

### **III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO**

**Tema 01: Planos diretores e sustentabilidade urbano-ambiental.**

**Título: Solidariedade territorial, uma abordagem da sustentabilidade dos espaços urbanos.**

**Nome: Aramires França**

**E-mail: francaramires@bol.com.br**

**Grupo de Trabalho 01: Planos diretores e sustentabilidade urbano-ambiental.**

## Solidariedade territorial, uma abordagem da sustentabilidade dos espaços urbanos.

Aramires França

As cidades brasileiras vivenciaram um amplo movimento de recomposição de territórios. Seria importante distinguir as modalidades de funcionamento de sua produção. Uma delas se apresenta através de discursos, a outra através de objetos. Noções e palavras configuram o discurso. Operações urbanas formam os objetos. O sociólogo Christian Topalov observa que existe generalização e relativa simplicidade na forma abstrata de descrever modernas divisões urbanas. No entanto, « as divisões antigas são extraordinariamente diversas e locais »<sup>1</sup>.

O Estatuto da Cidade<sup>2</sup> introduziu inovações diversas na forma e no conteúdo no que diz respeito à possibilidade de operações urbanas. Em outros termos, ele veio para participar da construção e/ou reconstrução de territórios urbanos.

Como perceber a natureza dos diferentes processos de operação urbana? Um posicionamento nos conduz a acompanhar projetos de urbanismo em andamento. No campo da sustentabilidade urbano-ambiental, a análise dos planos diretores surge como o laboratório urbano essencial. Os planos são produtos de trabalho pluridisciplinar, buscam apoio em métodos diferentes e oferecem elementos de resposta.

A definição da escala é um fenômeno difícil no planejamento urbano brasileiro. Outros países conseguiram passar da escala da cidade para a escala da aglomeração, fazendo desta uma verdadeira cidade. “Quando refere-se à cidade, acredita-se sempre saber do que se fala. Na realidade, os espaços urbanos são constituídos como evidência em todos os registros da prática social: aquela dos cidadãos, aquela dos planejadores, aquelas dos estudiosos. No entanto, trata-se raramente da mesma cidade”<sup>3</sup>.

Em matéria de planejamento, as nossas regiões metropolitanas permaneceram na busca de centralidades urbanas desconhecendo o potencial dos territórios de periferia como espaço articulador de solidariedades intermunicipais.

A questão de ordem do Estatuto da cidade foi assegurar o direito à moradia. Como assegurar o direito à cidade? Nossa hipótese é de que se faz necessário não perder de vista a dinâmica das territorialidades inscritas no conjunto urbano regional, um tecido que reforça e dá sustentação a continuidades e complementaridades entre municípios.

Nosso interesse pelo tema da sustentabilidade urbano-ambiental teve início no estudo das políticas urbanas colocadas em planos urbano-regionais elaborados nos anos setenta para as áreas metropolitanas do país.

As práticas populares de produção da habitação eram vagamente descritas nesses documentos de urbanismo. A realidade urbana dos limites entre municípios foi deixada de lado, uma vez que se acentuou a importância das operações de renovação e preservação dos centros urbanos.

Ademais, a manutenção de um padrão de qualidade de vida nas áreas centrais foi elemento fundamental para todos os urbanistas, a imagem do habitat popular periférico foi pensado em termos dos conjuntos habitacionais do antigo BNH<sup>4</sup>, que permaneceram por muito tempo desprovidos de equipamentos comunitários em quantidade e consequente uso.

---

<sup>1</sup> TOPALOV Christian (dir), *Les divisions de la ville des sciences*, Paris, Unesco-MSH, 2002, p. 393.

<sup>2</sup> Lei N° 10.257 de 10 de julho de 2001.

<sup>3</sup> LEPETIT Bernard, TOPALOV Christian, *La ville des sciences sociales*, Paris, Bellin, 2001, p. 07.

<sup>4</sup> Banco Nacional de Habitação.

Os conjuntos foram os precursores da ocupação das áreas periféricas sem serventia, um aspecto presente em inúmeras cidades.

O processo de favelização surgido no início do século XX em áreas de má qualificação urbana (morros e terrenos de mangue), atravessou fases sucessivas e encontrou possibilidades de ocupação nos raros espaços públicos dos conjuntos de BNH. Os contextos e os estatutos de propriedade da terra são efetivamente muito diferentes.

Nossa hipótese é de que se articulou nesse habitat formas de solidariedade e sentimentos de pertencer a um bairro fundamentadas em duas categorias de luta: aquela do todo (representada pelo direito à cidade), e aquela das partes (precisamente da busca de equipamentos urbanos pelos usuários de conjuntos de BNH e de espaço para morar pela população da favela).

O Censo de 1980 apresentou uma tendência de urbanização diferente dos aspectos demográficos conhecidos nas quatro décadas anteriores. O destino das fortes migrações não estava voltado para os tradicionais centros metropolitanos do país (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) ou das capitais. Os migrantes buscavam oportunidade de trabalho nas cidades médias, fenômeno indicativo de revitalização sócio-ecônômica de novas áreas urbanas e do mundo rural em que estavam inseridas. « Quem diz campo, diz cidade, quem diz camponês diz cidadão »<sup>5</sup>. Para compreendermos o que se passa no mundo rural brasileiro convém distinguir aquilo que coloca em oposição a cidade e o campo.

Existe um profundo desconhecimento do fundamento dos usos agrários das terras brasileiras. O caso do Nordeste é bastante eloqüente no que diz respeito às contribuições agrícolas do passado. Atualmente, elas aparecem incrustadas nas proximidades de uma constelação de povoados e aglomerados não necessariamente rurais. Tratam-se de zonas intermunicipais intermediárias não autônomas, não reconhecidas como unidade espacial urbana.

Na década de oitenta, nenhum sociólogo brasileiro foi capaz de antever a força que emergia do mundo rural: o movimento dos trabalhadores sem terra. Em outros termos, diríamos que a agricultura brasileira conheceu importantes inovações, cuja panóplia traumatizou a vida agrária. Ao estabelecer novas fronteiras agrícolas mais rentáveis, não se levou em consideração o fluxo cultural de uma sociedade agrícola extremamente criativa nos momentos de crise. Nos períodos de estiagem, a população retoma o cultivo das proteínas vegetais apreciadas por todos, sobretudo o cultivo dos grãos secos: a variedade de feijão, o milho e também raízes de mandioca. São produtos que permitem longa conservação de seus farináceos.

Em 1976, o sociólogo Paul Singer mostrou com clareza, em « Economia Política da Urbanização »<sup>6</sup>, que o migrante brasileiro, ao chegar aos grandes centros, como São Paulo por exemplo, já havia cumprido um variado cabedal de experiência urbana, representado por vários itinerários e etapas distintos. O camponês não se deslocava da propriedade agrícola para ir trabalhar diretamente na metrópole. O lugar do trabalho urbano das pessoas com origem no campesinato tinha início no povoado ou entorno de uma sede municipal, posteriormente era instalado nas áreas suburbanas de outras cidades menores antes de se estabelecer nas capitais regionais ou nos centros urbanos maiores.

Havia um acúmulo de saberes e estratégias de solidariedade territorial na complexa gama dos espaços urbanos percorridos. Além de tudo, os povoados e aglomerados populacionais distantes das grandes cidades podem configurar uma concentração demográfica importante, que continuou a existir desprovida de equipamento de proximidade, seja

---

<sup>5</sup> LADURIE Emmanuel Le Roy, *Le territoire de l'historien*, Paris Gallimard, 1973, p. 141.

<sup>6</sup> SINGER Paul, *Economia Política da Urbanização*. São Paulo, Editôra Brasiliense, 1977.

educacional ou de saúde. Isso significa que seus habitantes permanecem enfrentando longos e penosos deslocamentos, sobretudo aqueles situados longe da malha rodoviária. Tais concentrações demográficas estão regionalmente inseridas no entorno de cidades intermediárias, que se revelaram verdadeiras ilhas de desenvolvimento agroindustrial ou turístico.

Não existe no país políticas urbanas pensadas para os territórios quase urbanos em questão. Nesse sentido, eles permanecem tributários de um simplificado centro de serviços e à margem do urbanismo de arcaicas noções de centralidade urbana. O geógrafo francês Marcel Roncayolo<sup>7</sup> afirma que não existe cidade independente, mas cidades. Parafraseando este autor, diríamos que não existe cidadania num país se ela não é construída da mesma maneira nos povoados ou nas cidades. Ademais, “A divisão do espaço supõe e contribui para instaurar-se homogeneidade de territórios e de indivíduos”<sup>8</sup>.

Um inventário das análises de caráter monográfico sobre as cidades brasileiras vai certamente apontar que existe uma forte ênfase no estudo de um mesmo objeto, a capital ou a grande cidade. No início dos anos setenta, os cadastros de demanda de habitação das agências de governo (COHABs)<sup>9</sup>, apresentavam números impressionantes sobre a precariedade das condições de habitação em sedes municipais distantes das capitais.

A questão da habitação tem sido, durante muitos anos, estudada sob a ótica empirista, que a resumia nos conceitos estatísticos de déficit quantitativo e déficit qualitativo.

A diferença entre as habitações existentes e o número de famílias dava um déficit absoluto. Quando se somava o número de “habitações rústicas” que não apresentavam as condições mínimas de habitabilidade ou uma solidez estrutural, era conhecido o déficit quantitativo. As habitações sujeitas a melhorias e não detentoras de infra-estrutura de água, luz, saneamento básico, uma vez somadas, geravam o déficit qualitativo. O total desses déficits permitia chegar ao objetivo principal da análise empirista que era o déficit total. A partir do seu conhecimento, se davam as formulações de políticas através de planos e programas habitacionais.

Essa quantificação e sistematização é útil na medida em que revela as cifras da importância do problema, mas aí se encerra sua utilidade. Tratam-se de dados que não identificam exaustivamente os setores da sociedade que vêm sendo afetados cada vez mais pelo empobrecimento das condições de alojamento.

A progressiva especialização agrícola de atividades como fruticultura e carcinocultura, ou de caráter industrial como o ecoturismo ou a exploração de petróleo em terra, permitiu geração de emprego no espaço rural. A tradição nos ensina que atividades não fomentadas pela população residente no campo produz e induz desenvolvimento e crescimento de população.

O Brasil é certamente o único país que possui população querendo deixar a cidade e ir trabalhar no campo. Custa caro aos outros países combater a tendência de esvaziamento das zonas rurais. No entanto, eles não cessam de estabelecer políticas de incentivo à manutenção do homem no campo. O conjunto da sociedade brasileira parece não crer na importância da revitalização das comunidades rurais. O assentamento dos sem-terra, quando ocorre, surge em termos sócio-espaciais como fenômeno isolado. Na realidade, esse núcleo está incrustado num espaço rural que conta apenas com os povoados desprovidos de infra-estrutura de serviços como centro de proximidade.

No que diz respeito às condições de habitação, o povoado é considerado terra rural e não existem, no direito urbano-ambiental brasileiro, parâmetros de aferição em termos de

---

<sup>7</sup> RONCAYOLO Marcel, *La Ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990, p.161.

<sup>8</sup> TOPALOV Christian (dir), *Les divisions de la ville des science*, Paris, Unesco-MSH, 2002, p. 2.

<sup>9</sup> Companhia de Habitação Popular.

princípios de edificabilidade, uma vez que estes são inerentes à propriedade urbana. Comunidades rurais historicamente localizadas em sítios de rara beleza como praias, margem de lagos e rios, passam por processos de verticalização ou de ocupação do gênero condomínio residencial horizontal. São construções que funcionam como barreiras que obrigam os antigos habitantes dessas aglomerações a enfrentar trajetos mais longos ao lugar de trabalho, enfim uma negação ao direito de passagem. Em geral, não existe plano diretor ou qualquer outra postura municipal capaz de dispor sobre os mínimos padrões de urbanismo.

Esse padrão de ocupação no entorno de antigos povoados não agrega melhoria aos precários serviços essenciais de base, as novas residências são de caráter secundário, não são as moradias principais de seus usuários, uma vez que constituem habitações frequentadas sazonalmente. No período de alta estação, a população flutuante vem dividir com os habitantes do povoado o sistema simplificado preexistente em matéria de atendimento de saúde, transporte e comércio. Segundo Francisco de Oliveira, “a expansão do capitalismo se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução de relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para fins de expansão do próprio novo”<sup>10</sup>. O que Francisco de Oliveira enfatiza é que a questão da habitação pode ser estudada no sentido de determinar como o espaço socialmente produzido se põe a serviço da acumulação do capital, e, em especial, como esse espaço sustenta uma atividade produtiva tecnicamente atrasada. E de como, não por acaso, de um forma contraditória, por utilizar esse espaço socialmente produzido, um atividade produzida tecnicamente atrasada pode ser das mais lucrativas.

Não existe auto-sustentabilidade quando se estimula desenvolvimento econômico desarticulado de preservação ambiental e igualdade de oportunidades no acesso de bens e serviços essenciais. Vilas, povoados, aldeias indígenas, núcleo remanescente de quilombo, entre outros exemplos de aglomeração afastada de sedes municipais, constituem aglomerações sem autonomia administrativa que permanecem destituídas de dispositivos jurídicos de garantia de direitos de cidadania.

Tratam-se de territórios cuja população sofre o impacto da rápida expansão de novas fronteiras de desenvolvimento turístico e agro-industrial que não incorporam mão-de-obra regional. A implantação e revitalização do que existe nesses territórios como sistema de bens e serviços, sobretudo de qualidade educacional e sócio-educacional, deveria ser a contrapartida imediata na negociação da alocação de empreendimentos econômicos fomentados por populações não residentes num espaço regional em processo de transformação.

Desconcentrar funções em grandes cidades e regiões metropolitanas corresponde a um modo de reverter a segregação socio-espacial e de possibilitar a formação de redes de cooperação intra-regional. Entre os problemas atuais está o dos bairros em dificuldade e dos territórios urbanos intermunicipais destituídos de serviços públicos. Para atingir melhores níveis de qualidade de vida há longos caminhos a percorrer.

---

<sup>10</sup> OLIVEIRA Francisco de, *A economia brasileira: crítica a razão dualista*, São Paulo, Brasiliense, 1977, p. 32.

## **Bibliografia**

- CARVALHO Afranio de, *Águas interiores - suas margens, ilhas e servidões*, São Paulo, Saraiva, 1986.
- KROMAREC Pascale, dir.) *Environnement et droits de l'homme*, Paris, Unesco, 1987, p. 173.
- LADURIE Emmanuel Le Roy, *Le territoire de l'historien*, Paris Gallimard, 1973, p. 141.
- LEPETIT Bernard, « Les temps de villes », in *Villes, Histoire et Culture. Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques sur la Ville*, n°1, déc. 1994, p. 7-17.
- LEPETIT Bernard, TOPALOV Christian, *La ville des sciences sociales*, Paris, Bellin, 2001.
- RONCAYOLO Marcel, *La Ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1990, p.161.
- SANTOS Milton, *Manual de Geografia Urbana*. São Paulo, Hucitec, 1981
- SANTOS Milton, *O Espaço Dividido*. Rio de Janeiro, Francisco Alves Editôra, 1979.
- SANTOS Milton, *Pobreza Urbana*, São Paulo – Recife, Hucitec, 1978.
- SINGER Paul, *Economia Política da Urbanização*. São Paulo, Editôra Brasiliense, 1977.
- TOPALOV Christian (dir), *Les divisions de la ville*, Paris, Unesco-MSH, 2002.
- TRIBILLON Jean-Francois, *L'urbanisme*, Paris, La Découverte, 1991.
- VALLADARES Lycia, « A propósito da urbanização das favelas »,in *Espaços & Debates*, São Paulo, Cortez, n° 34, 1991.