

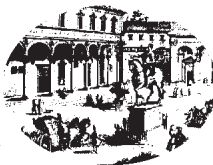
Jorge Ricardo Bittar

Engenheiro graduado pelo ITA. Deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores.

Leila Maria Baptista Fernandes

Arquiteta e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

Cidade, Democracia e Humanismo



A vida em sociedade corresponde a um modo próprio do homem de viver, e mais, de sobreviver. A vida em cidades corresponde a uma práxis, a um modo específico de ordenações historicamente definidas – a partir de suas relações econômicas, e das práticas de significação estabelecidas nos domínios da cultura –, que produzem códigos conjunturalmente assumidos traduzidos em valores éticos, em percepções estéticas e em um campo de conhecimentos partilhados que motivam ações e discursos sobre a cidade, que são saturados de conteúdos ideológicos e exercem o papel de reproduzir práticas e ideologias relacionadas a essas ordenações.

Palavras-chaves: urbanismo, planejamento urbano.

Social life is something that respect to a peculiar human way of life, and more, way to survive. The life on cities respect to a praxis, which means to say, to a specific well defined historical ordering – from their economic relationships and also from a real practices determined on domains of culture –, that assumed enclosed codes that produces his ethical values, his esthetics' perceptions and a shared knowledge field that motivate the actions and the discourses about the urban space impregnated of ideological contents that reproduce the practices and the ideology related to these ordinations.

Keywords: urbanism, urban planning.

INTRODUÇÃO

Os homens vivem em cidades há tanto tempo, que não nos é possível pensar a humanidade de outro modo. Elas fazem parte de nossas vidas, sejam grandes metrópoles ou pequenas vilas do interior, estejam na África, na Ásia, na Europa ou em qualquer parte do planeta. Sem as cidades,

as condições de vida são quase sempre precárias e muito difíceis, agregando um reduzido contingente de pessoas e famílias.

Mas o que são as cidades, então? Qual a sua natureza? Por que buscamos viver nelas ou próximo a elas? O que representam e como beneficiam a humanidade? Como administrá-las quando se tor-

nam grandes demais e comportam um número cada vez maior de indivíduos com necessidades e desejos diversos? Qual o seu destino? Como pensar uma cidade democrática e humana sem levar em conta a distribuição dos serviços públicos, equipamentos e infra-estrutura urbanos? Por que a cidade capitalista apresenta esse aspecto dual que se mostra tanto nas suas favelas, loteamentos clandestinos e submoradias, quanto no luxo de seus condomínios na Barra da Tijuca ou em Miami, nos apartamentos da orla marítima, shoppings centers e parques temáticos? Que tipo de cidade se quer (re)construir e como a queremos governar?

São perguntas que políticos, administradores e pesquisadores se fizeram outrora e se colocam ainda, sobretudo no presente momento quando o capitalismo assume formas globais, com o surgimento de mercados continentais como a União Européia e o Mercosul, com o desenvolvimento da informática e das telecomunicações, abrindo-se à possibilidade de “realocação, em grande escala, dos escritórios e fábricas em áreas menos congestionadas e de custo mais baixo do que o das grandes metrópoles, e em que o local de trabalho computadorizado poderá situar-se em qualquer lugar”,¹ o que levou muitos desses pesquisadores à suposição de que o trabalho e a cidade tenderiam a desaparecer, pelo menos nos moldes que os conhecemos hoje.

Mas nem sempre houve cidades: “antes

da cidade houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso houve uma certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com diversas outras espécies animais”.²

Por sua natureza, a cidade materializa a sociedade humana, sua evolução psíquica e mental, sua cultura e seus modos de sobrevivência. Dessa maneira, sua forma expressa tais relações e desde os primórdios do período histórico – aquele que remete à palavra escrita e permite a narrativa de forma mais ou menos permanente dos fatos, o registro histórico – elas já apresentavam formas que denotam sua natureza. Assim, ao longo de toda a história, as cidades evoluíram em correspondência aos modos de produção e reprodução social que as engendraram e as instituem como entidades econômicas. A cidade possui um caráter eminentemente econômico.

UMA RESUMIDA HISTÓRIA DA EVOLUÇÃO DAS CIDADES

Nas origens da civilização, ao fim do período paleolítico, o fato das populações selvagens abandonarem a forma de vida coletora, adotando o cultivo e a domesticação de animais a fim de providenciar por conta própria sua dieta, significou uma nova relação dos homens com a natureza, uma atitude combativa com relação ao meio

ambiente, ao invés de uma atitude passiva, e tal mudança conduziu a uma verdadeira revolução denominada neolítica: revolução tanto social, quanto econômica e cultural – quer dizer, dos valores éticos, estéticos e gnosiológicos –,⁵ elevando os homens à condição de bárbaros, em vez de selvagens, possibilitando a fixação do homem ao solo e permitindo a formação de aldeias.⁴

No cerne dessa questão está a ruptura da relação dos homens com a natureza, que passou a ser intermediada por uma segunda natureza, instrumental e racional, capaz de suprir as deficiências humanas e garantir a reprodução da vida humana. Nessa ruptura, a natureza domesticada precisa agora ser compreendida e explicada em suas relações causais. No plano do pensamento,

correspondeu à busca de explicações míticas sobre o mundo, cuja forma é o apelo ao sobrenatural, ao mistério, ao sagrado e à magia.⁵

As primeiras cidades evoluíram das aldeias⁶ ribeirinhas, a partir da constituição de excedentes alimentares para além das necessidades imediatas dessas comunidades, o que conduziu a uma mudança das relações sociais e ao aparecimento de uma nova população composta por artesãos, comerciantes, sacerdotes etc. desobrigados das tarefas agro-pastoris.⁷ Naturalmente, surgiu desse novo arranjo uma modernização tecnológica, incluindo-se a produção de ferramentas especializadas e a transformação dos elementos brutos e primários, por meio da metalurgia e da cerâmica, em novos e poderosos materiais.



Cidade renascentista. Piazza SS. Annunziata, em Florença. Foto do livro *A cidade na história*, de Lewis Mumford, Itatiaia, 1965, foto 25.

Essas primeiras cidades materializavam uma ordenação agrário-pastoril constituída por sobre a estrutura da barbárie neolítica, mas eram então um lugar de residência fixa, um local de comércio e encontro, com a vida e com a morte, cercadas intramuros de forma a se prevenir e defender dos ataques de outros povos bárbaros. Uma verdadeira revolução urbana que marcou o fim do período neolítico. Eram, naturalmente, cidades muito diferentes das que habitamos, posto que correspondiam à lógica subjacente que as engendrou.

As cidades que se desenvolveram na Mesopotâmia e no Egito, bem como na Grécia, representavam ordenações assinaladas pelo poder e pela religião de forma marcante e se materializavam em sua configuração, em sua arquitetura, em suas dimensões. Por onde quer que se tenham instituído, traziam a marca dessas ordenações, das lutas entre poderes locais, a marca de uma época. As *Ilíadas*, de Homero, representam a narrativa dessa época.

O mundo da Idade Média, após a queda do Império Romano no ocidente, trouxe outras perspectivas para as cidades. As cidades medievais, onde a ordem feudal reinante produziu uma arrumação espacial predominantemente irregular, foram dominadas por elementos arquitetônicos simbólicos dessa ordem – as guildas, o mosteiro, a igreja, o palácio, o mercado –, e sem as preocupações com a geometria formalizada, exceto com relação a

locais de uso comum, como os largos e as praças, que também acolhiam as edificações mais importantes.

No Renascimento, o estilo barroco, surgido no rastro da Contra-Reforma do século XVI, teve o propósito particular de criar uma imagem provocativa do fervor religioso e por esta razão contou com a Igreja como cliente privilegiado, além da própria realeza. Mas a cidade barroca, no entanto, não apresentava significativas mudanças em relação à cidade clássica renascentista, a não ser quanto à arquitetura espetacular. Seus conjuntos arquitetônicos e seus espaços guardam as formas concêntricas e as dimensões monumentais das praças e jardins da cidade clássica renascentista.

O movimento Iluminista de meados do século XVIII refletiu os avanços possibilitados pelo Renascimento, consolidando o rompimento com o pensamento místico e o obscurantismo medieval. Como movimento cultural amplo, englobou o pensamento filosófico, as artes, as ciências, o pensamento político e a doutrina jurídica da época. Compartilhando idéias e valores distintos, teve várias formas de expressão, mas, todavia, um pressuposto básico fundamentou o projeto das Luzes: o de libertar os homens dos grilhões da ignorância que os tornavam presas fáceis da dominação, apoiado na concepção de que todos os homens fossem dotados de uma capacidade natural para aprender, de uma racionalidade e uma luz natural capaz de fazê-los conhecer o

real, levando à concepção de que haveria um progresso racional da humanidade, e que somente a Igreja e a religião poderiam impedir esse progresso.

O espírito crítico do movimento Iluminista submeteu o mundo à razão e lançou novo olhar sobre a arquitetura e o arranjo espacial em voga desde o Renascimento, submetendo-os à crítica, questionando os cânones clássicos vitruvianos⁸ e redefinindo-os teoricamente a partir da investigação sobre a contingência dessas regras.

A modernidade rompeu com o passado, criou seus próprios princípios, radicalmente novos, de pensar e de agir, como lógica do mundo industrial e mais estritamente como lógica capitalista. Tal entendimento subentende que a centralidade atribuída ao homem instalou também a separação entre razão humana e natureza, advindo o homem

desnaturalizado, dominante sobre os processos naturais pelas forças liberadas com o desenvolvimento da ciência newtoniana, em que o controle sobre as leis naturais permitia o controle, através de seu conhecimento, dos objetos e dos processos naturais.⁹

E nesse sentido, ressalta-se que a individualização pressupõe *o(s) outro(s) homem(s)* para o reconhecimento do sujeito, assim como o trabalho pressupõe a *natureza* como meio de subsistência, e ambos se constroem pela *alteridade*, pela percepção e representação do outro, natureza ou homens, supondo a simbolização que a linguagem realiza. E serão esses princípios – da relação de controle do homem sobre a natureza – que marcarão os discursos sobre a cidade.¹⁰

A revolução científica do século XVII liberou as forças que, em meados do sé-



Arquitetura neoclássica. Igreja de St. Marie Madeleine, em Paris. Foto do livro *História mundial da arte*, de Jane Mahler et al., Difel, 1975, p.169.

culo XVIII, possibilitaram a Revolução Industrial (1750-1830), sobretudo na Inglaterra, em virtude principalmente da aplicação da força motriz do vapor, inicialmente aplicada ao tear utilizado na produção fabril (em 1784) e na máquina a vapor de Watt (1789), o que mudou a produção têxtil em termos de escala e espaço.

O capitalismo industrial acarretou profundas alterações nos domínios da cultura e da vida social, com a formação de uma expressiva classe trabalhadora e a ascendência da burguesia, levando à necessidade de criação de signos arquitetônicos indicativos dessa nova ordenação e da ideologia Iluminista da burguesia, ou seja, das novas instituições que se desenvolviam com o Estado.

O processo de modernização socioeconômico capitalista marca a desconstrução das formas de produção e das relações feudais, e implica também a transformação das formas de relação entre o homem e o espaço de produção de sua vida cotidiana, ou seja, o ambiente onde antes o homem produzia e reproduzia a sua existência, o campo, deixa de ser adequado aos processos engendrados.

Para a teoria política marxista, o processo de acumulação primitiva do capital afastou os trabalhadores de seu meio ambiente primitivo, e, nesse processo, a cidade torna-se o epicentro do deslocamento, pois é para ela que se dirige uma enorme quantidade de trabalhadores

expulsos dos campos.

A nascente cidade industrial se revela suja, feia, insalubre e não oferece, na maioria dos casos, senão uma vida miserável aos trabalhadores que para ela afluíram em busca de sobrevivência. De um lado, a miséria, a fome, a sujeira. De outro, o desenvolvimento de uma arquitetura neoclássica voltada para a nobreza e a burguesia emergente.

O incremento populacional sem precedentes, como resultado prático das relações capitalistas de trabalho, submeteu as rudimentares estruturas das velhas cidades, provenientes dos períodos medieval e barroco, a um processo de urbanização acelerado e à justaposição de suas funções tradicionais àquelas exigidas pelo modo de produção e reprodução do capital, o que fez com que se tornassem foco constante de insalubridade, doenças, morte e loucura, mas também de reflexão e crítica.

UMA BREVE HISTÓRIA DAS CIDADES MODERNAS

Desde que as cidades se constituíram como espaço do modo de produção capitalista, passaram a integrar e articular de forma concreta sua lógica, ou seja, a produção, a circulação e o consumo de mercadorias. Essa cidade emergiu por sobre a cidade que se estruturou no modo de produção feudal e esse foi um processo de fragmentação e reorganização deste espaço, de transformações técnicas, culturais

(das artes em todas as suas formas de expressão), psíquicas e simbólicas, e de transformações da economia, e das relações sociais e políticas.

A urbanização capitalista aconteceu a partir dos efeitos úteis de aglomeração dos quais o modo de produção capitalista se beneficiava. Mas, esse processo se deu de forma complexa e, em sua primeira fase, gerou toda sorte de distorções – oriundas do acelerado crescimento da população urbana sobre as bases feudais das cidades, despreparadas tanto do ponto de vista habitacional quanto de infra-estrutura – que foram, então, associadas ao conceito de desordem pelo pensamento liberal dominante. Desordens que demandavam, segundo esse pensamento, intervenções para resolver a dicotomia “caos x ordem”, ao se lidar com as doenças e epidemias que se multiplicavam.

Daí as preocupações sanitaristas dos pri-

meiros pensadores do ambiente urbano que eram, ademais, médicos, filósofos, economistas, historiadores, mas que trabalhavam, sobretudo, em cima de idéias abstratas que só se materializavam a partir da apropriação delas pelos arquitetos e suas intervenções concretas. A Carta de Atenas e os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, iniciados em 1928, são exemplos dessa apropriação de idéias.

Esses pensadores trabalharam, na verdade, sob duas vertentes: o viés *liberal*, com uma concepção “naturalizante” do espaço urbano: a cidade – que nasce, cresce, tem doenças e, por isso mesmo, precisa ser tratada – é um ser passivo; e o viés *marxista*, que concebia a cidade como o próprio espaço do modo de produção capitalista e que não admitia uma intervenção sobre ela, mas sobre o próprio modo de produção.¹¹

A *concepção liberal* dominante cumpria



Modernismo. Walter Gropius, edifício Bauhaus, em Dessávia.
Foto do livro *Arquitetura no século XX*, de Peter Gössel, Köln, 1996, p. 146.

uma dupla função: de um lado, invertia a ordem entre cidade x campo, onde a cidade seria um acontecimento natural – e não fruto de técnicas projetadas, um produto do homem – e, então, o que estava intramuros seria tão natural quanto o que estava fora, dissolvendo a cidade no conceito de natureza; e, de outro lado, cumpria a função de deslocar a responsabilidade da burguesia dos acontecimentos e contradições no plano urbano que foram postos em curso pelo modo de produção capitalista, na medida em que se dissolvia a cidade na natureza.

Essa forma de tratar o espaço urbano pressupunha que os agentes agiriam individualmente, por vontade própria. Assim, os indivíduos são considerados iguais e as desigualdades consideradas irracionalidades, desordens, que precisam ser sanadas por um agente cujo interesse esteja acima daqueles individuais. O Estado aparecia, desse modo, como o guardião desse interesse geral e deveria intervir no sentido do restabelecimento da ordem e da racionalidade daquilo que estava se apresentando como irracional.

No Brasil, o Estado interveio no sentido de garantir as condições de reprodução ampliada do capital e

desenvolveu uma política urbana que legitimava os processos de especulação imobiliária e garantia a infraestrutura necessária ao processo social e espacial de concentração do capital (...). As lutas nos bairros em

torno de serviços públicos representavam uma resposta à crescente incapacidade da organização social capitalista de assegurar a infra-estrutura necessária ao cotidiano dos trabalhadores.¹²

Esse processo levou à crise e crítica do planejamento em meados dos anos de 1970 e à ampliação dos movimentos sociais urbanos no Brasil, em meio ao regime autoritário.

ESTADO E PLANEJAMENTO NO BRASIL

O Estado visto como regente tanto dos interesses comuns quanto dos interesses individuais, na concepção normativa de viés liberal, originou-se nos países avançados por volta das décadas de 1920/1930, em função da crise do capitalismo, especialmente a partir das experiências do New Deal, planejamento estatal empreendido por Franklin Roosevelt, configurando o que veio a se chamar Estado do Bem-Estar Social, após a Segunda Guerra Mundial.

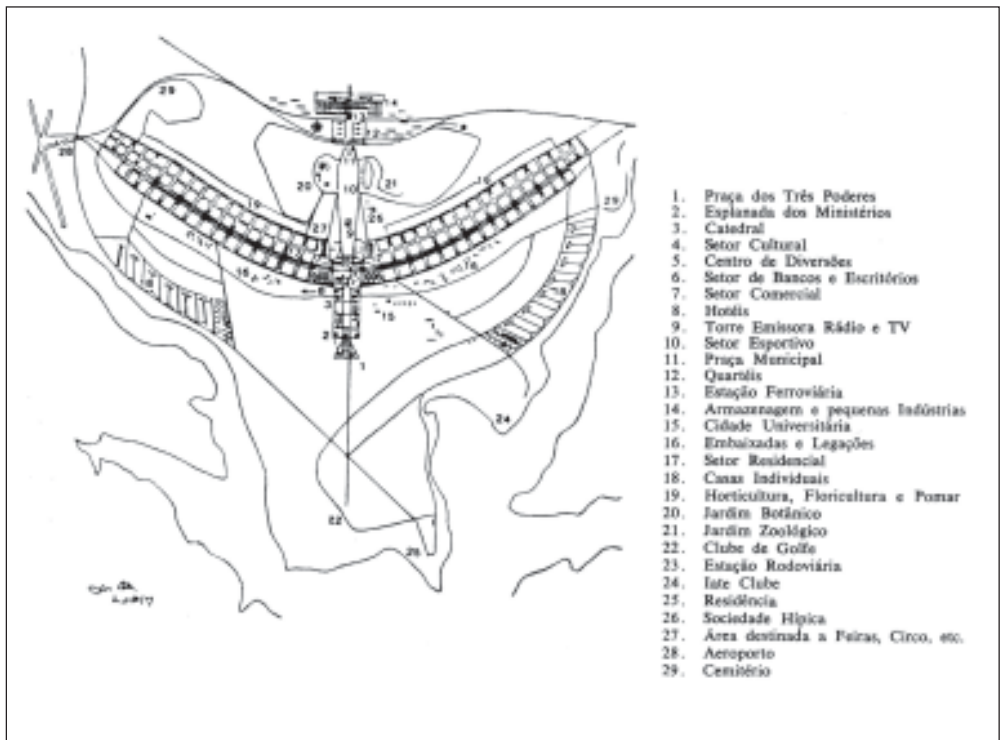
O que se colocava em questão, de fato, era a relação entre público e privado. De um lado, a ação do Estado se voltaria, no sentido de tratar as questões estruturais do capitalismo, para desbloquear os entraves oriundos deste modo de produção e, de outro, se voltaria para fornecer as condições de reprodução social, administrando as disfunções geradas pelos efeitos de aglomeração e os processos de socialização, em duas dimensões: econômica e política.

Na dimensão política, o Estado buscou controlar e regular as relações de produção da expansão capitalista e pretendia ser a expressão do equilíbrio entre os conflitos das frações de classe. Na dimensão econômica, buscou prover a socialização dos meios necessários à reprodução do capital. No plano urbano, significou o surgimento de uma ação voltada para a produção de infra-estrutura urbana (viária, de abastecimento de água, gás e luz, coleta de lixo, esgoto e águas pluviais), equipamentos e bens coletivos (praças, hospitais e escolas públicas, por exemplo).

Nesse sentido, o planejamento urbano apareceu como o principal instrumento do formato de intervenção do Estado no

espaço urbano para dar conta de suas tarefas, estabelecendo um padrão de organização e igualdade no plano urbanístico que acabou por se tornar o ideário do planejamento modernista.

Os planos urbanísticos no Brasil foram sendo concebidos e utilizados com o intuito de atender aos interesses privados daqueles que se apropriavam das rendas geradas pela verticalização e pelas economias externas de aglomeração. A classificação das funções urbanas – conceito que pressupõe o uso diferenciado da cidade pelas classes sociais –, a tipologia das habitações, o zoneamento, enfim, emolduraram, e ainda emolduram, a segregação espacial e, por essa razão, não teriam obtido consenso caso tivesse ha-



Plano-Piloto para Brasília, de Lúcio Costa. Foto do livro *História da arquitetura moderna*, de Leonardo Benevolo, Perspectiva, 2000, p. 717.

vido uma participação efetiva da população em sua elaboração. Pode-se perceber, portanto, porque os planos foram sendo elaborados propositadamente de cima para baixo, de forma autoritária e coercitiva, pouco eficazes do ponto de vista prático, assumindo mais a função discursivo-ideológica de encobrir ou justificar a elaboração e execução dos verdadeiros instrumentos técnicos de zoneamento.

Podem-se identificar algumas das razões para o mau funcionamento da planificação desde a década de 1970/1980, em que se observa: pouca relação entre as ações e o plano; escassas definições de longo prazo; dificuldades metodológicas quanto ao recorte sobre a realidade, sobre o papel dos agentes sociais, do Estado, enquanto agente do desenvolvimento, e da própria iniciativa privada.

A crise do petróleo, no início da década de 1970, precipitou uma nova onda de crise do capitalismo cujas mudanças levaram a movimentos reivindicatórios no mundo inteiro, num quadro em que as condições de vida da população urbana e as desigualdades sociais não são mais satisfatoriamente atendidas pelo Estado.

Discutem-se as relações entre público e privado, entre as preocupações com os interesses privados e aqueles de caráter social. Duas concepções, dois eixos principais de planejamento, vão se moldar a partir dos anos de 1970/1980, cujas relações entre as esferas públicas e privadas têm caráter diverso, bem como as

questões relativas aos processos de elaboração e gestão urbana: a elaboração de um plano diretor e o planejamento estratégico.

No Brasil, a forma pela qual o Estado adotou e implementou o planejamento levou, como já foi dito, à crítica e crise do planejamento, tanto urbano quanto econômico, em meados dos anos de 1970, à ampliação dos movimentos sociais urbanos – em meio ao regime autoritário em fase de transição democrática – e ao processo de descentralização que desembocou na Constituição de 1988.

Nesse processo, o plano diretor passaria a ser visto como instrumento de gestão democrática, como parte de um processo decisório de planejamento local, em que o governo teria o papel de promotor de políticas públicas redistributivas, e se incorporariam novos atores políticos, inclusive aqueles oriundos dos movimentos sociais, através dos grupos de trabalho e do fórum de acompanhamento do plano diretor. No entanto, seu principal ator continua a ser o técnico em planejamento e seu modelo continua a ser o de regulação do uso do solo, de definição de diretrizes, programas e instrumentos das diversas políticas públicas, incorporando novos instrumentos – solo criado, IPTU progressivo e diferenciado, parcelamento e edificação compulsórios, operações interligadas.

Por outro lado, o esgotamento da ação do Estado como agente do desenvolvimento e do bem-estar social, especialmente

nos países do terceiro mundo, conduziu a novos cenários em que a participação do setor privado tornou-se cada vez mais necessária e até mesmo imprescindível. Desse modo, o planejamento democrático, com a participação dos diversos agentes sociais – no sentido da “concertação” – em sua elaboração, parecia ser a resposta na busca de soluções para as graves crises sociais que eclodiram e/ou se agravaram, ainda que não se esgotassem os motivos que as originaram.

Ademais, o processo de produção se dá hoje, em escala considerável, ao nível global e diversos fenômenos, irradiando-se a partir dos países desenvolvidos, o caracterizam: mudanças nas estratégias básicas das empresas que operam neste nível, produzindo uma diversificação acentuada tanto dos processos quanto dos produtos; acúmulo do conhecimento científico estreitamente vinculado à pro-

dução; transnacionalização da produção; revolução nas tecnologias de informação; polarização de blocos de poder mundial; novo padrão de competência entre os próprios países desenvolvidos; internacionalização das comunicações; maior e mais assimétrica interdependência entre os distintos países; uma articulação distinta entre as diferentes esferas do capital (produtivo, comercial e financeiro) no mundo; o esgotamento do marco multilateral de regulação da economia global.

Tais fenômenos tornam as sociedades muito mais complexas, imbricadas e inter-relacionadas e afetam tanto o exercício da gestão pública quanto o do planejamento. Assim, o planejamento estratégico, outro dos dois eixos principais de planejamento, surge a partir da experiência desenvolvida pelo prefeito de Barcelona, Jordi Borja, desde 1988.



Congresso Nacional, Brasília. Projeto de Oscar Niemeyer. Foto do livro *Arquitetura no século XX*, de Peter Gössel et al., 1996, p. 267.

Inicialmente, correspondeu a uma redefinição das relações público-privado, da parceria entre o Estado e o setor privado, em que o governo tem o papel de promotor de políticas de desenvolvimento local e agente de desenvolvimento, com finalidade de buscar uma maior eficiência da gestão urbana visando à competitividade e à integração no mercado global. Essa redefinição das relações entre os setores público e privado prevê, também, o convencimento da população através do “marketing urbano” e sua participação para a formulação de um pacto social. No entanto, da forma como é hoje empreendida pelo governo municipal do Rio de Janeiro, por exemplo, seus principais atores são os empresários, porque são os mais presentes e atuantes nos grupos de trabalho e no Conselho Diretor da Cidade.

Num e noutro modelo se privilegia a esfera local, mas, no Brasil, a esfera local encontra-se ainda demasiadamente atrelada às decisões centralizadas e ingerências do governo federal, na medida em que, na maioria das vezes, dele dependem financeiramente. A participação popular como forma de ampliação da democracia se destaca no plano diretor, permitindo uma maior participação no planejamento, enquanto a redefinição das relações público-privado com participação popular é que se destaca no planejamento estratégico.

De certa forma, ambos os modelos se opõem às características do viés liberal

de mercado que norteou o modelo de planejamento modernista, na medida em que deslocam para o âmbito da sociedade civil as responsabilidades antes atribuídas exclusivamente ao Estado, mas não rompem com esse viés liberal no que diz respeito ao planejamento enquanto instrumento de gestão. Além disso, no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o plano diretor datado de 1992 continuaria a ser elemento de organização e gestão do espaço urbano, em paralelo com o planejamento estratégico.

De toda a maneira, a cidade – mesmo a cidade capitalista para onde convergem interesses contraditórios e conflitantes, concorrentes e não concorrentes, que caracterizam a configuração e o modo de vida de uma sociedade de classes – apresenta para o conjunto da população benefícios inequívocos, ainda que levando em consideração sua intrínseca tendência a manifestar distorções, cujo efeito mais visível é a segregação espacial, sobretudo nos países de economia menos desenvolvida. A saúde, o saneamento básico, a educação, o lazer de qualidade são potencializados em um meio ambiente que propicie a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, desde que, é claro, o acesso a esses benefícios seja garantido de forma democrática e equânime.

A privação desses benefícios por parte de enormes contingentes de população significa a manutenção de situações de exclusão social, o não equacionamento

dos confrontos políticos e dos embates entre o Estado e a sociedade civil; das disputas cotidianas pelo poder; da luta pela sobrevivência, do acesso às conquistas sociais, pela ocupação do solo, e pela preservação do meio ambiente inclusive.

A questão da violência aparece hoje praticamente desvinculada das questões econômicas e de suas conseqüências urbanas, desconsiderando as graves distorções que se manifestam em desigualdade, exclusão e segregação socioespacial, que no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, conduz a metáforas como “cidade dual” ou “cidade partida”. Trata-se a questão a partir de seu efeito e tenta-se resolvê-la aplicando-se medidas que em nada afetam as causas reais, que não aprofundam a questão dos direitos de cidadania, especialmente no que se refere à moradia, à saúde e à educação, bem como à juventude, incrédula e hedonista, sem perspectivas e desesperançada quanto a seu futuro.

À RECONSTRUÇÃO DO FUTURO

Do ponto de vista internacional, tomando como marco 1976, o ano da I Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, Canadá, observa-se que, a despeito dos compromissos assumidos pelos países participantes da conferência e consolidados na *Agenda Habitat*, a evolução desses assentamentos não correspondeu às expectativas postas pela comunidade inter-

nacional.¹³

No Brasil, assim como na maioria dos países em desenvolvimento, ocorreu uma contínua deterioração dos espaços urbanos e uma crescente demanda por moradias, o que agrava o cenário como um todo, pelo aumento das pressões impostas pelas áreas de submoradias que se constituem e consolidam a cada ano, carentes de infra-estrutura e saneamento básico, muitas vezes em áreas de preservação ambiental ou degradadas, impedindo a maioria da população brasileira de ter acesso aos benefícios da urbanização e comprometendo o desenvolvimento sustentável das cidades.

A II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, em 1996, vinte anos depois da primeira, não encontrou um cenário melhor, revelando, na verdade, a dificuldade do enfrentamento da questão pelos governos nacionais e locais. A *Agenda Habitat II*, documento resultante daquele encontro, focou a questão em dois pontos principais: “Moradias adequadas para todos” e “Desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em urbanização”, reafirmando os compromissos assumidos na Conferência da Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, da qual originou-se a *Agenda 21*, cujos principais conceitos recaem sobre a sustentabilidade dos assentamentos humanos, definindo os marcos das questões ambientais.

Em 2001, realizou-se a conferência Istambul + 5, em Nova Iorque – com o objetivo de avaliar a evolução dos compromissos assumidos em Istambul –, cujo documento elaborado, *A Declaração do Milênio*, reconheceu como fundamental a atuação dos governos locais na implementação das medidas necessárias para atingir os objetivos traçados na *Agenda Habitat II*, através de parcerias público-privado e entre as diversas instâncias de governo, constituindo-se em importante documento político e norteador de políticas públicas locais.

No caso brasileiro, os esforços dos movimentos sociais urbanos pela gestão democrática da cidade, desde a década de 1960/1970, resultaram em um movimento nacional que ficou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Tal movimento culminou na “emenda popular da reforma urbana”, que correspondeu a um avanço nas relações e práticas sociais pelos direitos de cidadania e na prática do urbanismo pelo direito¹⁴ à cidade. A inclusão da emenda na Assembléia Constituinte de 1987 demandou um complexo processo de defesa e negociação cujo resultado foi a inclusão dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, consolidados e regulamentados pela lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, onde está previsto, no âmbito de cada município, um conjunto de instrumentos para a garantia do

direito à cidade, da defesa da função social da propriedade, da democratização da gestão urbana e do direito à moradia.

Assim, de acordo com o Estatuto e com base no artigo 182 da Constituição Federal, *o município passa a ser o principal ente federativo executor da política de desenvolvimento urbano* e deve promover uma política urbana que organize o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes e garantir que a propriedade urbana cumpra de fato sua função social. Ainda de acordo com aquele artigo, *o plano diretor é instrumento obrigatório para a implementação das políticas públicas* para municípios com população acima de 20 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas, ou aglomerações urbanas, para aqueles que se situem em áreas de interesse turístico ou ainda para municípios que se situem em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental.

O plano diretor, por abordar o fato urbano de um ponto de vista próximo e imediato, pode fazer uma leitura mais precisa de seus aspectos sociais, econômicos e ambientais de forma a embasar a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento urbano local. Representa, principalmente, um importante instrumento na definição de estratégias e na gestão democrática da cidade, ao garantir a participação popular na

sua elaboração e aprovação.

A gestão democrática e participativa da cidade demanda, assim, o respeito às premissas constitucionais e legais, postas pelo Estatuto das Cidades, à elaboração dos planos diretores locais e à participação da população em sua elaboração e na definição dos destinos da cidade. Demanda também um novo perfil de gestor, capaz de articular interesses, equacionar os problemas comuns e alcançar soluções pactuadas que permitam um desenvolvimento equilibrado para o conjunto da metrópole.

A administração da complexidade, da heterogeneidade e da turbulência da vida urbana da metrópole precisa ser traduzida no desenvolvimento de uma *cidade sustentável*. Tal objetivo traduz-

se em dizer que todas as decisões tomadas deverão levar em conta três eixos principais: a qualidade de vida, a economia e o meio ambiente.

Portanto, essa forma de decidir a cidade deve ser considerada em todos os setores que se destacam como constituintes de vida urbana e metropolitana, dentre eles os transportes, a habitação e o meio ambiente. O ponto decisivo da questão diz respeito a dois aspectos: a democratização dos processos decisórios e de gestão e a participação nesses processos decisórios que permitam a humanização do espaço da cidade. Isso significa acesso social à infra-estrutura, aos equipamentos e aos bens e serviços urbanos, esperança no futuro e perspectivas concretas.

N O T A S

1. Saskia Sassen, *As cidades na economia mundial*, São Paulo, Studio Nobel, 1998, p. 13.
2. Lewis Mumford, *A cidade na história*, Belo Horizonte, Itatiaia, 1965, p. 13.
3. Para essa distinção nos domínios da cultura, ver Jürgen Habermas, *O discurso filosófico da modernidade*, São Paulo, Martins Fontes, 2000, p. 27-28.
4. Tal período é distinguido pela arqueologia em dois segmentos: a barbárie ou neolítico superior, também denominado Idade do Cobre, e a barbárie ou neolítico inferior, ou Idade do Bronze. O período imediatamente anterior a este denomina-se paleolítico ou selvageria.
5. Danilo Marcondes, *Iniciação à história da filosofia*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001, p. 20.

6. A diferença entre aldeias e cidades pode ser observada em nossas aldeias indígenas, por exemplo, onde as relações econômicas se dão no nível da economia de subsistência.
7. Ver Gordon Childe, *O que aconteceu na história*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.
8. O termo deriva do nome de Marcus Vitruvius Pollio, arquiteto romano do século I a.C., notável por ter escrito seu tratado *De architectura*, em dez volumes, único que restou da Antiguidade, em que tematizava sobre a construção de cidades, edificações etc., com base em princípios helênicos que vieram a servir de cânones para o classicismo da arquitetura européia. O famoso desenho de Leonardo da Vinci sobre as proporções do corpo humano se baseou nos cânones definidos por Vitruvius.
9. Adauto Lucio Cardoso, *Construindo a utopia: urbanismo e modernidade no Brasil*, 1988, dissertação (mestrado em planejamento urbano e regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
10. Leila Maria Baptista Fernandes, *O plano-piloto para a Barra da Tijuca e a Baixada de Jacarepaguá & o Projeto Rio-Cidade: imagens-signo na arquitetura e conformação urbana da razão modernista e pós-modernista de cidade*, 2003, dissertação (mestrado em planejamento urbano e regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
11. Françoise Choay, *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*, São Paulo, Perspectiva, 1979.
12. Franklin D. Coelho, Plano diretor como instrumento de luta da reforma urbana, em Grazia de Grazia (org.), *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*, Rio de Janeiro, FASE, 1990, p. 34.
13. Marlene Fernandes, *Agenda Habitat para municípios*, Rio de Janeiro, IBAM, 2003.
14. O direito à cidade, conforme aplicado no texto, refere-se ao direito aos benefícios da urbanização como prerrogativa de todos os cidadãos que habitam as cidades e em contraposição aos processos de exclusão social, espacial, cultural e simbólico que se manifestam tanto fisicamente nos assentamentos subnormais em toda a América Latina e países do Terceiro Mundo, quanto nas dificuldades de mobilidade no interior da cidade, dificultando inclusive o acesso ao mercado formal de trabalho, ou nas dificuldades de acesso aos bens culturais e de lazer.