O BRASIL URBANO
PERSPECTIVA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA*

Arlindo Villaschi Filho**
Antônio Carlos de Medeiros***

1. Introdução; 2. Para uma (nova) percepção do urbano; 3. O processo de urbanização e a politização do espaço; 4. A questão polítco-institucional; 5. Em busca de um modelo institucional.

Análise político-institucional do processo de urbanização brasileiro. Repercussões deste processo na estrutura governamental. *Questão urbana* precisa ser tratada a partir da dimensão político-institucional.

1 - *Introdução*

O Brasil é um país urbano e industrial, inserido no contexto do processo civilizatório ocidental.

Essa constatação já deixou de ter, há muito, um cunho técnico-acadêmico ou, ainda, um cunho oficial. Seja porque os problemas sociais, políticos e ecológicos gerados pelo processo de urbanização no Brasil são enormes, seja, também, porque o sistema de cidades influencia modos predominantes de viver e de ser, o fato é que o *status* de país urbano é percebido e vivido por todos os brasileiros.

A percepção, da sociedade, de que vivemos numa civilização urbano-industrial ainda não se transformou em percepção coletiva de que isso significa *a modificação da matriz territorial que dá sustentação ao Estado Nacional*. Dito de outra forma: modificam-se as relações entre organização espacial/territorial e configuração do Poder Político, mas o fenômeno ainda não está suficientemente internalizado pela sociedade nem pelos integrantes do aparato de Estado.

* Este estudo foi elaborado em 1985 para ser apresentado, em forma de comunicação, ao II Seminário Interno de Pesquisa da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), tendo seus resultados maiores sido objeto de apresentação/discussão na Subcomissão de Regiões e Municípios do Congresso Constituinte, em maio de 1987. Assim, ele possui as limitações naturais de uma comunicação acadêmica e sofre a natural defasagem entre o período de sua elaboração e a sua efetiva publicação.

Apesar de ser a sociedade brasileira uma sociedade predominantemente urbana, a partir da generalização das relações capitalistas e da conseqüente *quebra* da dicotomia urbano-rural, a chamada questão urbana ainda está longe de fazer parte do centro da agenda do debate nacional. Por isso, ainda que este trabalho tenha as limitações de um estudo preliminar e exploratório, espera-se que tenha dado sua contribuição para que a questão fosse inserida no processo constituinte e que possa servir de subsídio para as discussões que dever-se-ão dar no âmbito dos Legislativos estaduais e municipais, quando da elaboração das Cartas dos estados e das leis orgânicas dos municípios.

** Professor da Universidade Federal do Espírito Santo e pesquisador do Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento; mestre em Economia Regional e Urbana pela University of California at Santa Barbara, EUA.

*** Professor da Universidade Federal do Espírito Santo e pesquisador do Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento; mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, e PhD em Ciência Política por The London School of Economics and Political Science, Universidade de Londres, Inglaterra. (Endereço do autor: R. Henrique Novaes, 88 – conj. 509 – 29.000 – Vitória, ES.)

Chamar a atenção para isso, mostrando também que é necessário buscar um arcabouço organizacional do Estado, que possa refletir a mudança dessa relação, é o principal objetivo do presente trabalho.

A percepção dessa questão e o seu conhecimento no plano da ação é um dos grandes desafios colocados para o sistema político-administrativo brasileiro nesta quadra de transição. Daí o fato deste estudo fazer uma análise de natureza político-institucional do processo de urbanização brasileiro.

Pretende-se enfocar as repercussões desse processo de urbanização na estrutura governamental, mostrando que a *questão urbana* precisa ser tratada a partir da dimensão que lhe deverá ser determinante nesta virada de século: a dimensão político-institucional.

Em geral, as análises recentes da política urbana marcam as suas contribuições pela problematização em torno de dois eixos centrais:

- no plano econômico, a preocupação em sublinhar a necessidade de superar critérios de eficiência no trato urbano, a fim de que se possa fazer a *compatibilização* com os critérios de eqüidade;
- no plano político, a preocupação em constatar que o Brasil tem vivido um momento de passagem do autoritarismo para a democracia, onde a ânsia e a necessidade de participação da sociedade precisam encontrar condutos de efetivação.

Ambos os eixos têm sido importantes no processo de melhoria da percepção dos problemas e das soluções que os colocam no âmbito da política urbana brasileira. Entretanto, a par de embutirem visões que algumas vezes não superam o tratamento economicista e dicotômico da questão, alguns desses trabalhos também não enfatizaram a contento o simples fato – já indicado – de que um pré-requisito fundamental para o tratamento *do urbano* no processo de transição política é, exatamente, a análise de sua dimensão político-institucional.

É essa pequena lacuna que o presente estudo procura começar a preencher, sem a pretensão de substituir um certo economicismo por aquele *politicismo* que enfraquece a análise pela ausência de explicações das causalidades e relações que atuam sobre *o urbano*. A análise do processo de urbanização brasileira precisa "dar conta" do aspecto institucional.

Os seguintes problemas serão tratados:

- como pano de fundo, a explicitação da idéia de que a dimensão político-institucional-cultural do processo de urbanização precisa ser incorporada ao *ethos* dominante na percepção atual do urbano, para que o urbano se transforme também em *locus* da cidadania e da justiça social;
- como marco de referência, o retorno à análise (revisitada) do processo de urbanização brasileiro para sublinhar a modificação na relação território-poder;
- como fulcro da análise, o tratamento da matriz organizacional do Estado e, dentro dela, da matriz institucional da política urbana, a fim de enfatizar a necessidade de incorporar o espaço à forma de organização do Estado;
- como proposta, a idéia de institucionalizar a prioridade à melhor organização territorial do Estado Nacional.

2 . *Para uma (nova) percepção do urbano*

Em todas as sociedades, os sistemas de crenças, valores e símbolos – ou, em termos mais gerais, a cultura e as ideologias – influenciam decisivamente o processo decisório governamental e a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas.

Em termos mais específicos, esses sistemas conformam os paradigmas científicos e os *ethos* profissionais. E esses paradigmas e *ethos* vão dar conteúdo à percepção dos atores políticos e dos formuladores das políticas públicas, institucionalizando visões do mundo e formas de intervenção na realidade.

No Brasil das décadas mais recentes, um dos *ethos* profissionais que tem tido marcante influência no processo decisório é dos economistas. Condicionado – como outros *ethos* profissionais – pelo racionalismo e pela valorização do conhecimento científico e tecnológico na era da civilização tecnológica, esse *ethos* é movido preponderantemente pelo que se pode chamar de *lógica da eficiência,* por sua vez ligada ao funcionamento do mercado – enquanto fonte epistemológica e objeto de intervenção.

É essa *lógica da eficiência* que vai guiar o fulcro das preocupações dos economistas enquanto *policy-makers:* a busca da economia de escala – no plano setorial – e da economia de aglomeração – no plano espacial.

Na medida em que a relação entre razão e prática é estabelecida desta forma, a conseqüência para o urbano e a política urbana é a de que o caráter social e político do espaço passa a ser determinado pelo seu caráter econômico. Mesmo quando se explicita a necessidade de opor-se a eqüidade à eficiência, o espaço é sempre visto como palco de investimentos que vão apoiar a acumulação e a reprodução da força de trabalho, e não como relação social.

Para que se possa buscar a modificação deste sistema de causalidades, a fim de permitir que a política urbana brasileira deixe de atuar sobre as conseqüências e passe a intervir nas causas, não basta sublinhar a preocupação com o social e enfatizar a necessidade de participação nas decisões. É também necessário inserir nos *ethos* dominantes a visão social, política e cultural do espaço, procurando dar mais abrangência às percepções e, portanto, às ações.

2.1 . O urbano como *locus* da cidadania

O poder político, numa sociedade global (nacional), não tem como referência apenas as clivagens entre grupos sociais. Existem vários eixos de clivagens – religiosos, étnicos, regionais e sociais – que vão expressar-se na conformação do poder político, visto este como condensação das clivagens predominantes, permeado pelo equilíbrio instável e dinâmico entre as forças sociais que vão expressar tais clivagens.

No Brasil, é notório, os eixos de clivagens que têm sido historicamente predominantes são os eixos social e regional (ou funcional e territorial). Na medida em que tais eixos se interpenetram, o poder político tem uma referência social e uma referência espacial.

Isso significa que, quando uma sociedade se torna complexa, diferenciando e especializando esferas institucionais, estratificando-se e aumentando o controle sobre a natureza através dos processos tecnológicos, não só a população se distribui desigualmente no território, através de movimentos migratórios – varia, também, *a distribuição dos recursos e "valores" sobre o território*[1] e, assim, o poder político, antes disperso, tende a concentrar-se não apenas em termos da estrutura social, mas também espacialmente, em pontos determinados, para onde

[1] Conforme Cintra, Antônio Octávio. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In: Balán, Jorge. org. *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro.* São Paulo, Difel, 1974. p. 57.

convergem as riquezas, as formas dominantes da cultura e os quadros dirigentes. 'Em outras palavras, definem-se, na sociedade, centro (ou centros) e periferia."[2]

As relações centro-periferia (expressão primordial das clivagens territoriais) e as relações Estado-Sociedade (expressão primordial das clivagens funcionais) formam, por assim dizer, faces de uma mesma moeda.

Com efeito – Cintra bem enfatiza – um dos problemas cruciais a que se deve dar soluções no plano das instituições resulta de se concentrar o poder num determinado ponto do território – a cidade "primaz", a capital – para exercê-lo sobre todo o território. Se a concentração do poder se dá, é porque não só estão presentes condições objetivas – a própria diferenciação estrutural da sociedade – "como também há grupos sociais empenhados na centralização, considerada importante e necessária para a promoção de seus interesses, que já não se contêm dentro de acanhados marcos locais ou regionais, senão que se encaram em escala mais ampla, abrangendo parcelas cada vez maiores do território."[3]

As tendências à formação de centros têm, portanto, um "rebate" territorial e um "rebate" funcional. Mas isso não significa que tendências centrípetas não sejam (necessariamente) contrabalançadas por tendências centrífugas. Na verdade, porque o poder político conforma-se como condensação de uma correlação de forças em equilíbrio instável e dinâmico, o centro tem uma relação dialética com a periferia.

Na era da civilização tecnológica e do sistema capitalista financeiro e de monopólios, a consolidação do Estado Nacional teve como contrapartida processos marcantes de burocratização e centralização, dentro de um contexto marcado pela necessidade de homogeneizar a acumulação do capital a níveis nacional e internacional e de criar mecanismos de legitimação do poder pela via da eficiência econômica, enquanto conduto de mobilidade e estabilidade sociais.

Para isso, por essa convergência no sentido de fortalecimento dos centros, imaginou-se – na prática e na teoria – que as demandas sociais estariam atendidas de forma mais *eficiente* pela mediação das grandes burocracias, consideradas como instâncias naturais de racionalidade.

Tal fenômeno, entretanto, não resistiu aos próprios processos societários de diversificação das estruturas, de consolidação da cidadania e de luta permanente pela justiça social. Em termos mais gerais, não resistiu a uma máxima weberiana que a história tem cuidado em demonstrar: as estruturas verticais de autoridade opõem-se às – e ao mesmo tempo imbricam-se nas – estruturas horizontais de solidariedade. Como corolário, a periferia do sistema político – entendida em seus aspectos territoriais e funcionais – jamais deixou de agir como instância política que contrabalança tendências centrípetas com tendências centrífugas.

Dito de outra forma, a burocratização do tecido social e dos Estados Nacionais não eliminou – antes, pelo contrário, exacerbou – aquela que é uma das demandas milenares das sociedades: a de que o poder político, enquanto correlação de forças sociais e territoriais, precisa estar *perto* da sociedade para garantir a governabilidade e a transformação social.

Isso é tanto mais verdade quanto mais as sociedades se urbanizam e se politizam. Por uma razão muito simples. A cidadania, em sua versão contemporânea,

[2] Cintra, Antônio Octávio. op. cit. p. 57. Ver, também, Eisenstadt, S.N. Estado, sociedade, formação de centros: alguns problemas relacionados com o desenvolvimento da sociologia política. In: *Dados*. Rio de Janeiro, Iuperj, n. 4, 1968.

[3] Conforme Cintra, op. cit. p. 58.

não tem apenas a conotação liberal-clássica de cidadania política convergindo para um *centro*. Antes de tudo, ela precisa ser cidadania social, convergindo para todos os *centros* e para a periferia, vale dizer, convergindo para onde os cidadãos possam transformar os seus direitos políticos em igualdade social palpável: as cidades.

Nesta concepção, o urbano é, portanto, *locus* privilegiado de construção da cidadania, e não apenas palco de investimentos em capital social básico.

2.2 Urbanização e estruturas de solidariedade

Enquanto faceta de um processo mais amplo de modernização da sociedade, a urbanização caminha ligada às modificações nas estruturas sociais de solidariedade e nas estruturas políticas de lealdade. No final, a conseqüência maior é sua transformação na matriz territorial do Estado (Nacional), assentada numa identidade coletiva que deixa o nível paroquial para atingir o nível nacional.

Esse fenômeno pode ser observado em vários níveis:[4]

a) *nível psicológico* – a modernização envolve significativas mudanças em valores, atitudes e expectativas, simbolizando, no final, uma certa postura favorável às mudanças sociais e ao rompimento (mesmo que parcial) com laços primários de solidariedade territorial.

Com efeito, quando isso ocorre, há um deslocamento das lealdades e identificações humanas, dos grupos concretos e imediatos (como a família, o clã e a vila) para os grupos considerados mais impessoais (as classes e a Nação);

b) *nível intelectual* – a modernização implica expansão significativa do conhecimento do homem sobre o seu ambiente, assim como na difusão desse conhecimento pela sociedade através da diminuição do analfabetismo, das comunicações de massas e da educação formal;

c) *ponto de vista demográfico* – a modernização modifica padrões de vida, provocam melhorias nas condições de saúde e esperança de vida e aumentando a mobilidade ocupacional vertical e geográfica, ao mesmo tempo em que leva ao crescimento acelerado da população urbana;

d) *socialmente* – a modernização suplementa os papéis difusos desempenhados pela família e outros grupos primários, com o aparecimento, e gradual consolidação, de associações secundárias conscientemente organizadas e com funções mais específicas de promover novas estruturas de *status* e possibilitar um pluralismo, que pode tender a dispersar as desigualdades sociais;

e) *plano econômico* – há uma diversificação e sofisticação de atividades; uma modificação nos níveis de qualificação da força de trabalho; um aumento na relação capital/trabalho; a substituição da economia de subsistência pela economia de mercado; e o aumento da participação dos setores secundário e terciário da economia na produção.

Ainda, e o que é importante, aparece uma tendência a homogeneização, centralização e concentração da acumulação de capital *em escala nacional* e internacional, inserindo-se as comunidades e a sociedade na economia de mercado: a consolidação da sociedade de massa, movida pela *lógica* do consumo.

[4] Ver, para maiores detalhes, Huntington, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968.

Essa dinâmica de transformações econômicas, sociais e culturais que acompanham (dialeticamente) os processos de modernização e urbanização afeta o sistema político – e, conseqüentemente, as estruturas de solidariedade e lealdade – pelo menos no que diz respeito a três aspectos interligados.

Em primeiro lugar, elas quebram padrões de mobilidade social e consolidam novas formas de socialização e comportamento coletivo. Depois, elas envolvem, no plano político, a diferenciação de funções políticas e o desenvolvimento de estruturas especializadas para desempenhar essas funções: a complexidade organizacional e a burocratização do Estado e do tecido social. Por último, elas influenciam um processo irreversível de politização e organização da sociedade, consubstanciado pelo aumento dos níveis e formas de participação política e de construção da cidadania.

No final, a resultante é o aprofundamento e complexificação das relações sociais, entendidas em seus aspectos culturais, políticos e econômicos. Uma complexificação permeada por um fenômeno que passa a dar forma e conteúdo ao movimento societário: o fenômeno da conscientização e da ação políticas e, conseqüentemente, da formação de forças sociais que extrapolam a dimensão da família, do clã e da localidade para assumirem a dimensão da identidade nacional – o que pressupõe o poder político supra-regional ou, dito de outra forma, a modificação na matriz territorial do Estado.

Vistas de forma não-dicotômica – ou seja, de uma forma em que *não* se assume a dicotomia moderno-tradicional – essas modificações na matriz territorial do Estado ampliam, na verdade, a necessidade de mediação de relações sociais, seja através do centro do sistema político, seja através da sua periferia. E isso nos remete, então, para o problema da forma do Estado, ou, mais especificamente, para a consolidação do federalismo enquanto *solução* institucional.

2.3 Urbanização e federalismo[5]

O que se está tornando patente pela análise desenvolvida até agora é o fato de que o processo de modernização da sociedade brasileira está redefinindo os termos da antinomia urbano-rural e colocando a matriz urbana ampliada como *locus* privilegiado do crescimento econômico, da reprodução da força de trabalho e da politização social.

Com efeito, na medida em que a estruturação do poder político pressupõe uma matriz espacial, uma nova organização espacial das atividades produtivas e da força de trabalho afeta a configuração do Estado. Tende-se, conforme ressaltado, a romper laços sociais de solidariedade em relação ao território, ao mesmo tempo em que se fortalece a solidariedade em relação às classes sociais e ao *coletivo nacional*, formando-se, no processo, o Estado Nacional.

Se as relações horizontais de solidariedade estão dialeticamente imbricadas às relações verticais de autoridade e se, também, as clivagens territoriais assumem uma relação simbiótica com as clivagens sociais, a transformação da matriz espacial/territorial do Estado modifica os termos da relação território-poder. Dito de outra forma, na medida em que o movimento societário assume caráter supra-re-

[5] Este subitem, assim como outras reflexões feitas no decorrer deste trabalho, foi objeto de artigo publicado na *Revista de Cultura da Universidade Federal do Espírito Santo*. Ver: Medeiros, Antônio Carlos de & Furtado, Carlos Ribeiro. Poder, política urbana e organização territorial no Brasil: uma contribuição ao debate. In: *Revista de Cultura da Ufes*. Vitória, (30):7-18, 1984.

gional, a organização do poder político caminha lado a lado com o fortalecimento do centro do sistema em relação às unidades territoriais periféricas. A mediação das relações sociais, a organização e o encaminhamento dos conflitos e o balizamento do entrechoque de interesses são resolvidos muito mais em torno do centro do que em torno da periferia.

Nesse processo, os níveis periféricos de governo no Brasil passaram a configurar-se mais como *franjas* do Estado Nacional, extensões do governo central, e menos como instâncias co-mediadoras de relações sociais; mais como agências administrativas do que como instâncias políticas.

Ao mesmo tempo, entretanto, que mostra que as relações entre grupos sociais, território e poder *não assumem* características mecanicistas e lineares e que os movimentos centrípetos são sempre contrabalançados por movimentos centrífugos, a periferia jamais deixou de desempenhar papel político fundamental para cimentar o pacto de poder e fornecer legitimidade (parcial) a um regime intrinsecamente ilegítimo.[6]

Com efeito, a existência (em si mesmo) do federalismo, *enquanto instituição,* ajudou a cimentar ideologicamente o pacto de poder, pelo menos no sentido de que ele fornecia às elites uma certa *ilusão* liberal. A existência do sistema federal, *enquanto processo,* permitiu a cooptação política a nível de território.

Assim, o federalismo e o sistema federal nunca deixaram de adquirir certa funcionalidade em relação à manutenção do pacto de dominação no Brasil. Antes de adjetivar o federalismo, é preciso situá-lo no contexto do referido pacto de dominação, verificando a sua funcionalidade em relação a este e no contexto do movimento da sociedade, verificando a sua possibilidade de atuar como *conduto de mediação de complexidades e interesses.*

Para tanto, é preciso, antes de mais nada, que a visão e a prática que permeiam as relações centro-periferia deixem de ser dominadas pelos mitos de dependência financeira e do controle central unidimensional e pela parábola da autonomia local.[7]

Caminhar neste sentido significa começar por "separar" o entendimento do sistema federal, enquanto processo concreto. "Separar", nesse caso, significa encaminhar a discussão dos rumos do sistema federal no contexto da ideologia de federalismo predominante, dada a correlação de forças sociais existentes. O sistema federal que alcançarmos será sempre em função do federalismo que desejamos.

Não há como situar o federalismo apenas como doutrina sinônima da descentralização e da autonomia. Se for recuperado o seu sentido original e, portanto, se for verificado que ele se origina na esteira do pluralismo e do liberalismo – às vezes como contrapeso da soberania hobbesiana, às vezes como contra-impulso ao anarquismo proudhoniano, outras vezes como síntese da teoria do contrato social transposta para o território – ficará clara, acima de tudo, a sua carga ideológica. E essa é a raiz da questão: em última análise, é preciso entender o federalismo enquanto parte do cimento ideológico de uma dada formação social.

Assim, antes que adjetivá-lo, é preciso que se responda:

1) Até que ponto o pluralismo e o liberalismo ainda têm poder cimentador na formação social brasileira?

[6] Ver: Medeiros, Antônio Carlos de. *Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982.* New York, Garland Publishing, 1986.

[7] Comparar com Rhodes, R.A.W. *Control and power in central-local government relations.* Great Britain, Gower, 1983.

2) Qual é a nuança da doutrina do federalismo que tem mais aderência à realidade brasileira – a da diversidade em unidade,[8] a da soberania centralizante, ou a do balanceamento contratualista?

Estabelecida essa recuperação do sentido doutrinário do federalismo, passa a ser importante discutir o sistema federal brasileiro, enquanto processo concreto, no âmbito de tais *opções* doutrinárias.

Encarar a discussão do sistema federal (da federação) dessa forma é o mesmo que ver tal federação como *um arranjo institucional* equacionado no contexto de tais opções doutrinárias, e não via critérios quantitativos de "quanto mais" ou "quanto menos" de centralização ou descentralização. É exatamente porque a discussão e caracterização das federações enveredaram pelo caminho das quantificações e pelo atalho da democracia adjetivada que o federalismo precisou acabar sendo adjetivado também. Como corolário desse processo, criou-se a tipologia unitarismo-federalismo-confederação, a fim de classificar formas de Estado, para depois perceber-se que:

a) as federações *não são* os únicos Estados que reconciliam alguma autonomia local com alguma direção central; ou que

b) todos os Estados, incluindo-se as federações, combinam alguma autonomia local com alguma direção central.[9]

Em outras palavras, não há relação linear entre forma de estado e o tipo democrático, nem o tipo democrático-liberal conduz, necessariamente, à forma federalista.

Entretanto, persiste a necessidade de sublinhar a peculiaridade das federações. Em geral, a peculiaridade intrínseca à federação é dada "pela persistência de componentes regionais, de tal forma que tais componentes são representados – e, neste sentido, constituem parte dele – no centro nacional".[10]

No caso brasileiro, é cabal a existência de tais componentes regionais, o que, em si mesmo, implica que – tanto do ponto de vista sócio-cultural, quanto sob o prisma econômico e político – *a diversidade permeia a natureza da formação social, e a unidade só estará conduzida na medida em que encaminhar essa diversidade sem dissolvê-la na síntese*.

País urbano-industrial modernizado, o Brasil requer o arranjo institucional federativo para "dar vazão" à diversidade social e regional que o torna palco de uma sociedade complexa.

Resta, entretanto, saber: qual federalismo? Um cenário, já visível, que deverá ser alvo do processo constituinte, permite indicar que:

a) a base de representação política necessita ser territorial, com *instâncias políticas* – União, estados, regiões metropolitanas e municípios – integrando a organização territorial do aparato de Estado;

b) será necessário rearrumar – e, possivelmente, ampliar – os níveis da representação territorial, para abarcar a diversidade da formação social e expressar as novas relações território-poder;

c) os componentes regionais serão, mais do que agora, incorporados ao processo decisório relevante, seja através de processos eleitorais, seja através de processos burocráticos;

[8] Significa a "nuance" da doutrina que defende o federalismo num contexto de descentralização, mantendo, portanto, a diversidade em unidade.

[9] Ver: King, Preston. *Federalism and federation*. London, Croom Helm, 1982.

[10] Id. ibid. p. 142.

d) a essência territorial da federação não poderá ser constitucionalmente alterada sem procedimentos majoritários, que permitam aos poderes territoriais poder de barganha.

Em retrospecto, procurou-se alinhavar, nesta seção, as considerações que precisam embasar uma nova percepção do urbano e da política urbana, com o caráter político do urbano e do planejamento urbano.

Embutida está, portanto, a idéia de que a efetividade do planejamento urbano relaciona-se diretamente com sua capacidade de expressar as forças sociais, por um lado, e de agir sobre a estrutura econômico-social da sociedade, por outro. Neste sentido, assume-se uma visão política do espaço, entendido como *locus* privilegiado das clivagens sociais e regionais, e não apenas como palco de acumulação *eficiente* do capital.

Ao se distanciarem de um entendimento das relações entre território e poder e entre matriz espacial e lógica da acumulação capitalista, as políticas urbanas vigentes privilegiam critérios de eficiência, mesmo quando atreladas ao argumento da *descentralização concentrada*. O território passa a ser um fim em si mesmo, mero receptor de investimentos, desprovidos de relações sociais: esquece-se de que, antes de tudo, o espaço é social e, enquanto tal, político.

3. *O processo de urbanização e a politização do espaço*

A nova Constituição brasileira está sendo construída numa sociedade moderna-urbana-industrial – que, em apenas 30 anos, experimentou mudanças estruturais profundas e, particularmente, um ritmo intenso de urbanização acelerada: 70% da população brasileira vivem hoje em aglomerados urbanos que estruturam a matriz espacial do Estado, dando forma e conteúdo a um processo de crescimento econômico monopolista, financeira e intrinsecamente desigual.

Já suficientemente analisadas nos meios acadêmicos[11] e governamentais, tais mudanças estruturais podem ser repassadas e sumariadas pela descrição de alguns aspectos principais que lhes dão ritmo: os aspectos econômicos, os aspectos demográficos e os aspectos sociais.

3.1 A dimensão econômica

O projeto de modernização da sociedade brasileira, visto em seu plano econômico, circunscreveu a Revolução de 1930 e tomou impulso na década de 50, quando o modelo de substituição de importações cedeu lugar ao modelo de internacionalização da economia.

Em sua essência, esse projeto envolvia a consolidação e conexão dos mercados de produção e consumo, impulsionados pela industrialização, como sinônimo de desenvolvimento, e pela ampliação das classes médias.

Baseado na eficiência econômica como o principal critério alocativo de recursos e apoiado por investimentos maciços do Estado para a unificação do espaço nacional e a criação de economias externas, o projeto acabou tornando-se realidade, modificando significativamente a face do Brasil.

Trinta anos depois, conforme descreve Faria, "a geração que aprendera na escola de primeiro grau sobre o caráter essencialmente agrícola do país vivia num

[11] Ver, em especial: Jaguaribe, Hélio et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.

país totalmente modificado: o Brasil em 1980 já ocupava um lugar entre as 10 maiores economias industriais do mundo, em termos de volume do produto industrial, embora se deva ter cuidado sobre as implicações disto".[12]

Alguns dados (ver tabela 1) ajudam a retratar de forma mais específica esse processo:

a) em 1980, a contribuição das vendas de café para o total exportado caía para 13,4%, enquanto a participação dos produtos industrializados no valor total exportado atingia a cifra de 56,5%. A participação da População Economicamente Ativa (PEA) no setor agrícola e extrativo, por sua vez, baixava para 29,93%, subindo a participação da PEA no conjunto do setor secundário para 24,37% do total da PEA. Da mesma forma, as ocupações ligadas à agropecuária e à extração representavam apenas 31,08% de seu total – caindo mais de 25 pontos percentuais em 30 anos – enquanto dobrava o percentual de ocupações técnicas, administrativas, científicas e aquelas ligadas à indústria e à construção civil, representando, em conjunto, quase 20% do total das ocupações. Em 1980, a contribuição da indústria de transformação para a renda interna, a preços correntes, alcançava 26,3% do total, praticamente o dobro da cifra atingida pelo setor primário: 13,2%;

b) a estrutura da produção industrial também modificou-se profundamente. A participação dos bens não-duráveis de consumo no valor da produção industrial caiu de 72,8% em 1950, para mais da metade (34,4%), em 1980. Ao mesmo tempo, eleva-se significativamente a contribuição da indústria de bens duráveis de consumo (para 13,5%) e da indústria de bens de capital (14,7%) que, em conjunto, passam de 6,8%, em 1950, para 28,2% em 1980.

Conforme assinalou Serra, essas transformações, ocorridas em curto espaço de tempo, fazem do Brasil "uma espécie de paradigma de país de industrialização retardatária onde o crescimento econômico e a diferenciação das forças produtivas têm apresentado uma extraordinária vitalidade".[13] Com efeito, entre 1947 e 1980, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu a uma taxa média de 7,1% ao ano, taxa superior à do conjunto dos países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos, excluídos os países produtores de petróleo.

Comandado pela indústria de transformação, esse crescimento acelerado e periférico deu lugar a profundas modificações quantitativas e qualitativas na estrutura espacial, demográfica e social do Brasil, ocasionando, também, o "agravamento de antigos e o surgimento de novos desequilíbrios setoriais e sociais".[14] Isto pode ser vislumbrado pela indicação da moldura demográfica e das repercussões sociais do desenvolvimento.

3.2 A moldura demográfica

Embora em 1950 o Brasil já tivesse atingido um grau de urbanização que gerava alguns problemas urbanos e indicava uma tendência à urbanização, quatro quintos da população ainda viviam em áreas rurais ou em vilas, povoados e pe-

[12] Ver: Faria, Vilmar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: Sorj, Bernardo & Tavares, Maria Hermínia, org. *Sociedade e política no Brasil pós-1964*. São Paulo, Brasiliense, 1984. p. 121.

[13] Cf. Serra, José. *Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra*. Trabalho apresentado ao Seminário sobre Políticas para El Desarrollo Latinoamericano do Cecade. México, jul. 1981. Apud Varia, Vilmar. op. cit.

[14] Faria, Vilmar. op. cit. p. 122.

Tabela 1
Indicadores estruturais do perfil da sociedade brasileira (1950-80)

Indicador	Ano	
	1950 (%)	1980 (%)
A. Urbanização		
1. Percentagem da população vivendo em cidades de mais de 20.000 habitantes	21,5	45,7
2. Percentagem da população vivendo em cidades (critério do censo)	36,2	67,7
3. Percentagem de domicílios classificados como urbanos	37,13	68,9
B. Estrutura ocupacional e do emprego		
1. Participação das PEA setoriais na PEA total		
a) Setor primário	59,90	29,93
b) Setor secundário (indústria de transformação, construção civil e outras atividades industriais)	14,18	24,37
b.1) Indústria de transformação	9,40	15,66
2. Estrutura das ocupações		
a) Percentagem de ocupações ligadas à agropecuária e à extração	57,81	(31,08)*
b) Percentagem de ocupações técnicas, administrativas e afins	10,34	(20,70)*
c) Percentagem de ocupações ligadas à indústria de transformação e à construção civil	12,64	(19,96)*
C. Estrutura da renda interna (preços correntes de 1980)		
a) Contribuição da agricultura para a renda interna	24,9	13,2
b) Contribuição da indústria de transformação	20,2	26,3
D. Estrutura da produção industrial (valor da produção em Cr$ de 1970)		
a) Contribuição dos bens não-duráveis de consumo	72,8	34,4
b) Contribuição dos bens duráveis de consumo	2,5	13,5
c) Contribuição dos bens de capital	4,3	14,7
E. Exportações		
a) Café (contribuição das vendas para o total exportado)	60,0	13,4
b) Produtos industrializados	-	56,5

Fonte: Faria, Vilmar, op. cit. p. 120.
* Estes dados se referem à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1979, e não incluem as áreas rurais da região Norte do país.

Tabela 2
Brasil – Distribuição rural/urbana da população
(1950-80)

Regiões	Áreas rurais, vilas, cidades de 20.000 habitantes (ou menores) População		Cidades de mais de 20.000 habitantes População		Totais	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980
Norte	1.529.825	3.666.291	314.830	2.362.270	1.844.655	6.028.561
Nordeste	15.942.538	23.879.851	2.030.294	11.539.305	17.972.832	35.419.156
Centro-Oeste	1.641.641	5.088.145	95.424	2.654.058	1.737.065	7.742.203
Sudeste	15.689.863	16.180.086	6.851.413	36.400.441	22.541.276	52.580.527
Sul	6.798.144	11.082.534	1.042.726	8.297.592	7.840.870	19.380.126
Brasil	41.602.011	59.896.907	10.334.687	61.253.666	51.936.698	121.150.573

Fonte: FIBGE. Censo Demográfico de 1950 e Sinopse Preliminar do Censo demográfico de 1980.

quenas cidades de menos de 20.000 habitantes. Mesmo na região industrialmente mais desenvolvida, apenas 30,4% da população viviam em cidades de mais de 20.000 habitantes, conforme pode-se constatar na tabela 2.

Isso denotava uma baixa mobilidade ocupacional vertical e geográfica da população, além de configurar uma estrutura de solidariedade muito vinculada ao território, à vila, ao povoado, ao clã e à família. No plano político, permitia-se a consolidação de laços clientelísticos e populistas de mobilização política, que moldavam um sistema político elitista e bloqueavam a vinculação do espaço à construção da cidadania.

Entre 1950 e 1980, o processo de urbanização acelerou-se tanto que 50,6% da população brasileira passaram a viver em cidades de mais de 20.000 habitantes. Enquanto a população total, no período, cresceu a uma taxa anual de 2,86%, a população urbana alcançou a significativa taxa anual de 5,64%.

No plano territorial, esse crescimento acelerado teve como repercussão mais significativa o aumento do número de cidades, que passou de 96 em 1950, para 482 em 1980 (considerando-se como cidades apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes em sua sede). Embora tal aumento do número de cidades tenha-se concentrado na região Sudeste, ele teve uma intensidade relativa em todas as regiões do país, conforme indica a tabela 3, mostrando a *difusão do processo de urbanização por todo o território nacional.*

Essa difusão do processo de urbanização, vale sublinhar, ocorreu não apenas no que diz respeito ao território, mas também no que tange às diferentes classes de tamanho urbano – o que indica a necessidade de análise mais acurada da questão da concentração da população urbana brasileira (ver tabelas 5 e 6).

Na verdade, e para sumarizar, a cuidados a análise feita por Faria permite indicar que:

a) o processo de desenvolvimento foi acompanhado por um intenso processo de urbanização, resultando tanto numa elevada taxa de urbanização, quanto, ainda, num substancial incremento no número de cidades;

b) essa urbanização ocorreu em todas as regiões do país, embora a taxas mais altas nas regiões menos urbanizadas, e em todas as classes de tamanho urbano, ainda que a taxas mais elevadas na classe de 100.000 a 500.000 habitantes, havendo, entretanto, uma tendência à homogeneização das taxas de crescimento, com o passar das três últimas décadas. "Isto significa que o processo de urbanização difundiu-se pelas regiões e pelas classes de tamanho urbano;"[15]

c) essa difusão do processo de urbanização resultou num sistema urbano caracterizado por "níveis comparativamente baixos e declinantes de primazia e concentração, particularmente quando consideramos o fenômeno da bipolaridade e de metropolização;[16] e

d) embora não tenha havido maior concentração da população urbana, continuou existindo elevada concentração regional na localização das cidades e especialmente alta concentração das atividades urbano-industriais mais dinâmicas e modernas

[15] Faria, Vilmar. op. cit. p. 140.

[16] Id. ibid. p. 142. A afirmativa é baseada em três constatações: 1) a de que o Brasil apresenta índices relativamente baixos de primazia urbana em termos comparativos internacionais; 2) a de que a cidade de São Paulo e a área metropolitana por ela organizada tenderam a aumentar sua participação no conjunto da população urbana dos 11 centros urbanos de maior porte; 3) a de que o índice de primazia das duas áreas metropolitanas nacinais (São Paulo e Rio de Janeiro) cai de 1,885 em 1950 para 1,062 em 1980, quando se leva em conta o fenômeno da bipolaridade metropolitana.

Tabela 3
Brasil – Número de cidades de 20.000 habitantes ou mais na sede do município, por região e classes de tamanho (1950-80)

Classes / Regiões	20-50			50-100			100-500			Mais de 500			Total		
	50	80	Δ	50	80	Δ	50	80	Δ	50	80	Δ	50	80	Δ
Norte	-	10	10	1	3	2	1	2	1	-	2	2	2	17	15
Nordeste	13	67	54	7	18	11	2	15	13	1	3	2	23	103	80
Centro-Oeste	-	21	21	3	6	3	-	3	3	-	1	1	3	31	28
Sudeste	36	129	93	11	53	42	3	46	43	2	5	3	52	233	181
Sul	12	57	45	2	24	22	2	15	13	-	2	2	16	98	82
Brasil	61	284	223	24	104	80	8	81	73	3	13	10	96	482	386

Fonte: FIBGE. Censos demográficos de 1950, 1960, 1970 e tabulações avançadas do Censo demográfico de 1980.

Tabela 4
Brasil – Número de cidades de 20.000 habitantes ou mais
(1950-60-70-80)

Ano	Número	Aumento	
		Absoluto	(%)
1950	96		
1960	172	76	79,2
1970	300	128	74,4
1980	482	182	60,7

Fonte: FIBGE. Censos 1950 a 1980.

Tabela 5
Brasil – Taxas de crescimento da população urbana, em cidades de 20.000 ou mais habitantes, por regiões
(1950-80)

Regiões	Períodos			
	1950-60 (%)	1960-70 (%)	1970-80 (%)	1950-80 (%)
Norte	5,87	6,56	7,25	6,56
Nordeste	5,64	5,89	4,73	5,42
Sudeste	5,99	5,53	4,19	5,23
Sul	8,92	5,57	6,23	6,90
Centro-Oeste	9,46	10,86	8,26	9,52
Brasil	6,31	5,77	4,83	5,64

Fonte: FIBGE. Censos demográficos de 1950, 1960, 1970 e 1980

Tabela 6
Brasil – Taxas de crescimento da população urbana, em cidades de 20.000 ou mais habitantes, por classes de tamanho
(1950-80)

Períodos	Classes de tamanho (em mil habitantes)				
	20-50	50-100	100-500	+500	Total
1950-60	6,21	4,18	7,55	6,50	6,31
1960-70	5,63	4,04	8,48	4,83	5,77
1970-80	4,50	5,86	5,44	4,24	4,83
1950-80	5,45	4,69	7,15	5,19	5,64

Fonte: FIBGE. Censos demográficos de 1950, 1960, 1970 e 1980.

em algumas áreas urbanas maiores do Centro-Sul do país, "aumentando a assimetria existente entre a distribuição da população urbana (mais difusa) e a distribuição das atividades mais dinâmicas (mais concentradas)."[17]

A difusão do processo de urbanização pelo território nacional encontra um dos seus indicadores mais significativos na conformação das cidades de porte médio em todas as regiões do país.

Com efeito, considerando-se como de porte médio todos os municípios com população total acima de 100.000 habitantes e mais aqueles que, mesmo não tendo atingido esse limiar, desempenham funções regionais relevantes, pode-se verificar a existência de um total de 150, distribuídos por regiões e estados, conforme mostra a tabela 7.

Esse conjunto de 150 municípios abrigava, em 1980, cerca de 23,6 milhões de habitantes, sendo 19,6 milhões de residentes nas áreas urbanas. No período 1970-80, eles registraram um crescimento na população total de 50%, contra 47% nas regiões metropolitanas, 13% nas cidades de pequeno porte e 28% para o país como um todo. Se tomadas em conjunto com as regiões metropolitanas, as cidades de porte médio retratam toda a extensão territorial do processo de urbanização: *um país urbano, com uma matriz territorial determinada pelo movimento desta rede urbana, onde as dicotomias tradicionais – rural/urbano, inter/intra-urbano, urbano/regional – tendem a assumir, antes que isso, feições de antinomias.*

Como corolário, a permanente redistribuição espacial da população gerada por essa difusão da urbanização, onde processos de reconcentração combinam-se com processos de redistribuição populacional, acaba por modificar laços sociais de solidariedade e laços políticos de lealdade, fazendo com que as cidades façam parte de uma identidade *nacional,* ao mesmo tempo em que se configuram como *locus* da produção e reprodução societárias: a politização do espaço, que precisa encontrar canal de representação no sistema político e na administração pública.

3.3 - Aspectos sociais[18]

Já são bastante conhecidas as conseqüências do processo de modernização econômica da sociedade brasileira que têm agravado as já enormes disparidades sociais.

Se partirmos do fato de que a região metropolitana de São Paulo congrega:

- mais de 12 milhões de habitantes;
- mais de 30% do total de inversões de capital do país;
- mais de 40% da renda industrial total;
- mais de 35% dos empregos fabris,

evidenciaremos a existência de uma ponderável parcela da população, no restante do país, que apresenta uma situação desfavorável. Se a esses dados adicionarmos que, em 1979, mais de 40% de mão-de-obra assalariada do país ganhava menos do que dois salários mínimos por mês, constata-se, sem necessidades de estudos mais detalhados, a forte concentração de renda verificada no Brasil (tabela 8).

[17] Id. ibid. p. 142.
[18] Ver: Kowarick, Lúcio. O preço do processo: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: Moisés, José Álvaro. *Cidade, povo e poder.* Paz e Terra, 1982.

Tabela 7
Número de municípios de porte médio, segundo macrorregião e estado

Macrorregião/Estado	Número de municípios	
Norte		15
• Rondonia	3	
• Acre	1	
• Amazonas	4	
• Roraima	1	
• Pará	5	
• Amapá	1	
Nordeste		44
• Maranhão	6	
• Piauí	4	
• Ceará	7	
• Rio Grande do Norte	3	
• Paraíba	5	
• Pernambuco	5	
• Alagoas	2	
• Sergipe	2	
• Bahia	10	
Sudeste		51
• Minas Gerais	15	
• Espírito Santo	6	
• Rio de Janeiro	6	
• São Paulo	24	
Sul		26
• Paraná	6	
• Santa Catarina	8	
• Rio Grande do Sul	12	
Centro-Oeste		14
• Mato Grosso	4	
• Mato Grosso do Sul	4	
• Goiás	6	
Total		150

Fonte: CNDU. *Informações primárias* (coletadas *in loco*).

Tabela 8
Distribuição da renda no Brasil, segundo decis e renda média respectiva

Decis	Renda Total (%)			Renda Média*			Variação da renda média (em %)		
	1979	1981	1983	1979	1981	1983	1979-81	1981-83	1979-83
1º	0,84	0,69	0,79	527	418	381	- 20,7	- 8,9	- 27,7
2º	1,91	2,09	1,71	1.198	1.270	826	6,0	- 35,0	- 31,1
3º	2,58	2,57	2,32	1.617	1.559	1.120	- 3,6	- 28,2	- 30,7
4º	3,52	3,47	3,23	2.207	2.109	1.561	- 4,4	- 26,0	- 29,3
5º	4,29	4,16	4,19	2.690	2.527	2.027	- 6,1	- 19,8	- 24,6
6º	5,47	6,12	5,47	3.430	3.716	2.643	8,2	- 28,9	- 22,9
7º	7,26	7,68	7,44	4.550	4.664	3.597	2,5	- 22,9	- 20,9
8º	10,07	10,44	10,27	6.314	6.339	4.966	0,4	- 21,7	- 21,3
9º	15,84	16,12	16,69	9.931	9.788	8.071	- 1,4	- 17,5	- 18,7
10º	48,22	46,22	47,89	30.304	28.335	23.154	- 6,5	- 18,3	- 23,6
Total	100,0	100,0	100,0	6.276	6.072	4.835	- 3,2	- 20,4	- 22,9
40% -	8,85	8,82	8,05	1.388	1.339	972	- 3,5	- 27,4	- 29,9
40% +	81,39	80,90	82,29	12.775	12.282	9.947	- 3,9	- 19,0	- 22,1
5% +	34,87	33,41	33,95	43.725	40.569	32.831	- 7,2	- 19,1	- 24,9
Gini	0,5899	0,5808	0,5976	-	-	-	-	-	-

Fonte: PNAD 1979, 1981, 1983.
* Em cruzeiros por mês, a preços de outubro de 1979.
Obs.: Os dados constam do trabalho: Renda: todos perdem mas alguns perdem mais do que outros, do Prof. Régis Bonelli, publicado em *Economia em perspectiva*, Conselho Regional de Economia de São Paulo, nov. 1984.

Além disso, poucos contestariam a classificação de *pobres* para famílias urbanas com rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo (inclusive famílias sem remuneração). E quase dois milhões de famílias urbanas (10,4% do total) tinham rendimento familiar *per capita* de até um quarto do maior salário mínimo vigente no país em 1980, enquanto mais de 3,5 milhões (18,7% do total) tinham rendimento familiar *per capita* de mais de um quarto até meio salário mínimo *per capita* , no mesmo ano.[19]

No município de São Paulo, considerado um dos mais prósperos do país, a deterioração real do salário mínimo foi da ordem de mais de 55% entre 1959 e 1979. Bem antes dos chamados arrochos salariais explícitos e deliberados, em nome de programas de combate à inflação, fez-se presente uma acentuada deterioração do poder de compra das classes assalariadas brasileiras. Em nível nacional, estudos recentes demonstram que nos últimos quatro anos (1979-83), o brasileiro ficou, em média, 22,9% mais pobre. Conforme mostra a tabela 8, todas as faixas de renda foram atingidas, mas as mais pobres sofreram um decréscimo mais acentuado.

Para caracterizar os padrões de vida dos habitantes das cidades, torna-se também necessário indicar outros aspectos. Existe um conjunto de serviços que é consumido coletivamente e que, pelo menos nas maiores cidades, torna-se de fundamental importância para a sua população, principalmente a de menor renda – transportes, saneamento e habitação – que não pode ser visto isolado de alguns serviços como rede de água e esgotos, pavimentação e eletrificação – além de outros como educação e atividades culturais ou lazer, todos elementos vitais para a composição condigna do padrão de vida do habitante da cidade.

No processo de urbanização brasileira, outro tipo de efeito perverso, que tem penalizado principalmente as camadas de menor renda, diz respeito, exatamente, à inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que se apresentam como necessários tanto no que tange à reprodução da força de trabalho, quanto, o que é principal, no que se refere à construção da cidadania social.

Em particular, os serviços de transportes e habitação têm sido marcantemente penalizados pela forma como se tem dado o crescimento da maioria dos núcleos urbanos brasileiros. Nestes, a expansão urbana processou-se geralmente de forma a deixar enormes espaços vazios que são retidos com fins eminentemente especulativos, criando distâncias cada vez maiores entre a área central e as periferias dos aglomerados.

Esse fenômeno criou, na maioria das cidades brasileiras, uma configuração espacial extremamente segregada e rarefeita. Assim, com exceção de certas áreas centrais decadentes, a população trabalhadora só pôde fixar-se em locais desprovidos de infra-estrutura e/ou distantes dos locais de trabalho. Ademais, como é grande a quantidade de famílias que construíram nos chamados "loteamentos" de periferia a sua casa própria e como, por outro lado, a rotatividade dos empregos constitui um fator bastante freqüente, a conjugação desses processos só pode agravar ainda mais a questão dos deslocamentos intra-urbanos, de maneira específica, e o problema da qualidade de vida do homem urbano brasileiro (principalmente no que se refere àqueles que habitam nos principais núcleos urbanos), de maneira geral.

Não obstante o fato de que as distâncias e os congestionamentos de trânsito afetaram todos os habitantes das cidades, o desgaste decorrente das horas de locomoção atinge particularmente os trabalhadores que moram nas inúmeras perife-

[19] CNDU/Ibam. *Aspectos sociais da política urbana*. BSB, 1984. mimeogr.

rias existentes em absolutamente todos os princípais núcleos urbanos brasileiros. Pesquisas efetuadas na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, demonstram que trabalhadores despendem até duas horas de locomoção em cada viagem diária que realizam. Ou seja, os usuários que moram na periferia da cidade permanecem até quatro horas diárias nos veículos que os levam ao trabalho e os trazem de volta para casa.

Descrito, acertadamente, a partir desses problemas sociais, como um processo de *lógica da desordem*, a produção e reprodução do espaço urbano no Brasil torna-o, ao mesmo tempo, *locus* da acumulação de capital e desenvolvimento das forças produtivas; palco de relações sociais, políticas e culturais; e, como conseqüência, lugar privilegiado de contradições e desigualdades sociais – todos esses fenômenos que, outra vez, configuram o espaço urbano como dimensão sócio-política, num processo de redefinição das relações território-poder.

3.4 A politização do espaço

Em retrospecto, na medida em que a especificidade da acumulação contemporânea de capital no Brasil – fenômeno que sobredetermina o processo de modernização dos últimos 30 anos – é dada pela preponderância de mais-valia relativa, pela tendência à elevação da composição orgânica do capital e pela necessidade de criar mecanismos que possam minimizar a tendência decrescente da taxa de lucros, redefiniu-se os termos da antinomia urbano-rural e colocou-se a matriz urbana ampliada como *locus* privilegiado 1) dessa acumulação, 2) da reprodução da força de trabalho, e 3) da (conseqüente) politização do social.

Permeada pelas contradições geradas pelo próprio processo de urbanização e metropolização no âmbito de transformações de comunidades rarefeitas em comunidades concentradas a partir de um *ethos* urbano-industrial e de uma identidade nacional, essa politização do social advém, concretamente, da intervenção do Estado não só para apoiar o processo de acumulação, *mas, também*, para configurar-se como agente maior de tal processo, imbricado no seio das relações de produção e apropriação do excedente.

Isso significa a modificação das relações Estado-urbano, ou, dito de outra forma, o *enfraquecimento* da linha demarcatória entre sociedade política (pacto de dominação e instituições do Estado) e sociedade civil (mercado e classes).

Assim, as relações sociais configuradas na matriz territorial têm um *impacto imediato e direto no Estado, enquanto mediador e condensador dessas relações*, o que significa que o *morador* das cidades é, ao mesmo tempo, *morador* e *cidadão*. Enquanto tal, ele se relaciona com o Estado não apenas no que diz respeito às condições materiais de sua existência, mas, igualmente, no que tange aos seus direitos políticos, aos seus direitos sociais e aos seus direitos civis. Além de reivindicar, como *morador*, os bens imprescindíveis à sua sobrevivência – a casa, o trabalho, o transporte, a saúde, a água, a luz, etc. – ele, também, *incorpora-se à cultura política urbana* e luta:

- pelos direitos civis, relacionados diretamente às liberdades individuais, tais como a locação, a expressão, o pensamento, a justiça, a propriedade, os contratos;
- pelos direitos políticos, relacionados com o poder de votar e ser votado;

• pelos direitos sociais, relacionados com a segurança, o bem-estar, a educação etc.[20]

Apesar da desmobilização dos partidos – e, conseqüentemente, dos movimentos sociais urbanos a eles intimamente ligados – ocorrida com a instalação do regime burocrático autoritário em 1964, tem-se verificado, mais recentemente, novas manifestações do fenômeno de politização, visto pelo ângulo das ações dos atuais movimentos sociais.

Mas, é preciso enfatizar, não é somente no que tange aos movimentos sociais urbanos que se configura, de forma mais cabal, a politização do espaço. Como fica óbvio pelas indicações profundas do espaço nacional, tornando cristalina as relações conflitantes que, geralmente, têm que ser acomodadas por esses programas e políticas.

Enfim, a especificidade da acumulação contemporânea pressupõe a existência de dois fenômenos relevantes para o entendimento das relações Estado-urbano (ou território-poder). Em primeiro lugar, a acumulação pressupõe as chamadas economias de aglomeração e, assim, a *homogeneização espacial* do processo de modernização e crescimento econômico. Quer dizer, ela pressupõe não são a urbanização acelerada e a provisão de itens de consumo coletivo, mas também a *integração do espaço nacional* aos circuitos de produção e reprodução do capital e à construção de uma identidade nacional que *supera* paroquialismos.

Em segundo lugar, a acumulação pressupõe economias de escala e, assim, a *integração funcional* entre os setores monopolísticos e os setores competitivos da economia, sob a necessidade maior de elevar os níveis de produtividade.

Vistos juntos, os fenômenos de homogeneização espacial e integração funcional "empurram" o processo de crescimento e modernização e a reprodução da força de trabalho. Assim, eles têm como contrapartida não só a *valorização do urbano* como *locus* do processo de acumulação, mas também *a intervenção do Estado nos circuitos da acumulação*. É justamente tal intervenção que provoca a politização do social e a redefinição dos termos da antinomia Estado-sociedade – redefinição esta marcada pela relação simbiótica entre o *público* e o *privado* e pela configuração de uma institucionalidade estatal que pressupõe a unidade do Estado Nacional e a formação de centros e periferias.

Tal institucionalidade estatal precisa ser melhor analisada e apreendida para que a visão político-social do espaço seja incorporada à organização governamental brasileira e, assim, para que a politização do social possa gerar um fato singelo: o de que o embate direto entre a sociedade e o Estado tenha como contrapartida, do lado dos aparatos do Estado, a existência de *interlocutores* capazes de "dar vazão" a essa politização. Ou, em outras palavras, para que a importância do espaço na mediação de relações sociais, numa sociedade moderna e urbana, tenha também a mesma importância no plano de organização do Estado.

4. *A questão político-institucional*

4.1 Políticas públicas e o urbano no Brasil[21]

Conforme indicado no decorrer deste trabalho, as relações sociais estabelecidas entre o Estado capitalista e a sociedade como um todo, conflitantes que são, exi-

[20] Ver: Villaschi, Alice Wanderley. *Participação popular:* marco teórico e análise de sua aplicação na gestão urbana. Monografia de mestrado. Brasília, UnB, 1985. mimeogr.

[21] Este subitem foi extraído e adaptado da monografia de mestrado citada, de Alice Wanderley Villaschi, com a devida autorização da autora.

gem mediação política. Os diferentes atores privados colocados nos vários níveis do sistema de estratificação capitalista têm de entrar em relações de natureza não-econômica com o Estado, para o encaminhamento das questões que os afligem.[22]

Essa ação de natureza reivindicatória, que geralmente se caracteriza em mobilização de segmentos da população por interesses concretos, face ao uso e acesso a equipamentos coletivos (os movimentos sociais urbanos, por exemplo) são maneiras de *politizar o espaço*.[23]

O espaço político brasileiro tem sido politizado, desde o início do processo de industrialização, principalmente pelos movimentos sociais urbanos (MSU), que atingiram seu ápice no período populista. Apesar da desmobilização dos partidos – e conseqüentemente dos movimentos sociais urbanos com os quais estavam intimamente relacionados – ocorrida com a instalação do regime burocrático autoritário em 1964, tem-se verificado um novo fenômeno de politização que está emergindo diretamente das ações dos atuais movimentos sociais, geralmente "correndo por fora" do quadro político-partidário existente.[24]

Entretanto, Schmidt também é de opinião que o Estado tem muito a ver com essa emergente politização do espaço, embora as implicações deste não sejam tão claras quanto o fenômeno que emerge diretamente das ações dos MSU.[25]

Os programas e as políticas implantadas pelo Estado sempre acabam provocando transformações profundas no espaço urbano brasileiro. Assim, quando redefine os padrões de uso do solo das cidades ou quando estabelece as normas pelas quais as áreas urbanizáveis deverão ser ocupadas (por exemplo, Lei nº 6.766, de 1979), o Estado está politizando a questão urbana, pois, "torna cristalinas as relações de interesses sociais, geralmente conflitantes (moradores e proprietários, por exemplo) que necessariamente têm de se acomodar para que uma política seja implementada".[26]

Para atender de forma ainda mais profunda como se deu esse processo de politização do espaço-urbano-brasileiro pelo Estado, e como isto tem repercussões político-institucionais, é conveniente discutir primeiro o significado da política urbana no caso brasileiro, examinando as diferentes maneiras como foi direcionada a intervenção governamental delineada nos planos de governo para fazer face à problemática urbana.

4.1.1 Política urbana e intervenção do Estado

Em certo sentido, a política urbana pode ser entendida como um mecanismo *provedor de bens públicos*.[27] Através de suas políticas, o Estado implementa a produção e o consumo de bens públicos com o objetivo de garantir a justiça social.

[22] Ver, também: Schmidt, Benício Vieira. A politização do espaço urbano no Brasil. In: *Espaço e Debates*, São Paulo, 2(5), mar./jun. 1982. p. 29.

[23] Politizar o espaço, em última instância, significa, como ressaltamos acima, tornar tênue a linha demarcatória entre sociedade política e sociedade civil, ou seja, redefinir os termos da relação Estado/sociedade.

[24] Schmidt, B. V. op. cit. p. 29.

[25] Id. ibid.

[26] Id. ibid.

[27] Um bem público difere de um bem privado através de duas características distintas: caráter público e indivisibilidade. Se existem muitos indivíduos, um público, por assim dizer, que deseja mais, ou menos, deste ou daquele bem, e se é para todos usufruirem, é necessário que todos o tenham na mesma quantidade. A quantidade produzida não pode ser dividida, como acontece com os bens privados que podem ser comprados

Esse tipo de formulação, geralmente, leva-nos à conclusão de que as atividades estatais devem servir como corretivo para as disfunções urbanas. O que essa formulação, entretanto, não explica, ou ignora, no dizer de Schmidt, é que a própria lógica interna do capitalismo é a principal causa das carências relativas do meio urbano, a serem corrigidas pela ação do Estado, e que tal ação não está geralmente voltada para a resolução dessa contradição e sim para a produção de novos e mais altos níveis de acumulação.

Assim sendo, enfatiza ele, a intervenção do Estado no meio urbano é um instrumento complexo destinado não só a remover os possíveis obstáculos à completa socialização do espaço urbano, mas, também, um instrumento de controle político, capaz de gerar aumento de poder para as classes dominantes. A política urbana, como política pública específica, é um meio de integrar ambas as dimensões – a econômica e a política – de uma formação social histórica. Com efeito, ao estabelecer certas condições materiais para o desenvolvimento da produção capitalista, agindo, por exemplo, sobre a produção, circulação e consumo dos bens públicos e, ao mesmo tempo, organizando e satisfazendo as demandas públicas, ou seja, controlando as condições que auxiliam a expansão contínua do sistema capitalista e suas forças sociais, o Estado está promovendo a socialização das condições de produção. Entretanto, ao promover esse processo de socialização, o Estado provoca antagonismo tanto com os proprietários privados do capital (classes dominantes), como entre as outras classes sociais.[28]

Na tentativa de contornar tais conflitos, o Estado brasileiro acabou criando um volumoso corpo de instituições para administrar essa intervenção, ou seja, provocou uma série de mudanças dentro do aparelho estatal a fim de adaptá-lo ao desempenho requerido.[29] Isto porque, para estimular a acumulação de capital, o Estado, além de regulamentar as relações sociais de produção, precisou, principal e primeiramente, expandi-las e aprofundá-las.

A descrição das fases de intervenção do Estado no desenvolvimento urbano corrobora essa afirmação.[30]

– Primeira fase: planejamento urbano implícito

Na primeira fase, que vai desde o início da década de 30 até 1966, tida como uma fase preliminar da intervenção, há o que Steimberg chama de "planejamento urbano implícito", porque a consciência do fato urbano propriamente dito quase não existia. Nessa fase, a atuação do urbano pode ser interpretada através de *ações reflexas da política global, das políticas setoriais, das políticas regionais e estaduais e, ainda, como ações pioneiras de alguns municípios.*[31]

Assim, embora as cidades já fossem pontos de concentração de atividades e população, as ações do governo federal não eram, entretanto, decisões conscientes e

de acordo com suas preferências. Há várias espécies de bens públicos, dependendo de seu grau e do tamanho do público consumidor. (...) A conseqüência da indivisibilidade e do caráter público, nestes casos, é que a provisão dos bens públicos dá-se através de processos políticos e não através de mercado. Rawls, John. *A theory of justice*. 8th ed. Cambridge, Harvard University Press, 1977. p. 266-7. Apud Schmidt, B.V. *O estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre, UFRS/L & PM, 1983.

[28] Schmidt, B.V. op. cit. p. 39.

[29] Schmidt, B.V. op. cit. p. 40.

[30] Ver, para a descrição das fases: Steimberg, Marília. *Planejamento local integrado:* uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado. Monografia de mestrado. Coppe/UFRJ, mimeogr.

[31] Id. ibid.

dirigidas especificamente para elas. O interesse do governo federal era atuar naquilo que tivesse importância e repercussão a nível do país, visto como um todo.

Exemplificando, Steimberg diz que os três primeiros planos nacionais[32] foram planos eminentemente setoriais (mais identificáveis com programas de investimento e orçamento) e que se resumiam quase exclusivamente a obras públicas de infra-estrutura.

O plano seguinte – o Programa de Metas, de Juscelino Kubitschek, preparado em 1956 para vigir de 1956 a 1960 – consistiu em 30 metas no campo de energia, transporte, alimentação, indústria básica e educação de pessoal técnico, e não pretendeu ser um plano global, mas sim um conjunto de objetivos setoriais a serem atingidos pela administração pública.

O principal mérito do Programa de Metas foi o de buscar o relacionamento entre o setor público e a iniciativa privada. Preocupou-se em orientar ações setoriais – econômicas e políticas – sem se preocupar com o lugar onde elas aconteciam. A despeito de tudo isso, foi esse o programa que obrigou às primeiras ações urbanas e que, inclusive, deu origem a muitos dos problemas de hoje.

Somente em 1962, com a elaboração do Plano Trienal – que deveria ter vigência de 1963 a 1965, mas que não chegou a ser implementado – foi que o desenvolvimento urbano começou a merecer destaque. Esse plano foi o primeiro a falar em "(...) orientar adequadamente a localização de atividades econômicas, visando a desenvolver as distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais dos níveis de vida sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento."[33] Foi esse plano que introduziu o tema da reforma urbana.

O Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) elaborado em meados de 1964 como um plano trienal, para vigir de 1964 a 1966, reconheceu que, com o ritmo rápido de crescimento demográfico e econômico, o déficit habitacional vinha-se agravando e que esse agravamento era devido, em parte, ao inadequado planejamento urbano em face do crescimento explosivo das cidades.[34] A partir dessa constatação, a política habitacional foi colocada como responsável pela minimização da forte pressão sócio-econômica, na medida em que facilitaria a aquisição de casa própria pelas classes menos favorecidas e estimularia a absorção de mão-de-obra não-qualificada pela indústria de construção civil.[35]

Incorporava, assim, o Paeg, com a política habitacional, a necessidade de se elaborar um planejamento urbano mais sistemático, o que significa que a preocupação com os problemas urbanos decorreu dos problemas habitacionais e/ou foi, mais diretamente, por ele instigada. Entretanto, como os programas da área social não foram eleitos como prioridades, a habitação não passou de um subproduto da política industrial de construção, embora, a partir de 1964, a habitação e a reforma urbana continuassem a ser um tópico de atuação do governo.

Assim foi que o Banco Nacional da Habitação (BNH) criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, não objetivou *realmente* (na prática) implantar no país uma política da habitação.[36] Pouco tempo depois de criado, o BNH transfigurou-

[32] O Plano Geral de Viação, aprovado em 1934; o Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional de 1939 e o Plano Salte, que, embora preparado durante os anos de 1946 e 1947, só foi sancionado em 1950 para ter vigência de 1950 a 1954.

[33] Mello e Souza, Nelson. O planejamento no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, (4):66, 2. sem. 1968.

[34] Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo 64/66*. 2. ed., Documentos Ipea, n. 1, maio 1965. p. 15-6.

[35] Steimberg, Marília. op. cit.

[36] Conclusão da mesa-Redonda sobre Política Habitacional do Governo, IAB, jul. 1960.

se, apresentando características dos bancos privados (busca do lucro) e começando a atuar em outros setores além da habitação.

– Segunda fase: o planejamento local integrado

Nesta fase, identificada por Steimberg como do planejamento local integrado (1967-74), nota-se uma intenção consciente de planejar o espaço urbano com ações coordenadas entre os três níveis governamentais. *O planejamento urbano deixa de ter o caráter de um rol de experiências isoladas.*

A política do governo federal consubstancia-se em três documentos de planejamento, que foram: o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para vigir de 1968 a 1970; as Metas e Bases para ação do Governo (Mebag) publicadas em 1970, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), para o triênio 1972-74.

De uma forma ou de outra, esses documentos foram diretamente influenciados por outro anterior a eles, o Plano Decenal. Esse plano merece destaque pelo fato de que continha um capítulo específico sobre o desenvolvimento urbano, onde foi apresentada a primeira proposta orgânica de intervenção do Governo Federal no plano urbano.

O capítulo foi dividido em três partes. A primeira, tratava dos aspectos significativos do processo de urbanização, onde era feita uma caracterização da problemática urbana. Uma segunda concebeu a formulação de uma política de desenvolvimento urbano segundo uma ótica regional. Finalmente, a terceira parte tratava do planejamento local e preconizava a implantação de um Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado (SNDLI).[37]

Além disso, o Plano Decenal fixou ainda algumas prioridades que se refletiram sobre o urbano: prioridades setoriais – como a consolidação da infra-estrutura; prioridades sociais – como a consolidação da política habitacional; e prioridades institucionais – como a dinamização da administração pública pela implantação da reforma administrativa.[38]

Apesar de não terem sido adotadas oficialmente como plano de governo, as propostas que o Plano Decenal apresentou para o desenvolvimento urbano foram praticamente todas implantadas nos planos seguintes.

Tanto no PED como no Mebag, o desenvolvimento urbano ganhou um *capítulo setorial*. O I PND, entretanto, significou um retrocesso nesse sentido, pois o urbano foi esquecido e voltou a ser apenas um item das chamadas Estratégias Regionais.

Outras ações do Governo Federal, tomadas nesse período, que foram importantes na história do planejamento urbano são: as várias tentativas feitas no sentido de formular uma política nacional de desenvolvimento urbano; a destinação de recursos específicos para as áreas urbanas; a institucionalização das regiões metropolitanas; a continuidade da ação macrorregional que passou a incluir a ótica urbana; e a institucionalização do Sistema Nacional de Planejamento.

Desde o início da década de 60, já se debatia a inexistência de uma política de desenvolvimento urbano. Estudiosos do assunto alegavam que, embora a provisão dos serviços de utilidade pública produzisse, de modo geral, resultados favoráveis, poderia também ter repercussões imprevisíveis nos aglomerados urbanos por eles

[37] Steimberg, Marília. op. cit. p. 64.
[38] Id. ibid.

beneficiados. Preconizavam, assim, a necessidade da formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, a fim de possibilitar o aproveitamento dos investimentos naqueles serviços, no desenvolvimento econômico e social das respectivas comunidades, relacionando-se os planos de instalação de serviços de utilidade pública com os de localização da indústria, fomento agrícola, melhoramento em nível sanitário e educacional da população, reorganização administrativa e outros.

Finalmente, em 1973 o Ministério do Planejamento (Miniplan) contratou um trabalho onde foram formuladas as diretrizes para uma política nacional de desenvolvimento urbano,[39] e sugerida a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU). A CNPU, entretanto, só foi criada em 1974 pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho.

– Terceira fase: política urbana e sua instrumentação

Esta fase Steimberg chama de "fase da política urbana e sua instrumentação"(1975 até nossos dias).

É assim denominada porque, desde seu início, foi marcada pela constante busca de uma política urbana e pela criação de instrumentos legais, ou modificação dos existentes, para atuar no urbano.

Nesse período, presenciou-se, ainda, o esforço de setorialização do planejamento urbano, com a criação da EBTU e a diversificação das ações do BNH sobre o urbano.

Em 1979, a antiga CNPU foi extinta pelo Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979, que ao mesmo tempo criou o atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

O Conselho foi criado com a finalidade de formular a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento.

Steimberg observa que cada proposta de política urbana teve seu momento político. A primeira que ela detectou foi a contratada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)/Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (Sarem) em fins de 1973 (já mencionada) e que foi responsável pelo embasamento teórico que deu origem à criação da antiga CNPU.

A atual proposta elaborada pelo CNDU representa um outro momento – uma tentativa de proceder a um detalhamento maior das diretrizes preconizadas na primeira.

Resumidamente, as diretrizes da atual política urbana definem uma estratégia de "desconcentração concentrada que se apóia nas cidades de porte médio e se realiza através de ações de descompressão, expansão controlada e dinamização".[40]

Com relação aos planos globais de governo, no período em questão foram elaborados o II e o III PND.

No II PND, o desenvolvimento urbano foi inserido no mesmo capítulo que tratava de controle de poluição e preservação do meio ambiente, na parte intitulada *Grandes temas de hoje e amanhã*.[41] Não chegou, portanto, a ser um capítulo, mas apenas um item.

[39] Francisconi, Jorge Guilherme & Souza, Maria Adélia Aparecida de. *Política nacional de desenvolvimento urbano:* estudos e proposições alternativas. Ipea, Brasília, 1976. p. 179-209.
[40] Steimberg, Marília. op. cit. p. 122.
[41] Id. ibid. p. 125.

Em retrospecto, a intervenção do Estado no urbano pautou-se, reconhecidamente, pela lógica da eficiência e da racionalidade do processo de acumulação, privilegiando os aspectos econômicos como forma de fornecer condições materiais para o desenvolvimento da produção capitalista e para a reprodução da força de trabalho. Promoveu-se a socialização das condições gerais de produção e exacerbou-se a intervenção direta do Estado no seio das relações sociais de produção, dentro de um processo que politiza o social.

Assim, e devido a tal ótica economicista, uma avaliação dos aspectos globais da política urbana brasileira permite algumas constatações sobre a incapacidade desta em tratar de problemas de natureza e abrangência das mais diversas, tais como: deslocamentos migratórios, ocupação territorial e suas áreas de fronteira, desconcentração industrial, reformulação e intensificação do desenvolvimento agrícola, demandas sociais, descentralização administrativa, entre outros. Na verdade, "estas evidências aumentam a importância de se elaborar uma política de ordenação territorial para o país, da qual a política deve ser um elemento integrante e decisivo."[42]

Uma certa hipertrofia do papel do *urbano* na política de ordenamento espacial vem acompanhada, como já foi reconhecido alhures, de uma visão reducionista da cidade – ou seja, a dimensão intra-urbana fica restrita à necessidade de provimento de infra-estrutura básica. Por outro lado, a cidade é vista de forma setorializada. "Desta postura deflui uma visão segmentada, infra-estrutural e funcionalista da cidade."[43] Como conseqüência, a política urbana deixa de abordar temas de elevada relevância, tais como: *"A questão fundiária num sentido mais amplo – a posse e a propriedade da terra urbana – gestão urbana, segregação sócio-espacial,* a insensibilidade dos governos aos movimentos de reivindicações de direitos sociais, entre outros."[44]

Seja na fase do planejamento local, seja, principalmente, na última fase da política de desconcentração concentrada, a intervenção do Estado no urbano pautou-se por essa lógica economicista.

No plano político institucional, esse processo de intervenção voltado para o estabelecimento de mecanismos de eficiência foi acompanhado – vale repetir outra vez – pela politização do social. De forma nítida, o Estado passou a intervir em inúmeros aspectos do urbano, incorporando-se às relações sociais de produção.

Na medida em que a "intervenção economicista" dá-se no âmbito da contradição básica entre socialização das condições de reprodução e individualização da apropriação dos seus resultados, a resultante, no plano estritamente institucional-organizacional, é a contradição burocrática no nível federal, acompanhada pela proliferação de órgãos para atuarem no urbano.

Como corolário, dá-se a emergência de um paradoxo: a politização do social requeria a "aproximação" do Estado da sociedade, ou, dito de outra forma, a intermediação, pelo Estado, das relações sociais que se dão no espaço. Entretanto, na medida em que a intervenção estatal acabou por exacerbar a centralização burocrática, este "distanciou-se" da sociedade.

A descrição específica da matriz organizacional do Estado que interfere no urbano ajuda-nos a sublinhar tal processo de centralização e proliferação burocrática.

[42] Cf. *Análise crítica da política urbana,* documento apresentado ao Seminário da Política de Desenvolvimento Urbano. Brasília, CNDU, nov. 1984. p. 14.
[43] Id. ibid. p. 14.
[44] Id. ibid. p. 15.

4.2 O processo de centralização revisitado

Constitucionalmente definido como federativo, o Estado brasileiro tem passado por diversas fases de prática desse preceito constitucional. Dentre essas, para os fins a que se propõe o presente trabalho, merece destaque o vivenciado a partir de 1967, caracterizado pelo que se convencionou denominar de *federalismo cooperativo*.[45]

Na realidade, o arcabouço institucional que se configura a partir da Constituição de 1967 representa o respaldo necessário à reestruturação governamental, com vistas ao projeto modernizante então em andamento. Como corolário, o aparato estatal organizou-se voltado para:

- a eleição do desenvolvimento, primordialmente o econômico;
- como objetivo principal a ser alcançado;
- o fortalecimento do Poder Executivo como instrumento básico para se atingir o desenvolvimento;
- a preocupação com a eficiência e a racionalidade do processo político-administrativo.

O modelo institucional delineado nas normas constitucionais foi sistematicamente reproduzido na realidade, principalmente através da implantação das reformas administrativa e tributária. Assistiu-se, então, ao fortalecimento dos poderes federais, que se "armaram" para imprimir, ao processo de desenvolvimento, a dinâmica do *ethos* autoritário, positivista e modernizante, através de uma *rationale* onde a eficiência, a unidade e a hierarquia se sobressaíam. O governo federal, com efeito, atuando através da administração direta e indireta, se faz hoje presente em quase todos os setores da vida econômica e social da Nação.

Em outras palavras, esse processo fez com que a dominação autoritária implantada a partir do movimento militar de 1964 tenha tido possibilidade de dar um salto significativo, principalmente a partir de 1967, no sentido de ajustar os aparatos de Estado (e o aparato de governo, em particular) a uma nova aliança básica de poder. Permeado por um forte cometimento modernizante, gerencialista e centralista, o regime de 1964 promoveu uma extensa e intensa penetração do aparato central de governo na periferia; onde uma das conseqüências foi um processo marcante de proliferação burocrática.

Assim, os governos subnacionais – estado e municípios – tenderam a tornar-se (do ponto de vista institucional) muito mais um conjunto de *níveis administrativos* semidescentralizados – porque umbilicalmente ligados a uma enorme matriz central – do que propriamente *órgãos de governo*. Como conseqüência, em razão do fato de terem perdido muito das características de instâncias político-governamentais, eles deixaram de exercer, em sua plenitude, o papel de mediadores de relações sociais, entre as "comunidades" regionais e locais e o centro político – isto é, tornaram-se mais "estados-locais"/"franjas" do Estado Nacional, do que "subcomunidades".[46]

É também como resultante dessa tendência institucional que os governos estaduais e, em menor escala, os governos municipais foram levados a assumir o papel de condutos de geração de condições de produção e produtividade para o processo

[45] Ver, para maiores detalhes, Brasileiro, Anna Maria. O federalismo cooperativo. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, UFMG, n. 39, jul. 1974 & Oliveira, Maria Lúcia. Federalismo democrático. In: *Revista de Administração Municipal*, n. 161.

[46] Ver, para maiores detalhes: Medeiros, A.C. op. cit.

de modernização e crescimento econômico do país, através, principalmente, de investimentos em infra-estrutura. Com efeito, na medida em que as próprias redes de agências descentralizadas dos estados e municípios estão mais ligadas às agências descentralizadas do governo federal do que propriamente às autoridades estaduais e municipais – o exemplo do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) em relação ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) é um dos mais significativos, o padrão predominante de acumulação do capital é estimulado através delas – tendo em vista o fato de que toda a rede montada de agências descentralizadas (estatais, empresas públicas, etc.) tornou-se, no fim, a "pedra de toque" das decisões, das políticas e das ações modernizantes, gerencialistas e desenvolvimentistas. Daí o fato dessas agências tornarem-se, na periferia, condutos do crescimento.

Entretanto, a imagem do supercontrole não é apropriada para retratar as relações institucionais entre centro e periferia. Isto porque a modernização, por si própria, não foi capaz, a não ser no período Médici, de fornecer legitimidade ao regime. Na verdade, uma certa dose de "irracionalidade" e "informalidade" permeou a matriz administrativa: houve necessidade de abrir espaços para a patronagem política e o clientelismo, com a finalidade de cooptar "aliados" e "protegidos" e, desta forma, bloquear movimentos de resistência e contestação ao regime, através da abertura de canais para a mobilidade e circulação das elites estaduais e locais. Na prática, na medida em que o próprio processo de modernização implica o fortalecimento dos processos de politização e organização dos indivíduos, dos grupos sociais e das autoridades estaduais e locais, o recurso à patronagem e à ação clientelística foi utilizado crescentemente como tentativa de contrabalançar tais processos e, assim, fornecer maior "flexibilidade" e "plasticidade" ao sistema político. Conseqüentemente, as tensões e contradições (de natureza sistêmica) que existem entre estruturas e ações de modernização e estruturas e ações de cooptação acabaram por resultar num arcabouço institucional onde se combinou a racionalidade formal burocrática com "irracionalidade" e com "ações informais" – e, neste sentido, relativamente autônomas – dos indivíduos, dos grupos sociais e das autoridades locais.

No final, essa combinação peculiar de ações e estruturas permitiu que a periferia assegurasse para si alguns recursos de poder que contrabalançaram, de certa forma, a marcha dos tentáculos da burocracia central. Vale especificar que:

1) durante todo tempo, as autoridades estaduais e locais puderam utilizar a própria patronagem política como recurso para barganha, valendo-se da margem de manobra que a ausência de coordenação (causada pela burocratização clientelista) lhes abria;

2) na medida em que as tensões modernização-cooptação e centro-periferia aumentavam, as autoridades federais reconheciam, cada vez mais, a necessidade de negociação;

3) com as eleições de 1982, tornou-se patente que os governos subnacionais passaram a readquirir importância institucional, ampliando, como conseqüência, suas respectivas margens de manobra, porque o papel político que eles assumiram, para ampliar os níveis de apoio das instâncias territoriais do Estado Nacional para a garantia da governabilidade, fornece-lhes recursos e alavancas de poder.

Tais evidências concretas colocam em dúvida o ponto de vista de que o regime de 1964 acabou por desenvolver uma toda-poderosa burocracia weberiana, que seria movida pela racionalidade formal e tenderia a conformar, no Brasil, o Leviatã hobbesiano.

Obviamente, não há qualquer evidência que predomine no Brasil algo como uma *burocracia agrária,* assim como, também, não se pode negar o forte processo de burocratização do aparato administrativo-institucional e, mais do que isso, a nítida consolidação de um *ethos* burocrático na esteira da ampliação das margens de poder da burocracia/tecnocracia, dentro do sistema político brasileiro.

A questão, entretanto, é que, desde a consolidação da noção do autoritarismo-burocrático, tem-se colocado excessiva ênfase no lado gerencial e modernizante da moeda, quando as evidências sugerem que persistem doses de "irracionalidade" e "informalidade" – essenciais, durante todo o tempo, para que o regime pudesse contornar o problema da sua permanente falta de legitimidade. Desta forma, no plano mais geral, não se pode aceitar, *a priori,* que a ampliação dos tentáculos da estrutura de planejamento, numa sociedade capitalista, leva necessariamente à exacerbação do chamado autoritarismo-burocrático.[47]

Indicações mais concretas dessa margem de "irracionalidade" são feitas pela própria análise da estrutura do Poder Executivo brasileiro, onde ressalta o crescimento do fenômeno do paralelismo burocrático e o conseqüente problema de ausência de coordenação institucional, principalmente no que tange à política urbana.

Estas indicações, se vistas em conjunto com a argumentação acima desenvolvida sobre a importância política da periferia, mantida mesmo nos momentos em que ela se configura muito mais como nível administrativo semidescentralizado, ressaltam a necessidade de recobrar o sentido do federalismo na institucionalidade que emerge com a Nova República.

Com efeito, e à guisa de conclusão preliminar, o processo de urbanização da sociedade brasileira, ao recolocar, em outros termos, as relações entre território e poder, acabou por tornar anacrônica a estrutura governamental que baliza a intervenção do Estado no urbano. Nem o que se poderia denominar de "cenário brasiliense" – com a sua intrínseca tendência à centralização exacerbada – nem, tampouco, a persistência da parábola da autonomia local conseguiram (ou conseguem) dar conta das especificidades geradas pela politização do social no Brasil.

Essas especificidades, ao contrário, estão por requerer novas formas de ação do Estado e, principalmente, do Executivo. E tais formas passam pela "solução" federativa, como meio de encaminhar intermediações territoriais que possam fornecer legitimidade ao exercício do poder político.

Este é, sem dúvida, o problema central que permeia a chamada questão urbana no Brasil: a ausência de uma visão político-institucional que possa dar um tratamento sócio-político ao espaço e, assim, admitir que o encaminhamento da questão urbana passa pela legitimidade do poder que, por sua vez, passa pela consolidação de uma "solução" federativa.

5. *Em busca de um modelo institucional*

A análise desenvolvida no decorrer deste trabalho enfatiza, em suma, a necessidade de buscar uma modificação na postura em relação à problemática urbana no Brasil, tendo em vista:

- as modificações nas relações entre território e poder;

[47] Id. ibid. p. 220-5.

• a incorporação da idéia e da prática onde o urbano é visto como *locus* privilegiado do processo de relações sociais e, portanto, como *locus* da manifestação da cidadania;
• a necessidade premente de tratar a problemática urbana na perspectiva político-institucional, o que implica inseri-la no processo político de busca e manutenção da legitimidade do poder político.

É preciso ficar claro, entretanto, que tal análise não tem a pretensão de esgotar o assunto nem muito menos de, já no âmbito do presente trabalho, dar origem a uma nova "receita de bolo" ou panacéia que resolveria a problemática em questão.

Na verdade, acredita-se que qualquer mudança no aparato de gestão do urbano – finalidade última das considerações aqui alinhavadas – é, em última análise, uma mudança do político e do Estado, correlacionada com a política enquanto prática social de grupos sociais. O que estaria envolvido aqui seria, então, um processo de mudanças, intrinsecamente político, que não pode nascer e morrer nos limites de um esforço isolado de reflexão transformadora; ou seja, não pode ficar desprovido da substância do debate encaminhado ao nível de instâncias de mediação de interesses – movimentos sociais, sindicatos, Partidos Políticos e, obviamente, o Congresso Nacional e o Executivo, em seus planos federal, estadual e municipal.

A questão urbana e as questões correlatas da organização territorial brasileira e do federalismo deverão/precisarão ser pontos focais dos debates que se travarão no processo Constituinte, que não se esgota com a promulgação da Nova Carta. É para a efetivação desse processo que o presente esforço de reflexão se volta.

Isto posto, há que se encaminhar mais um pouco, à quisa de conclusões gerais e preliminares, no sentido de estabelecer alguns pressupostos e preocupações que deveriam nortear a busca de um modelo institucional.

5.1 O espaço (urbano) nacional

O pressuposto e a preocupação básica que precisam permear a busca de um novo modelo institucional para a questão urbana no Brasil são de que a *articulação do Estado assume uma característica essencialmente nacional.*

País urbano-industrial inserido na internacionalização da produção e reprodução capitalistas, o Brasil experimentou, nos últimos 30 anos, um processo de urbanização que redefiniu de forma radical as suas estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais, modificando, ao mesmo tempo, as articulações entre tais estruturas.

Como corolário, o *locus* privilegiado da produção e reprodução das condições de existência – ou seja, da configuração das forças produtivas, das relações sociais de produção e das relações sociais em seu sentido mais amplo – passou a ser o espaço urbano, consolidado em sua dimensão nacional. É esse espaço que dá forma e conteúdo ao movimento societário, contribuindo para a superação do conjunto de dicotomias espaciais: rural-urbano, inter-infra-urbano, urbano-regional. É, mais ainda, esse espaço que se configura como *locus* de construção e manifestação da cidadania e de imbricamento das relações Estado-sociedade e território-Poder.

Nele ocorrem sistemas abertos e contínuos de interações que não podem ser vislumbradas isoladamente, conquanto façam parte de uma mesma dinâmica que se reproduz e se torna transparente no âmbito do espaço (urbano) nacional:
• as interações sociais, que modificaram laços tradicionais e paroquiais de solida-

riedade para dar lugar a uma cadeia de conflitos que assume a dimensão do "coletivo nacional", sobreposta aos grupos primários e imbricada à busca pela cidadania não apenas política, mas principalmente social;

- as interações econômicas entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção, que configuram a predominância do modo de produção capitalista e permeiam a sobredeterminação exercida pela infra-estrutura econômica, no âmbito de um padrão de acumulação monopolista, financeiro e intrinsecamente desigual e periférico;
- as interações políticas de dominação-subordinação, onde se conforma um pacto de poder que foi sempre elitista, mas que gradualmente se amplia para integrar sistemas complexos de alianças instáveis que se formam a partir da politização e organização da sociedade urbana de massas;
- as interações culturais e ideológicas, que afloram a "brasilidade" e exercem predomínio sobre as configurações regionais/locais (mineiros, gaúchos, paulistas, etc.) e que consolidam os símbolos e valores da sociedade burguesa de consumo, sob a influência do mercado, das mercadorias e da propriedade privada.

Não é possível, portanto, vislumbrar "o urbano" apenas como sistema de cidades, ou apenas como palco da industrialização desenvolvimentista, ou, ainda, apenas como lugar da miséria e dos problemas sociais. O urbano, enquanto sistema de interações que se irradiam por *todo* o espaço *nacional,* é a própria conformação do Estado Nacional.

Enquanto tal, é nele que ocorrem e dele que se alastram as imbricações entre "o público" e "o privado"; entre o individual e o coletivo; entre a sociedade civil e a sociedade política. Assim, é nele que se conformam relações sociais e é dele que vem, primordialmente, a intermediação territorial dos conflitos sociais.

Apesar disso, o sistema de instituições do Estado Nacional não conseguiu ainda ser contemporâneo desta realidade. Basta verificar que:

- a divisão de poderes da República sufocou o Legislativo e, dentro desse processo, enfraqueceu a representatividade em bases territoriais, minimizando a importância do peso urbano e do processo de urbanização;
- a organização territorial do Estado privilegiou a instância federal, em detrimento das instâncias estaduais, metropolitanas e municipais, dissolvendo as peculiaridades regionais/locais e consolidando apenas os mecanismos econômicos de eficiência, que concentram a riqueza e difundem a urbanização;
- a organização governamental tanto privilegia o critério de departamentalização funcional/setorial, em detrimento do geográfico/espacial, quanto pulveriza a ação sobre o urbano – que, assim, passa a sofrer do problema do paralelismo e do vício da atuação apenas sobre as conseqüências da urbanização.

Desta forma, há uma inadequação quase que de natureza sistêmica entre a matriz urbano-territorial do Estado e a sua forma de organização. Buscar a superação dessa problemática significou, para o Governo Federal, na chamada Nova República, a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, posteriormente denominado Ministério da Habitação e Urbanismo.

Obviamente que, dadas as circunstâncias que cercaram a criação/reformulação do MDU/MHU (barganha política e loteamento de cargos), não se deu a devida prioridade à institucionalização da dimensão organizacional no âmbito do aparato de Estado, dentro de uma preocupação integrada com o urbano e a problemática da urbanização. Ou seja, da forma como foi feita, a criação do MDU em momento algum esteve voltada para o estabelecimento de um interlocutor que pudesse "dar conta" do processo de politização do social, assinalado no presente trabalho.

Pelo contrário, a criação foi limitada a um simples rearranjo de órgãos do Governo Federal, podendo até ter resultado em um organograma mais "elegante". Isto, sob hipótese alguma, retratou a necessidade que tem a questão urbana de levar em conta a capacidade, demonstrada pelas populações de nossas cidades, de conquistar maiores espaços nessa área de conflitos e contradições.

E essa capacidade, não se deve esquecer, tende a aumentar na medida em que se criam mecanismos de aproximação mais permanentes entre Estado e sociedade civil. Afinal, fazem parte da agenda de nossos dias as rearticulações da sociedade nos mais diversos níveis, seja no âmbito mais amplo de questões que se colocam para uma nova Carta Constitucional, seja nas lutas que se travam em torno de temas do interesse direto e imediato, configuradas pelos movimentos sociais urbanos.

Isto posto, a criação do ministério precisaria estar acoplada a um princípio básico: *a explicitação da responsabilidade política dos governos locais (municipais e estaduais) com a questão urbana.*[48]

A recuperação desse princípio faz-se necessária a partir da análise, feita anteriormente, que mostra a exagerada intervenção do governo federal em questões urbanas e teve, como conseqüência mais negativa a curto prazo, a falta de compromisso político das instâncias de governo estadual e municipal com questões do cotidiano da população. A centralização da formulação de políticas e a concentração de recursos voltados para a solução de questões essenciais à vida urbana, como o são o emprego, a habitação, o transporte, a saúde, a educação, etc. geraram como que o "vício" de elaborar projetos reivindicatórios junto às agências federais de fomento a essas atividades e serviços.

Como decorrência dessa explicitação da responsabilidade política dos governos locais com o urbano, vem a necessidade de se dotar os níveis estadual e municipal do instrumental político-institucional necessário à transformação do princípio em prática concreta e perceptível ao habitante comum de nossas cidades.

Neste sentido, impõe-se:

- alteração do sistema administrativo metropolitano de forma a assegurar maior representatividade aos municípios que integram/integrarão as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- consulta plebiscitária prévia ao estabelecimento de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Essas diretrizes são decorrência direta da necessidade de se deixar claro que há uma preocupação marcante com:

- o fenômeno da conurbação, que hoje supera a casa de 30 núcleos urbanos brasileiros, extrapolando, portanto, em muito, a questão da metropolização até agora tratada de forma circunscrita às nove regiões metropolitanas contempladas pelas Leis Complementares nºs 14 e 20 (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre);
- a imperiosidade de se levar para mais próximo do problema urbano a competência de legislar sobre questões que dizem respeito ao seu interesse;
- o maior envolvimento político e a maior responsabilidade do nível municipal com questões supramunicipais acarretadas pela metropolitização. E isto tem que se dar tanto em nível dos Executivos, quanto dos Legislativos municipais;

[48] Como houve pouco espaço também para que esse debate se desse na Constituinte, resta agora ampliar a discussão no fórum local, quando da elaboração das Cartas Estaduais e das leis orgânicas municipais.

• a explicitação da politização do fenômeno metropolitano através da participação, via voto, da população envolvida.

O modelo proposto, portanto, propugna pela criação de uma instância metropolitana política e administrativamente mais forte e retira do estabelecimento de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e conotação exclusivamente técnica de planejamento e execução de obras e serviços de interesse comum, para colocá-la na moldura política de uma realidade que afeta diretamente milhões de brasileiros.

Summary

This article deals with a much neglected aspect of urban politics and urban policy in Brazil: the political-institucional aspect.

In the last thirty years or so, a radical process of urbanization has led Brazil to become an urban country/society. This process, however, has been analysed mainly through an economical approach, which has (in a certain way) neglected the relationship betwen territory and power and has overviewed the emergence of a new and different territorial matrix of the National State.

That being so, this article attempts to follow recent aproaches more concerned with the political-institucional aspect and thus brings about a contribution which may enlarges and deepens the debate in the field. It is still a preliminary and exploratory move and further efforts must be carried out. Nevertheless, it certainly brings about new lights and opens up new paths by arguing mainly that Brazil has experienced a "generalization of the urban" and that this phenomenon is still opened to modern, multi-theoretically oriented, investigations.