

DE QUEM É O ESPAÇO? ESTADO X SOCIEDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS*

William Rosa Alves**

"O estado tem sido estudado como uma coisa em si". (Norberto Bobbio)

(Re)produção e gestão do espaço das cidades no Brasil: Estado X Sociedade?

O acirramento das desigualdades nas condições de vida dos brasileiros e o crescimento da proporção dos que moram nas cidades - que atinge atualmente mais de 3/4 - coloca a necessidade da discussão sobre a produção do espaço urbano no Brasil, sobretudo em um momento em que nos defrontamos com definições fundamentais para nossas formas de organização social: a escolha do sistema de governo e a revisão constitucional, ainda em 93.

Neste contexto, o papel do Estado tem sido objeto privilegiado das discussões recentes sobre a trajetória e as alternativas para a sociedade brasileira. A polarização entre os "neoliberais" e os "intervencionistas" tem aparecido fartamente na mídia brasileira. No entanto, torna-se necessário avançar para além desta disputa que, para a maioria despossuída - que em geral não é nem tem sido empresário nem governante - é inócua, pois este Estado produzido na trajetória brasileira tem servido de instrumento para a exclusão desta maioria, via submissão a um grupo de interesses restritos dos grupos hegemônicos. Ou seja, a opção pelo mercado já foi feita, o que pode ser constatado mediante inclusive uma leitura do processo de (re)produção e gestão do espaço das cidades brasileiras.

Um exemplo recente e concreto desta tradição em optar pelos interesses das minorias dominantes pode ser visto na rejeição à Proposta Popular de Emenda ao Projeto da Constituição de 1988 - Emenda Sobre "Reforma Urbana". A intenção principal dos cidadãos e entidades populares era propiciar o acesso à terra urbana à maioria, o que significaria pelo menos relativizar as

* Texto originalmente produzido para discussão na Disciplina "História: Estado e Sociedade no Brasil", 2º sem./1992, Mestrado em Geografia/FCT/UNESP-Pres. Prudente.

** Representante da AGB-Seção Belo Horizonte no Fórum Permanente de Entidades pela Reforma Urbana de Belo Horizonte; Coordenador da Comissão Nacional de Assuntos Urbanos da AGB e Mestrando em Geografia na FCT UNESP - Campus de Presidente Prudente.

leis de um mercado extremamente monopolizado sobretudo pelos próprios instrumentos governamentais vigentes desde a época da Fundação da Casa Popular, passando pelo Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação e seus desdobramentos e efeitos: por exemplo o déficit habitacional atual, estimado em 15 milhões de unidades. Pretendeu-se avançar rumo à oportunidade do acesso à moradia digna ser estendido a todos os cidadãos brasileiros, através do reconhecimento de que "o direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade" (VÁRIAS ENTIDADES, 1988).

Contrária ao conjunto de Entidades Populares, a maioria dos Parlamentares Constituintes optou por resgatar o Plano Diretor - muito em voga durante os governos militares - como o instrumento básico da Política urbana dos municípios com mais de 20.000 habitantes. O que significa desta intervenção? Mais especificamente, quais princípios de gestão do espaço podem emergir do debate e se efetivar na prática regulada na Legislação Urbanística dentro do Estado e para a sociedade?

Ou seja, o Plano Diretor, enquanto instrumento Legislativo apontaria para qual tendência de gestão social do espaço: a manutenção da soberania das relações monopolistas de mercado - fundamentada na preponderância do direito de propriedade sobre até mesmo as garantias dispostas na Constituição Federal em vigor - ou o início da reversão nos princípios de tratamento e resolução dos chamados problemas urbanos, como proposto pelas Entidades Populares?

A vaguidade das disposições presentes na Constituição em vigor coloca a possibilidade de processos de elaboração e tramitação de Plano Diretor que apontem para tendências opostas e até mesmo antagônicas (BRASIL, 1988).

A avaliação comparativa desses processos de elaboração/definição de Plano Diretor com enfoque na leitura e propostas de gestão do espaço pode indicar algumas possibilidades sobre o papel do Estado no cumprimento daquilo que pode ser considerado minimamente basilar/consensual na (re)produção do espaço urbano: os instrumentos regulamentares que no seu conjunto são conhecidos como Legislação Urbanística (ALVES, inéd.:1).

Belo Horizonte e São Paulo: crises e propostas de Plano Diretor

Assim como tantas outras cidades brasileiras, em Belo Horizonte tem vigorado uma perversa desigualdade em termos de acesso à terra, além de diversos outros problemas resultantes de uma determinada tradição em políticas urbanas/produção do espaço. Por exemplo, atualmente existem 600.000

favelados no município, enquanto o número de moradores de aluguel ou "de favor" é desconhecido, mas não é inferior a 250.000 pessoas; mas ao mesmo tempo há nada menos que 130.000 lotes vagos no município, informa BELO HORIZONTE (1989).

Em São Paulo, os números sobre esta realidade são maiores, e a qualidade das condições de vida para a maioria é semelhantemente perversa, pois

"70% da população de São Paulo vive hoje na cidade 'clandestina': 1 milhão de favelados, 3 milhões morando nos cortiços, 2 milhões nos loteamentos clandestinos e 1,7 milhão composto por proprietários e moradores de 150 mil imóveis irregulares (sem alvará de construção), totalizando 7,7 milhões de pessoas" (SILVA, 1990:33).

"Hoje, os terrenos vazios representam, em São Paulo, 26,1% do total da área líquida urbanizável, ou seja, descontando-se ruas, parques, aeroportos etc." (SILVA, 1990:39, nota 13).

Assim como todos os Governos Municipais de cidades com mais de 20.000 habitantes, os de Belo Horizonte e São Paulo, na gestão 1988-92, tiveram a oportunidade de delinear uma política urbana municipal a partir das prerrogativas da Constituição Federal de 1988. Além das Leis Orgânicas Municipais - as "Constituições dos Municípios" -, ela estabelece no art. 182 que "o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana" e "é obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes" (BRASIL, 1988).

O governo da prefeitura mineira reproduziu a lógica das políticas anteriores ao estabelecer como categorias básicas de diferenciação espacial as já existentes na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1979: residencial, industrial, comercial, setores especiais - estes incluem favelas, áreas verdes e terrenos públicos etc. Assim, mapeou "a priori" uma espacialidade que induz e incentiva a separação entre espaço de moradia e de trabalho e, portanto, se presta à apropriação segundo as corporações econômicas, que buscam centralidades vantajosas por concentrarem infra-estrutura e serviços públicos. A partir destes pressupostos, os problemas urbanos foram interpretados como resultantes da inadequação da população à infra-estrutura urbana já existente. Daí o exaustivo estudo demográfico, ênfase necessária à tese do "excesso populacional" da cidade.

A proposta resultante deste discurso oficial, portanto, é a "da distribuição adequada das atividades e da população", como critica COSTA (inéd.:5). Ou seja, a infra-estrutura e os benefícios urbanos existentes, em que pese a possibilidade de serem suficientes mediante um processo de redistribuição da riqueza da e na cidade, seriam destinados apenas às parcelas

mais "aptas e capazes" para o seu usufruto. O (ab)uso do solo proposto apontava para a manutenção dos princípios já vigentes, que geraram até então o cenário demonstrado através dos dados acima.

Quem paga, leva. Quem não pode, fica com o que sobra: a periferia metropolitana, entendida não apenas em sua localização topológica - definida de acordo com a divisão municipal da Região Metropolitana -, mas sobretudo considerada a distância - social - entre moradia e local de trabalho e meios de consumo coletivo. Assim, os governantes da capital mineira procuraram evitar ao máximo a participação das diversas parcelas da sociedade, sobretudo dos envolvidos em Entidades Populares e mesmo em associações profissionais. A gestão do espaço da cidade foi vista como de conteúdo técnico-administrativo, portanto de atributo exclusivo à equipe municipal de planejamento e com muito pouco diálogo com os representantes da maioria da sociedade - moradores e trabalhadores.

É o exercício do poder de "Estado", de estar presente nos mecanismos institucionais que possibilitam o acesso às informações sobre a sociedade e podem significar o seu controle, através de uma política que se realiza no espaço, favorecendo uma parcela da sociedade através da garantia do acesso, via presença da infra-estrutura e localização privilegiada, condicionando e submetendo a maioria aos obstáculos e impedimentos à realização da cidadania. Mas a mobilização de profissionais e cidadãos nas suas Entidades, e sobretudo no Fórum Permanente de Entidades Pela Reforma Urbana de Belo Horizonte, alcançou repercussão na Câmara Municipal e a proposta de Plano Diretor para a capital mineira foi rejeitada.

No município de São Paulo, as categorias escolhidas para orientar a atuação dos agentes (re)produtores do espaço urbano foram discutidas em razão da disponibilidade de infra-estrutura e serviços em cada porção da cidade. Nas áreas com partes da estrutura consideradas ociosas, propõe-se a permissão para o adensamento. Caso contrário, a negociação deve ser feita entre os interessados, mediados pela legislação e a prefeitura. O reconhecimento das alternativas de moradia construídas pelas classes de menor renda gerou, entre os maiores "donos" da cidade, a alcunha de "Hong Kong" para a São Paulo proposta no Plano Diretor (DIRIGENTE MUNICIPAL, 1992:16). A possibilidade de efetivação de instrumentos de Reforma Urbana como o IPTU Progressivo, o Parcelamento Compulsório e o Solo Criado, bem como o incentivo à diversificação do uso do solo nas porções dotadas de infra-estrutura e melhor localizadas na cidade, traduzia a intenção de concretamente "reverter a lógica de ocupação do território do município" e suas prioridades, gerar o espaço da cidade sob novos princípios, contrapostos à lógica dominante no

contexto urbano brasileiro (SÃO PAULO, 1991). A gestão do espaço foi encaminhada na Lei Orgânica do Município de São Paulo com o princípio coibir o uso do solo definido exclusivamente a partir do valor de troca dos terrenos e dos benefícios urbanos, pois procurou garantir a "justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana, recuperando para a coletividade a valorização decorrente de sua ação" (SÃO PAULO, 1990, apud in SILVA, 1990:32).

Sociedade e Estado: tendências e desafios para a definição do uso do solo nas cidades brasileiras

A partir destas breves descrições, constatam-se dois desdobramentos distintos para o tratamento das contradições entre as necessidades sociais, necessariamente espaciais, e as decisões tomadas dentro do aparelho de Estado, no contexto das políticas públicas. Ou seja, se as necessidades se referem a todo o conjunto social, a decisão sobre as possibilidades de sua realização é conferida, através do preenchimento do Estado por parte de uma concepção urbanística, a interesses mais restritos.

Uma vez entendido que o Estado no Brasil não somente tem sido utilizado como instrumento de regulação e/ou mediação da territorialização dos agentes sociais, mas sobretudo tem servido aos interesses de produção de um determinado espaço e, portanto, das relações sociais (SPOSITO, 1990:77-9), é necessário investigar quais têm sido as estratégias utilizadas no interior deste aparelho, enquanto instrumento jurídico-institucional, que é preenchido por sujeitos que se empenham em realizar interesses de classe específicos, em que pese o alcance universal deste aparelho na sociedade. Por ora, cabe identificar quais categorias podem ser reconhecidas como definidoras de encaminhamentos de questões como o acesso à terra e o uso do solo, aqui vistas não em sua "planitude horizontal" cartesiana, mas na "plenitude de sua localização", inserida em um contexto - a cidade/metrópole - que possui uma espacialidade deliberadamente produzida.

A "planitude horizontal" é dada pelas teorias espaciais que vêem o espaço como um conjunto de atributos que existem em si mesmos - declividade, extensão -, portanto, um "repositório de recursos para a sociedade". Medir o espaço é condição necessária para definir o seu valor de troca, qualificá-lo como mercadoria. É o espaço "à espera de produção" ou o espaço "que vai ser organizado pela sociedade", muitas vezes entendida como "corpo homogêneo e harmônico". Esse fundamento corresponde a uma concepção meramente

topológica e cartesiana de espaço e corresponde às práticas rotuladas de "geografia tradicional" e "geografia pragmática" (MORAES, 1988).

No espaço urbano, este referencial tem sido usado para explicar a espacialização desigual da sociedade como resultante de leis naturais e da inexistência de classes sociais com interesses diversos e contrários, balizada segundo os méritos dos portadores ou não de habilidades próprias, sendo a tecnologia mais avançada um "produto natural dos mais cultos e habilidosos". Assim é explicada a existência da "espacialidade diferencial", critica SANTOS (1990:105-46).

Por outro lado, o "espaço em sua plenitude" expressa necessariamente a materialização das relações sociais em cada momento histórico, ou seja, a espacialidade se realiza socialmente quando as classes sociais (re)produzem um espaço - e não apenas num espaço dado - e ocupam um território, que segundo SAWAYA (1987:28) deve ser visto

"não mais como aquele grande espaço que se planeja com o lápis, ... mas enquanto lugar de encontro de todas as idéias, discursos, opiniões, ... que nos permite trabalhar os elementos heterogêneos ... Hoje, o problema do país não é mais de se urbanizar, ... industrializar, ... construir estradas, ... produzir energia, ... a questão que surge para nós é como se dão esses processos, ... não estamos mais preocupados com a quantidade e a rapidez".

O movimento da classe dominante visa a perpetuação das relações vigentes e portanto de uma lógica capitalista de (re)produção do espaço, pois só esta manutenção garante a sua sobrevivência enquanto tal. Mas os "donos" dos meios de produção na cidade dependem dos "despossuídos do espaço", os trabalhadores que detêm apenas sua força de trabalho e precariamente têm acesso aos meios de consumo coletivo para se reproduzirem cotidianamente e manter sua capacidade de trabalhar e receber o salário. Estes lutam para alçar condições de co-participar das decisões sobre o devir da sociedade, o que coloca a necessidade de a cidade ser vista também como campo de lutas (CARLOS, 1992:82-9).

Para "chegar na frente" na competição intracapitalista, os atuais "donos do espaço da cidade" procuram se antecipar, mapeando o novo terreno para a manutenção de seus privilégios, procurando "a priori" disciplinar a sociedade através das leis sobre o uso do espaço que se encontra em disputa. Precisam então se legitimar com pressupostos fundamentados na harmonia social, a garantia da ordem, de "algo acima dos interesses mesquinhos dos homens". Esta aparente neutralidade se localizaria naquele ente que teoricamente se sobrepõe a toda a sociedade, devido ao seu alcance nacional: o Estado. A partir daí o cidadão deve reconhecer o Estado como representante legítimo e incondicional

de seu interesse e as proposições e realizações passam a ser consideradas como benéficas ao todo, a todo "cidadão comum" Sustenta-se que a cidadania só se realiza como "estadania" (SILVA, 1990:33). O discurso oficial-hegemônico incita o cidadão a se reconhecer como incapaz de contrapor-se ao movimento de um aparelho que atua numa escala muito mais abrangente do que a que corresponde à sua prática cotidiana. Este "poder escalar" é apresentado como onipotente ao cidadão que, imerso na divisão do trabalho que lhe antecede na existência, não consegue com sua "efemeridade" e alienação alcançar visibilidade do seu próprio futuro além dos marcos (im)postos pelas regras sociais, decididas dentro do Estado.

O discurso da estabilidade social via eternidade do Estado procura retirar do sujeito qualquer visão de movimento, de possibilidade de transformação. Ao se expandir, o interesse do capital procura nomear e homogenizar os princípios e regras de apropriação do espaço segundo seus interesses, ou seja reduzir a valor de troca tudo o que - e o quanto - exista. Mas pelo fato de vários dos elementos que lhe são potencialmente antagônicos serem possibilidade de sua realização, não pode eliminá-los. Funda-se a contradição entre o que se pretende total e o que resiste à hegemonia que procura a totalidade. A permanência da diversidade impõe limitações ao capital, heterogeniza o espaço, pois há a possibilidade da coexistência de duas ordens de determinações, a "próxima" e a "distante" (RODRIGUES, 1984). Na produção do espaço das cidades brasileiras, até o momento tem predominado a ordem distante, a "heteronomia" da ação imposta através do Estado à sociedade, sobretudo às parcelas que procuram resistir à manutenção da exploração/expropriação oficializada (SILVA, 1990:39).

Para o encaminhamento desta disputa pelo espaço entre sujeitos com interesses tão distintos, que se regem por princípios tão diversos e que atuam segundo escalas diferentes, é necessária uma postura dialética. Esta convivência é indesejável para os defensores de uma relação monolítica entre Estado/sociedade, pois aceitá-la significa reconhecer o conflito que põe em cheque a homogenização em curso, defende a sociodiversidade (ALVES, inéd.:8). A sociodiversidade implica na necessidade de um uso do espaço que o reconheça como repleto de sujeitos distintos, possibilitando uma igualização das oportunidades, das condições. Isto requer uma nova ética sobre e no espaço, mas de inspiração estatal ou social?

Dai se colocar a necessidade da superação da dicotomia Estado/Sociedade, conforme alardeada pelos neoliberais e intervencionistas. Esses não consideram a maior parte dos agentes sociais como interlocutores/sujeitos na definição dos princípios para a regulação social, mas

apenas os empreendedores, os donos do capital e portanto dos meios de produção e da própria acessibilidade sobre os territórios/espacos. Por isto, quando o Estado, ou melhor, quem nele está a cada momento, não lhes representa/corresponde, é dito como fracassado e imprópria é a sua presença.

Entre neoliberais confunde-se governo e Estado, joga-se a água - agora dita "suja", mas até o momento muito usada para regar as plantas que geraram os fartos frutos do capitalismo brasileiro -, a criança - os governantes que a cada mandato tentam partir do zero naquilo que lhes convém, ao mesmo tempo que aproveitam as experiências já acumuladas para prosseguir na sustentação da acumulação do capital -, a bacia - este Estado que está aí, que não serve à maioria, mas que representa o acúmulo do esforço social tão caro aos despossuídos - e até mesmo o chão, onde quiçá um dia poderíamos colocar uma bacia nova - a exemplo da doação do território da Amazônia, em mais 60% já pertencente a grupos vinculados a interesses externos e contrários aos anseios mais prementes da maioria da sociedade brasileira.

O exemplo da igualização da cidadania urbana iniciada na proposta do Plano Diretor de São Paulo sugere a possibilidade do uso do aparelho de Estado de uma forma diferente da que tem sido presenciada na quase totalidade dos casos. A presença da sociedade - da sociodiversidade - no processo de definição das políticas públicas, da gestão do espaço, pode vir a ser um princípio que permita a ampliação do acesso às "condições dignas de vida urbana", como anseiam os sujeitos que até o momento não lograram o acesso satisfatório aos benefícios urbanos que eles próprios produzem no seu cotidiano de trabalhador. A politização do Plano Diretor de São Paulo significou a contraposição às concepções que discursam apenas sobre os aspectos técnico-administrativos, enquanto politicamente representam a manutenção das regras vigentes na sociedade, inclusive com relação à produção do espaço.

O avanço neste caso reside no reconhecimento de que o fundamento espacial da sociedade capitalista corresponde à soberania do direito de propriedade privada da terra em relação à realização de sua função social, ou seja, a destinação de seu usufruto para a maioria (ROLNIK e GRAZIA, 1992:17). Uma leitura sobre o espaço pautada nesses princípios permite uma melhor compreensão e superação das mazelas que ora presenciamos nas cidades e no conjunto da sociedade brasileira. O arsenal teórico-metodológico - mais precisamente o método -, necessário a este processo, é um ponto de balizamento para os profissionais e cidadãos envolvidos na elaboração, proposição, encaminhamento e decisão das políticas públicas. Ou seja, ao considerar a dimensão histórico-social do espaço das cidades brasileiras e

reconhecer as contradições e antagonismos nas finalidades do uso do solo urbano, a proposta para São Paulo enfatiza a melhoria das condições do espaço para a maioria via valorização do seu valor de uso, sua utilidade para a reprodução da vida e não para a reprodução do capital, como sugere CARLOS (1992:49).

A discussão sobre a gestão do espaço deve ser pauta permanente para os que têm se mobilizado nas Entidades Populares no Brasil, com o objetivo de transformar a cidadania em um apanágio universal na sociedade brasileira, e não apenas como objeto comprado no mercado do Estado, a cada Plano Diretor ou em qualquer outra lei imposta à sociedade. As considerações sobre a gestão espacial devem estar presentes nas definições que ora se apresentam e é momento de dispormos a nossa contribuição como profissionais e cidadãos, rumo à construção de um espaço que expresse o real avanço da sociedade para a igualização crescente das oportunidades de satisfação dos anseios da maioria que até então tem sido expropriada de condições dignas de vida, inclusive de um processo de (re)produção e gestão do espaço que a cada momento correspondam à possibilidade de realização cotidiana dos nossos direitos mais fundamentais.

Referências Bibliográficas:

ALVES, William R. Crises e propostas na gestão do espaço das cidades brasileiras: as polêmicas dos Planos Diretores de São Paulo e Belo Horizonte (Reforma Urbana X Controle sócio-espacial). Inédito. (Resumo de Trabalho Orientado coordenado durante o IX Encontro Nacional de Geógrafos, 14 a 19 de jul. de 1992 em Presidente Prudente - SP).

_____. Novas escalas de desafios à sociodiversidade no Brasil e as ONG's. Datilografado, inéd. (Texto de participação na Mesa Redonda "O Geógrafo e a Rio-92, do IX Encontro Nacional de Geógrafos, 14 a 19 de jul. de 1992 em Presidente Prudente - SP).

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento. Plano Diretor Belo Horizonte: BH-2010. Belo Horizonte, 1989. 3 v.

BRASIL. Constituição da República Federativa. 1988.

CARLOS, Ana Fani A. A cidade São Paulo Contexto, 1992. (Coleção Repensando a Geografia)

COSTA, Geraldo M. A atual política urbana brasileira e suas possíveis contribuições à produção de um ambiente construído democrático: o caso do Plano Diretor de Belo Horizonte. Datilog., inédito.

MORAES, Antonio Carlos R. Geografia: pequena história crítica. São Paulo: Hucitec, 1988.

RODRIGUES, Maria Lúcia E. O processo de produção do espaço: um exercício teórico-metodológico. In: Boletim Paulista de Geografia. São Paulo, (60):21-46, 2o sem. 1983/1o sem. 1984.

ROLNIK, Raquel e GRAZIA, Grazia de. Plano Diretor - limites à participação popular. In: Proposta. Rio de Janeiro, (54):16-9, ago. 1992.

SANTOS, Douglas. Imperialismo e Estado: reflexões sobre a geografia contemporânea. São Paulo: FFLCH/USP, 1990.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Plano Diretor do Município de São Paulo. São Paulo, 1991.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. Lei Orgânica de São Paulo. São Paulo: Atlas, 1990.

SAWAYA, Silvio. Conferência. In: SEMINÁRIO PROCESSOS URBANOS E MEIO AMBIENTE, Recife, 8 a 12 de junho de 1987. Anais. Recife, 1988.

SILVA, Ana Amélia da. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. In: Espaço e debates. São Paulo, X(30):28-41, 1990.

SPOSITO, Eliseu S. Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente. São Paulo: FFLCH/USP, 1990: p. 77-9.

VÁRIAS ENTIDADES. Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição - Emenda Sobre a Reforma Urbana. Datilografado.