dos “500 Anos” foi uma lição, com as cenografias que deram um contexto às obras. A falta delas deixou de auxiliar no entendimento da arte. Se o *site specific* é uma modalidade para mostrar a obra num determinado meio, a cenografia ajuda a mostrar o meio que produziu a obra. Esse esforço, juntamente com a mídia, uma questão perseguida por todos, faz uma mostra entrar mais facilmente e com abrangência no interesse geral.

Cresceu também o número de livros sobre arte, que num certo sentido é a grande memória. A arte burguesa e a arte

dos museus, entretanto, necessitam da presença e do aumento do número de suas obras no acervo dos museus, o que tem acontecido com pouca frequência no Brasil.

A arte já faz parte da cultura da metrópole, seja Paris, Tóquio ou São Paulo, e participa cada vez mais da vida dos habitantes, seja para desenvolver a sensibilidade, visitar um museu da vizinhança (lazer), fazer um programa na cidade visitada (turismo) ou para aumentar o conhecimento. No século XXI, nas metrópoles, a atividade cultural, pelo caminho que está trilhando, fará uma nova multidão de espectadores, talvez espectadores-autores.

---

# TEOGONIAS URBANAS

## os pentecostais na passagem do rural ao urbano

JOÃO DÉCIO PASSOS

Professor no Departamento de Teologia e Ciências da Religião da PUC-SP,  
no Instituto Teológico São Paulo e na Faculdade São Luís

---

*Resumo:* Os grupos pentecostais que nascem e crescem na metrópole estruturam um conjunto de representações e práticas religiosas dialeticamente vinculadas à passagem do rural ao urbano. São simultaneamente herdeiros de uma história religiosa lentamente consolidada e que vai configurar o “catolicismo popular” e reprodutores de uma cultura metropolitana sempre mais hegemônica. Nessa dialética entre passado e presente constituem-se como religião popular da metrópole.

*Palavras-chave:* religião popular; pentecostalismo; mudança socioreligiosa; metrópole.

---

**S**e, no passado, as cidades nasciam dos deuses enquanto eles estruturavam o mundo como eixo e centro, hoje os deuses nascem na cidade como pontos sagrados dentro do grande espaço profano. No entanto, o mapa de suas habitações é tão amplo e tão complexo quanto a metrópole. A dialética entre espaço urbanizado e sacralizado, ou melhor, entre urbanização e sacralização, parece ser a grande problemática da sociologia da religião em nossos dias, de modernidade em desconstrução e de visibilização sempre maior do fenômeno religioso em suas múltiplas expressões.

Essa relação religião-cidade não parece fortuita, mas, ao contrário, constitui-se a partir de variáveis relacionadas de maneira complexa e dinâmica. Na metrópole, os deuses se mostram onipresentes do centro à periferia, nas inúmeras denominações religiosas, do coletivo ao individual, nas grandes concentrações e ofertas esotéricas, nas teleconsultas e nas incorporações benéficas, no erudito e no popular. A metrópole parece compor um grande panteão e instaurar um dissenso teológico, no qual os deuses se espalham difusamente pelo espaço geográfico caótico, pelo espaço antropológico do não-lugar e pelo espaço virtual da mídia. As religiões nascem em meio ao caos dos grandes centros urbanos e desafiam a modernidade crente na racionalização e no desencantamento: profanação total do espaço ou produção desencantada do espaço.

O fenômeno de renascimento, diversificação e força das religiões, na grande cidade, tem no pentecostalismo um

paradigma e, sob muitos aspectos, ainda um enigma a ser explicado, uma vez que desafia as exposições teóricas mais comuns sobre a religião, tais como a teoria da secularização, a leitura em chave economicista e as explicações elaboradas pelo próprio evangelismo. As teogonias urbanas têm sentido novo, participam da metropolização da cidade, da urbanização do rural e da necropolização da metrópole.

O fenômeno do pentecostalismo vem chamando a atenção de crentes e estudiosos. As cifras ascendentes extrapolam as antigas médias da mobilidade ou migração religiosa, e rompem com a regularidade do mercado das religiões cristãs históricas, ciosas, por princípio, de rebanhos numerosos e de *consensus fidei*.<sup>1</sup> No entanto, é também visível a capacidade de adaptação dos grupos pentecostais às condições urbanas, no seu desenvolvimento posterior, sobretudo a partir da década de 50, com a multiplicação acelerada das denominações que se instalam nas periferias, e, a partir da década de 80, com o modelo pentecostal, voltado para as massas, cujo paradigma é a Igreja Universal do Reino de Deus.<sup>2</sup>

As reflexões que seguem constituem parte da tese de doutoramento do autor (Passos, 2001) em que buscam desvendar as relações entre pentecostalismo e metrópole, situam o desenvolvimento quantitativo e qualitativo dos grupos pentecostais na perspectiva da passagem histórica do rural ao urbano como um partícipe do processo de

metropolização, com suas peculiaridades e contradições. O objeto de estudo busca, pois, a dialética sociocultural da religião dada num processo de mutação histórica, quando estão em jogo a sobrevivência de significados consolidados do passado, concretamente do chamado “catolicismo popular”, e a assimilação de significados emergentes do presente advindos da cultura metropolitana. Será enfatizado primeiramente o processo histórico da passagem do rural ao urbano e, em seguida, se discutirá a participação dos pentecostais nesse processo. Os pentecostais, inseridos nessa passagem, alimentam-se do passado religioso lentamente consolidado e do presente metropolitano que se instaura numa dinâmica de rupturas e continuidades.

### AS CONDIÇÕES HISTÓRICAS: O LENTO E O ACELERADO

A urbanização brasileira deu-se em um ritmo bastante próprio, que, de algum modo, determinou nossa formação cultural, hoje cada vez mais metropolizada, em sua constituição e dinâmica. Estamos falando de dois aspectos que marcaram a história contraditória de nossa urbanização ou inserção no processo de modernização: *urbanização tardia* e *metropolização acelerada*. Sobre essa trama econômica contraditória, deve assentar-se a compreensão de nossa formação cultural e religiosa, seja na consolidação e resistência de um *continuum* cultural, ou da chamada “religião mínima” (Droogers, 1987),<sup>3</sup> seja na emergência fantástica do novo e, sobretudo, na acomodação de ambos.

O pentecostalismo deve ser situado nessa passagem de uma “história lenta da religião” a uma “história acelerada da religião”, quando se verifica um descompasso entre o passado e o presente, entre tradição e inovação. O lento e o acelerado construíram diacronias distintas na nossa composição histórico-cultural de ontem e de hoje. A fase lenta deixou para trás (concretamente para a Europa) uma possível modernização; a fase acelerada conservou os resíduos do passado. Esse desalinhamento entre processos culturais e processos socioeconômicos constitui num dado fundamental para compreender as mutações históricas no Brasil e, em particular, as mutações religiosas. Sem isso, corre-se o risco de construir falsas linearidades evolutivas que interpretam os fatos isolados em épocas distintas.

#### A Formação Lenta do Rural

A história de nossa formação sociocultural mostra um longo período de predomínio do espaço rural, muito em-

bora tenhamos nascido sob o ímpeto de modernização por que passava a Europa do século XVI; nascemos como resultado de uma aliança precoce (contraditoriamente precoce) entre a Coroa portuguesa e a classe mercantil, um misto de projeto de cristandade com projeto de modernidade. Gestada pelas forças expansionistas modernas e domesticada pela Coroa católica, nossa terra foi consolidando-se na condição de servilidade à metrópole, fornecendo-lhe os meios materiais para a modernização. Milton Santos fala de urbanização pretérita (Santos, 1998: 19), segundo a qual estivemos sempre na condição de modernidade dependente e por longo tempo sob condições agrárias. No período colonial, as vilas que se formavam eram lugares de coleta, processamento e escoamento de produtos nacionais para a Coroa. A formação das cidades é lenta e elas estão longe de constituírem unidades produtivas e comerciais autônomas. À medida que as fazendas se reforçam como unidade de produção, criando excedentes que circulam pelas cidades, surge, aí, uma classe comercial, fazendo despontar alguns centros urbanos já com milhares de habitantes. Esses centros continuam, no entanto, dependentes da produção agrária. Vale dizer que entramos no último século como uma sociedade agrária sob todos os aspectos: produção econômica, distribuição demográfica e processos culturais.

A formação lenta de uma matriz cultural marcada pelo híbrido consolida um núcleo duro em nossa cultura e, de modo particular, em nossa tradição religiosa, a ponto de poder se falar em uma “história lenta da religião no Brasil” ou de uma tradição produzida, expressa e significada de maneira endógena. Do ponto de vista da produção, trata-se de um processo de formação histórico-cultural colonial, ou seja, no reverso da construção da modernidade européia; do ponto de vista da expressão cultural, o que se constata é a insistência e a sobrevivência de elementos pré-modernos e, como resultado, a configuração de significados originais, distintos daqueles que a modernidade, pouco a pouco, foi introduzindo na sociedade ocidental. Celso Furtado bem designou a formação do Brasil como “o longo amanhecer”. Nosso ritmo de formação histórica geral é o de terra de exploração, sem projeto emancipatório e de identidade, com centro de decisão e de produção cultural alheios. “Nos três séculos do período colonial gestou-se no Brasil um estilo cultural que, sendo português em seus temas dominantes, incorpora não apenas motivos locais mas toda uma gama de valores das culturas originais dos povos dominados. Antes de tudo cabe ter em conta que a apropriação e a exploração das terras brasileiras fi-



zeram-se no quadro de empresas agroindustriais voltadas para a exportação. Contudo, os interesses mercantis que comandavam todo o processo econômico estão controlados por agentes metropolitanos, o que impediu a emergência no país de uma classe comercial com consciência de seus interesses específicos e com participação no sistema de poder” (Furtado, 1999:60-1).

O processo de formação-consolidação cultural e religiosa foi balizado pela Coroa e pela Igreja no velho regime do padroado. Nossa localização geopolítica colonial colocou-nos fora do processo de modernização, atíado, sempre mais, pela afirmação da autonomia econômica, política e cultural que instaura rupturas e avanços tecnológicos bem como um novo quadro cultural. Esse quadro, continua Furtado, “congela o processo cultural em estágio correspondente à Europa pré-humanismo (...). Cabe assinalar que, à semelhança da síntese medieval européia, o Barroco brasileiro se integrava ao conjunto da sociedade. Sua mensagem atingia senhores e escravos. Mas não se pode desconhecer que a contrapartida desse desempenho foi o crescente distanciamento de uma Europa em rápida transformação tecnológica” (Furtado, 1999:62).

A religião que aqui se formou desenvolveu-se sobre si mesma, como os demais aspectos da cultura. Basta lembrar que o processo de reforma tridentina só veio acontecer entre nós na segunda metade do século, portanto, com três séculos de atraso em relação à Europa. Essa história lenta da religião, a nosso ver, consolidou-se como uma tradição autônoma, marcadamente rural, medieval para utilizarmos a expressão de Furtado.<sup>4</sup> O catolicismo popular constituiu-se, portanto, num aspecto de nossa modernização tardia, ou de nossa modernização dependente. O resultado é uma assimetria visível e resistente entre a dimensão cultural e as transformações socioeconômicas que posteriormente foram se instaurando em nossa terra. No entanto, essa assimetria entre o cultural e o econômico persistirá em plena fase de industrialização acelerada e metropolização consolidada, devido à contradição do processo que atingiu apenas uma pequena parcela de nossa população (Buarque de Holanda, 1997:73).

### **A Metropolização Acelerada**

O processo brasileiro de industrialização e metropolização, se olhado em relação à nossa anterioridade histórica e ao que se passou no Hemisfério Norte, deu-se de maneira convulsiva, sem tempo para as acomodações devidas, do ponto de vista econômico, demográfico, social

e cultural. Parafraseando Furtado, podemos falar de um *rápido amanhecer*, quando, então, dormimos rural e acordamos metrópole. Os números demonstram um crescimento vertiginoso da população urbana, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. No início deste século, era de 1,2 milhão; em 1950, em torno de 18 milhões; dez anos mais tarde, 32 milhões; em 1970, atinge 52 milhões; em 1980, avança para 82 milhões e, na década de 90, chega a 120 milhões (Santos, 1998:17-29).

O Brasil é hoje um país urbano e metropolizado. Calcula-se que 85% de sua população viva nas cidades. Aumenta sempre mais o número de cidades regionais com o índice populacional em torno de um milhão de habitantes. O êxodo rural acelerado alimentou essas grandes concentrações populacionais. Singer explica esse processo contraditório pela própria inserção do campo no mercado produtor em grande escala e por meios tecnológicos, impossibilitando os pequenos proprietários e colonos de continuarem a produzir (Singer, 1975:70-1). Os pólos industriais vão agregando as massas provenientes do campo que são absorvidas como mão-de-obra farta e como exército de reserva. O que se configura é o que chamamos de metrópole caótica. A maioria da população fica excluída dos benefícios da modernização trazida pelas cidades, desde os mais básicos bens de subsistência, até a inserção nos bens culturais, pelo acesso à educação fundamental e superior. Portanto, a metropolização brasileira está longe de significar um processo de modernização como aquele vivenciado pelos países do Norte. Vejamos o comentário de Parker, ao fazer um balanço da urbanização latino-americana e de seus impactos sobre a cultura: “Junto com o proletariado clássico encontramos o proletariado típico do setor menos desenvolvido da indústria, do comércio e do transporte. Proletariado com muito baixa qualificação, com baixa remuneração (...). Por outro lado o setor ‘invisível’ amplia-se com uma imensa massa de subproletários que encontram ocupações muito diversas no setor informal da economia subdesenvolvida (...) subempregados e desempregados crônicos (...) o mal denominado ‘setor inativo’, donas de casa, estudantes (...). Esta heterogeneidade de situações de classe tende a gerar um campo de representações culturais e religiosas também heterogêneo, em maior ou menor correspondência, pela mediação do campo de práticas do agente coletivo com suas posições de classe” (Parker, 1996:113-4).

Esse caldo cultural metropolitano heterogêneo resulta da própria contradição histórica, de um passado que resiste, com suas estratégias de domínio e significação da

natureza, do grupo e dos indivíduos, e de um presente que provoca acomodações rápidas das massas populares, em novos territórios. J. S. Martins sugere uma explicação das contradições sociais presentes a partir de nosso passado: “na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho...” (Martins, 1999:30). O que nossa história lenta de condição colonial foi produzindo, sendo reverso da modernidade nórdica, resiste como uma duração temporal, pouco alterada em seu núcleo pelas rupturas da modernidade, enquanto esta avança, cada vez mais globalmente, com seus significados novos, provocando reconfigurações nas representações e práticas socioculturais. Tais reconfigurações recriam os espaços institucionais dos significados socioculturais, colocando em crise velhos padrões estabelecidos.

É nessa dinâmica que, a nosso ver, devem ser inscritos os movimentos pentecostais: herdeiros de um passado religioso, lentamente consolidado e, simultaneamente, resultado dos processos metropolitanos acelerados. Trata-se de vinhos velhos em odres novos, ofertas religiosas que respondem, a um só tempo, a arquétipos cristalizados do passado e às exigências espaço-temporais do presente.<sup>5</sup> Os fiéis pentecostais passam por um processo de conversão às novas condições urbanas, sem perder suas referências religiosas fundamentais. A conversão vai adaptando as massas dentro do espaço e do tempo da grande cidade e atçando a velha lógica de leitura do mundo e da vida, bem como as estratégias capazes de estabelecer equilíbrio dentro do caos. O velho persiste no fundo, o novo impera na forma, compondo uma periferia dinâmica no conjunto de significados religiosos.

### **Pentecostalismo, Passagem e Deslocamento**

A passagem do rural para o urbano se dá dentro de uma dialética múltipla que inclui rupturas com significados anteriores, incorporação de elementos novos e hibridação do antigo com o novo. Como toda mudança, instaura uma nova estrutura no conjunto social que rompe com a anterior, afetando e envolvendo coletivamente os indivíduos em suas representações e práticas (Bastian, 1997:13-5).

A mudança geográfico-social implica acomodações que vão das macroesferas às microesferas sociais, dos sujeitos à coletividade, do antigo ao novo. A espacialidade me-

tropolitana, que se vai constituindo, rapta o sentimento estabilizado de localidade e temporalidade com seus significados e controles simbólicos estabelecidos. A vida metropolitana produz um deslocamento generalizado na vida dos migrantes de ontem e de hoje, que vão compondo suas massas periféricas, assim como na de indígenas, filhos e habitantes de um pedaço distante do grande espaço sem contornos, ligados por corredores quilométricos, vias anônimas e estranhas. Esse é um primeiro deslocamento, que vai gerar uma tensão permanente entre o lugar e o não-lugar (Augé, 1994). O domínio do espaço é uma meta permanente do metropolitano, que vai recriando as formas de delimitar territórios próprios no interior da terra sem contornos – territórios que garantam a identidade, a relação e até a sobrevivência. Os grupos religiosos são pontos sagrados – *puncta mundi* – dentro da grande área profana (exatamente, porque sem dono e sem controle). Estes vão como que coagulando os desejos e as necessidades de seus adeptos e canalizando-os para uma meta comum a ser alcançada.

Um segundo deslocamento se dá no âmbito das relações interpessoais com a sociedade metropolitana anônima. Se, por um lado, a metrópole vai afirmar, com sua composição anônima, a subjetividade solitária sem os laços de consangüinidade e de proximidade, que conferem imediatamente identidade e exercem função de controle dos papéis e comportamentos, por outro, vai instaurar o padrão comum da sociedade de consumo e da comunicação de massa que diminui cada vez mais as diferenças. O pentecostalismo, na sua diversidade denominacional, bem como no seu desenvolvimento histórico, pode ser compreendido pela apropriação do igual na afirmação do diferente, as mesmas regras que vão gestando as comunidades locais de forma que ser pentecostal pode significar, simultaneamente, ser igual e ser diferente, individualizado e coletivizado, tradicional e novo.

A metrópole marca, ainda, a passagem da unicidade de significados para a pluralidade, de forma a possibilitar, e até mesmo solicitar, as dinâmicas dos trânsitos, das trocas, dos sectarismos e dos hibridismos culturais. Onde e quando não há pluralidade, imperam a unidade e os processos endógenos de produção e manutenção cultural. A sociedade metropolitana pluralista abriga e estimula essas extrapolações de fronteiras e ressignificações, e há, inclusive, lugar para a afirmação das diferenças radicais, dos isolamentos, bem como dos desenraizamentos que adotam padrões exógenos de significação e práticas culturais e religiosas.

Nesse redemoinho de transformações intensas e permanentes, a religião pentecostal entra em cena como estratégia de solução e significação da passagem, determinando os limites dentro do grande espaço sem limites, restabelecendo os laços de proximidade, compondo sentidos gerais e resistindo ou negociando com o novo (Cipriani et alii, 2000:23-32). Trata-se de expressões religiosas que tematizam e ritualizam a mudança em curso de uma sociedade que ainda não encontrou seu ponto mínimo de estabilidade e coesão, seja por sua assimetria histórica, seja por uma cultura sempre mais predominante, cuja base reside no sujeito consumidor e na efemeridade do novo, incessantemente oferecido.

Jean-Pierre Bastian faz a seguinte observação sobre a permanência e a função da religião, no processo de mudança das sociedades latino-americanas: “A modernidade foi imposta pelas minorias ilustradas, sem que as massas tenham acesso a uma educação secularizadora, ou quando o tiveram, como por exemplo nos países do cone Sul, a pauperização crescente nestes últimos 20 anos criou de novo uma distância entre a cultura oral e a cultura escrita das elites. Nas sociedades duais e dependentes, o religioso permanece como o vínculo principal da cultura, cujo modo de expressão é a oralidade sagrada (...) expressão genuína das populações latino-americanas” (Bastian, 1997:185).

Os pentecostalismos originam-se e processam-se nessa moldura histórica contraditória em que se configura a metrópole como a religião da continuidade e da transformação do popular; continuidade de suas condições socioeconômicas, de seus significados e suas estratégias simbólicas; transformação de linguagens, de símbolos e de organizações grupais no enfrentamento do novo que se vai impondo.

## AS RUPTURAS E OS ELEMENTOS EMERGENTES

A cultura metropolitana produz, obviamente, uma ressignificação cultural, se olhada em relação às condições rurais. Os resíduos do passado permanecem vivos na dinâmica e nos significados metropolitanos, no interior dos novos quadros de referência que vão sendo incorporados pelos segmentos populares. O pentecostalismo, sendo religião popular, participa como que naturalmente dessa permanente dinâmica adaptativa das representações culturais, quando o velho vai incorporando o novo e realimentando-se em sua lógica e seus valores básicos. Neste item, será abordada a incorporação operada pela

religião pentecostal desses elementos emergentes da cultura metropolitana, quando ele rompe com os constituintes arcaicos da religião católico-popular.

## Os Elementos Emergentes

Williams (1980:145) assim diz dos elementos emergentes: “quero significar, em primeiro termo, os novos significados e valores, novas práticas, novas relações e tipos de relações que se criam continuamente”. Contudo, a cultura emergente não deve ser vista como uma série de elementos isolados e simples, ainda que analiticamente o façamos. Ela se dá dentro da contradição, no processo de produção, e, portanto, num quadro de cultura dominante e alternativa dialeticamente interagidas, formando um quadro global complexo, heterogêneo e contraditório. A metrópole instaura, nesse sentido, os elementos emergentes, seja com sua produção massiva dominante, seja nas suas expressões populares alternativas. A delimitação do popular dá-se sempre nessa dialética, de forma que o emergente, na cultura metropolitana, não significa uma imposição implacável, ou uma hegemonia das condições de vida supermoderna que transforma todos em iguais e reprodutores dos mesmos significados. Trata-se, portanto, de um processo *hegemônico e híbrido* (Martin-Barbero, 1997:110; Canclini, 1998), que inclui a contradição entre as classes que produzem os novos significados e a mistura de significados. “Uma nova classe é sempre uma fonte de uma prática cultural emergente” (Williams, 1980:145) e tais práticas não permanecem isoladas; ao contrário, interagem, dialeticamente. Portanto, é necessário que se inclua, no estudo da cultura popular, “não só aquilo que produzem as massas, mas também o que consomem (...) e de pensar o popular na cultura não como algo limitado ao que se relaciona com seu passado – e um passado rural – mas também e principalmente o popular ligado à modernidade, à mestiçagem e à complexidade do urbano” (Martin-Barbero, 1997:62).

A hibridação cultural é, portanto, mais que o resultado de uma miscigenação racial e étnica; significa a negociação, a troca, a adaptação e as perdas carregadas de conflito e de resistência. A cultura urbana introduz padrões e valores emergentes-hegemônicos, que recriam os elementos do passado, transformando-os em resíduos vivos e ativos. Nesse sentido, só há resíduos porque ocorre um encontro entre um passado consolidado e um presente sempre mais hegemônico; noutros termos, o encontro entre hegemonias culturais do passado e do presente cria a fi-

gura do residual. Sem os elementos emergentes da cultura metropolitana, que rapidamente se impõem, não teríamos a presença de resíduos, mas a completa transformação que instaura o totalmente novo. Esse processo de pura ruptura e instauração do novo se dá pela coerção, de forma a eliminar radicalmente os significados culturais – pensemos na evangelização dos indígenas brasileiros –, ou por um processo histórico lento o suficiente para reprocessar os significados, até que reduza o passado a dado arcaico, francamente superado e inativo.

A metropolização não se dá de maneira homogênea e linear; atinge, diversificadamente, o conjunto social, instaurando uma dialética entre o ontem e o hoje. Cria o espaço das temporalidades distintas dentro do mesmo conjunto. As expropriações e reapropriações do tempo e do espaço, conforme já foi analisado, são novas atuações sociais e significações culturais que desenham a ocupação contraditória do espaço. Os agentes metropolitanos combinam, em suas estratégias de reapropriação do expropriado, o enfrentamento dos significados – que vão se impondo, massivamente – e os velhos esquemas de ocupação e convivência no mesmo espaço.

### A Incorporação da Metrôpole

A metrôpole representa uma ruptura espacial que vai exigindo acomodações diversas no modo de se viver nessa nova realidade e de significá-la culturalmente. Alteram-se as condições geográfica, social e política dos valores e significados culturais, reproduzidos pelas gerações nos nichos familiares e de relações próximas. Do ponto de vista da tradição religiosa, fica desterritorializado o sentimento de localidade, bem como destemporalizado o sentimento de permanência. A simbolização do local pelo poder do santo padroeiro e especializado entra em crise: o grande espaço exige um grande santo que solucione os grandes desafios impostos pela nova realidade. Os ciclos festivos, que ritualizam essa interferência especializada na realidade, perdem igualmente sua funcionalidade, exigindo outras estratégias rituais análogas ao tempo metropolitano cronometrado, acelerado e de mercado.

O sentimento de localidade e de relações próximas, descritos por Antônio Cândido (Cândido, 1971:62), parecem reger a construção dos pedaços da metrôpole, como enfrentamento de seu anonimato. Os grupos pentecostais ajudam a construir esses laços, compondo uma nova vizinhança, baseada não na relação de parentesco consanguíneo, mas de parentesco espiritual. Dessa maneira, a anomia

urbana, bem como o isolamento – elementos emergentes inevitáveis –, são tratados pelos moradores da grande cidade a partir de sua velha lógica, agora ressignificada: a vizinhança espiritual é capaz de enfrentar os limites espaciais da convivência, bem como a perda dos laços de parentesco, sinônimo de proximidade. O crente é sempre o “irmão” que resgata a proximidade perdida, vencendo, pela ligação espiritual, os insuperáveis isolamentos da metrópole.

Os espaços fora do *pedaço*, os *trajetos* e as *manchas*,<sup>6</sup> não resolvem a sociabilidade metropolitana, embora criem meios de convivência efêmera e temporária, dando conta da circulação no grande espaço anônimo. São, por certo, lugares privilegiados do homem público, do metropolitano, adaptado aos rituais do espaço, regido pela força das trocas comerciais, do contato superficial dos indivíduos anônimos. Embora a convivência nesses espaços remeta de volta ao pedaço, eles parecem compor o que a metrôpole tem de mais próprio e que, de fato, rompe com a relacionalidade próxima e cordial. Aí, a cordialidade pode ser suplantada pela ritualidade que protege o anonimato individual, confirmando o *ethos* moderno e metropolitano. Não por acaso, o público metropolitano é produzido e dinamizado pela lógica da comunicação de massa: a mensagem de tudo e para todos. É o lugar dos iguais, dos avulsos aglomerados, que buscam as satisfações individuais na fonte comum de significados. Aqui, cumpre afirmar a incorporação pentecostal da descontinuidade com seus resíduos católico-tradicionais. Trata-se do pentecostalismo metropolitano, fora do local, que oferece seus bens na seqüência dos demais bens do consumo de massa. São, de fato, sujeitos religiosos dentro das ofertas massivas. A segunda e a terceira ondas pentecostais têm sido capazes de incorporar, de modo mais visível, em suas regras, a cultura metropolitana emergente, permitindo estabelecer-se uma analogia entre elas (*analogia urbis*). A organização dessas igrejas normalmente compõe com as produções dos *pedaços*, enquanto criam comunidades de relações próximas nas periferias, e com as manchas e os trajetos metropolitanos, quando oferecem seus bens e centralizam a administração em uma grande sede para as quais confluem verdadeiras massas de fiéis. A vida religiosa, fora do pedaço, já fazia parte dos esquemas católicos arcaicos. Os santuários eram, por excelência, o lugar distante em que se buscava uma experiência mais extraordinária de fé, o lugar da teofania. As religiões em geral – mas, sobretudo, as de cunho popular – reproduzem um ciclo permanente e contínuo de *saída-experiência-volta*; o santo local cuida da rotina da vida; o santo distante é

responsável pelas grandes questões, resolve os maiores problemas, revigora a rotina e orienta a vida em seu conjunto. É comum os fiéis buscarem, nos santuários, as ligações nos momentos existenciais axiais: batizado, casamento e, até mesmo, morte, como no caso do santuário de Canindé, no Ceará. A metrópole do não-lugar precisa desses grandes santos deslocalizados para reger todo o conjunto caótico. Buscar uma experiência nos trajetos ou nas manchas metropolitanas, longe de casa e do bairro, parece constituir um elemento de residualização – fazer sobreviver os resíduos – das teofanias dos santuários, em que o supersanto resolve os problemas graves da existência na sua dimensão mais ampla e radical.

A subjetividade metropolitana está também incorporada no discurso e na prática pentecostais, respondendo e confirmando, em chave simbólica, esse modo de viver moderno, instituído pela sociedade capitalista. O indivíduo é, nessas práticas, o centro de consumo religioso, o receptor dos discursos, dos rituais e da prosperidade. As prédicas dos pastores dirigem-se, exclusivamente, ao indivíduo, como pudemos observar nos cultos ou nos textos escritos. A regra é sempre a mesma:

- falar ao sujeito ouvinte (meu amigo, meu irmão, você que me ouve, você que está aqui, caro leitor, Jesus pode salvar você, você pode conseguir);
- referir-se a situações particulares (você que está com dor na coluna, você que tem problemas com a família, você que está desempregado, você que quer ir bem nos negócios, você que está triste);
- provocar uma experiência pessoal (feche os olhos, entregue seu problema a Jesus, peça a Jesus que resolva seu problema, sinta Jesus tocando seu coração, sinta Jesus libertando, fale com Jesus, você pode ficar à vontade, chorar, sorrir, gritar);
- estimular a auto-estima (você pode, Jesus te ama, Jesus vai realizar o que prometeu, você é herdeiro de uma promessa, basta você acreditar, basta entregar-se a Jesus, basta crer que conseguirá);
- solicitar um gesto pessoal (levante a mão quem quer..., venha até a frente, cante, entregue-se concretamente, dê seu voto pessoal, receba a unção, pegue o envelope, faça uma oferta).

Esse apelo à individualidade se dá, sobretudo, nas igrejas da segunda e terceira ondas, embora esteja presente na onda anterior, como nas correntes carismáticas das igrejas históricas. As estratégias de comunicação-persuasão são as mais variadas: o som que atinge perfeitamente toda

a platéia, a linguagem coloquial e popular, a utilização de canções e de fundo musical, de símbolos e de expressão corporal.<sup>7</sup> Quem presencia um culto pentecostal sente-se, simultaneamente, atingido individualmente e implicado na massa de fiéis, que vai se envolvendo e respondendo aos apelos do pregador. É nesse sentido que alguns especialistas falam em “individualismo coletivo” para designar essas assembléias. O papel do público parece ser o de produzir o frenesi coletivo, a contaminação emocional, a efervescência religiosa que vão sendo configurados pelo espetáculo da fé. O espetacular se dá numa circularidade com o grande público consumidor ou, até, consumista dos bens de salvação.

A religião pentecostal incorpora a regra da estetização, própria da cultura de consumo disseminada e operante na metrópole. O provocar sensações está na base dos discursos e rituais. Os parâmetros dessa evangelização sedutora vêm do próprio ato de sedução dos sujeitos, nada de fora, “nada de regras, somente escolhas” (Featherstone, 1995:75), e o que for escolhido com gosto (diga-se, com fé) será, por certo, bom. O bens religiosos tornam-se mercadorias ofertadas pelos discursos bem embalados, significados consumidos, no impulso da sensação que vem da euforia bem estimulada, das promessas excitantes de salvação, das mensagens experimentadas com profunda emoção e dos rituais, envolvendo as sensações corporais. No âmbito do discurso teológico, as regras mínimas da coerência racional, seja na leitura do texto, seja na reflexão homilética, não estão presentes. Prevalece uma teologia estética, ou melhor, uma “teopatia”, sobre os discursos regrados. Jesus Cristo é o Santo que está presente na palavra que comove, um supersigno que produz efeitos instantâneos e, por isso mesmo, poderá gerar efeitos remotos, solucionando os problemas da vida. O mesmo se pode dizer da figura do Espírito Santo e de Deus. Um sintoma interessante é o não-enfrentamento das dificuldades teórico-cognitivas da relação entre as pessoas trinitárias, sempre referidas isoladamente e sem se preocupar com suas relações e conexões, como é próprio das tradições cristãs. Há, de fato, no pentecostalismo em geral, mas, de modo particular, na sua terceira onda, uma inflação da forma sobre os conteúdos, nas representações e práticas. Trata-se, no fundo, da prevalência do *pathos* sobre o *logos*; em linguagem de mercado, da embalagem sobre o conteúdo, oferecidos e comprados mediante os *slogans* de promessa de eficácia. Nesse sentido, o neopentecostalismo se produz na cultura metropolitana, dinamizadora de “um movimento para além da primazia discursiva e reflexiva da linguagem, em direção a

formas culturais figuradas que enfatizam a ausência de mediações e a intensidade das sensações auditivas e visuais, proporcionando prazeres caóticos e dispersos para sujeitos descentrados” (Featherstone, 1995:140).

O que Canclini denominou *descoleção* (Canclini, 1998:304) – um elemento emergente da cultura supermoderna urbana – está presente tanto nas composições discursivas e rituais dos neopentecostais, como no comportamento de sua clientela. O discurso neopentecostal rompe com regras e padrões teológicos, numa suposta *livre interpretação* da Bíblia. Os textos e versículos lidos e comentados, de maneira avulsa, é o exemplo mais contundente da descoleção, da crise do padrão ou do sistema; nesse sentido, parece ser correto perguntar se os grupos pentecostais não anteciparam, com a prática da livre interpretação e da santificação espiritual, o que veio ocorrer com a cultura de consumo do capitalismo tardio. As homilias dos pastores orientam-se pelo faro da sensação possível nos ouvintes, uma espécie de *sensus cordis* que vem da própria condição popular do pregador, como de uma sintonia instantânea com as reações que brotam da assembléia. O sentido do texto é dado em cada momento vivenciado pela assembléia; ele jorra da “santa emoção” e não de outro critério que inclua categorias racionais. Mas o mais interessante é que “cada usuário pode fazer sua própria coleção”, sentir a mensagem do texto e reagir a ela como lhe convier: abrir a Bíblia é tirar uma mensagem, orar como quiser, chorar, sorrir, fazer gestos, gritar. Um ritual descolecionado, se olharmos para as regras rituais seculares das religiões desde os grupos primitivos. É a descoleção que possibilita, de modo muito particular e próprio, na terceira onda, a frequência flutuante dos fiéis, sem formar uma comunidade de adesão. O fiel pode buscar o que lhe interessa, sem estabelecer maiores vínculos e exercer um permanente trânsito religioso por comunidades emocionais temporárias e de afeto imediato (Canclini, 1998:142).

Não por acaso, o neopentecostalismo ocupa, preferencialmente, *trajetos* e *manchas* metropolitanas onde se enfileiram os bens de consumo e suas ofertas sedutoras. É nessa mesma condição que podemos falar em desterritorialização religiosa, no sentido de se estabelecer pontos fixos sagrados – *puncta mundi* e não *axis mundi* – de prevalência das raízes familiares e das velhas tradições. A recriação dos territórios se dá na linha de novas regras de convivência e associação, transgredindo as fronteiras definidas pela geografia e pelas delimitações socioculturais. Os neopentecostais – terceira onda – ocupam os territórios metropolitanos pela telemídia, vencen-

do as fronteiras entre o público e o privado, o concreto e o virtual, a cultura de massa e a popular. É comum assistirmos a um pastor falando português sofrível, sendo veiculado pela televisão com todo o seu aparato sofisticado, até há bem pouco reservado a uma cultura de mínima erudição. Televisão tornou-se território religioso popular com seus rituais totalmente expostos. Curas e exorcismos já não estão reservados à intimidade da fé comunitária, mas são exibidos como qualquer outro fato ou produto de mídia, atraindo telespectadores e criando adesões. O mesmo se pode verificar com a utilização extensa da simbologia católica, até bem pouco impensável, por parte da Igreja Universal do Reino de Deus – IURD. Aí os clássicos territórios evangélico e católico se cruzam, a ponto de ambos poderem se sentir em casa em um mesmo templo.

Presentes nas *manchas* e nos *trajetos*, os neopentecostais criam comunidades de afeto imediato, que não necessitam de vínculos duradouros, como no pentecostalismo clássico, e reproduzem a lógica metropolitana do não-lugar que mantém o anonimato e a massa.

O pentecostalismo, na medida em que se desdobra em suas ondas, vai se tornando cada vez mais identificado com a cultura metropolitana. A ruptura com os elementos religiosos arcaicos do catolicismo popular torna-se mais visível, fazendo com que muitas vezes prevaleçam, nas suas expressões mais imediatas, os elementos emergentes da metrópole supermoderna, muito embora a cultura metropolitana, em seus processos, elimine *per se* qualquer olhar homogêneo que venha compor linearidades evolutivas ou gêneros puros. Portanto, os elementos emergentes da cultura metropolitana são incorporados nas práticas pentecostais, não numa seqüência de um paradigma religioso que cede lugar a um outro novo, mas de rupturas dadas numa dialética múltipla entre elementos velhos e novos.

## A HIERÓPOLIS PENTECOSTAL

A metrópole – entendida como um processo de apropriação, racionalização e significação do espaço – coloca no mesmo nível de compreensão a produção material e as teogonias. Os deuses e os homens comem sempre da mesma comida e ocupam o mesmo espaço. As teogonias são tanto instituintes como instituídas pela metrópole; são produtos dos grupos que fazem o grande espaço metropolitano e, uma vez constituídas em seus sistemas, passam a influenciar nas ações dos mesmos grupos dentro desse território e dessa temporalidade.

No entanto, os deuses não nascem por geração espontânea ou a partir de rupturas radicais no sistema de crenças, mas transitam pela passagem do rural ao urbano adaptando-se às suas contradições e aos seus processos e resguardando seu núcleo mais central. Eles gozam de uma autonomia relativa em relação aos movimentos de mudança histórica, renascendo constantemente no enfrentamento do novo que se vai configurando. O grande nascedouro da religião brasileira foi, sem dúvida, o mundo rural, desde o tempo da colonização portuguesa; de lá vieram as representações e práticas religiosas – consolidadas num catolicismo de tipo popular – que perpassam nossa cultura sincrônica e diacronicamente. Com essas referências constituídas o povo crente – agentes, grupos religiosos – interage dialeticamente com a cultura metropolitana por meio de processos de trocas, introjeção e resistência.

O pentecostalismo mostra-se como um formato teogônico próprio da metrópole, que é configuração de uma cultura em transformação que vai se estruturando com elementos arcaicos e emergentes: nasce de sua contradição entre dominantes e subalternos, vive de seus processos de mudanças espaciais e temporais e compõe-se de seus significados velhos e novos. O resultado é uma religião popular urbana configurada pelas afinidades entre quadros históricos distintos, de resíduos de um passado encantado capaz de sobreviver nos desencantos da metrópole como estratégia de domínio e significação do mundo caótico.

## NOTAS

1. Dados estatísticos demonstram um crescimento dos pentecostais a partir da segunda metade do século XX. Segundo Rolim, em 1955 eles eram 394.998; em 1960, 705.031; em 1965, 1.021.929; em 1970, somavam 1.418.933. Hoje, estima-se que o número de pentecostais no Brasil esteja entre 15 e 20 milhões (Rolim, 1985, cap. IV; Cesar e Shaull, 2000, 22-4).

2. Paul Freston classifica o pentecostalismo brasileiro em três ondas distintas, não só pelo período histórico em que se situam, como também pelas características próprias que as constituem. A primeira onda vai de 1910 aos anos 50, com duas únicas igrejas: Congregação Cristã no Brasil e Assembléia de Deus. A segunda onda tem início a partir dos anos 50 e se firma nos anos 60, com uma multiplicação continuada de grupos. Os três principais grupos desse período são Quadrangular, Brasil para Cristo e Deus é Amor. A terceira onda surge no final da década de 70 e se firma nos anos 80. A grande representante é a Igreja Universal do Reino de Deus, vindo em seguida a Igreja Internacional da Graça (Freston, 1993 e 1994).

3. Oliveira e Fernandes (1983) discutem essa temática.

4. Sobre os resíduos medievais do Brasil atual vale conferir: Weckmann, 1993.

5. Entendemos que essa consolidação religiosa do passado configurou o chamado “catolicismo popular” que vai prevalecer como religião unânime em nosso país. Cf. Pereira de Queiroz, 1973:72-99; Fernandes et alii, 1988: 59-84. Nesta mesma obra, ver o artigo de Brandão, 1988:27-58.

6. Magnani (1998:115-6) estuda cultura popular metropolitana a partir dessas categorias. Define o *pedaço* como a esfera de sociabilidade imediata dentro do grande território anônimo, a *mancha* como “áreas contíguas” com especificidades de bens

oferecidos, e o *trajeto* como os itinerários que ligam as manchas e os pedaços ou criam fluxos no interior das próprias manchas.

7. As músicas pentecostais expressam igualmente essa centralidade do indivíduo com suas letras na primeira pessoa do singular. No livro de canto *Louvores do Reino* da IURD (1998:9-100) pode-se verificar as letras compostas em primeira pessoa do singular ocupando quase a totalidade dos cantos. Das 100 primeiras músicas obtêm-se o seguinte resultado: primeira pessoa do plural (8), terceira pessoa do singular (9), segunda pessoa do singular com letras apelativas ao “tu” individualizado (10) e primeira pessoa do singular (73).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTONIAZZI, A. et alii. *Nem anjos nem demônios*. Petrópolis, Vozes, 1994.
- AUGÉ, M. *Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas, Papirus, 1994.
- BASTIAN, J.P. *La mutación religiosa de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BRANDÃO, C.R. “Ser católico: dimensões brasileiras”. In: FERNANDES, R.C. et alii. Op. cit., 1988, p.27-58.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. São Paulo, Cia. das Letras, 1997.
- CANCLINI, N. *Culturas híbridas*. São Paulo, Edusp, 1998.
- CÂNDIDO, A. *Os parceiros do Rio Bonito*. São Paulo, Duas Cidades, 1971.
- CESAR, W. e SHAULL, R. *Pentecostalismo: o futuro das igrejas cristãs*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- CIPRIANI, R. et alii. *Identidade e mudança religiosa na América Latina*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- DROOGERS, A. “A religiosidade mínima do brasileiro”. *Religião e sociedade*. v.14, n.2, 1987.
- FEATHERSTONE, M. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo, Studio Nobel, 1995.
- FERNANDES, R.C. et alii. *Brasil e EUA: religião e identidade nacional*. Rio de Janeiro, Graal, 1988.
- FRESTON, P. *Protestantes e política no Brasil: da constituinte ao impeachment*. Tese de doutorado. Campinas, Unicamp, 1993.
- \_\_\_\_\_. “Breve história do pentecostalismo brasileiro”. In: ANTONIAZZI, A. Op.cit., 1994.
- FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.
- IURD. *Louvores do Reino*. Rio de Janeiro, 1998.
- MAGNANI, J.G. *Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade*. São Paulo, Ucitec-Unesp, 1998.
- MARTIN-BARBERO, J. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.
- MARTINS, J. de S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1999.
- OLIVEIRA, P.R. de e FERNANDES, R.C. *Comunicações do Iser, 5. Rio de Janeiro*, 1983.
- PARKER, C. *Religião popular e modernização capitalista: outra lógica na América Latina*. Petrópolis, Vozes, 1996.
- PASSOS, J.D. *Teogonias urbanas: o renascimento dos velhos deuses*. Tese de doutoramento. São Paulo, PUC-SP, 2001.
- PEREIRA DE QUEIROZ, M.I. *O campesinato brasileiro*. Petrópolis, Vozes, 1973.
- ROLIM, F. Cartaxo. *Pentecostais no Brasil: uma interpretação sócio-religiosa*. Petrópolis, Vozes, 1985.
- SANTOS, M. A. *Urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1998.
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense-Cebrap, 1975.
- WECKMANN, L. *La herencia medieval del Brasil*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- WILLIAMS, R. *Marxismo y literatura*. Barcelona, Península, 1980.

---

# O MODELO DA NATUREZA E A NATUREZA DO MODELO

ANA GODOY

*Cientista social, Pesquisadora bolsista da Fapesp*

---

*Resumo:* Este artigo aborda as diferentes articulações entre os processos que permitem e validam a criação de áreas protegidas, segundo um modelo que tem como fundamento a existência de uma única natureza. Tal abordagem permite explicitar os percursos inventados pela ecologia na constituição de um território científico e os critérios que esta área de conhecimento cria e estabelece no esforço de definir a Natureza e aquilo que nela deve ser considerado como “destinado a preservação”.

*Palavras-chave:* ecologia; áreas de proteção; conservação.

---

*O que é a vida? Não sei. Onde é que ela habita?  
Ao inventar o lugar, os seres vivos respondem a esta questão.  
Michel Serres, Atlas*

O objetivo deste artigo é propor um exercício criativo de pensamento, no qual as áreas de proteção serão colocadas em jogo, menos para explicá-las do que para pô-las a prova na sua relação com outros elementos e outras idéias, de tal maneira que, ao fazê-lo, o que se pretende é criar um campo de problematização. Desse modo, a abordagem da questão das Unidades de Conservação no Brasil será feita a partir da recusa do senso comum que, via de regra, explicita-se sob a forma de práticas mais ou menos ecológicas, no drama do fim da natureza ou na falência da vida sobre a Terra, e ainda no reconhecimento da criação de áreas protegidas como um possível antídoto “para estados de coisas degenerados”.

O debate em torno da criação de áreas de proteção remete diretamente à idéia de um modelo, que explica os objetivos das áreas e suas formas de uso, assim como reprime a invenção de um conceito de natureza, sua relação com diferentes coletivos e indivíduos e a sua importância dentro do espaço sociocultural configurado ao longo de seu processo de construção.

No Brasil, como também no restante da América Latina, África e Ásia, associa-se o modelo de Unidades de Conservação àquele desenvolvido pelos Estados Unidos

a partir da criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872. Esse parque corresponde não só a um marco da preservação de áreas silvestres de grande escala e do interesse público mas, principalmente, estabelece os fundamentos do chamado modelo de Unidades de Conservação: a proteção de amplos espaços naturais, de grandes belezas cênicas capazes de assegurar a continuidade dos processos biológicos sem interferência humana.

Nesse caso, mesmo considerando-se que a formulação e sistematização da proposição de um modelo de áreas protegidas, fundamentado num conceito de natureza, não tenha se dado independentemente das singularidades criadas no processo de colonização do continente norte-americano, as quais dizem respeito simultaneamente à invenção de um território e de um povo, de uma natureza e de uma cultura, ainda assim a idéia de um modelo está presente e se torna senso comum da ecologia.

A partir daí, a pergunta que se coloca é: O que acontece quando se diz que alguma coisa é modelo? O que acontece quando se diz que Yellowstone é um modelo?

Não se trata mais de afirmar que o Parque Nacional de Yellowstone é um modelo ou que as áreas existentes em outros países tenham sido criadas com base nele, mas sim de acoplar o modelo ao ato de formar uma natureza que constitui, por sua vez, coletivos e indivíduos humanos e não-humanos, uma cultura, uma tradição; um âmbito que, ao tornar válido o modelo, permite sua conservação e de



toda a rede de interações ao qual está articulado e com o qual é configurado. Ou seja, não vem ao caso considerar que o modelo esteja errado ou que o fracasso ou o sucesso das áreas implantadas possa ser determinado por ele, mas de rearticulá-lo à sua própria história de criação, desnaturalizando os conceitos que o formam, eliminando qualquer possibilidade de explicar o modelo ou as áreas criadas a partir de uma natureza dada *a priori*.

O funcionamento das redes de interação, portanto, na qual o modelo é criado, constitui o problema, pois definir a natureza que se quer preservar significa, em última análise, preservar a rede da qual ela emerge.

O que se pode afirmar com isso é que a experiência da natureza – e a totalidade de signos a ela relacionados – é transformada pelas singularidades estéticas, conceituais e funcionais co-determinadas pela singularidade das experiências vividas. Nesse processo configura-se uma rede de interações, na qual todos os elementos que a compõem estão em permanente movimento, deslocando-se de um domínio a outro, estabelecendo novas ligações cujas significâncias estão sempre referidas na própria rede em que são produzidas.

É a invenção constante de relações sempre inéditas entre o território e os corpos que o atravessam que produz aquelas construções culturalmente compartilhadas, ensinadas e apreendidas, que motivam a ação, transformam o humano e o natural em que são configuradas, relações essas transformadas todo o tempo. Para entender o funcionamento de tais redes é necessário seguir o emaranhado das linhas, de um domínio a outro, atravessando mundos, diferentes naturezas. Uma viagem tão fascinante quanto perigosa, pois os caminhos só se revelam à medida que os seguimos.

### **YOSEMITE E YELLOWSTONE: DESNATURALIZANDO O MODELO E REVELANDO AS REDES**

O Parque Estadual de Yosemite (1864), criado no auge da Renascença americana, protegia e enaltecia a sublime e profunda beleza natural, preservando o instante preciso da criação divina.<sup>1</sup> Ele possibilitava aos homens da América entrar em contato não só com o conjunto perfeito e harmonioso da obra de Deus mas, principalmente, poder ali reconhecer a grandiosidade do destino reservado à América e aos americanos.

A criação de Yosemite realizava concretamente a crença no enraizamento do homem norte-americano na natureza,

pela qual Deus tornava manifesto o destino desse homem no Novo Mundo.<sup>2</sup> Yosemite era o reconhecimento de sua superioridade moral e o substrato da nação que emergia. A partir de sua criação abria-se a fronteira em direção ao Oeste.

Seus altos cumes e profundos vales encravados em meio às áreas de mineração, longe de se contrapor, afirmavam a capacidade desse homem em cultivar a terra inculca e assim criar uma cultura a partir da natureza, reconhecendo nela a sua tradição.<sup>3</sup>

O Parque Nacional de Yellowstone (1874), por sua vez, foi criado no período que corresponde ao declínio da Renascença americana e ao nascimento de um pensamento e de uma sociedade fundados no pragmatismo científico e filosófico.<sup>4</sup> No entanto, mesmo surgindo em momentos diferentes, os valores incorporados nessas áreas estavam profundamente relacionados ao complexo movimento de invenção da América e do homem americano.

É em Yellowstone que se articula, pela primeira vez, uma resposta estética e científica sobre a natureza.<sup>5</sup> Na sua criação estava implícito um conjunto muito amplo de saberes – de técnicas e tecnologias – desconhecidos na época da criação de Yosemite. No entanto, em nenhum momento isso significou o abandono das concepções anteriormente estabelecidas. Ao contrário, Yellowstone parecia melhor acomodar o racionalismo de Jefferson, o teísmo de Edwards e o transcendentalismo de Emerson, compondo um amálgama que perpassava a explicação científica.

Criado no período que corresponde à queda da última fronteira, Yellowstone revelava a amplitude dos propósitos divinos compondo pela primeira vez uma totalidade que se identificava com a nação. Ali se enredavam a variedade da natureza, a riqueza mineral e a beleza natural, cuja existência vinculava-se à existência dos homens no território.

Observa-se que a criação dessas áreas correspondeu não só a invenção de uma natureza, mas também a invenção dos domínios explicativos capazes de descrevê-la e, neste processo, colocá-la em movimento. Conectando os mais diversos elementos, jogando-os de um domínio a outro forma-se uma rede na qual as linhas e os itinerários se sobrepõem e as áreas de proteção correspondem aos pontos de fundação, de enraizamento de uma cultura.

A idéia de preservar áreas em proveito das populações urbanas, ou ainda a idéia de protegê-las do avanço da civilização, só adquire forma – passando a fazer parte, então, do conceito de áreas protegidas – no início do século XX, quando o “projeto de terra livre” é definitivamente abandonado.<sup>6</sup>

No período entre 1830 e 1870 a idéia de preservação/conservação, ela mesma um emaranhado de significações, remete e é remetida aos diferentes espaços do saber, fazendo ecoar, até os dias de hoje, a polêmica em que se procurava definir o que era a natureza norte-americana e qual era a natureza do homem que lá vivia. Revela-se assim o percurso elaborado na tentativa de configurar uma natureza possível de ser compartilhada pela sociedade norte-americana, pois no ato de descrever tais naturezas sempre estava presente a seleção daquela, ou daquelas naturezas, que se apresentava como mais viável ou efetiva na conservação de um conjunto de condutas – valores, crenças, sentimentos, idéias – em constante mutação.

É dentro desse quadro que a criação de Yosemite e Yellowstone só pode ser pensada como sendo indissociável da própria experiência do homem norte-americano, de sua história e de suas tradições.

Percebido e tomado pelos filósofos, pintores e cientistas – mas também pelos políticos e pelos homens e mulheres comuns, como coloca Whitman –, esse processo ganhou uma potência de diferenciação, surgindo em cada dimensão da vida norte-americana, constituindo um corpo teórico capaz de explicar e justificar todas as ações. Um processo em que se inventa uma filosofia, uma ciência, uma arte, enfim pontos de vista indissociáveis da experiência norte-americana de deslocamento e fragmentação territorial, de vastidão e solidão.<sup>7</sup>

Tanto Yosemite quanto Yellowstone eram o presente que passava e, ao mesmo tempo, a conservação de um passado que se criava numa concepção fortemente a-histórica. Estabelecia-se uma origem, a sua origem, num presente constantemente reinventado. Seus fundamentos eram os mesmos e seus objetivos convergiam para uma mesma direção: a invenção de um território político, a afirmação da grandiosidade e da riqueza moral do homem, comparáveis somente à grandiosidade e à riqueza do continente que a ele havia sido destinado.

Assim, a natureza descrita em Yosemite, primitiva, original, fonte primeira do belo, do verdadeiro, permanecia viva em Yellowstone.

É nesse processo que o surgimento da ciência ecológica, enquanto ciência aplicada, reconfigura Yellowstone, transformando a área não em um modelo, mas em uma matriz capaz de gerar modelos teoricamente aptos a cumprir os objetivos, fossem eles de conservação ou de preservação, transformando a natureza em algo possível de ser objetivado e, portanto, explicado como natureza-função.

## CRIANDO LUGARES

A criação de áreas protegidas com a finalidade de proteção de recursos tem sido compartilhada por diferentes culturas. No entanto, o caráter prescritivo das áreas, como territórios que somente alguns indivíduos teriam acesso, foi sendo mudado à medida que se transformavam os diferentes domínios de saber, alterando-se a distribuição dos elementos humanos e dos não-humanos, de tal forma que cada um ocupasse um lugar “próprio”.

No entanto, permanece vívida a crença de que tais lugares são, de alguma forma, predeterminados – seja por Deus, pela natureza ou pela razão –, e sua existência é, antes de mais nada, independente das explicações que se procura dar. É esse o caminho que permite afirmar que aquilo que um coletivo de indivíduos compartilha é a natureza, algo a ser protegido ou perpetuado, e não sua experiência descritiva inscrita num determinado território.

Desde há muito tempo essa concepção tem contribuído para manter invisíveis, ou quando muito apresentar como paradoxais, todas as naturezas diferentes daquela que o coletivo reconhece como “a verdadeira natureza”. Caberia a ela, em seu modo de operar, designar posições e estabelecer hierarquias, as quais só se modificarão a partir daquilo que a entidade – seja ela natureza, Deus, razão –, tornada autônoma, reconhecer como sendo dela, e o que não é “próprio” deve ser ajustado a ela ou simplesmente ignorado.

Nesse sentido, a potência das naturezas, descritas em sua singularidade e heterogeneidade, era – como ainda é – investida de significados políticos, econômicos e culturais para além do que hoje se chama biodiversidade, e as áreas protegidas, por sua vez, surgem como uma forma específica de pensar o espaço e de apropriar-se dele, a partir da criação de lugares.

Deixando de ser um espaço produzido e circunstanciado pelo deslocamento – caravanas de homens, ordas de animais, migração das aves, ventos e tempestades –, onde a experiência da natureza surge como uma relação com um mundo que se configurava no movimento, no cruzamento de percursos singulares, ele passa a ser descrito como o lugar da proteção.

Dessa forma, o caminho que leva na direção das Áreas Protegidas corresponde a uma lenta e progressiva transformação, na qual o *espaço* heterogêneo e instável – e nesse sentido, ameaçador – e as relações configuradas na descrição dessa experiência tornam-se *lugar*, uma ordem segundo a qual os elementos humanos e não-humanos po-

dem ser distribuídos nas relações, de acordo com aquilo que lhes é “próprio” (Certeau, 1996:202).

A designação do que é “próprio” é, nessa perspectiva, a qualidade intrínseca da entidade à qual a explicação científica se remete. E o *lugar* é sempre alvo de uma permanente reordenação de posições determinadas pelas descobertas de novas regras científicas.

Permanece obscurecido por esse caminho que tanto as explicações quanto as descrições só possuem validade dentro do coletivo que as aceita e usa. Há, portanto, uma consensualidade necessária entre os membros de cada coletivo e dos diferentes coletivos, que torna possível que os critérios que validam as explicações sejam compartilhados.

Nessa abordagem, a criação de Áreas Protegidas se dá, concretamente, a partir da invenção de marcos que são distribuídos e reconhecidos nas relações estabelecidas entre diferentes indivíduos pertencentes a um mesmo ou a diferentes domínios de conhecimento, estabelecendo nesse movimento uma rede de interações.

Tais marcos são traduzidos por proteção, preservação ou conservação, e a possibilidade de serem compartilhados por um coletivo de indivíduos implica que correspondam às relações de significado estabelecidas por esses indivíduos dentro dos domínios descritivos configurados. Ou seja, pressupõe que sejam historicamente concatenados, uma vez que não existem fora da experiência daqueles que os descrevem. Sendo assim, diferentes domínios descritivos podem reconhecer, ou não, esses marcos de acordo com sua história de interações.

Nessa perspectiva, as Áreas Protegidas são lugares que adquirem especificidade a partir das operações que são feitas sobre eles, sendo que as Unidades de Conservação, por meio de uma minuciosa tipologização dos lugares, constituem tais operações que, por sua vez, são claramente explicitadas no discurso jurídico-científico, pois é nele que se dá a grande operação de demarcação.

### **A CRIAÇÃO DE LUGARES COMO CONFIGURAÇÃO DE PROBLEMAS**

A criação de lugares e a definição das operações são lentamente fixadas no corpo do território, primeiro como uma prática, depois como procedimento, formando o âmbito em que a ecologia, pela biologia da conservação, surgirá como o domínio de conhecimento apto a estabelecer os modos de operação a partir dessas práticas já fixadas, isto é, o problema que se põe não é a destruição da natureza mas de como operar sobre ela.

Assim, as Unidades de Conservação, ao operar sobre os lugares, vinculam e desvinculam os indivíduos humanos e não-humanos, definindo territórios nos quais diferentes domínios explicativos irão compor ao mesmo tempo diferentes domínios de ações. Assim, devastar, explorar, proteger, emergem como marcos, como qualidades da experiência, que serão reconfiguradas a cada nova área criada.

Cada área criada atualiza a relação dos indivíduos e coletivos com uma natureza que se dá na própria criação das áreas. Ao mesmo tempo, cada área surge como um reservatório de possibilidades que serão ou não realizadas de acordo com sua potência de articulação. As áreas são tanto uma problematização a propósito da rede de interações onde elas se manifestam, quanto uma estabilização das relações posta em jogo dentro da rede. Assim, a potência de uma área se esgota quando ela não é mais capaz de articular a série aos coletivos e as tecnologias, deixando de ser efetiva, uma vez que os elementos articulados não permitem uma delimitação precisa do que deve estar dentro e do que deve permanecer fora dela.

Toda área sempre subsiste, levando sempre a novos arranjos, novas combinações de elementos para que se recomponham as relações dentro da rede em que foi inventada. Não se trata mais de florestas, de madeira ou de essenciais florestais, trata-se de corpos biológicos diferenciados, possíveis de serem identificados em suas particularidades e classificados segundo sua pertinência num território, o qual, por sua vez, adquire contornos precisos diferenciando-se como objeto daquilo que está “fora” dele.

A invenção de novas tecnologias e a especialização alcançada pela ciência ecológica irão configurar um corpo de saber ampliado, cuja finalidade é atuar sobre outros corpos fazendo existir, conduzindo ações e produzindo conceitos que alimentam a sua dinâmica técnica. Ao disciplinar a circulação de espécies e de especialistas, as áreas transformam-se em verdadeiros laboratórios de pesquisa. Trata-se de definir a natureza criando a explicação científica que a certifica e que, tornada autônoma, converte-se em medida da natureza o “objeto” cuja circulação representa o coletivo de cientistas que o havia inventado.

Tais naturezas não antecedem os procedimentos que as tornam viáveis. Não estando lá desde sempre, descobri-las é tanto criá-las quanto torná-las efetivas, isto é, sua potência enquanto invenção científica traduz-se precisamente no interesse que são capazes de despertar em outros grupos, e sua duração está associada à possibilidade de ser compartilhada por diferentes indivíduos e coletivos.

vos, construindo outros domínios, produzindo outras tecnologias.<sup>8</sup>

É a partir da criação de uma legislação específica que a operação sobre o lugar passa a ser definida, pela primeira vez, como estratégia na qual a duração não é mais garantida pela “arte” de inventar novas combinações sempre móveis de elementos. Estabelecida pela lei – que não move e nem faz mover; mas ao contrário fixa uma conduta –, a definição das áreas torna-se independente das variações dos elementos na série, pois é a lei que garante a repetição sempre idêntica do primeiro movimento.

No entanto, não é a lei que determina a criação das Unidades de Conservação, ao contrário, ela emerge com elas constituindo um território que é o seu modo de existir, de tal maneira que o ato que configura a lei e o ato de se conformar a ela são um só ato sempre em vias de se fazer.<sup>9</sup> Cada unidade criada atualiza a primeira área e virtualiza o embate de forças entre os diferentes indivíduos e coletivos. Nada mais flutua nas séries: o que está dentro de uma área está lá desde sempre e para sempre (formas “naturais” de existência); o que está fora jamais esteve dentro e jamais estará (modos “humanos” de existência); e o que intermedeia esses mundos, falando por eles ou fazendo-os falar, são os cientistas, as instituições de pesquisa e as leis.

Dessa forma, as instituições passam a funcionar dentro da rede como fatores de integração, como práticas capazes de fixar as relações repetindo-as de modo idêntico. A lei torna possível a hierarquização de práticas que até então se colocavam exclusivamente como procedimentos diferenciados não-localizáveis, já que estavam sempre em movimento, tornando possível a normalização daquilo que seja “a natureza”.

Com as Unidades de Conservação, opera-se sobre um lugar onde o marco estabelecido é traduzido como exploração e não como proteção ou conservação. Ou melhor, a proteção e a conservação são articuladas com a experiência da exploração, dando-lhes um significado no domínio de conhecimento em que emergem e na experiência que as configura. A especificidade de cada Unidade de Conservação, entendida aqui sempre como operadora, se dá a partir da definição, dentro de um universo limitado de possíveis, daquelas operações que serão realizadas sobre o lugar, onde a exploração surge como o marco para o qual todas as operações irão remeter. Distinguem-se aí diferentes fazeres, ou os diferentes fazeres da “exploração”, qualificando-os a partir do grau de valor que são capazes de gerar e da quantidade de riqueza que são ca-

pazes de produzir, isto é, a partir das tecnologias que são inventadas.<sup>10</sup>

É nesse processo de distinção que vão sendo articulados os diversos elementos produzidos na interação com uma natureza que vai sendo configurada. É na criação do lugar que a natureza é inventada, e na articulação entre os vários e diferentes elementos que a área adquire sua especificidade, ao mesmo tempo em que concretiza uma forma de relação entre os indivíduos e um mundo que se manifesta nesta relação.

O que está em jogo não é a ocupação do espaço mas a transformação do espaço em lugar propriamente humano. Tal definição – do que é propriamente humano – cabe simultaneamente à ciência e ao Estado, que irão dispor sobre a humanidade dos coletivos pela sua associação com certas espécies de plantas, certas práticas, e com as formas utilizadas na sua produção e consumo.

Nessa medida a conservação foi concebida não como diferenciada do uso, mas como um diferencial de uso a partir de onde se podia qualificar alguns usos enquanto depredação e outros como produção de saber, de bens de exportação ou de vida. De qualquer forma, em ambos os casos, a exploração é o marco para o qual todas as práticas eram remetidas.

A potência de um lugar reside justamente na quantidade de elementos que ele articula (indivíduos e coletivos humanos e não-humanos) e na duração desta articulação (traduzida como tornar válida a explicação que ela encerra pelo compartilhamento entre diferentes indivíduos e coletivos). A intensidade presente na duração define como a série de elementos articulados se comportam, ao mesmo tempo em que a atividade dos elementos na série define a variação da duração. Co-dependentes, são ao mesmo tempo a ação e aquilo que as constitui. É nesse movimento de trocas recursivas – que sempre se repetem – que a natureza, aquele que a descreve e sua descrição são configurados, e o que é posto em jogo não é nunca a solução do problema mas uma problematização a propósito da rede de interação que se expressa no esforço constante de conservação das relações que a compõem.

## PARQUES NACIONAIS E O “MODELO” DE YELLOWSTONE

Até os anos 50, a única similaridade entre o Parque Nacional de Yellowstone e todos os parques criados na Ásia, na África e na América do Sul não ia além da nomenclatura. Yellowstone e tantos outros parques não foram criados

nem a partir de, nem segundo modelo algum, ao contrário, cada um deles era a matriz fixa e integrada, co-determinada pelo cruzamento entre diferentes domínios de conhecimento. A potência do modelo, de qualquer modelo científico, é justamente a de articular todas as matrizes formalizando-as, tornando possível localizar, em cada parque criado, o início de uma consciência ecológica, de um reconhecimento explícito da necessidade de proteger a natureza ou, então, outro caminho possível, a primeira manifestação da presença de um modelo de proteção.

Assim, não há nenhuma grande ocultação ou segredo a ser descoberto, pois o modelo projeta na rede suas próprias qualidades, também tornadas autônomas, separadas dos coletivos com os quais estava articulada, incorporando as matrizes em seu campo de força, dando a elas sua própria origem, nomeando-as como o princípio, e esses são os artificios que permitem criar uma temporalidade transversal às redes de interação onde cada matriz foi disposta.

O reconhecimento das Unidades de Conservação como o conjunto de operações “próprias” da ecologia aplicada irá gerar uma metamorfose em que a articulação temporal dos lugares, das Áreas Protegidas, com a rede de interações na qual é configurada, é substituída pela fundação de um lugar autônomo cuja existência se dá independentemente da variabilidade da rede de interações com a qual emerge (Certeau, 1996:97-116).

O resultado mais evidente desse processo de metamorfose é a possibilidade de vincular a existência de todas as Unidades de Conservação presentes e futuras a Yellowstone – base geradora do cálculo estratégico –, de onde se prescrevem os modos de operação e de relação que estão sempre unidos a um domínio teórico capaz de articular todo um conjunto de lugares físicos, cuja história passa a ser aquela dos grandes procedimentos tecnocientíficos: demarcar, isolar, confinar e controlar o movimento de todos os coletivos vivos, sejam eles humanos ou não-humanos.

São muitos os caminhos que levam da imensidão selvagem às Áreas Protegidas e finalmente às Unidades de Conservação. Caminhos que envolvem, sem dúvida, o aprimoramento das tecnologias científicas e políticas que permitiram ao mesmo tempo unificar naturezas singulares e territórios políticos. O trabalho necessário para a realização desse processo sempre inclui a invenção e a crença na existência de entidades singulares capazes de unificar comportamentos cabendo às leis, assim como à comunidade científica, a posição de intermediários entre essas entidades e os diferentes coletivos vivos (Latour et alii, 1998).

As Unidades de Conservação apresentam-se como o modo de operar da Ecologia sobre territórios que ela estabelece a partir da definição de seu próprio território científico, onde cada lugar, cada área, é reportada a um modelo simultaneamente científico (classificação, hierarquização) e natural, pois o critério utilizado para a criação das áreas – a diversidade – seria dado pela Natureza.

A solidez da articulação entre fundamentos científicos e naturais permite à ecologia a determinação de um modelo – de área, de procedimento – eficaz na manutenção de seu território de conhecimento e das relações nele estabelecidas. Dessa maneira, ela passou a ser a ciência apta a responder à questão sobre o futuro da natureza e do planeta.

A ecologia, por sua vez, ao constituir-se como um território científico, estabelece os critérios que permitem definir a natureza – o que ela é, e o que deve continuar sendo – do que nela deve ser considerado (quais relações e quais espécies a serem preservadas e de que forma), em oposição aos processos degenerativos impostos pela ação humana sobre o ambiente.

Tais percursos traduzem, simultaneamente, a busca de uma formulação teórica que envolva todo o conjunto de relações entre os diferentes coletivos vivos, bem como sua operacionalização através da criação de áreas de proteção, cabendo a elas, por sua vez, não só a preservação das espécies, mas também de toda uma rede de relações, na qual é essencial a delimitação entre o propriamente humano em oposição ao propriamente natural.

O caminho traçado pela ecologia retoma de forma digressiva a idéia de paraíso e a de degradação, esta última imposta ao homem com a perda de seu pertencimento. Nessa lógica, a criação de áreas de proteção atualiza o paraíso perdido, incluindo-o como o possível de ser realizado, que passa a ser uma tarefa menos ecológica do que filosófico-teológica e política. Permite reconectar o humano à unidade natural (Mãe-Terra), à unidade divina (Deus, o paraíso) e, ainda e principalmente, à grande unidade política, mãe metafórica: o Estado.<sup>11</sup>

A importância das áreas de proteção está menos na biodiversidade que almeja preservar, que na semelhança que procura manter e na igualdade que pretende estabelecer pela defesa da unidade original: natureza ou Estado. Na perspectiva adotada, a finalidade da ecologia, expressa nas áreas de proteção, mais que preservar o vivo pela manutenção dos contínuos biológicos, é garantir a semelhança do vivo diante do modelo que o gerou.

Não interessa à ecologia – esta que une todos os sistemas vivos a uma unidade original – aquilo que se apre-

senta como ruído e que causa desvio no sistema natural. Tais dissonâncias devem ser obliteradas, recalçadas ou incorporadas para que o *continuum* biológico possa ser mantido inalterado. Para ela, cada área de proteção forma, em si mesma, uma unidade cuja distribuição racional no espaço geográfico permite a recomposição no sistema da unidade geradora: a natureza. Cada área apresenta parcialmente a natureza e a articulação de todas as áreas compõe um Sistema de Unidades que representa a totalidade da natureza. As áreas, enquanto cópias, são reinstauradas na imagem, no modelo: a Natureza. É o retorno da multiplicidade na natureza que, em seu movimento, afirma sua identidade com ela mesma.

A ecologia, portanto, mesmo quando afirma a diversidade da natureza, supõe uma única natureza, uma origem, um fundamento ou um modelo a partir do qual e para o qual cada elemento pode ser remetido, como um decalque ou prova da existência e verdade do modelo, entendido como unidade geradora. O problema, enfim, não é o tipo de modelo, mas a crença na existência de um modelo.

O aparecimento de uma ciência propriamente ecológica, no início do século XX, permitiu o predomínio da explicação científica sobre qualquer outra descrição, seja de ordem estética ou conceitual, conferindo, desta maneira, uma ênfase menor aos cenários de grande beleza, ainda que devam ser protegidos. A experiência puramente estética – em que estavam mergulhados tanto o transcendentalismo norte-americano quanto o romantismo europeu no século XIX – foi progressivamente eliminada em proveito de uma visão e metodologias pragmáticas, as quais, cada vez mais, se articularam não só à ecologia norte-americana como a todo o pensamento ecológico ocidental.

O progressivo domínio da ecologia, entendida como um braço da biologia – e de certa forma reduzida a ela – forneceu uma base científica muito mais objetiva e pragmática do que a história natural, a filosofia e a arte tinham até então oferecido.

Ao transformar a natureza em algo possível de ser objetivado, e portanto explicado como natureza-função, a ciência ecológica destituiu-a, ou assim pretendeu, de seu aspecto conceitual e estético, acreditando ser possível explicá-la a partir de suas regularidades objetivas. Forjaram-se os elementos que estruturaram um edifício jurídico-legal, com o objetivo de normatizar e disciplinar as relações entre o homem e uma natureza que o “circunda”, mas que não o inclui.<sup>12</sup>

As Unidades de Conservação representam o desdobramento mais elaborado e sofisticado desse saber tecnocientífico, cujo acontecimento é a afirmação da existência de uma única natureza: aquela que está destinada à preservação.

Essa concepção vem sendo progressivamente incorporada pelas ciências sociais, cujo papel tem sido o de identificar e nomear práticas humanas distintas, tornando-as visíveis e, desta forma, integrando-as ao discurso preservacionista, permitindo assim a seleção e o controle das ações humanas dentro e fora das áreas baseados no grau de “aptidão” que esses coletivos teriam para a manutenção da diversidade.<sup>13</sup>

Do ponto de vista de seu funcionamento, esse modelo gerado pela ciência ecológica e absorvido pelas ciências sociais é formado por modos de operação específicos sobre os lugares designados como áreas de proteção. O modelo está sempre impregnado do discurso normativo que o fixa, devendo haver uma concordância necessária entre o discurso da norma – o modelo científico, o domínio em que é gerado e a legislação que a formaliza – e as experiências descritas pelos indivíduos. Desse modo, a unificação das naturezas singulares por meio do modelo, não prescinde da unificação dos territórios através das leis.

É assim que o discurso jurídico-científico faz funcionar as relações entre todos os coletivos humanos e os não-humanos estabelecendo aquilo que é próprio de cada um e afirmando que a cada qual correspondem planos separados e opostos possíveis de serem concebidos um sem o outro.<sup>14</sup>

Em nosso modo de ver, essa é a “grande história” do modelo, de todos os modelos científicos: fazer crer que uma entidade estável e universal habita as profundezas do real, esperando vir a ser descoberta por alguns escolhidos; existe desde sempre, antes e para além de toda experiência, como medida de todas as coisas. Em suma, faz-se crer como a grande solução para os problemas, pois como uma entidade estável ela sempre se apresenta como lógica e funcional.

A grande história do modelo, e a própria idéia de modelo científico, oculta o processo de invenção envolto na criação das redes de interação. O que tal perspectiva encobre são as “pequenas” histórias, as micro-histórias, que surgem com as redes de interação e as compõem, “refazendo-as” ou simplesmente eliminando-as como resíduos, impropriedades, a cada formulação de novas regras científicas.

O modelo, supostamente estável, está ancorado em uma rede de elementos heterogêneos que mantêm a sua exis-

tência. São coletivos de coisas, indivíduos e tecnologias, cuja articulação, sempre singular, produz efeitos sobre essa rede para que ela se encontre em permanente redefinição.

Assim, os modos de operação formados pelas Unidades de Conservação, erigidos em modelo pela ciência ecológica nos anos 50, avançam, através das leis, sobre o corpo territorial. E o que nele se inscreve é reconhecido como sendo ditado pela própria realidade. É pela encarnação no território que a lei se faz crer e o modelo emerge como algo que “sempre foi” ou que “existe desde sempre” (Certeau, 1996:241).

Integrar naturezas, unificar territórios, traduz a eficácia desse trabalho de circulação, no qual singularidades produzidas são “refeitas” e transformadas numa única experiência compartilhável por todos os coletivos e indivíduos.

Definir o que é a natureza continua sendo o problema, pois ela jamais cansa de ser outras coisas, outras relações que escapam por entre a explicação científica. Se ela já não é mais as séries articuladas ou as medidas de proporção, também já não é a genealogia ou a filiação e passa a ser as populações que variam de um meio a outro ou num mesmo meio. Se o homem era antes o termo eminente da série, ele passa a ser um elemento inexorável do sistema, uma ligação num circuito extenso ou um fator de desequilíbrio na dinâmica de processos físicos e bioquímicos.

Portanto, a capacidade de gerar os fenômenos que a explicação científica propõe – o isomorfismo de qualquer modelo científico –, interessa-nos menos que o fato de o âmbito, onde emerge o modelo, não existir independentemente daquele(s) que o cria(m) e dos espaços relacionais nos quais “o criador” se realiza.

Esse caminho nos permite afirmar que os biólogos e/ou ecólogos constroem o seu contexto (a biologia da conservação) ao criar o modelo de Unidades de Conservação, que por sua vez especifica o seu domínio de validade ao mesmo tempo que estabelece quais as observações possíveis de serem feitas dentro dele. Se esse é o processo que define o domínio de referências em que o modelo é válido, nenhum dos elementos nele articulado – ou sua forma de articulação – pode ser dado de antemão ou considerado como absoluto ou universalmente válido.

De fato, tais ligações são tão contingentes e tão provisórias quanto as explicações científicas que as estabelecem, e o limite do modelo é dado justamente pelos elementos que ele é capaz de relacionar. Por outro lado, o modelo de Unidades de Conservação certifica a explicação científica que o cria, estabelecendo o fato científico

de sua criação (a biodiversidade) como a medida comum entre o mecanismo que a gera (o modelo de unidades de conservação) e o interesse dos biólogos, dos ecólogos, e de quantos coletivos tal medida puder articular.

É somente ao considerar o modelo como co-dependente de quem o cria e das tecnologias que o possibilitam, que se pode compreender o processo que – ao produzir os fatos e o sistema de interação no qual eles emergem –, estabelece um domínio para além do qual não só sua validade não é reconhecida como ele deixa de ser a medida da verdade da explicação científica que o constrói.<sup>15</sup>

É a apresentação da natureza como totalidade real e objetiva que se afirma na própria criação das unidades de conservação, constituindo-as como parte fundamental de uma “estratégia de conservação”, sobretudo porque elas testemunham a fragmentação do território político, dos ecossistemas, como um erro a ser corrigido.

As Unidades de Conservação são apresentações atuais da ciência como uma promessa de redenção possível. Afirmando a existência de uma única natureza: aquela que deve ser protegida; um real: aquele que fornece os fatos que sustentam a explicação científica; um mundo: formado pela identidade com essa promessa. Elas estabelecem assim uma natureza genérica contraposta a indivíduos genéricos que, separados das condições que os suportam, tornam-se “idéias”, objetos da explicação científica, a qual procura, para além deles, uma verdade, a única verdade, remetendo-os a um mundo, a uma natureza, de onde seriam originários.

Considerar a natureza como a Natureza é se conformar, no sentido mais forte deste termo, à integração máxima de todos os coletivos, reconhecer o modelo como o seu “tradutor”, considerando-o como algo descolado do ato de compor uma natureza, uma cultura, uma tradição. Existem os modelos, sua grande história, mas existem também suas derivas. Segui-las é seguir as micro-histórias, aquelas que jamais seguem os modelos.

#### NOTAS

E-mail da autora: heep@ig.com.br

Este artigo é resultante da dissertação de mestrado da autora (Godoy, 1999).

1. A Renascença americana corresponde ao período do Romantismo norte-americano, cujos fundamentos foram dados pelo transcendentalismo emersoniano, manifestando-se na literatura, na pintura, na fotografia, na filosofia e nas ciências. O que estava implicado nesse movimento era a certeza de que a natureza era um texto sagrado que se oferecia a interpretação. A potência da relação entre Deus e a Natureza evidencia-se pelas reflexões de Ralph Waldo Emerson, para quem a natureza é um agente onipotente “em torno do qual todos os atos humanos tornam-se satélites”. Nesse sentido, a arte deve ser um complemento da

natureza e o trabalho do artista a sua tradução fiel: ele não faz o que quer mas o que precisa ser feito. Emerson (1965) afirma que a natureza pinta a melhor parte dos quadros; esculpe a melhor parte das estátuas; constrói a melhor parte das casas; escreve a melhor parte dos poemas e fala a melhor parte das orações, porque ela é a lei e é dela a força dos atos humanos, porque a natureza é a mente universal: Deus.

A idéia de que na natureza estão inscritos os divinos propósitos, que nela está o destino manifesto e que, a pintura, a poesia e a fotografia, assim como a filosofia e a ciência, traduzem estes desígnios, fazia ecoar a concepção de Unidade – em Deus e na Nação, no indivíduo e no espaço geográfico –, de tal forma que o conceito de natureza e a idéia de um “caráter norte-americano” tornavam-se complementares. Essas questões foram abordadas em profundidade em Godoy (1999).

2. Em Olmstead (1998) encontramos o seguinte parágrafo: “The union of the deepest sublimity with the deepest beauty of nature, not in one feature or another, not in one part or one scene or another, not any landscape than can be framed by itself, but all around and wherever the visitor goes, constitutes the Yo Semite the greatest glory of nature.” Numa tradução livre: “A união da mais profunda grandiosidade com a mais profunda beleza da natureza, não em um aspecto ou em outro, não em uma parte da cena ou em outra, nem nenhuma paisagem que possa ser enquadrada por ela mesma, mas em todo o entorno e para onde quer que o visitante vá, constitui o Yo Semite como a maior glória da natureza.”

3. “Nature and Man shall be disjoint’d and diffused no more,/ The true Son of God shall absolutely fuse them”. A noção de cultivar, tal como é expressa por Emerson (1950) implica que ao revolver a terra, tomando-a como parte de um desígnio, o homem transformaria o inculto (disforme) em culto (forma). Cultivar é nesse sentido criar a cultura (a forma) a partir da natureza, modelando-a segundo o que havia sido determinado pela Providência.

4. A partir de 1870 articula-se, em torno da figura de Chauncey Wright, um grupo de filósofos conhecido como Clube Metafísico. Chauncey será o primeiro a defender uma filosofia cujos fundamentos não estavam nem na religião, como em Edwards, nem na intuição, como em Emerson, mas numa consideração desapassionada e imparcial dos fatos. Dessa forma, assim como na ciência, as idéias filosóficas deveriam estar sujeitas a verificação objetiva. As idéias de Chauncey buscavam uma articulação, até então inédita, entre a teoria evolucionista proposta por Darwin, quem conhecera em 1872, e a filosofia; propondo, assim, uma filosofia científica (ou positivista) que teve um grande impacto sobre os filósofos subsequentes. Abre-se o caminho para o chamado realismo pragmático (de Peirce, James e Dewey) e para o idealismo pragmático (de Royce e Santayana). A esse respeito ver Sthro (1968).

5. Em Langdorf (1872) encontra-se a seguinte orientação a respeito dos objetivos de Yellowstone: “It is not the desire of the Department that any attempt shall be made to beautify or adorn this reservation, but merely to preserve from injury or spoliation the timber, mineral deposits, and various curiosities of that region, so far as possible, in their natural condition.”

6. O Homestead Act criado em 1864 dá início a expansão legal da fronteira norte-americana em direção ao Oeste. A partir de 1874, ano da criação de Yellowstone, os grupos de pesquisa geológica — financiados pelo Estado — começam a sinalizar a falta de áreas agricultáveis, principalmente a nordeste. A partir de então desencadeia-se um conflito, com fortes colorações lobistas, entre os grupos ligados à pesquisa geológica, e aqueles com interesses na área, como os representantes da Transcontinental. Como coloca Smith (1978), apelava-se pela primeira vez a uma reformulação do programa de terras a partir de critérios racionais e científicos e não meramente especulativos.

7. Inventar a América, como afirma Emerson (1997:140), é realizar uma “conversão”, um giro sobre os próprios passos, reverter a direção, caminhar em direção a ela, a sua verdadeira substância, é morrer para renascer nesta nova América ainda inabordable que Emerson encontrou no Oeste. Trata-se, como coloca Thoreau, de “repovoar os bosques”. Repovoar a América é tanto tarefa da literatura, quanto da filosofia e da ciência.

8. Até meados do século XX, os critérios utilizados para a criação de Áreas Protegidas pouco tinham a ver com os conceitos desenvolvidos pela ecologia, embora tais áreas pudessem fazer ecoar os conceitos criados por ela. Foi preciso ligar a ecologia a outras ciências, criando outros conceitos, para que essas áreas pudessem ser articuladas de forma que cada uma passasse a ser um componente estrutural de um sistema cuja articulação, em termos práticos, estivesse sempre remetida a uma totalidade teórico-conceitual. Tal foi o efeito do conceito de ecossistema, tal é o efeito do conceito de biosfera. O conceito de ecossistema é definido por Arthur Tansley (The use and abuse of vegetational concepts and terms. Apud Deléage, 1993), que insiste fortemente no fato de que os ecossistemas não são dados brutos da natureza, mas o produto de uma criação mental que permite isolá-los, imaginando uma fronteira entre eles e o resto do universo. Já o

conceito de biosfera, foi definido por Vernadsky nos anos 20 o qual dedicou-lhe um livro, *La Biosphère* em 1926. Essa noção corresponde a uma conceitualização da vida terrestre concebida como uma totalidade. Já as primeiras tentativas aprofundadas de quantificação e de modelização matemática da dinâmica das comunidades de seres vivos irão concretizar-se no decorrer dos anos 20 com os físico-matemáticos Alfred J. Lotka e Vito Volterra (Deléage, 1993:102-103 e 170-186).

9. Essa discussão, em seus aspectos mais teóricos, é aprofundada por Eirado e Passos (1997).

10. O termo tecnologia é empregado aqui na acepção de François Laruelle, isto é, sendo simultaneamente a coisa (a força, a maquinaria, o material) e o saber da coisa. O que importa são as combinações que se efetivam. Tal conceito é apresentado em Laruelle (1998).

11. A idéia de conexão pode ser muito bem descrita pelo termo “pertencimento” da forma como Peter Sloterdijk utiliza-o: “como sinônimo de conservação das chances de vida” (Sloterdijk, 1999:74).

12. A descrição de uma natureza exterior ao coletivo humano não se dá, evidentemente, com o surgimento da ecologia. No entanto, é a partir dela, e mais especificamente a partir da ecologia aplicada, que passa a ser possível estabelecer áreas de proteção como sendo o lugar da natureza e não do homem. Tal separação implica uma separação entre o universo das ciências e dos coletivos, opondo planos que embora distintos não podem ser concebidos um sem o outro. Essa discussão e suas implicações são aprofundadas por Latour et alii (1998).

13. O problema dessa argumentação é que permanece presa aos referenciais utilizados pela biologia da conservação só que ancorados nos coletivos humanos em vez de não-humanos. Nesse sentido, tanto as ciências sociais quanto a ecologia afirmam a possibilidade de um argumento objetivo, dado pela experiência, remetendo-se sempre a um real ou a uma natureza que é representativamente racional, inegável e portanto universalmente válida. Como coloca Maturana et alii (1998), “este caminho implica que toda proposição explicativa encontrará sua validade, explícita ou implicitamente, em categorias últimas de validade, universais ou transcendentais, tais como a Realidade ou o Real, a Natureza, a Matéria, a Energia, a Consciência ou a Humanidade”.

14. O modelo científico que a biologia da conservação e a ecologia de modo geral se utilizam está baseado em formulações matemáticas, o que implica na recusa de qualquer formulação, na esfera da lógica expressa pela figura do paradoxo que fere o postulado, segundo o qual as afirmações sobre algo não devem ser elementos constituintes deste algo. Assim, os coletivos humanos só podem ser considerados se permanecerem separados da natureza. Sua inclusão pressupõe aceitação do paradoxo e, portanto, a aceitação da existência de algo puramente indeterminado. Para aprofundar mais essa discussão sugerimos ver Eirado e Passos (1997), e Maturana e Varela (1997).

15. Para um maior aprofundamento das questões relativas à ciência e aos domínios explicativos que ela gera, sugerimos a leitura de Maturana et alii (1998); Stengers (1989); e Latour (1987 e 1998).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano*. Petrópolis, Vozes, 1996.
- DELÉAGE, J.P. *História da ecologia: uma ciência do homem e da natureza*. Lisboa, Pub. Dom Quixote, 1993.
- EIRADO, E. e PASSOS, A. *Notas sobre a relação entre autonomia e virtualidade*. Simpósio Internacional sobre autopoiesis. Belo Horizonte, 1997.
- EMERSON, R.W. “Experiência”. In: Stanley Cavell. *Esta América nova, ainda inabordable*. São Paulo, Ed.34, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Nature.” In: ATKINSON, BROOKS (ed.). *The complete essays and others writings of Ralph Waldo Emerson*. Nova York, The Modern Library, 1950.
- \_\_\_\_\_. “Thoughts on art”. In: MCCOURBREY, J.W. *American art: 1700-1960 (source and documents)*. Nova Jersey, Prentice Hall, 1965.
- GODOY, A. “Da imensidão selvagem às áreas protegidas: inventando naturezas, criando lugares”. Dissertação de mestrado. São Paulo, PUC, jun. 1999.
- LANGDORF, N. P. “Letter from the Secretary of the Interior”. Library of Congress, 1998, originalmente apresentado na 42d Congress, 3d session, 1872 ([www.lcweb.loc.gov](http://www.lcweb.loc.gov)).



- LARUELLE, F. "Para o conceito de 'não-tecnologia'". In: ARAUJO, H. (org.). *Tecnociência e cultura*. São Paulo, Estação Liberdade, 1998.
- LATOUR, B. *Science and action*. Londres, Un. Press, 1987.
- LATOUR, B. et alii "Crise do meio ambiente: desafios às ciências humanas". In: ARAUJO, H. (org.). *Tecnociência e cultura*. São Paulo, Estação Liberdade, 1998.
- MATURANA, H.; MAGRO, C.; GRACIANO, M. e VAZ, N. (orgs.). *A ontologia da realidade*. Belo Horizonte, UFMG, 1998.
- MATURANA, H. e VARELA, F. *De máquinas e seres vivos: autopoiese – a organização do vivo*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1997.
- OLMESTEAD, F.L. "Draft of preliminary report upon the Yosemite and the big tree grove". Frederick Law Olmstead Papers, Manuscript Division, Library of Congress, 1998, publicado originalmente por United States Sanitary Comission, 1864 ([www.lcweb.loc.gov](http://www.lcweb.loc.gov)).
- SLOTERDIJK, P. *No mesmo barco – Ensaio sobre a hiperpolítica*. São Paulo, Estação Liberdade, 1999.
- SMITH, H.N. *Virgin Land: the american west as symbol and myth*. Mass., Harvard; Un. Press, 1978.
- STENGERS, I. *Quem tem medo da ciência*. São Paulo, Siciliano, 1989.
- STHRO, G. *A filosofia norte-americana*. São Paulo, Cultrix, 1968.

---

# METRÓPOLE SUSTENTÁVEL?

## Não é uma questão urbana

YOSHIYA NAKAGAWARA FERREIRA

*Professora de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Estadual de Londrina*

---

*Resumo:* As raízes culturais e o processo capitalista no mundo contemporâneo desenharam a atual configuração socioespacial. A degradação da qualidade ambiental exige novas posturas éticas, fundadas em uma ética do futuro. O atual quadro da problemática ambiental deve ser pensado, assim, na relação com a condição cultural e o desenvolvimento sustentável.

*Palavras-chave:* metrópole; meio ambiente; cultura e ética; sustentabilidade; educação ambiental.

---

A vida humana na face da terra tem sido transgredida em todos os níveis e formas, desde as últimas décadas do século XX. As aceleradas transformações socioeconômicas e culturais, que afetam nosso planeta, têm rompido com todos os padrões e comportamentos éticos. A perplexidade constante tem dificultado até a compreensão das contradições e fenômenos nunca antes imaginados. O desdobramento dessas mudanças ocorre em todos os níveis e para quase todos os habitantes da terra, indistintamente.

O homem metropolitano, premido pelo exíguo e poluído espaço, que sempre é dos outros, pelo limitado tempo que é obrigado a viver, pelo sonho que não é mais colorido, pela velocidade dos acontecimentos e pela irreversibilidade sentida e vivida no cotidiano, certamente, se sente mais impotente, mais amargo e menos criativo.

Entender uma metrópole brasileira pode guardar algumas semelhanças com as metrópoles latino-americanas, porém, as identificações com as metrópoles norte-americanas, européias ou japonesas tomam outra dimensão, assim como os desdobramentos socioespaciais guardam diferentes relações, principalmente no que se refere às formas de uso do solo, à composição e renda da população e às infra-estruturas coletivas disponíveis para a população. Certamente, decifrar ou entender a metrópole brasileira contemporânea não é a mesma coisa que compreender uma metrópole em um outro contexto sociopolítico. Um outro

fator que pode influir diz respeito à questão da gênese, evolução e processo migratório para as regiões metropolitanas. No caso latino-americano, embora dentro do mesmo processo capitalista do sistema-mundo, a importância das transformações do mundo agrário (Brumer e Santos, 1997; Martine, 1987; Nakagawara, 1981) assume um papel fundamental na análise do viver metropolitano.

A atual crise da macroestrutura tem influências poderosas tanto a nível territorial como em termos social, político ou cultural. Assim, a crise do capitalismo hoje possui desdobramentos territoriais em vários níveis, que se refletem em todos os setores de atividade e no cotidiano das pessoas. Historicamente, há vários exemplos que podem ser citados, como a crise religiosa do renascimento, que implicou uma crise dos valores morais e estéticos, significando uma ruptura essencial com a visão de mundo humanista-renascentista.<sup>1</sup>

No território brasileiro, ocorreram grandes transformações agrícolas e agrárias nas décadas de 60 e 70 que afetaram a relação entre uso e posse da terra. A “modernização agrícola”, favorecendo as culturas destinadas à exportação e às agroindústrias, como trigo, soja, cana-de-açúcar e milho, estimulou a concentração fundiária e o aumento na utilização de maquinários agrícolas, influenciando fortemente nas relações de trabalho. Quase 30 milhões de pessoas deixaram o campo entre 1960 e 1980, acelerando o processo de urbanização e “inchando” metrópo-

les e cidades de tamanho médio entre 100 a 500 mil habitantes.<sup>2</sup>

Entretanto, a geração de empregos nas cidades, tanto nas indústrias como nos setores de serviços, foi insuficiente para absorver essa massa demográfica, mais a população ativa que crescia sempre de forma avassaladora. Sendo a metrópole uma grande receptora, pode-se supor a desordem crescente que se estabelece, não só pela dificuldade do poder público no acompanhamento do crescimento das periferias, mas principalmente pela complexidade relacionada aos alojamentos e condições de trabalho, no processo de exclusão social cada vez mais expressivo no mundo capitalista. A dita “modernização agrícola” tem o seu reverso na “modernização conservadora”, expressão já consagrada nas análises sociais e econômicas. No ambiente urbano, o mundo rural e o mundo urbano convivem lado a lado, superpondo-se, anulando-se, complementando-se, criando urgências nunca entendidas pelos administradores públicos, e o homem recém-migrado vai perdendo a sua identidade, agora, membro cada vez mais temporário do *locus* urbano. O lugar, tão importante para a experiência humana, torna-se apenas uma estratégia para viver o hoje, nunca o amanhã.<sup>3</sup>

Estabelecem-se, assim, na natureza estrutural dos conflitos urbanos, mais conflitos sociais, com grandes dimensões espaciais. O agigantamento das metrópoles passa a interessar aos estudiosos e aos governantes. Como entendê-la? Como ordená-la?

Nas academias e nas instituições públicas ou privadas muito se tem escrito sobre as metrópoles, assim como exercícios de elocubrações estatísticas também recheiam a historiografia metropolitana. O homem metropolitano, este ser manipulável e manipulado pelo processo capitalista e pelas circunstâncias determinadas historicamente, segue o seu estreito caminho sem ter tempo de refletir qual é o melhor rumo.

Este artigo, não traz nenhum embate teórico ou metodológico, pois são sempre muitas as contribuições nesse sentido, principalmente na temática urbana. Entretanto, aliando-se à consciência ético-ambiental iniciada a partir da ameaça de hecatombe nuclear global, pretende-se fazer aqui uma abordagem mais cultural.

Hoje, são sentidos os efeitos trágicos dos agrotóxicos, da perda da biodiversidade, da extinção das espécies, da degradação ambiental e da perda da qualidade de vida. Estamos em crise permanente. Nas metrópoles, já não se permite pensar em descansar em uma praça, nem durante o dia. Nos ônibus e metrô, há o risco de agressões, assal-

tos e medo permanente. As crianças não podem mais brincar nas ruas, os adultos não têm nem o direito de sonhar com um bom trabalho e os velhos não possuem mais espaço nas *urbi*. Afinal, são velhos... Somos uma civilização do lixo – do doméstico ao atômico. Há 50 anos, seria uma ficção hilariante pensar que o homem não saberia como se desfazer do lixo produzido por ele mesmo. Colocá-lo no navio, qual fantasma errando pelo mundo, sem lugar para o seu destino, entre outras “curiosidades” absurdas.

Desejamos isso? Buscamos isso?

Além dos absurdos – e é preciso que se diga, que se escreva, porque o homem está ficando cada vez mais surdo, mais indiferente ao seu próximo –, tem-se uma crise/mudança que se avoluma hoje: a dos grandes sistemas explicativos (científicos e filosóficos) de mundo, englobando crise do “capitalismo” (a crise socioambiental é a maior crise do que se pode chamar de “capitalismo” e põe o modelo econômico atual em xeque), crise das relações humanas dentro do mundo do trabalho e no mercado, da família patriarcal, das culturas locais diante da globalização, dos ideários comunistas, de todos os ramos de conhecimento, crise de identidade, crise da velocidade e fragmentação das redes de linguagem e discursos (Pelizzoli, 1999:94-ss.).

Problemas ambientais, hoje, são nossos problemas socioambientais. Fatalmente, onde quer que o homem esteja, numa aldeia montanhosa, longe da civilização, ou “espremido” nos trens dos subúrbios, todos serão mais ou menos afetados. Para o filósofo e ecólogo Pelizzoli (1999), o conceito-chave para a superação está no *desenvolvimento sustentável*. Este conceito deve ser levado às últimas consequências. Além disso, “o novo modelo desejado só se efetivaria quando do revolvimento e reversão de toda uma estrutura institucional política e pública, empresarial, estilos de socialização obsoletos, e na base de uma ética, a florescer dentro de um processo de reestruturação socioeconômica mais equilibrado e justo, permeado sempre pelo caráter da educação (ambiental) para a cidadania”. Essa seria a ética do futuro: trabalhar pensando no “sujeito-comunidade” (Pelizzoli, 1999:98).

Que ética permeou-nos até aqui?

Uma ética antropocêntrica (Pelizzoli, 1999:138), que é legitimadora de um contrato social excludente – homem x homem, todos os homens x natureza. Nesta ética – a educação centrou-se no *habitus* e potencialização desses valores – têm-se como pano de fundo a autonomia e o poder de um pseudo-sujeito evadido do seu ambiente – origina-

dos num escopo individualizado, não-integrado, que se mescla a uma prática de conhecimento objetivo. Em poucas palavras, o homem estaria construindo a sua emancipação às custas da depleção da natureza e do outro.

Na análise de Hans Jonas (apud Giacóia Júnior, 2000:197), nas características tradicionais, “Ética tinha a ver com o aqui e agora, com ocasiões, tais como se estabelecem entre os homens, com as típicas situações recorrentes da vida privada e pública. O homem bom era aquele que enfrentava essas ocasiões com virtude e sabedoria, que cultivava em si mesmo a capacidade para tanto e se conformava com o desconhecido.

As novas dimensões da responsabilidade terão que ser fundamentadas em outras bases. Nessa perspectiva, a ética do futuro, proposta por Pelizzoli, fundamenta-se numa “virada ética e ecológica, que deve estar na base de toda discussão ambiental e da produção de conhecimento e pesquisa sérios. Esta é uma guinada teórica que advoga um caráter integrador e mais biocêntrico, que põe os valores da manutenção da vida e a integridade humana planetária na base da questão” (Pelizzoli, 1999:97-ss.).

Por que é difícil essa tarefa? Talvez porque a noção de antiambiental (Grun apud Pelizzoli, 1999:141-ss.) recheia o nosso cotidiano com ideais e pressupostos que permearam a educação convencional, conforme exemplos sintéticos:

- tornar-se humano é distinguir-se o mais possível da natureza – enquanto esta é selvagem –, do primitivo;
- dominar a natureza exterior para, através disso, libertar-se a si mesmo;
- sistematizar todo o saber, já positivamente abrangente, na forma enciclopédica, colocando-o à mão do pesquisador;
- predominância excessiva da temática metodológica em detrimento ao sentido e contextos;
- inquirir a natureza, obrigando-nos a dar respostas (como em Bacon);
- “código curricular” cienticista, reducionista e deslocado; expulsão de tudo o que não é “científico”;
- pragmatismo, individualismo e competição exacerbados;
- educação – questão apenas entre o indivíduo e a aprendizagem, instrumentalizar;
- afirmação da objetividade do conhecimento implicando reducionismo;
- modelo explicativo de mundo – causal-mecânico e químico-matemático;

- recalque dos saberes locais, sabedorias, tradições; afã pelo novo tecnológico e desprezo pelo antigo. História como presente puro;

- educação objetificadora – legitimação do paradigma industrialista do capitalismo;

- educação – mão-de-obra para o mercado. Defesa das condições de produção e reprodução da lógica do capital;

- educação – desenvolver a essência “humana” em suas potencialidades, mas com uma concepção problemática do que seja o “humano”. Ideal: autonomia individual, mas dentro da ordem vigente;

- história como mera historiografia, sem dinâmica e imbricação contextual e política.

Uma outra vertente que importante e fundamental para tentar reverter o atual quadro geral da problemática ambiental poderia estar embasada na *nossa condição cultural*. Mesmo a questão do desenvolvimento sustentável, que seria um dos caminhos para a superação de muitos problemas hoje enfrentados, se assenta no nosso comportamento cultural.

Não há necessidade de apresentar aqui as discussões sobre o que se entende por cultura, o que fugiria do objetivo deste artigo, mas são abordados alguns conceitos mais difundidos.

Um dos teóricos da área, Ortiz (1997), argumenta que cultura e espaço encontravam-se intimamente articulados a um território fisicamente demarcado, e cada cultura possuiria fronteiras que lhes são próprias, embora a sua dimensão pudesse variar. Entretanto, segundo o autor, a globalização das sociedades e a mundialização da cultura rompem com essa integridade espacial, tornando cada vez mais difícil discernir os limites de cada povo ou cultura. Assim, a mundialização da cultura traz em seu bojo uma territorialidade que não mais se vincula ao entorno físico.

Sachs (2000), um especialista em problemas ambientais, coloca a cultura como mediadora entre a sociedade e a natureza. Cultura, segundo suas palavras, é um conjunto de valores, dos usos e das instituições, profundamente ligado a postulados éticos. Por outro lado, também está articulado com uma outra variável extremamente importante neste jogo de harmonização do social, do ecológico e do econômico, que é o estilo de vida.

Um outro estudioso da cultura, Featherstone (1997), registra que “existe uma crise cultural”, sendo necessário um “diagnóstico do nosso tempo”, pois o processo de globalização não produziu a uniformidade cultural; ao contrário, nos tornou mais conscientes de novos níveis de

diversidade e das muitas facetas da cultura. O autor adverte que o processo de globalização nem sempre leva as pessoas a uma sensibilidade maior quanto às diferenças culturais. Ele assinala a existência de uma cultura global: um conjunto de práticas, conhecimentos, convenções e estilos de vida que se desenvolveram de modo a se tornar cada vez mais independentes dos Estados-Nação.

No relatório sobre cultura e desenvolvimento organizado por uma comissão mundial da Unesco (Cuéllar, 1997), há uma síntese sobre o conceito de desenvolvimento relacionado à cultura: o desenvolvimento divorciado de seu contexto humano e cultural não é mais do que um crescimento sem alma. O desenvolvimento econômico, em sua plena realização, constitui parte da cultura de um povo. Essa idéia, contudo, não é comumente aceita. A visão convencional trata a cultura como fator catalisador ou como obstáculo ao desenvolvimento econômico, o que conduz à necessidade de levar “em consideração os fatores culturais do desenvolvimento”. Todavia, a tese contida nesse relatório é a de que o desenvolvimento compreende não apenas o acesso a bens e serviços, mas também a possibilidade de escolher um estilo de coexistência satisfatório, pleno e agradável, ou seja, o desabrochar da existência humana em suas várias formas.

O propósito desse relatório foi mostrar como a cultura forja todo nosso pensamento, nossa imaginação e nosso comportamento. Ela é, ao mesmo tempo, o veículo da transmissão do comportamento social e uma fonte dinâmica de transformação, de criatividade, de liberdade e do despertar de oportunidades de inovação. Para grupos, tanto para sociedades, cultura representa energia, inspiração, autonomia e capacitação, conhecimento e consciência da diversidade. Se a diversidade cultural está “atrás de nós, ao nosso redor e à nossa frente”, como afirma Claude Lévi-Strauss, deve-se aprender a conduzi-la não ao conflito de culturas, mas à coexistência frutífera e à harmonia intelectual.

Conforme a síntese do relatório, tem-se um longo caminho pela frente. Ainda não aprendemos a respeitar plenamente o outro, a partilhar e a trabalhar em conjunto. Vivemos um período verdadeiramente excepcional da história, em que existem soluções também excepcionais. O mundo, tal como o conhecemos, com todos os seus relacionamentos e interações que tomamos como certos, está passando por profunda reavaliação e reconstrução. São necessárias, nesse contexto, a imaginação, a inovação, a visão ampla e a criatividade. Novas parcerias internacionais e formas de interação constituem um ingrediente es-

sencial para a criatividade na solução dos problemas. Trata-se de uma qualidade que requer a disposição de lidar abertamente com questões difíceis, em vez de se ater a soluções convencionais. Isso exige mente e coração abertos, prontidão em buscar novas definições, capacidade de conciliar antigas oposições e de formular mentalmente novos tipos de mapas. Em última instância, será uma atitude honesta de introspecção que conduzirá à compreensão da experiência do outro, o que levará a um futuro no qual a busca da liberdade individual estará ligada de forma harmônica à necessidade de bem-estar coletivo, no qual nossas prioridades incluirão a empatia e o respeito pelo largo espectro das diferenças humanas.

O antropólogo Laraia (1999) faz um histórico referente ao desenvolvimento do conceito de cultura, a partir das manifestações iluministas até os autores modernos e demonstra como a cultura influencia o comportamento local e diversifica a humanidade.

Na premissa de que a ética e a formação cultural influem na conformação ambiental, modificando as relações socioespaciais, é necessário que se acredite na possibilidade de um *desenvolvimento sustentável* e, como Santos (2000) registrou: “não disparem sobre o utopista”.

É importante ter em mente os principais conceitos já sistematizados e difundidos sobre desenvolvimento sustentável. No relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (Cuéllar, 1997), há conceitos amplos e alguns específicos sobre o desenvolvimento sustentável, aqui resumidos.

O desenvolvimento sustentável passou a significar  *muito mais do que a conservação intacta do capital físico* que produz um fluxo de renda. A conservação, a substituição e o crescimento do volume de capital, tanto físico quanto humano, constituem, sem dúvida, um aspecto da sustentabilidade. O desgaste físico, a obsolescência técnica e a depreciação do capital humano têm de ser considerados.

Em segundo lugar, *o capital físico – e não somente o humano – tem de ser conservado*. O conhecimento técnico, gerencial e administrativo, e sua disseminação por meio da educação podem substituir o capital físico e ambiental – ou servir-lhe de complemento. A esperança da sustentabilidade repousa sobre a capacidade de inovação e a criatividade humanas, que substituem recursos não-renováveis por outros artificiais.

Um terceiro aspecto é *a conservação das condições ambientais para a composição do bem-estar*. Os resultados – e não os meios – devem ser sustentados, a não ser que os recursos ambientais que servem como matéria-pri-

ma sejam valorizados por si próprios, como a floresta tropical amazônica, o Parque Nacional Tassili Najjer, na Argélia, os Meteora, na Grécia, ou o Parque Nacional Yosemite, nos Estados Unidos. Isso tem duas implicações distintas: primeiro, evitar a poluição das águas, do ar e da terra, dos quais dependem nossas vidas e nosso trabalho; segundo, evitar a exaustão dos recursos renováveis, essenciais à produção, enquanto uma substituição adequada não está disponível. Isso pode significar o aumento desses recursos ambientais, o que depende, mais uma vez, do crescimento populacional, da tecnologia, das preferências, e assim por diante. Da mesma forma que ocorre com os recursos não-renováveis, deve-se investir em produtos de substituição, visando conservar a base produtiva para a sustentação do bem-estar.

Existe ainda um aspecto da sustentabilidade: a *adaptabilidade*. O sistema deve ser capaz de se ajustar aos choques e às crises, de ser suficientemente flexível e diversificado em relação aos recursos (incluindo a diversidade biológica) e às práticas (incluindo as perspectivas de conhecimento), a fim de se preservar das incertezas do futuro.

O quinto aspecto consiste em *evitar a oneração das gerações futuras* com dívidas internas e externas. Embora para todo o passivo de um devedor corresponda o ativo equivalente de um credor, isso não significa que o ônus líquido da dívida seja zero. O peso dos impostos e os juros auferidos têm efeitos importantes sobre o incentivo ao trabalho e a propensão a poupar e a assumir riscos, sem falar do impacto distributivo.

O sexto aspecto do desenvolvimento sustentável é a *sustentabilidade fiscal, administrativa e política*. Uma política deve ser crível e aceitável para os cidadãos, de forma a obter consentimento suficiente para sua implementação. O aparato administrativo deve estar apto a conduzir as reformas de modo continuado, com renda disponível para enfrentar as necessidades dos dispêndios públicos. A paz internacional e a segurança local constituem dimensões importantes da sustentabilidade.

Um sétimo aspecto é a capacidade de *habilitar os cidadãos* dos países em desenvolvimento para a condução de projetos, permitindo a retirada de especialistas estrangeiros sem que o sucesso das atividades seja afetado. Isso implica o treinamento de agentes locais e o apoio à criação de capacidade tecnológica, empresarial e administrativa local.

Por último, há um aspecto cultural pouco enfatizado, mas muito importante. Segundo o Relatório, é um equívoco tratar a cultura meramente como um instrumento da

sustentação de alguma outra coisa, tal como o desenvolvimento econômico, ou como se ela fosse algo estático. Sublinham-se o seu papel constitutivo e a sua importância como objetivo em si, o que engloba o próprio desenvolvimento. Em ambos os aspectos, as avaliações e as atividades culturais podem ser vistas em termos de *sustentabilidade cultural*. Os componentes de valor de qualquer cultura em mutação não devem ser afetados por demandas conflitantes.

*A sustentabilidade é, portanto, um problema multidimensional*, que exige um comportamento responsável para com as gerações futuras – mas não a expensas das gerações contemporâneas –, apesar do fato de que aquelas gerações não votam nem podem exercer pressões sobre os formuladores de políticas.

A noção de sustentabilidade levanta, portanto, a questão de como a própria natureza é concebida – e, conseqüentemente, dos valores culturais que condicionam o relacionamento da sociedade com a natureza. Neste particular, o raciocínio anteriormente desenvolvido sobre ética e cultura pode indicar alguns rumos ou alternativas.

Não há conclusão a ser apresentada, apenas a sensibilização que se pretendeu colocar em palavras e, invocando a responsabilidade inadiável e irrevogável do papel do educador, a conscientização da quase barbárie social e ambiental do mundo contemporâneo, sem pensar nas gerações futuras. Porém, emprestando o termo de Pelizzoli (1999), “não sejamos os profetas da desesperança que não fazem mais do que legitimar o desespero, aumentar o pânico narcísico, e valerem-se hipocritamente da situação”.

#### NOTAS

E-mail da autora: yoshiya@ldnet.com.br

1. Falcon (2000) faz uma análise aprofundada do assunto, tendo por hipótese que a natureza da crise residia, principalmente, na profunda oposição, já então evidente, entre duas visões de mundo na vida social, intelectual e mental da época, com suas respectivas posturas sociais distintas: uma, cristã, ou católico-feudal; a outra, humanista-renascentista, ou moderna, isto é, uma visão de mundo essencialmente providencialista e transcendente, em face de outra que, ao menos tendencialmente, se movia no sentido da imanência e afirmava uma atitude voluntarista por excelência.

2. Há inúmeras contribuições de economistas, geógrafos e sociólogos que já analisaram essa temática em publicações largamente difundidas, dispensando-se citações maçantes.

3. A leitura da obra de Castells (1999) dá a dimensão da complexidade.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUMER, A. e SANTOS, J.V.T. dos. “Tensões agrícolas e agrárias na transição democrática brasileira”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade. v.11, n.2, abr.-jun. 1997.

- CASTELLS, M. *O poder da identidade*. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.2). São Paulo, Paz e Terra, 1999 (Tradução Klaus Brandini Gerhardt).
- CUÉLLAR, J.P. (org.). “Nossa diversidade criadora”. *Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento*. Campinas, Papirus/Brasília, Unesco, 1997.
- FALCON, F.J.C. “A crise dos valores morais, religiosos e artísticos”. In: RODRIGUES, A.E.M. e FALCON, F.J.C. (orgs.). *Tempos Modernos – ensaios de história cultural*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2000.
- FEATHERSTONE, M. *O desmanche da cultura: globalização, pós-modernismo e identidade*. São Paulo, Studio Nobel/Sesc, 1997 (Tradução Carlos Eugênio M. de Moura).
- GIACÓIA JR., O. “Hans Jonas: o princípio responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica”. In: OLIVEIRA, M.A. (org.). *Correntes fundamentais da ética contemporânea*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- LARAIA, R. de B. *Cultura: um conceito antropológico*. 12ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.
- MARTINE, G. “Efeitos esperados e imprevistos da modernização agrícola no Brasil”. In: MARTINE, G. e GARCIA, R.C. (orgs.). *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo, Caetés, 1987.
- NAKAGAWARA, Y. “Questões agrárias e urbanas – o caso norte-paranaense”. *Revista Terra e Cultura*. Londrina, Cesulon, v.1, n.1, 1981, p.94-115.
- ORTIZ, R. “Mundialização, cultura e política”. In: DOWBOR, L. et alii (orgs.). *Desafios da globalização*. 2ª ed. Petrópolis, Vozes, 1997.
- PELIZZOLI, M.L. *A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI*. Petrópolis, Vozes, 1999.
- SACHS, I. “Sociedade, cultura e meio ambiente”. *Mundo & Vida – Alternativas em estudos ambientais*. Niterói, ano I, v.1, 2000, p.7-13.
- SANTOS, B. de S. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo, Cortez, v.1, 2000.