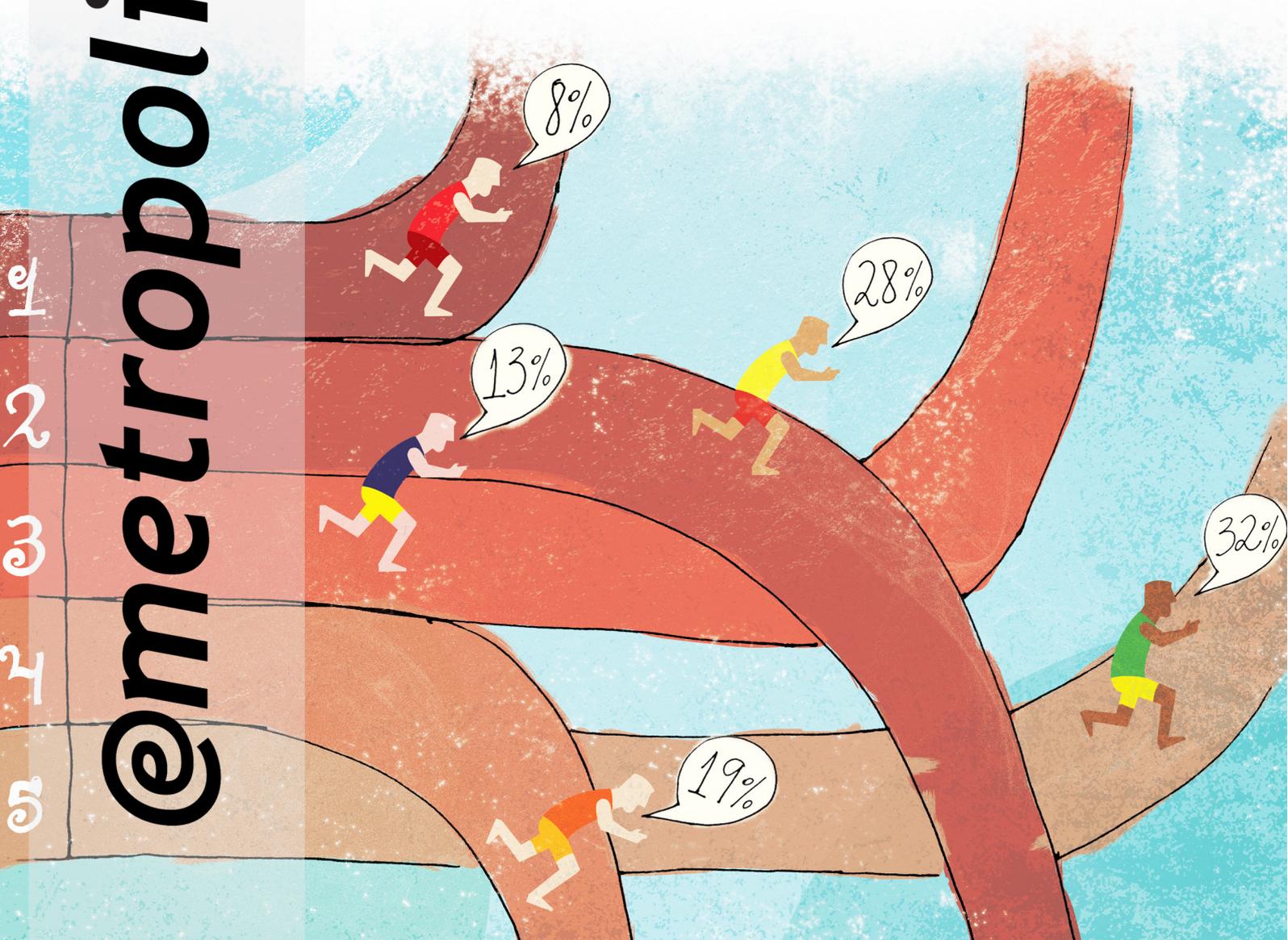


Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais

@metropolis



revista eletrônica *e-metropolis*

ISSN 2177-2312

Publicação trimestral dos alunos de pós-graduação de programas vinculados ao Observatório das Metrôpoles.

A revista eletrônica *e-metropolis* é uma publicação trimestral que tem como objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos, ensaios, resenhas, resultados parciais de pesquisas e propostas teórico-metodológicas relacionados à dinâmica da vida urbana contemporânea e áreas afins.

É direcionada a alunos de pós-graduação de forma a priorizar trabalhos que garantam o caráter multidisciplinar e que proporcionem um meio democrático e ágil de acesso ao conhecimento, estimulando a discussão sobre os múltiplos aspectos na vida nas grandes cidades.

A *e-metropolis* é editada por alunos de pós-graduação de programas vinculados ao Observatório das Metrôpoles e conta com a colaboração de pesquisadores, estudiosos e interessados de diversas áreas que contribuam com a discussão sobre o espaço urbano de forma cada vez mais vasta e inclusiva.

A revista é apresentada através de uma página na internet e também disponibilizada em formato “pdf”, visando facilitar a impressão e leitura. Uma outra possibilidade é folhear a revista.

As edições são estruturadas através de uma composição que abrange um tema principal - tratado por um especialista convidado a abordar um tema específico da atualidade -, artigos que podem ser de cunho científico ou opinativo e que serão selecionados pelo nosso comitê editorial, entrevistas com profissionais que tratam da governança urbana, bem como resenhas de publicações que abordem os diversos aspectos do estudo das metrôpoles e que possam representar material de interesse ao nosso público leitor.

A partir da segunda edição da revista incluímos a seção ensaio fotográfico, uma tentativa de captar através de imagens a dinâmica da vida urbana. Nessa mesma direção, a seção especial - incorporada na quarta edição - é uma proposta de diálogo com o que acontece nas grandes cidades feita de forma mais livre e de maneira a explorar o cotidiano nas metrôpoles.

Os editores da revista *e-metropolis* acreditam que a produção acadêmica deve circular de forma mais ampla possível e estar ao alcance do maior número de pessoas, transcendendo os muros da universidade.

Observatório das Metrôpoles
Prédio da Reitoria, sala 522
Cidade Universitária - Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ

Tel: (21) 2598-1932
Fax: (21) 2598-1950

E-mail:
emetropolis@
observatoriodasmetrosoles.net

Website:
www.emetropolis.net

editor-chefe

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

editores

Carolina Zuccarelli
Eliana Kuster
Fernando Pinho
Juciano Martins Rodrigues
Marianna Olinger
Paula Silva Gambim
Renata Brauner Ferreira

assistente

Daphne Costa Besen

conselho editorial

Profª Drª. Ana Lúcia Rodrigues (DCS/UEM)
Prof Dr. Aristides Moysés (MDPT/PUC-Goiás)
Prof Dr. Carlos de Mattos (IEU/PUC-Chile)
Prof Dr. Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ)
Profª Drª. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)
Profª Drª. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)
Profª Drª. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)
Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Hermes MagalhãesTavares (IPPUR/UFRJ)
Profª Drª. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)
Prof Dr. João Seixas (ICS)
Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)
Profª Drª. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)
Profª Drª. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)
Profª Drª. Luciana Teixeira Andrade (PUC-Minas)
Prof Dr. Luciano Fedozzi (IFCH/UFRGS)
Prof Dr. Luiz Antonio Machado (IUPERJ)
Prof Dr. Manuel Villaverde Cabral (ICS)
Prof Dr. Marcelo Baumann Burgos (PUC-Rio/CEDES)
Profª Drª. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)
Profª Drª. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)
Profª Drª. Maria Ligia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ)
Prof Dr. Mauro Kleiman (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Robert Pechman (IPPUR/UFRJ)
Prof Dr. Robert H. Wilson (University of Texas)
Profª Drª. Rosa Moura (IPARDES)
Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)
Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)
Profª Drª. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)
Profª Drª Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)
Profª Drª. Suzana Pasternak (FAU/USP)

Editorial

nº 10 • ano 3 | setembro de 2012

Neste período de eleições municipais entregamos a vocês mais um edição da Revista e-metropolis, e, claro, não poderíamos deixar de tratar sobre um tema tão importante para o país! Assim, o nosso artigo de capa debate a instaurada tese acerca da relação entre eleições municipais e o desempenho dos executivos estaduais e federal. Para o autor Nelson Rojas de Carvalho é pouco provável que, detidos nessa análise, os analistas políticos discutam sobre a nova territorialidade dos conglomerados urbanos e os desafios implicados numa nova dinâmica socioeconômica. O artigo As Eleições Municipais e a Questão Metropolitana é uma atenta análise do processo partidário brasileiro e promove uma interessante discussão sobre a qualidade da governança frente à nova territorialidade metropolitana.

Dando seguimento à revista, o artigo A Participação Popular como Instrumentação para um Modelo de Gestão de Sítios Históricos Urbanos, de Michele de Santana, analisa as disputas e os conflitos travados entre a população e setores do empresarismo urbano na gestão de sítios históricos e destaca a importância de um modelo de participação popular para a qualidade de vida da população nativa dessas áreas. A partir do estudo de caso feito no Sítio Histórico de Olinda a autora ilustra a relevância de um canal de comunicação popular para a gestão democrática das áreas históricas brasileiras.

Uma importante contribuição no debate ainda posto no Congresso Nacional a respeito do novo Código Florestal é feito pelo artigo Regularização Fundiária e os Conflitos

com as Normas do Código Florestal para APP Urbana. As autoras Maria do Carmo Bezerra e Tatiana Chaer tratam especialmente do conflito de gestão nas APPS - Áreas de Preservação Permanente - quando regidas pela legislação ambiental e urbana e também como o município, através de seu plano diretor, pode vir a assumir um papel de destaque na redução dos conflitos nessas áreas.

Identificando a falta de uma referência expressa à cidade polo da área que corresponde à Região Metropolitana do Vale do Aço, nosso último artigo faz uma classificação dos 26 municípios que compõem a região na tentativa de estabelecer a cidade de maior centralidade. No artigo Conhecendo a Região Metropolitana do Vale do Aço (MG) e seu Colar Metropolitano os autores Romerito Valeriano da Silva e Leônidas C. Barroso mapeiam as cidades de maior potencialidade e as mais vulneráveis e demonstram a elevada desigualdade de desenvolvimento na RMVA mineira.

O entrevistado desta edição é o renomado professor de sociologia da Universidade de Chicago, Terry N. Clark, que nos falou sobre uma das ideias centrais de seu livro *"The City as an Entertainment Machine"*, uma crítica a respeito dos processos causais normalmente aceitos para explicar o crescimento das cidades. Para o autor, estudar a relação entre consumo, entretenimento e política de desenvolvimento urbano implica numa perspectiva multicausal já que tanto fatores materiais quanto não-materiais atuam de forma interdependente e cada um desses processos ocorre simultaneamente.

O debate sobre democracia participativa é retomado através da resenha Descentralização e Democracia Participativa no Uruguai, feita por J. Ricardo Tranjan. A resenha dialoga com o livro *"Barrio Democracy in Latin America: Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo"*, de Eduardo Canel, que estuda a formação e as transformação da sociedade civil em três bairros de Montevideo. Destaca-se na resenha também a oportunidade de conhecer a história política do Uruguai e a análise dos fatores estruturais que conformam a sociedade civil daquele país.

Na seção especial, a professora Eliana Kuster nos faz viajar um pouco ao lançar a pergunta: até que ponto a forma das nossas cidades é resultante da evolução nos nossos meios de transporte? Através do olhar da arquiteta, acompanhamos a exposição *'Quand nos mouvements façonnent les villes'*, que ocupou a *Cité de l'architecture & du patrimoine*, em Paris, por alguns meses de 2012. Percebemos de forma clara como, profundamente atreladas às maneiras de se fazer a circulação urbana, estão também as formas de se organizar e de se viver em uma cidade.

Finalmente, o ensaio fotográfico desta edição é um registro fotográfico das relações afetivas vivenciadas nos espaços da cidade, nesse caso a periferia de Goiânia. O ensaio imagético-poético foi feito pela professora da Faculdade de Artes Visuais (FAV/UFG) Manoela dos Anjos Afonso entre 2006 e 2012 e faz parte do projeto artístico *Daily Routes*.

Esperamos que a leitura da décima edição seja tão proveitosa para o nosso leitor quanto foi para nós, editores, a sua elaboração.

Divirtam-se! ■

Índice

nº 10 ▪ ano 3 | setembro de 2012

Capa

- 06** As eleições municipais e a questão metropolitana
Municipal elections and the metropolitan issue

Por Nelson Rojas de Carvalho

Artigos

- 17** A participação popular como instrumentação para um modelo de gestão de sítios históricos urbanos
The popular participation as instrumentation for a management model of urban historical sites

Por Michele dos Anjos de Santana



56 especial



60 ensaio

- 26** Regularização fundiária e os conflitos com as normas do código florestal para APP urbana

Land regularization and the conflicts with urban permanent protection areas in brazilian forestry code

Por Maria do Carmo de Lima Bezerra e Tatiana Mamede Salum Chaer

- 37** Conhecendo a região metropolitana do Vale do Aço (MG) e seu colar metropolitano.
Knowing the metropolitan area of the Vale do Aço (MG) and its metropolitan collar

Por Romerito Valeriano da Silva e Leônidas Conceição Barroso

Entrevista

- 48** A cidade do entretenimento na sociologia urbana
The entertainment city in the urban sociology

Por Terry Nichols Clark

Resenha

- 53** Descentralização e democracia participativa no Uruguai
Decentralization and participatory democracy in the Uruguay

Por J. Ricardo Tranjan

Especial

- 56** Quando nossos movimentos definem as cidades: a circulação como demarcação morfológica das metrópoles
When our movements define the cities: circulation as morphological demarcation of metropolises

Por Eliana Kuster

Ensaio

- 60** Daily routes
Daily routes
- Por Manoela dos Anjos Afonso

ficha técnica

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Paula Sobrino

Revisão

Aline Castilho

A Ilustração de capa foi feita por **Gabriela Araujo e Eduardo Souza**, ambos de Recife – PE.

<http://cargocollective.com/gabrielaaraujo>
<http://cargocollective.com/eduardosouza>

Nelson Rojas de Carvalho

As eleições municipais e a questão metropolitana

The background features a stylized illustration of a runner in a blue tank top and yellow shorts running on a red track. The track is divided into lanes, with large white numbers 1, 2, 3, and 4 visible on the left side. Two speech bubbles are present: one above the runner containing '8%' and another to the right containing '13%'. The overall style is graphic and hand-drawn.

Nelson Rojas de Carvalho

é historiador/cientista político. Professor adjunto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e, também, professor no programa de Pós-graduação em ciências sociais (PPGCS) da UFRRJ, tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase Sistema Eleitoral e Partidário, Congresso e Política Pública. Atualmente, é Coordenador da pesquisa - em convênio com o INCT- Observatório das Metrôpoles - sobre geografia do voto e governança em 15 regiões metropolitanas brasileiras.

nelsonrc@domain.com.br

RESUMO

Certamente menos por inapetência analítica e muito provavelmente em razão do efeito combinado da institucionalização do processo eleitoral no País e da volatilidade decrescente no comportamento de nosso quadro político-partidário, podemos desde já antever as chaves centrais de análise dos resultados das eleições de outubro deste ano; com toda certeza, as análises pós-eleitorais não se furarão de indicar o(s) partido(s) vitorioso(s) a partir da contagem do número bruto de prefeituras conquistado por cada agremiação partidária no conjunto do País ou do desempenho dos partidos nos grandes centros urbanos, em especial nas capitais dos estados. É de esperar, em já conhecida e duvidosa associação entres nossas eleições municipais e as eleições intermediárias (*midterm elections*) norte-americanas, a identificação no resultado das urnas veredito sobre o desempenho dos executivos estaduais e federal, além da chancela sobre o futuro de lideranças políticas. No artigo analisamos uma consequência de primeira importância desconsiderada pelos analistas políticos: verificaremos em que medida os resultados das urnas, nos pleitos municipais, têm-se traduzido em desincentivo à cooperação intermunicipal e ao estabelecimento de alguma modalidade de autoridade política nas regiões metropolitanas do País.

Palavras-chave: Eleições municipais; MetrÓpole; Governança metropolitana.

ABSTRACT

Certainly, less for the lack of analytical appetite and probably because of the combined effect of the institutionalization of the electoral process in the country and of the decreasing volatility in the behavior of our political-partisan board, we are able, since now, to foresee the central analytical keys of the results of the October elections of this year; most certainly, the post-electoral analyses will not shy away from indicating the victorious parties from the counting of the raw number of city halls attained by each partisan fellowship in the country set or of the parties' performance in the big urban centers, especially in the states' capitals. It is expected, in the already known and doubtful association between our municipal elections and the North-American midterm elections, the identification in the results of the elections verdict about the performance of the state and federal executives, besides the seal about the future of political leaderships. We are going to analyze in the paper, a consequence of primary importance which is not considered by the political analysts: we will verify to what extent the results of the elections, in the municipal disputes, have been translated in disincentive to the inter-municipal cooperation and to the establishment of certain modality of political authority at the metropolitan regions of the country.

Palavras-chave: Municipal elections; Metropolis; Metropolitan governance.



O SIGNIFICADO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Como se sabe, municipalista e descentralizadora em sua orientação, a constituição de 1988 revestiu o município brasileiro de novas prerrogativas constitucionais e ampliou sua participação no conjunto do bolo tributário do País, por meio de transferências constitucionais. Caso único nos sistemas federais, nosso município goza, juntamente com os estados e a União, da condição de ente federativo e usufrui de ampla autonomia nos campos político, administrativo, legislativo e financeiro, tendo incorporado a partir da promulgação da carta de 1988 novas competências e atribuições. Deve-se mencionar que após a promulgação da carta de 1988, ao lado da reforma tributária que beneficiou os municípios, esses tiveram seus poderes consideravelmente ampliados, seja em relação aos instrumentos de auto-organização, seja em relação ao exercício da autonomia administrativa, financeira e legislativa – autonomia que reservou aos municípios áreas exclusivas de legislação, como a regulamentação do uso do solo urbano, dos tributos municipais, transportes, meio ambiente e definição dos parâmetros de zoneamento da cidade. Nas palavras de Almeida e Santos (2008, p.407):

Como entes federativos, os municípios são dotados também de capacidade de auto-organização por meio de lei orgânica municipal própria. Possuem, além disso, autonomia legislativa, ou seja, a capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar as legislações estadual e federal. A autonomia administrativa implica liberdade para as atividades do governo local, criar o quadro de servidores municipais e criar ou suprimir distritos. Já a autonomia financeira se materializa na prerrogativa de criar e arrecadar os tributos próprios; elaborar, aprovar e executar o orçamento municipal e aplicar os recursos levando em conta certas limitações constitucionais.

A elevação do município à instância dotada de relevo dentro do nosso arcabouço federativo traduziu-se em incentivo ao autogoverno, de um lado, e na materialização desse incentivo, de outro, na eleição direta de prefeitos e vereadores por um período de quatro anos. Se a ditadura manteve o calendário de eleições para prefeitos, vale lembrar que essa cláusula não se estendeu às capitais, estâncias hidrominerais e zonas consideradas como áreas de segurança nacional. Com a constituição de 1998, removeram-se tais exceções e universalizou-se a eleição direta para prefeito em todos os municípios do país.

Se os governos dos mais de 5500 municípios brasileiros se elegem pela via direta, cabem aqui duas

observações sobre as regras e o calendário eleitoral que orientam o processo de constituição dos governos locais. Por um lado, vale assinalar que prefeitos e vereadores, embora eleitos em pleito simultâneo, são escolhidos por meio de fórmulas eleitorais distintas: enquanto o sistema de pluralidade em um só turno é a regra de escolha dos chefes do executivo em municípios com até 200 mil eleitores, os vereadores são eleitos segundo o sistema proporcional em lista aberta¹. Por outro lado, um traço distintivo das eleições municipais é o fato de ocorrerem de forma isolada, em ciclo eleitoral próprio; se as eleições para presidente, senador, deputado federal e estadual são coincidentes, as eleições para prefeito e vereador ocorrem em momento distinto, com dois anos de separação dos demais pleitos.

Importa aqui salientar que ambas as dimensões do federalismo no Brasil – o significativo incremento das atribuições constitucionais e das receitas fiscais dos municípios, com a consequente habilitação das instâncias de poder local ao autogoverno, de um lado, e o ciclo eleitoral não coincidente das eleições para prefeitos e vereadores, de outro lado –, têm despertado importantes questões sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Para um número considerável de analistas, o federalismo robusto entre nós estaria na raiz da descentralização e fragmentação das instâncias de poder, na base dos altos custos de coordenação impostos às lideranças políticas e, igualmente, na dificuldade de nacionalização de nosso sistema político-partidário – refém de subsistemas políticos locais. Os impasses de governança e o subdesenvolvimento partidário no País seriam, por seu turno, resultado do efeito combinado de um sistema partidário fragmentado e descentralizado, do sistema eleitoral de lista aberta e de um federalismo robusto, organizado em três níveis de governo, com destaque inédito conferido ao município.

Uma segunda peculiaridade da dinâmica política municipal refere-se ao fato de prefeitos e vereadores estarem submetidos a um ciclo eleitoral próprio, escolhidos em eleições solteiras. Não são poucos os analistas que, em razão dessa característica do calendário eleitoral, pretendem atribuir às eleições municipais o significado das eleições intermediárias norte-americanas, ou seja, identificam nessas eleições momento da aprovação ou reprovação do desempenho dos governos estaduais e do governo federal. Com efeito, às vésperas das eleições de 7 de outubro, percebe-se clara intenção na cobertura da imprensa de se extrair do

¹ No caso de municípios com população superior a 200 mil eleitores, o prefeito é escolhido pelo sistema majoritário em dois turnos.

resultado das urnas indícios de apoio ou rejeição, por parte dos eleitores, à orientação do Governo Dilma e dos Partidos dos Trabalhadores.

Menos interessada na identificação de resultados políticos duvidosos e mais rigorosa no que se refere aos métodos de análise, a produção acadêmica tem-se voltado para um outro conjunto de perguntas, ao investigar a dinâmica das eleições municipais. A análise da latitude dos subsistemas políticos locais ou, em outros termos, o grau de coordenação observado entre os três níveis de nosso sistema partidário – municipal, estadual e federal – tem sido preocupação central de um número considerável de investigações recentes. O destaque conferido ao tema é de fácil compreensão: um sistema federativo robusto como o brasileiro – em que os municípios se veem revestidos de atributos constitucionais nada desprezíveis –, aliado a um sistema eleitoral fraco, poderia produzir, como consequência, cenário marcado pela pulverização dos subsistemas político-partidários locais e, portanto, cenário de sérios desafios de coordenação às lideranças políticas e de entraves à governabilidade.

Ora, a despeito da dinâmica, a um só tempo centrífuga e pulverizadora, que advém de nosso arcabouço institucional, estudos recentes sugerem que a organização dos partidos exerceria importante função bloqueadora sobre esses incentivos: a alta correlação de votos verificada por Carneiro e Almeida (2008) entre as três esferas de governo aparece como indício suficiente da presença de algum grau de nacionalização do nosso sistema partidário. Inferem daí igualmente que, longe de constituírem processo idiossincrático, as eleições municipais se veriam condicionadas e condicionariam, numa rede, determinações múltiplas e com intensidades distintas, os demais pleitos. Nas palavras de Carneiro e Almeida (2008, p. 426), “a despeito dos incentivos institucionais e na contramão da sabedoria convencional, o sistema partidário brasileiro apresenta indícios de vertebração na medida em que articula a competição por votos nas três esferas da federação. O município e a política local não podem ser adequadamente descritos como pertencentes a uma arena fechada à influência das disputas travadas em outros âmbitos do sistema partidário brasileiro”.

Assim, os dados informam que a votação para prefeito tem efeito, embora com impacto diverso, sobre as votações para governador, deputado federal e deputado estadual. Os votos para prefeito, por seu turno, se veem determinados pela votação pretérita, no âmbito local, conferida a deputados estaduais, federais e prefeitos. Ressalta-se que, no caso das eleições majoritárias – governador e prefeito –, “o fator de articulação de natureza mais importante é diacrônico: a votação recebida pelos partidos em eleições anteriores

para os cargos majoritários é o que tem maior efeito sobre a votação do partido nas eleições seguintes para esses mesmos cargos (grifo nosso, Carneiro e Almeida, p.424)”. Longe, portanto, de variarem de forma errática ao sabor da conjuntura, os resultados das eleições para prefeito se veem tributários do desempenho pretérito dos partidos nas disputas pelo mesmo cargo.

Em desdobramento da investigação pioneira iniciada por Santos e Almeida (2008), Avelino, Binderman e Barone (2012) avaliam em que medida a eleição de prefeitos condiciona o desempenho do partido na eleição subsequente para deputado federal e estadual (o desempenho partidário nos diversos municípios em duas eleições não casadas – prefeito, de um lado, deputado federal e estadual, de outro – constituem o objeto da pesquisa). De forma sucinta, os autores pretendem avaliar em que extensão prefeitos são capazes de transferir votos para candidatos de seus partidos, em eleições para deputado federal e estadual. Valendo-se dos dados das eleições de 2008 (prefeito) e 2010 (deputado estadual e federal) e tendo por unidade de análise todos os municípios com população de até 200 mil habitantes, chegam à conclusão que o controle do governo municipal por um dado partido implica o expressivo incremento de 5% na participação do partido no total de votos conferidos a deputados federais no município. Se a eleição de prefeito se acha, assim, positivamente articulada com a eleição de deputado federal, apresenta efeito pouco significativo no que diz respeito ao desempenho dos deputados estaduais. Em uma palavra, as eleições municipais teriam impacto especial sobre a fortuna dos deputados federais. Sugerem os autores que articulação preferencial entre prefeitos e deputados federais se explicaria por um motivo evidente: os últimos seriam mais relevantes para a política municipal, porque estariam situados em posição de agenciar maior volume de recursos para os municípios, já que as transferências federais são mais importantes do que as estaduais.

Vale aqui reforçar a hipótese do referido estudo com dados de um survey (Carvalho, 2003) aplicado aos deputados federais no ano de 1999. Instados a hierarquizar os recursos dotados de maior valor para a reeleição, em escala de 0 a 10, os deputados federais que estiveram na coalizão governista – PSDB, PFL e PMDB – convergiam justamente ao situarem o agenciamento da demanda de prefeitos e a obtenção de recursos orçamentários para os municípios entre os três recursos mais importantes para a renovação do mandato (ver tabela 1). À época na oposição e com baixa penetração nos municípios, o PT, ao contrário, hierarquizava recursos distributivos e *pork* para

Tabela 1 - Recursos eleitorais mais efetivos segundo os deputados federais

Recurso Eleitoral/Partido	PSDB	PFL	PMDB	PT
Atuação legislativa/como vota	6,38	6,87	6,94	7,88
Projetos de lei apresentados	5,11	5,36	5,57	6,76
Prestígio no congresso	5,64	5,96	6,17	5,62
Organização do partido	5,58	5,87	6,6	7,67
Apoio interesses econômicos	3,55	3,82	3,15	1,83
Atendimento pedidos eleitores	5,13	5,89	5,87	2,79
Atendimento aos prefeitos/l. locais	7,42	7,44	8,02	3,55
Presença na mídia estadual	6,38	7,11	7,09	6,02
Presença na mídia nacional	4,57	5,42	4,68	4,64
Defesa de princípios ideológicos	6,09	5,93	6,11	8,10
Recursos orçamentários/municípios	7,49	7,2	8,4	4,07
Visita aos municípios onde foi votado	8,15	8,33	8,7	8,14
Apoio do governador do estado	5,15	4,58	3,74	2,36
Nomeação de políticos para a burocracia federal	2,7	2,24	2,17	1,02
Nomeação de políticos para a burocracia estadual	2,83	2,51	2,6	1,29
Nomeação de correligionários para a burocracia municipal	2,4	2,13	2,53	1,38
Ocupar posições de destaque no Congresso	6,19	6,2	6,36	4,98

Pergunta: “Usando uma escala de 0 (nenhuma importância) a 10 (muito importante), como o Sr. avalia a importância dos seguintes recursos para sua reeleição?”.

os municípios como secundários vis-à-vis à defesa de princípios ideológicos ou ao posicionamento diante de temas no legislativo.

Em síntese, devemos assinalar que – escapando dos veredictos superficiais, informados pelo sabor da conjuntura, ciosos de identificarem no resultado das eleições municipais nada mais do que a derrota ou a aprovação dos governos estaduais e governo federal – estudos acadêmicos mais recentes, pela via da dinâmica política local, trouxeram contribuições significativas, a partir do plano do município, no tratamento tanto de questões de ordem mais geral – os desafios de coordenação e de governabilidade impostos por nosso federalismo – como de temas mais específicos – a avaliação da articulação entre a eleição de prefeitos e as eleições para a Câmara dos Deputados. Chegaram esses estudos a três importantes conclusões: a) longe de apresentarem caráter errático, as eleições para prefeito se acham articuladas, em relação de mútua causalidade, com as eleições que ocorrem em instâncias superiores do nosso arcabouço federativo; b) embora sofra determinação de eleições pretéritas para Governador e Deputado estadual, o desempenho eleitoral

de um dado partido para eleição de prefeito tem por principal fator explicativo o desempenho desse mesmo partido na eleição anterior para prefeito; c) o controle das prefeituras mostra-se de importância central para os deputados federais, que extraem parcela substantiva de seus votos pelo agenciamento dos prefeitos de apoio eleitoral em troca da destinação de verbas e projetos para suas localidades.

Se a agenda de pesquisas sobre a dinâmica e significado das eleições municipais apresentou inegáveis avanços nos últimos anos, a preocupação com as condições de governabilidade tem deixado a descoberto a reflexão sobre uma dimensão de governo que, embora central, escapa aos três níveis que distinguem nosso federalismo; dimensão associada a uma nova geografia, a uma territorialidade nova que veio ocupar nas últimas décadas lugar central como sede tanto dos ativos, como dos passivos socioeconômicos do País: nossas regiões metropolitanas. Percebe-se, nesse caso, grave descompasso entre a dinâmica assumida pelo território e a formatação das instituições político-representativas. Está-se diante de grave paradoxo com efeitos sobre a governança: embora os

conglomerados metropolitanos apresentem crescente complexidade em razão do conjunto de ativos e passivos socioeconômicos ali localizados – demandando políticas regulatórias específicas –, a consolidação do território metropolitano não se fez acompanhar da implantação de autoridade política congruente com essa nova territorialidade. A ausência de uma autoridade política instituída, por seu turno, traduz-se em governança subótima, marcada por intervenções de natureza *ad hoc*, certamente insuficiente para responder aos desafios sociais e às potencialidades econômicas inerentes a essas novas áreas.

O ensaio aqui apresentado analisa as eleições municipais sob um ângulo distinto daquele até agora adotado pelos estudos sobre poder municipal. Se em outro momento – Carvalho (2009) e Carvalho e Correa (2012) – verificamos que o sistema eleitoral brasileiro, em sua operacionalização, produz desincentivos à tematização da agenda relacionada à governança das metrópoles – seja em razão da sub-representação dessas áreas na Câmara dos Deputados, seja pelo fato de os representantes ali eleitos terem perfil paroquial –, aqui avaliamos em que medida os resultados das eleições nos municípios metropolitanos fragmentam partidariamente os atores políticos – horizontal e verticalmente – de modo a impedir uma convergência mínima, necessária ao governo do território. Examinamos na seção seguinte o quadro das eleições municipais no conjunto do país e, na seção final, os resultados eleitorais das três últimas eleições – 2000, 2004 e 2008 –, com o foco nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo.

TENDÊNCIA GERAL DO VOTO PARA PREFEITO MUNICIPAL EM ELEIÇÕES RECENTES

Para um conjunto expressivo de autores, o Brasil estaria experimentando nas últimas décadas declínio consistente, embora com variações ao longo dos estados federados, em sua volatilidade eleitoral, tendência que traduziria a consolidação progressiva de nosso sistema político-partidário. De acordo com as conclusões de Mainwaring e Torcal (2006), a volatilidade eleitoral no País de 1982 a 2002 teria alcançado o percentual de 24%, valor médio em amostra de 40 países europeus e americanos. Cabe aqui reiterar que, em um sistema federativo como o nosso, o declínio da volatilidade eleitoral certamente está a expressar, como querem Carneiro e Almeida (2008), grau significativo de articulação entre a dinâmica política nos planos municipal, estadual e nacional – articulação que se manifesta num complexo de mútuas

determinações, com relações de causalidade distintas em intensidade e temporalidade.

A tabela 2 traz o quadro sinóptico do comportamento dos partidos políticos brasileiros nas três últimas eleições para prefeito. Vale inicialmente ressaltar dos números abaixo o grau de estabilidade nas curvas – com duas importantes exceções – de desempenho dos partidos nos pleitos para chefia dos executivos. Do ponto de vista da década, verifica-se que, a despeito da mudança de partido na presidência em 2002 – quando o PT chega ao poder –, o quadro de distribuição das prefeituras por partido se mostra pouco volátil, ao contrário, caracteriza-se por visível estabilidade. Enquanto os dois maiores partidos políticos do País – PSDB e PT – controlam de forma sistemática uma média de 20% e 15% das prefeituras brasileiras – respectivamente –, os partidos médios no Congresso – PP, PTB, PR, PSB, PDT e PFL – se situam cada qual à frente de executivos locais em faixa média que varia de 5% a 10% dos municípios brasileiros. O cenário de baixa volatilidade nas eleições para prefeitos, ao longo da década, traz duas exceções: de um lado, verifica-se que o PT de 2008 praticamente triplicou o número de prefeitos em relação às eleições de 2000; por outro lado, em deslocamento mais substantivo, o PFL de 2000 – segundo partido atrás do PMDB em número de prefeitos – tinha em 2008 o controle de 9% das prefeituras do país, com perda percentual de 11 pontos em 8 anos (como indicado pela tabela, o PFL experimentou a queda vertiginosa do controle de 1026 para 496 prefeituras nesse intervalo de tempo).

Sabemos de estudos sobre federalismo e política municipal aqui citados – Carneiro e Almeida (2008) e Avelino, Biderman e Barone (2012) – que a estabilidade observada no quadro político das três últimas eleições para prefeito não é contingente, ao contrário, se explica por um conjunto de fatores sistêmicos: a) se a política local se acha entrelaçada a um jogo complexo com as esferas estadual e nacional, isso implica dizer que os resultados das eleições para prefeito oscilam em margem estreita; b) no caso das eleições para prefeito, sabemos que o principal fator subjacente à performance de um partido num dado município é seu desempenho em eleição anterior para prefeito, o que obviamente introduz nas eleições para os executivos locais um componente de endogeneidade ou de dependência de trajetória bloqueador de variações importantes nos resultados.

A volatilidade observada nos dados eleitorais – em especial o severo decréscimo no número de prefeituras conquistadas pelo PFL entre as eleições de 2000 e 2008 – também acha amparo na literatura aqui tratada. A pesquisa de Avelino, Biderman e Barone

(2012) é de importância fundamental ao comprovar a conexão ou articulação entre o poder local e as esferas legislativas, em particular, a articulação entre prefeitos e deputados federais. O controle dos executivos municipais implica acréscimo de votos para deputados federais, os quais constituem pontos privilegiados de conexão por razão já detectada em nossa pesquisa (Carvalho, 2003): encontram-se em posição privilegiada para agenciarem recursos do governo federal para as municipalidades. Ora, fora da coalizão de governo no plano nacional a partir de 2002 e com baixas em importantes governos estaduais em 2006 (Bahia e Pernambuco), a conexão entre deputados federais pefelistas e prefeitos diluiu-se diante da ausência de recursos passíveis de serem canalizados para os municípios. A quebra da articulação, por seu turno,

produziu o previsível desaparecimento do partido no plano municipal. Num processo de retroalimentação, a perda progressiva de cadeiras do partido na Câmara dos Deputados foi o ato lógico desse percurso.

No exame do comportamento dos partidos nas mesmas eleições para prefeito, mas em grandes municípios (com mais de 200 mil eleitores), verifica-se também quadro de baixa volatilidade e algumas tendências de longo prazo. Enquanto o PMDB figura de forma sistemática como primeiro partido nas disputas por prefeitos em cidades com menos de duzentos mil eleitores – cidades pequenas e médias –, esse papel nas grandes se vê ocupado pelo PT. Como mostra a tabela 3, nas últimas três eleições para prefeito – em 2000, 2004 e 2008 –, o PT elegeu sempre o maior percentual de prefeitos nesse conjunto de grandes cidades, que inclui todas as capitais. Dos dados da tabela 3 cabe ainda comentário adicional: se é verdade que o quadro partidário se acha naturalmente menos fragmentado do que aquele observado no universo dos municípios do País, a disputa para prefeito, nos maiores colégios eleitorais, nunca se aproximou de situação de bipolarização entre PSDB e PT, como querem alguns analistas; de fato, nas cidades com mais de 200 mil eleitores, PSDB e PT juntos nunca chegaram a conquistar mais de 50% das prefeituras; nas eleições de 2000, 2004 e 2008, os dois partidos governaram, respectivamente, 28 (47%), 30 (44%) e 33(43%) cidades com mais de 200 mil eleitores. Numa palavra, mesmo em se tratando do grupo seletivo dos grandes colégios eleitorais, a conexão entre a dinâmica das eleições locais, de um lado, e a dinâmica das eleições nacionais, de outro, é problemática e duvidosa.

Para aqueles que esperam dos resultados das urnas de outubro deste ano resultados inauditos em função de elementos da conjuntura, o

**Tabela 2 -
Desempenho
dos partidos em
eleições para
prefeito**

Partido	Prefeitos Eleitos 2008	%	Prefeitos Eleitos 2004	%	Prefeitos Eleitos 2000	%
PMDB	1.205	21,81%	1.059	19,07%	1256	22,62%
PSDB	793	14,35%	870	15,67%	989	17,81%
PT	559	10,12%	411	7,40%	187	3,37%
PP	549	9,93%	551	9,92%	618	11,13%
DEM	496	8,98%	789	14,21%	1026	18,48%
PTB	413	7,47%	421	7,58%	399	7,19%
PR	384	6,95%	382	6,88%	234	4,21%
PDT	352	6,37%	303	5,46%	288	5,19%
PSB	312	5,65%	175	3,15%	133	2,40%
PPS	129	2,33%	308	5,55%	166	2,99%
PV	76	1,38%	57	1,03%	13	0,23%
PSC	57	1,03%	26	0,47%	33	0,59%
PRB	54	0,98%	0	0,00%	0	0,00%
PMN	42	0,76%	31	0,56%	14	0,25%
PC do B	41	0,74%	10	0,18%	1	0,02%
PRP	17	0,31%	37	0,67%	16	0,29%
PTN	16	0,29%	5	0,09%	2	0,04%
PSL	15	0,27%	25	0,45%	26	0,47%
PHS	13	0,24%	26	0,47%	6	0,11%
PTC	13	0,24%	16	0,29%	0	0,00%
PRTB	11	0,20%	12	0,22%	4	0,07%
PSDC	8	0,14%	13	0,23%	8	0,14%
PT do B	8	0,14%	23	0,41%	6	0,11%
PCB	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
PCO	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
PSOL	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
PSTU	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
PRONA	0	0,00%	7	0,13%	0	0,00%
PRP	0	0,00%	0	0,00%	16	0,29%
PSD	0	0,00%	0	0,00%	111	2,00%
PAN	0	0,00%	1	0,02%	0	0,00%
	5.563		5.558		5.552	

Fonte: elaboração própria.

quadro das três últimas eleições para prefeito leva-nos a descartar esse conjunto de expectativas e não nos autoriza a projetar algo muito distinto dos resultados até agora observados. Com efeito, nada mais congruente com um sistema partidário em processo de consolidação do que uma baixa volatilidade eleitoral, ou seja, alterações marginais nos resultados entre duas ou mais eleições. Reiterados os vetores das três últimas eleições para prefeito, mais uma vez, confirmaremos a centralidade do PMDB por sua malha de

prefeitos; mais ou uma vez, poderemos projetar, com aproximações, o quadro partidário da próxima Câmara dos Deputados, certamente fragmentado o suficiente para que o executivo continue a se organizar sob o formato de um presidencialismo de coalizão. Se tais projeções dessa natureza são factíveis, certamente ilações sobre os desdobramentos nacionais das eleições locais serão movidas ou pela desinformação sobre as implicações da política municipal, ou pelo desejo de se produzir resultados políticos – na exatidão ou exaltação de partidos e lideranças por meio dos resultados eleitorais.

AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E O DESAFIO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA: OS EXEMPLOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO RJ E SP

Podemos desde já antever, na cobertura jornalística dos dias posteriores às eleições de outubro, listas de partidos e líderes perdedores e vitoriosos, malabarismos contábeis para se determinar o sinal emitido pelas urnas ao governo federal e, finalmente, projeções diversas sobre novas lideranças, sobre a sucessão nos estados e a disputa presidencial de 2014. Se essas indagações são certas, certa também é a ausência de tema menos espetaculoso para manchetes de jornais, embora mais central à vida do País: dificilmente se discutirá a congruência entre o formato institucional das instâncias de governo do nosso federalismo em

Partido	Prefeitos eleitos 2008	%	Prefeitos eleitos 2004	%	Prefeitos eleitos 2000	%
PT	20	26%	15	22%	16	28%
PMDB	17	22%	8	12%	9	16%
PSDB	13	17%	15	22%	11	19%
DEM/PFL	5	7%	4	6%	3	5%
PDT	5	7%	8	12%	3	5%
PP	5	7%	2	3%	2	4%
PC do B	2	3%	1	1%	1	2%
PSB	4	5%	7	10%	3	5%
PR/PL	2	3%	0	0%	1	2%
PV	1	1%	1	1%	0	0%
PPS	0	0%	4	6%	3	5%
PSC	0	0%	0	0%	1	2%
PSDC	0	0%	1	1%	0	0%
PTB	2	3%	2	3%	4	7%
PTC	0	0%	0	0%	0	0%
	76		68		57	

Fonte: elaboração própria.

três níveis e uma nova territorialidade que concentra nos conglomerados urbanos – nas áreas metropolitanas –, o que consiste ao mesmo tempo como conjunto de oportunidades e de desafios decorrentes de uma nova dinâmica socioeconômica que tem nas metrópoles sua base territorial. Dificilmente, encontraremos na análise das eleições de outubro projeções sobre a possibilidade de construção de mecanismos de governança capazes de suprir o vazio regulatório que marca a vida das metrópoles – áreas que, a despeito de seus desafios e virtualidades, se governam por meio de instrumentos de intervenção *ad hoc*, não institucionalizados.

Nesta seção, com os exemplos extraídos nas Regiões Metropolitanas do RJ e SP, mostramos como as regiões metropolitanas sistematicamente se fragmentam do ponto de vista da composição dos seus atores políticos. Diferentemente do que se passa no congresso, em que partidos se veem induzidos ou obrigados a cooperar em função dos mecanismos de indução institucional colocados nas mãos de lideranças e do executivo, no caso das Regiões Metropolitanas não só não há definição sobre a existência *ex ante* do ator majoritário apto e incentivado a arcar com o ônus da cooperação (governo federal, estadual ou município polo), como também não há a especificação de qualquer instrumento institucional de bloqueio aos vetores da fragmentação.

De outro lado, diferentemente do quadro pouco volátil observado na alocação das prefeituras entre os partidos ao longo da década, o cenário mais ou menos favorável a ações concertadas entre os municípios

Tabela 3 - Resultado das eleições para prefeito em municípios com mais de 200 mil eleitores

Tabela 4 - Prefeitos da RMRJ - Grau de Integração dos Municípios e Partido - 2004

MUNICÍPIO	GI	PARTIDO
ITAGUAÍ	Alta	PFL
RIO DE JANEIRO	Polo	PFL
SÃO GONÇALO	Muito Alta	PFL
QUEIMADOS	Alta	PL
BELFORD ROXO	Muito Alta	PMDB
DUQUE DE CAXIAS	Muito Alta	PMDB
GUAPIMIRIM	Média	PMDB
MAGÉ	Alta	PMDB
SÃO JOÃO DE MERITI	Muito Alta	PMDB
NILÓPOLIS	Muito Alta	PP
TANGUÁ	Baixa	PP
MANGARATIBA	Muito Baixa	PSC
SEROPÉDICA	Média	PSC
JAPERI	Alta	PSDB
ITABORAÍ	Alta	PT
MESQUITA	Alta	PT
NITERÓI	Muito Alta	PT
NOVA IGUAÇU	Muito Alta	PT
PARACAMBI	Média	PT

Fonte: elaboração própria.

Tabela 5 - Prefeitos da RMRJ - Grau de Integração dos municípios e Partido - 2008

MUNICÍPIO	GI	PARTIDO
NITERÓI	Muito Alta	PDT
SÃO GONÇALO	Muito Alta	PDT
ITAGUAÍ	Alta	PMDB
MAGÉ	Alta	PMDB
MANGARATIBA	Muito Baixa	PMDB
QUEIMADOS	Alta	PMDB
RIO DE JANEIRO	Polo	PMDB
ITABORAÍ	Alta	PP
NILÓPOLIS	Muito Alta	PP
TANGUÁ	Baixa	PP
SÃO JOÃO DE MERITI	Muito Alta	PR
DUQUE DE CAXIAS	Muito Alta	PSDB
JAPERI	Alta	PSDB
SEROPÉDICA	Média	PSDB
BELFORD ROXO	Muito Alta	PT
MESQUITA	Alta	PT
NOVA IGUAÇU	Média	PT
PARACAMBI	Média	PT
GUAPIMIRIM	Média	PTC

Fonte: elaboração própria.

das Regiões Metropolitanas pode se mostrar cenário intrinsecamente volátil e circunstancial. A RM do Rio de Janeiro parece fornecer exemplo eloquente de cenários fluidos no que diz respeito à cooperação dos atores. Se identificamos o pertencimento à mesma legenda ou coalizão de partidos condição necessária à cooperação de atores autônomos, verificamos que essa cláusula esteve quase que absolutamente ausente no primeiro cenário da eleição de 2004. Com essa eleição para prefeito, a RMRJ não só se fragmenta em múltiplos partidos, mas instaura-se uma linha vertical de vetos que opõe o presidente ao governador e o governador ao prefeito do município polo e aos demais prefeitos da RMRJ; no plano horizontal, três blocos de partidários distintos constituem a linha horizontal de oposições recíprocas: o PMDB, PT e PFL.

Se o cenário partidário de 2004 tornava inexequível a cooperação vertical e horizontal entre os atores políticos, com vistas à regulação do território metropolitano, esse cenário se reverte em 2008. Estabelece-se linha vertical de cooperação entre presidente, governo do estado e município polo. No plano horizontal, somente três municípios tinham linha partidária infensa à cooperação: os três municípios governados pelo PSDB.

Se a RMRJ tem apresentado cenário de alta volatilidade no que diz respeito à composição dos atores políticos, volatilidade que impede a concertação mais duradoura desses atores com vistas ao estabelecimento de pactos socio-territoriais de natureza metropolitana, o caso da RM de São Paulo tem dinâmica absolutamente distinta: a polarização horizontal e vertical entre PT e PSDB constitui fator sistemático de veto à cooperação. É o que mostra a

tabela 6, que retrata as eleições de 2004. Nessa eleição, embora se verificasse linha vertical de cooperação entre o governador e o prefeito do município polo, ambos conviviam com e em oposição ao governo federal. No plano horizontal, a despeito do vigor da presença do PSDB na RM, o PT já em 2004 (situação ampliada nas eleições de 2008) comandava importantes prefeituras locais, situação que dificultava a construção de mecanismos de cooperação.

CONCLUSÃO

Como se viu na primeira parte deste artigo, a política municipal e os vetores mais centrífugos do nosso sistema político deixaram de ser identificados como entraves à governabilidade pelos estudos mais recentes sobre a arquitetura e funcionamento do sistema federal no Brasil. Articuladas e vertebradas pelos diversos momentos da competição estadual e nacional, as eleições municipais estariam longe de dar lugar a subsistemas políticos locais autônomos. A queda na volatilidade eleitoral no Brasil identificada nas duas últimas décadas consistiria, ademais, em forte indicio de nacionalização de nosso sistema partidário. Por fim, os impulsos centrífugos que adentrariam as arenas legislativas se veriam contrarrestados ou neutralizados por mecanismos indutores da cooperação, como as provisões da medida provisória e do pedido

MUNICÍPIO	GI	PARTIDO	MUNICÍPIO
SP	SANTANA DE PARNAÍBA	Alta	PFL
SP	ITAQUAQUECETUBA	Muito Alta	PL
SP	GUARAREMA	Baixa	PL
SP	SALESÓPOLIS	Baixa	PL
SP	ITAPECERICA DA SERRA	Alta	PMDB
SP	ARUJÁ	Alta	PMDB
SP	BARUERI	Alta	PPS
SP	ITAPEVI	Muito Alta	PPS
SP	CAJAMAR	Alta	PPS
SP	SÃO BERNARDO DO CAMPO	Muito Alta	PSB
SP	TABOÃO DA SERRA	Muito Alta	PSB
SP	FERRAZ DE VASCONCELOS	Muito Alta	PSB
SP	SÃO PAULO	Polo	PSDB
SP	DIADEMA	Muito Alta	PSDB
SP	CARAPICUIBA	Muito Alta	PSDB
SP	COTIA	Alta	PSDB
SP	FRANCISCO MORATO	Muito Alta	PSDB
SP	FRANCO DA ROCHA	Alta	PSDB
SP	MOGI DAS CRUZES	Média	PSDB
SP	CAIEIRAS	Alta	PSDB
SP	MAIRIPORÃ	Média	PSDB
SP	SANTA ISABEL	Média	PSDB
SP	RIO GRANDE DA SERRA	Alta	PSDB
SP	VARGEM GRANDE PAULISTA	Alta	PSDB
SP	JUQUITIBA	Baixa	PSDB
SP	BIRITIBA MIRIM	Baixa	PSDB
SP	SÃO LOURENÇO DA SERRA	Média	PSDB
SP	PIRAPORA DO BOM JESUS	Alta	PSDB
SP	GUARULHOS	Muito Alta	PT
SP	SANTO ANDRÉ	Muito Alta	PT
SP	OSASCO	Muito Alta	PT
SP	SUZANO	Alta	PT
SP	EMBU	Muito Alta	PT
SP	JANDIRA	Muito Alta	PT
SP	SÃO CAETANO DO SUL	Muito Alta	PTB
SP	POÁ	Muito Alta	PTB
SP	EMBU GUAÇU	Alta	PTB
SP	MAUÁ	Muito Alta	PV
SP	RIBEIRÃO PIRES	Alta	PV

Fonte: elaboração própria.

de urgência em projetos de lei à disposição do chefe do executivo federal.

Se esse diagnóstico se afigura como plausível em relação aos termos clássicos da discussão sobre a governabilidade e aos parâmetros tradicionais da articulação entre federalismo, governança e território, deixa de ser razoável, no entanto, quando a discus-

Tabela 6 - Resultado das eleições para prefeito em municípios com mais de 200 mil eleitores.

são avança na direção da qualidade da governança e, sobretudo, quando trata de outra dimensão da territorialidade. Se se tem em vista que a dinâmica socioeconômica das últimas décadas produziu uma nova geografia, uma nova territorialidade, em descompasso com a velha arquitetura do nosso sistema federal; que, em razão desse descompasso, verifica-se a ausência de autoridade política instituída no território metropolitano; que se governa esse território estratégico de maneira ad hoc, consideraremos ingênua ou anacrônica o otimismo dos estudos recentes sobre nosso federalismo.

Como vimos nos exemplos das regiões metropolitana do Rio de Janeiro e São Paulo, e por razões distintas, um cenário de cooperação entre os atores com vistas à governança desse novo território parece bastante improvável. O caso do Rio de Janeiro trouxe exemplo de cenário completamente volátil na composição e capacidade de cooperação entre os atores políticos; no caso da região metropolitana de São Paulo, verifica-se ao contrário, cenário estável, mas de impossibilidade de cooperação. A nova territorialidade metropolitana requalifica assim o debate sobre governabilidade e, sobretudo, parece sugerir que as instituições representativas existentes ou não abarcam e regulam esse território, ou o fazem de maneira precária e insuficiente. Do ponto de vista da qualidade da governança, trata-se de governança precária, já que não otimiza os ativos econômicos dessas áreas e não equaciona com consistência seus passivos sociais.

BIBLIOGRAFIA

- AMES, B. The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 95-111, 1994.
- AVELINO, George, BIDERMAN, Ciro e BARONE S. Leonardo. *Do Parties Matter? Intra-Party Linkages and Electoral Performance in Brazil*, ABCP, 2012, mimeo.
- BOHN, S. R. e PAIVA, D. A Volatilidade Eleitoral nos Estados; Sistema Partidário e Democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009.
- CARNEIRO, L. P. E ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, v. 51, p. 403-432, 2008.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. Geografia Política das Eleições Congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 11, p. 367-384, 2009.
- _____. *E no início eram as bases - geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CARVALHO, Nelson Rojas de e CORREA, Felipe. É possível o paroquialismo metropolitano? Organização socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas eleições proporcionais na RMRJ. In: AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando. (Org.). *Cultura política, cidadania e voto: desafios para a governança metropolitana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- MAINWARING, S. *Electoral Volatility in Brazil*. *Party Politics*, v. 4, n. 4, p. 523-545, 1998.
- _____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.
- _____ e TORCAL, M. (2006). *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization*. Handbook of Party Politics. R. S. Katz and W. Crotty. London: Sage Publications, 2006. ■

Michele dos Anjos de Santana

A Participação Popular como Instrumentação para um Modelo de Gestão de Sítios Históricos Urbanos

Resumo

Busca-se com o artigo compreender em que medida os elementos da gestão democrática participativa têm a capacidade de serem utilizados na construção de um modelo de gestão adequado aos sítios históricos urbanos brasileiros, para atender às demandas sociais da população residente nesses lugares. Para tanto, como estudo de caso, se volta ao cenário do Sítio Histórico de Olinda: um lugar permeado por um histórico de luta pelo atendimento das questões comuns defendidas pelos apaixonados moradores e canteiro de obras de um governo que o considera ‘fonte de rentabilidade financeira’, numa fala típica do empresarismo urbano. Considerando-se que um dos fatores responsáveis pela manutenção da identidade cultural de áreas históricas é a permanência da população nativa, as ações e programas governamentais desenvolvidos nessa área têm sido pouco exitosos no atendimento às emergências urbanas locais, contribuindo para a ‘expulsão branca’ da população nativa. Por outro lado, a capacidade de organização e interferência no planejamento de tal sítio têm permitido aos seus moradores serem considerados pelas diversas instâncias do Poder Público, na condução dos projetos locais. A partir desta exposição, pretende-se alimentar a construção do tão desejável modelo de gestão adequado às especificidades dos Sítios Históricos Urbanos no Brasil.

Palavras-chave: Gestão urbana; Participação; Sítio Histórico de Olinda; Conservação urbana; Empreendedorismo urbano.

Abstract

This paper seeks to understand to what extent the factors of the democratic and participatory management have the ability of being used in the construction of a management model which is adequate to the Brazilian historical urban sites, to meet the social demands, of the population living in these places. Therefore, as a study case, the focus is on the scenery of the Historical Site of Olinda: a place permeated by a background of struggle for the attending of the common issues advocated by the passionate residents, building site of a government that considers it as a “source of financial profitability” in a typical speech of the urban entrepreneurship. Considering that one of the factors responsible for the maintenance of the cultural identity of the historical areas is the endurance of the native population, the actions and the government programs developed in this area have not been very successful in attending the urban local emergencies, contributing to the “white eviction” of the native population. On the other hand, the ability of organization and interference in the planning of this site, has been allowing to its residents to be considered by the different bodies of the government, in the development of the local projects. From this exposition, it is intended to feed the construction of the so desirable management model adequate to the specificities of the Historical Urban Sites in Brazil.

Palavras-chave: Urban management; Participation; Historical Site of Olinda; Urban conservation; Urban entrepreneurship.

Michele dos Anjos de Santana

é arquiteta e Urbanista e mestre em Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE). Atualmente é membro do grupo de pesquisa NUSARQ do LA2/UFPE (Núcleo de Estudos da Subjetividade na Arquitetura) e é associada do CECI/UFPE.

michelesantana@gmail.com

INTRODUÇÃO

A gestão urbana é um tema largamente estudado na atualidade, em busca de solucionar os problemas da cidade, cada vez mais envolta em um contexto socioeconômico complexo e global. Planejadores e estudiosos travam um embate multifacetado para compatibilizar o momento político-social brasileiro com a inserção da nação dentro da dinâmica global de países desenvolvidos. Para tanto, incluem as premissas do desenvolvimento sustentável que não podem mais ser negligenciadas nas relações entre os homens e as coisas.

Se o ato de gerir cidades tem se apresentado como um exercício árduo no caminho para encontrar um modelo de gestão que atenda a várias demandas da sociedade, em áreas históricas as dificuldades se somam a uma equação de variáveis complexas, difíceis de serem resolvidas. Entre elas pode-se elencar, como exemplo, o baixo poder aquisitivo da população nativa, a favelização das estruturas físicas, a falta de diversidade de equipamentos urbanos, a carência de políticas públicas sociais e a violência urbana.

Em virtude do panorama descrito acima, a Administração Pública – incluindo as esferas internacionais –, não poucas vezes, uniu-se em busca de dirimir os problemas recorrentes nos sítios históricos urbanos. Em diversas parcerias, as intervenções buscavam oferecer melhores condições sociais e infraestrutura local para que esses recortes urbanos de valor imensurável possam prosseguir ao longo dos tempos guardando, além de cultura, condições de estabelecer as diversas relações necessárias ao espaço urbano que pretende consolidar-se de forma sustentável.

Tratando-se de sustentabilidade entre os elementos que estabelecem relacionamento em áreas históricas, coloca-se em evidência a figura do morador nativo. Esses atores sociais são verdadeiros portadores/transmissores de saberes por carregarem em sua individualidade as experiências que fazem parte da construção da história urbana em uma dada localidade. Partindo-se desse fato, é razoável considerar que moradores nativos de áreas históricas podem ser verdadeiros elementos condutores do desenvolvimento sustentável, uma vez que estejam inseridos dentro de um modelo de gestão da cidade, onde sua opinião seja considerada. Em contraponto, a prática da gestão de sítios históricos urbanos brasileiros, tem-se realizado através de projetos pontuais, cujo foco se encontra no aparelhamento urbano e na valorização das estruturas edilícias, num processo distanciado da população.

Como resultado do modelo de gestão adotado, esses territórios têm sido explorados especialmente quanto à potencialidade de atrair variados inves-

timentos econômicos sob a ótica do valor cultural. Comumente as ações que beneficiam as atividades turísticas tanto em relação ao aparelhamento físico da cidade quanto aos serviços oferecidos para o consumidor do turismo cultural. Na prática, as áreas históricas têm sido tratadas como um “ativo econômico”, calculado quanto à capacidade de exploração e submetidas a planos e programas.

Esta estratégia de ação, por sua vez, encontra guarida no empresarialismo urbano, modelo de gestão amplamente empregado pelo planejamento urbano brasileiro para todas as facetas do tecido da cidade. Tal modelo utiliza-se de planos estratégicos e das operações urbanas para valorizar o solo urbano, enquanto capital, como estratégia de enfrentamento das dificuldades circunstanciais, vivenciadas no local.

As experiências brasileiras de implantação do empresarialismo urbano em cidades históricas demonstram que os recursos culturais – especialmente urbanísticos e arquitetônicos – não foram capazes de contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população local, seja em relação à educação, saúde ou economia (ZANCHETTI, 2008). Fatores que oferecem justificativas para o fato de que boa parte da população nativa de áreas históricas brasileiras abandona seu lugar de origem em busca de melhores condições de habitabilidade e de sobrevivência.

A exemplo do que se afirma, destacamos o Sítio Histórico de Olinda – intitulado pela Unesco como Cidade Patrimônio Histórico e Cultural da Humanidade. Majoritariamente pertencente à classe de baixa renda, considerável parcela dos moradores nativos deixou seu habitat por ausência de políticas públicas que fossem eficazes no enfrentamento às adversidades vivenciadas no contexto de um sítio histórico urbano. Segundo Zanchetti (2008), esse quadro não é uma particularidade do Sítio Histórico de Olinda, mas das áreas históricas de modo geral, pois em nenhuma dessas cidades existe uma estratégia bem definida para associar a conservação cultural ao desenvolvimento local, apesar das suas especificidades quanto patrimônio cultural.

Ao passo que a conservação do patrimônio cultural é uma condição sem a qual não é possível considerar elegível um modelo de gestão para os sítios históricos, o caráter sustentável também não pode ser alienado do desenvolvimento proposto. Para Novaes (2002, s.p), “a ideia de sustentabilidade (...) [dentro da ótica de cidades sustentáveis] passa a estar referenciada a outros conceitos, entre os quais os de democracia, participação, equidade, eficiência, cidadania, autonomia, descentralização, e pertencimento”. Esses conceitos são eixos norteadores para o enfrentamento dos problemas da cidade ao passo que nos impulsio-

na a quebrar os paradigmas quanto ao pragmatismo do modelo desenvolvimentista que se tem adotado.

A participação, a cidadania e o pertencimento são conceitos intimamente ligados à introdução do cidadão no processo democrático como ator que colabora, manifesta-se e fiscaliza o cumprimento das atividades da administração pública. Por fim, acabam por introduzir o cidadão no papel de cogestor na construção do desenvolvimento sustentável da sociedade. No entanto, Zanchetti (2007) denuncia que o processo de intervenção no patrimônio construído tem se dado através de um processo de negociação entre os atores, onde as regras em que se baseia são pouco claras ou ausentes.

É nessa perspectiva que se analisa a participação popular como instrumento democratizador para a construção de um modelo de gestão sustentavelmente orientado em Sítios Históricos Urbanos, no Brasil. Acredita-se que a participação popular é capaz de promover uma maior equidade e eficiência na distribuição dos recursos destinados a projetos urbanos em áreas históricas, assim como promove a descentralização de prioridades para originar um sistema social dinâmico e atender às questões emergenciais da população residente. O desenho de um novo panorama social a partir de um modelo de gestão pode, então, vir a contribuir para a permanência da população nativa em seu local de origem e promover a consideração das especificidades culturais para a manutenção de identidade do lugar.

Nessa perspectiva ofereceremos na primeira parte do artigo um referencial teórico que elucida as teorias que movimentaram esta reflexão. Em seguida apresenta-se a experiência de participação dos moradores do Sítio Histórico de Olinda, como objeto de estudo para análise de experiências não estruturadas de gestão de sítios históricos. O terceiro ponto apresenta uma análise do modelo de gestão utilizado para os sítios históricos no Brasil, além de elucidar as práticas gerenciais efetuadas por ele, no âmbito do Sítio Histórico de Olinda. Por fim, estão postas as considerações finais sobre esta reflexão.

RELAÇÕES ENTRE DESENVOLVIMENTO URBANO CULTURALMENTE ORIENTADO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

As premissas do desenvolvimento sustentável foram traçadas a partir do Relatório Brundtland, em 1987, que começou a compor as noções de sustentabilidade dentro do ambiente urbano, gerando conceitos como o de “cidades sustentáveis”. O conceito veio substituir

a ideia de desenvolvimento econômico, ao tempo em que abarca a dimensão econômica e insere a dimensão do indivíduo, do social e das relações indivíduo-meio (ZANCHETTI, 2002). É uma ‘abordagem holística’ que caminha em consonância com a produção e apropriação do espaço, ao longo do tempo.

Trazendo a temática para o ambiente urbano, segundo Torres e Holzer (2008) a abordagem holística do desenvolvimento urbano sustentável inclui o ser humano e a cultura local no processo de investigação urbana, tendo como fim o desenvolvimento de projetos que promovem formas participativas nas estratégias de planejamento.

Por seus contornos, o desenvolvimento sustentável atribui à dimensão política o caráter de agente condicionante do estado social dos indivíduos e grupos, de forma que, para atingir a qualidade de vida de uma dada sociedade, torna-se necessário promover a organização dos grupos de interesse ao redor da tomada de decisões sobre economia e usos comuns (GUIMARÃES, 1997 *apud*, BRASIL, 2000).

Tratando das diversas especificidades que o tecido urbano pode apresentar, o termo desenvolvimento urbano culturalmente orientado (ZANCHETTI, 2008) vem se referir à busca da sustentabilidade urbana em áreas de interesse patrimonial. Trata-se de somar ao desenvolvimento urbano sustentável as particularidades culturais, as premissas de conservação e as especificidades legais. É uma construção teórica que vem oferecer respostas as complexidades das questões envolvidas em áreas históricas.

Cabe salientar que, no campo da conservação urbana, desde 1970, na Itália, experiências de diretrizes de planejamento urbano em sítios históricos têm sido empregadas com êxito na reabilitação de áreas históricas. Surgiu daí a Conservação Integrada, orientada para a municipalização do processo decisório sobre as ações destinadas à população – ou seja, a descentralização política –, por entender ser esse um caminho necessário para promover a conservação das áreas históricas, considerando as condições culturais e sociais de seus residentes. (ZANCHETTI, 2007; 2008).

A descentralização política surgiu no panorama internacional como resposta ao modelo centralizador do Estado que passava por uma conjuntura difícil em países desenvolvidos, visto que já não conseguiam mais atingir seus objetivos quanto ao provimento do bem-estar social (LEAL, 2002). Dentro de uma estrutura econômica estável, a administração pública era chamada a prover às necessidades sociais complementares. Uma tarefa difícil de resolver, dentro de um modelo de gestão raso e incapaz de atingir os anseios dos pequenos grupos sociais.

O modelo da descentralização ganhou visibilidade

de mundial por apresentar um rol de vantagens que procuravam sanar as lacunas deixadas pelo modelo centralizador. Borja (1988 *apud* LEAL, 2002) descreve essas vantagens: permite a descentralização do poder político na reapropriação e socialização das classes populares, cria condições favoráveis à promoção de modelos de desenvolvimento econômico mais equilibrados e mais adaptados às necessidades sociais, permite o engajamento participativo e prática da cidadania.

No Brasil, a descentralização política chega a um momento social distinto dos países desenvolvidos. As tentativas de implementação do modelo descentralizado se deram em um cenário em que a organização da sociedade civil ainda era baixa, e que o momento político passava por grandes transformações, refletindo na pouca mobilização política (LEAL, 2002).

Mesmo diante de um prognóstico negativo quanto à capacidade de implementação de um trabalho eficiente, as experiências de descentralização no Brasil foram positivas, quanto ao trato dos problemas emergenciais que acometiam as cidades. Além do mais, as iniciativas apresentaram bons resultados quanto ao modelo local adotado. Regra geral, os primeiros passos na aplicação da democracia participativa foram tidos como “indiscutíveis avanços ao processo democrático” (LEAL, 2002: p.53). De exercício pedagógico a exercício necessário, a participação assume um papel insubstituível na consubstanciação entre o governo e a sociedade civil na busca de processos democraticamente eficientes.

Desde então, a participação tem adentrado por espaços distintos e tomado formas diversas de execução. Algumas práticas são bastante conhecidas como o orçamento participativo nas plenárias de bairro e nos programas de habitação social. No entanto, as experiências de participação popular legalmente constituída são muito incipientes na gestão de sítios históricos, onde, mais que um modelo de gestão, a democracia participativa pode assumir um importante papel na manutenção da identidade cultural desses lugares. É pertinente observar que, para Zanchetti (2008), o patrimônio material torna-se uma categoria social quase vazia quando o separamos das relações sociais em que está inserido, tornando-se de valor irrelevante para o planejamento do desenvolvimento culturalmente orientado.

Visto sob essa ótica, o valor da democracia participativa em sítios históricos pode ser enxergado por dois enfoques. O primeiro deles está ligado à capacidade de promover políticas sustentáveis que buscam a equalização da qualidade de vida entre grupos sociais distintos. O segundo aspecto está ligado à possibilidade de considerar aspectos da cultura local, que são

desconhecidos pela administração pública e que, por isso, não são levados em consideração no momento do planejamento. O primeiro enfoque vem combater os dividendos sociais negativos deixados pelo empresarismo urbano empregado nos sítios. O segundo enfoque combate a perda da integridade do patrimônio imaterial, representado pela quebra das relações sociais tradicionais entre os residentes e o local, por ocasião do esvaziamento dos moradores nativos do sítio.

Em virtude disso, apesar do panorama adverso quanto à introdução de um sistema democrático para a gestão de sítios históricos, é preciso lembrar que historicamente o processo de participação popular é regado por entraves de toda a natureza, mas que tem colhido frutos positivos para a população envolvida, conforme pode-se observar através dos resultados das pesquisas empreendida por Suely Leal, sobre as práticas cogerenciais em municípios brasileiros. Leal aponta para “um salto efetivo de qualidade nas condições infraestruturais da área em foco, na melhoria de vida da população, como também, no processo de organização social da comunidade” (1997: p.147), apesar das limitações estruturais da máquina pública.

O SÍTIO HISTÓRICO DE OLINDA: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO PARTICIPATIVA EM SÍTIOS HISTÓRICOS URBANOS

Em pesquisa que buscava refletir sobre o envolvimento dos moradores do Sítio Histórico de Olinda e a salvaguarda do patrimônio cultural, a arquiteta Juliana Barreto (2008) revelou importantes dados acerca da participação popular na efetivação das ações de gestão pública para o Sítio Histórico de Olinda.

O que nos interessa elucidar quanto à manifestação da população local registrada nesta pesquisa – e que será tratada aqui como participação – são fatos levantados pela pesquisadora e que nos auxiliarão na reflexão acerca dos porquês pelos quais a participação popular deve ser considerada como um instrumento de colaboração para a criação de um modelo de gestão sustentável nos sítios históricos brasileiros.

Assim, os tópicos abaixo apresentam problemáticas recorrentes em áreas históricas e que devem ser enfrentadas. Tais tópicos, ora abordam conflitos entre moradores/poder público e os desfechos dados a partir do estabelecimento de uma relação entre esses atores, e ora expõem fatos da conjuntura do Sítio Histórico de Olinda, para alimentar a construção de possíveis encaminhamentos que possam ser dados, como enfrentamento do problema exposto.

Valorização da identidade local e sentimento de pertencimento

Um dos fatores para a promoção da democracia participativa é o bom grau de organização da sociedade civil. Como exemplo local, apresenta-se o Movimento da Ribeira, criado em 1964, por artistas do sítio que desejavam a restauração do Mercado da Ribeira para alocação de ateliês, galerias e bares. Apoiado pela municipalidade, o Movimento extrapolou os limites de sua ação, com repercussão social em larga escala tendo contribuído para que o Sítio Histórico de Olinda, enquanto patrimônio cultural e paisagístico, viesse a ganhar maior reconhecimento junto à sociedade (BARRETO, 2008).

A partir do fato citado, pode-se observar que o processo participativo pode colher como frutos o fortalecimento da identidade cultural local e do sentimento de pertencimento, não apenas entre os moradores da localidade, mas extensível a outras áreas urbanas. De igual maneira, esta pequena parceria entre município e comunidade colaborou também para a formação de um canal de geração de renda a partir do produto cultural local, movimentando a economia e contribuindo como forma de combate à favelização das estruturas urbanas históricas.

Economia solidária como atividade socioeconômica

A economia solidária tem se apresentado como solução para geração de trabalho e renda na promoção da inclusão social, através de processos que correspondam às expectativas do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2010b). Em sítios históricos o desenvolvimento de atividades de economia solidária, baseadas na cooperação ou autogestão, pode se apresentar como solução para o desenvolvimento econômico da população de baixa renda residente no local, revertendo o processo continuado de descapitalização, seguido de 'êxodo' ou assistencialismo.

No Sítio Histórico de Olinda, as atividades comerciais desenvolvidas pela população carente são basicamente pequenas atividades de comércio ou serviço realizadas nas dependências da residência, destinadas ao provimento das necessidades primárias da vizinhança. A criação de um canal baseado na economia solidária que possibilite criar estratégias de empreendimento orientado para a população de baixa renda poderá promover a manutenção do remanescente da população nativa de Olinda. Colabora também para a inclusão de outras dinâmicas econômicas importantes para a promoção da sustentabilidade do local, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico.

Financiamento do habitat social

No final da década de 1970, ocorreu um fenômeno de "expulsão branca" dos moradores nativos do Sítio Histórico de Olinda, que venderam suas casas para cidadãos mais abastados, interessados em usufruir das vantagens do lugar, frente a outras localidades da região metropolitana. O fenômeno guarda íntima relação com as questões econômicas, visto que os moradores nativos "não dispunham de recursos para a manutenção dos imóveis" em virtude dos seus baixos rendimentos, colaborando para o abandono do habitat nativo e substituição da população pela classe média alta (BARRETO, 2008).

Esse fato reflete a necessidade de que sejam firmadas parcerias entre o poder público e a comunidade, a fim de financiar as condições de habitabilidade nos sítios históricos urbanos, visto que esta relação de parceria e habitat social é pouco exercitada dentro dos sítios históricos brasileiros. Essa expectativa pressupõe não só a organização de uma ação mas também uma mudança de mentalidade, já que a parceria tem sido enxergada como uma relação de troca mercantil entre as partes, ao contrário da produção do habitat social que é relegada às áreas de baixo interesse imobiliário e pouca infraestrutura urbana.

No caso de áreas patrimoniais, a parceria deve ser compreendida como uma troca imaterial, não mensurável economicamente, e a produção do habitat social embasada na principal variável em questão: a manutenção da população nativa em seu habitat natural. Cabe salientar também que o financiamento do habitat social pode se tornar um instrumento que venha a colaborar com a manutenção da integridade física do casario antigo, uma vez que os acordos de financiamento sejam firmados considerando premissas de conservação patrimonial.

Estratégias de apoio ao desenvolvimento da economia vicinal

As estratégias para a promoção do desenvolvimento econômico do Sítio Histórico de Olinda estão essencialmente ligadas às atividades turísticas; fato que se constitui como um panorama comum a diversas outras cidades históricas no Brasil.

No entanto, as necessidades da população nativa são de outra ordem, conforme indica a pesquisa realizada pela Fundação Centro de Preservação – FCP-SHO –, entidade ligada à Prefeitura Municipal de Olinda. Perguntados quanto à "receptividade à introdução de usos ligados ao turismo e à vida noturna no casario histórico", os moradores não só repeliram a

iniciativa, como apontaram para a realização de atividades econômicas bem distintas daquela proposta pela instância federal: farmácias, mercearias, consultórios. (BARRETO, 2008: p.161).

Indiretamente, a pesquisa aponta para o potencial do sítio em absorver outros tipos de atividades econômicas que não aquelas eleitas como oportunidades de sucesso pelo empresarismo urbano. Também indica que a participação popular tende a revelar caminhos desconhecidos para o desenvolvimento econômico local, em busca da sustentabilidade urbana, e que – apesar de excentricidade enquanto recorte urbano – as áreas históricas estão abertas para receber atividades tão comuns à vida quanto em qualquer outro lugar da cidade.

Mediação de conflitos

Algumas das vantagens do exercício da democracia participativa são a possibilidade de ouvir simultaneamente os diferentes interesses gerenciados, mediar os conflitos existentes e sintetizar uma proposta que se aproxime do interesse comum. Essas vantagens evitam os excessivos ajustes no planejamento e implantação de programas, que são verdadeiros entraves ao bom andamento das políticas públicas.

Como exemplo, traz-se dois episódios ocorridos no Sítio Histórico de Olinda. O primeiro traz a oportunidade em que a população uniu-se para combater o problema da insegurança gerada pela proliferação desenfreada dos bares no sítio histórico. O segundo apresenta a oportunidade em que os moradores do Sítio se motivaram para articular-se no combater à presença do tráfego pesado e a intensa circulação de veículos no local.

No primeiro episódio, os moradores do Sítio eram uníssomos em se pronunciarem contra a presença excessiva de bares, denunciando que as atividades desenvolvidas no sítio ameaçavam a qualidade de vida dos habitantes. No segundo episódio, houve uma dissensão entre grupos de moradores: os nativos, que se apresentavam indiferentes quanto à presença excessiva de caminhões – por desconhecer os impactos desse tráfego – e o grupo de moradores formados por uma elite intelectual e financeira, que encabeçou a movimentação para defender os interesses do grupo (BARRETO, 2008).

Embora a organização social contra o tráfego pesado tenha obtido repercussão junto à mídia e à sociedade, com efeito junto à municipalidade, que restringiu o fluxo de veículos dentro do Sítio, a dissensão entre moradores e usuários gerou um panorama de conflitos entre grupos que não concordavam com a restrição dada (BARRETO, 2008).

Conforme pode-se observar, o panorama de conflito corrobora para o entendimento de que a participação popular pode ser um importante instrumento de gestão no processo decisório local, pois pode combater e atenuar o desequilíbrio de interesses entre as relações existentes no local. Além disso, destaca-se a importância de que haja diversidade de representatividade entre atores envolvidos, devido ao caráter pedagógico ocorrido nas trocas de informações de intergrupos.

* * *

Nos exemplos citados buscou-se oferecer o conhecimento das oportunidades que podem ser criadas através da adoção da participação popular na construção de um modelo de gestão dos sítios históricos, a fim de atingir o desenvolvimento sustentável culturalmente orientado.

Cabe enfatizar que poucas foram as vezes em que a sociedade civil agiu através de um canal participativo legalmente instituído para enfrentar os conflitos existentes no Sítio Histórico de Olinda, o que não se configurou como barreira para que os moradores criassem seus próprios mecanismos de reivindicação de direitos civis.

As experiências de estabelecimento de um canal de troca entre o poder público e a população do Sítio Histórico de Olinda são exemplos de que a implantação de políticas públicas, aliada a participação popular, pode dar certo.

ENTRAVES DO EMPRESARIALISMO URBANO NA GESTÃO DOS SÍTIOS HISTÓRICOS

O empreendedorismo urbano é um modelo de gestão marcado por conceitos liberalizantes de ‘Estado Mínimo’ e do ‘Público Não-Estatal’ que transferem o dever de proteção social do cidadão para a gestão local. No Brasil, foi marcado pela introdução de um modelo empresarialista de administração pública, se desdobrando na “competitividade intraurbana” incorporada na gestão local. A cidade, então, passa a ser administrada pela municipalidade objetivando a “criação de oportunidades de investimentos produtivos”, marcados pela implementação de projetos estruturadores, tratando a cidade como um “território de oportunidades” (LEAL, 2002: p.77-76).

Na prática, a execução dos projetos estruturadores desenvolvidos por esse modelo se dá por convênios assinados entre as diversas instâncias da administração pública, e sugere uma contrapartida entre as partes. Se por um lado o envolvimento do município nesse processo abarca a descentralização como

elemento positivo, por outro acaba por agregar mais responsabilidades ao poder local, que – sobrecarregado, desparelhado e falido – não consegue cumprir com suas competências.

O empresarialismo urbano aparece, então, ao município como solução de ação efetiva da municipalidade junto à sociedade. No entanto, cria entraves que passam pela questão de que os projetos estratégicos são concebidos numa visão genérica, macro-orientada e distanciada das competências municipais, e que por isso não são capazes de atender aos interesses locais que são da atribuição do município.

O Programa Monumenta, atrelado ao Ministério da Cultura, tem um bojo tipicamente advindo do modelo do empresarialismo urbano, em que o desenvolvimento econômico e social interliga-se à utilização do patrimônio cultural enquanto “fonte de conhecimento e de rentabilidade financeira (...), incentivando a economia por meio do incremento do turismo cultural e geração de empregos”, conforme declara o Ministério da Cultura (BRASIL, 2010a).

Apesar de considerar como objetivos do Programa a conservação do patrimônio, a educação patrimonial e o desenvolvimento econômico, observa-se que a lista de intervenções realizadas pelo Monumenta, na Cidade de Olinda, “foi concebida como roteiros indutores, permitindo o incremento econômico e a valorização do patrimônio cultural”¹. O programa abre também uma linha de ação voltada para a recuperação do casario antigo, especialmente por se tratar de uma ação dispendiosa que ficaria a cargo de famílias de baixa renda. No entanto, apenas dois imóveis do sítio foram contemplados pelo aporte financeiro, desde a criação do programa (BRASIL, 2010a).

A adoção de uma política desenvolvimentista voltada ao turismo no Sítio Histórico de Olinda apresenta uma longa história, iniciada em 1970 com a adoção de “programas e projetos governamentais (...) voltado(s) à população flutuante e, assim, guardava(m) pouca relação com o modo de vida tradicional do lugar, que era a habitação” (BARRETO, 2008).

Desde então, os desfavores trazidos aos moradores

¹ “Das obras previstas pelo Programa Monumenta para Olinda, até o momento já foram executadas: a recuperação do Beco Bajado, importante via de pedestres que conecta o alto da colina com a parte baixa do núcleo histórico; as obras do Anexo do Museu Regional, com instalação de sanitários para visitantes e adequações arquitetônicas que viabilizam a acessibilidade universal; a restauração do Observatório do Alto da Sé, que atualmente encontra-se em utilização com funções educativas; a recuperação da Rua Saldanha Marinho, importante acesso ao Alto da Sé, que envolveu a recuperação da encosta, das calçadas, balaustrada e instalação de nova iluminação pública” (BRASIL, 2010a).

pelo aparelhamento turístico são contínuos e podem ser representados pela transformação do carnaval tradicional de Olinda em carnaval de massas; uma verdadeira ameaça à estabilidade das colinas históricas e à conservação do casario, comprometendo a integridade do sítio (HARCHAMBOIS; PONTUAL, 2007).

Não raras são as vezes em que os planos nacionais, que contemplam o Sítio Histórico de Olinda com projetos, contradizem-se com as legislações impostas ou desconsideram entendimentos que fazem parte do senso comum quanto à preservação do patrimônio local². Colaborando com essa afirmação, Milet e Pontual afirmam que “sejam planos diretores, sejam programas de renovação urbana, as intervenções desenhadas e efetivadas nesse sítio têm introduzido modificações que esvanecem a memória do lugar” (2007: p.18).

No viés do Programa Monumenta, o Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda – um plano estruturador que irá propor uma requalificação dos espaços urbanos ao longo de todo o litoral entre o Sítio Histórico de Olinda até a ZEIS Brasília Teimosa, em Recife –, apesar de declarar que seus convenientes (Estado e municípios de Recife e Olinda) obrigam-se a articular a participação da sociedade civil através de fóruns, conselhos, os mesmos não inserem nenhuma instância participativa na sua estrutura de gestão (PEIXE, 2006).

Além disso, o baixo grau de investimentos destinados à melhoria da infraestrutura básica (esgotamento sanitário, redes pluviais, pavimentação e telecomunicações) nas áreas mais carentes do território coberto pelo Complexo – a exemplo do Setor 01/Coqueiral, Istmo, Milagres – revela que o projeto está pouco comprometido com o atendimento das demandas sociais. Vale salientar que a área é uma das mais carentes contempladas no plano estratégico e que possui a menor oferta da infraestrutura citada no projeto (BRASIL, 2006).

O projeto está implantado em áreas de alta densidade patrimonial em Recife e Olinda – bairro do Recife e Istmo –, alertando quanto à atenção que deve ser dada a manutenção da identidade cultural durante a proposição do projeto. No entanto, as propostas apresentadas são pouco elucidativas quanto às características da imagem que a cidade irá assumir.

² Podemos exemplificar a oportunidade da elaboração da legislação urbanística para o sítio histórico que indicava o uso comercial dentro do setor de proteção rigorosa, área tradicionalmente residencial. Tal medida levaria a descaracterização do patrimônio olindense, além de levar a expulsão dos moradores dessa área. (BARRETO, 2008).

Fica aqui uma questão: qual o canal que será utilizado pelo grupo gestor para permitir que a sociedade civil organizada se esclareça, fiscalize e se pronuncie contra possíveis discrepâncias entre o projeto proposto e as necessidades da sociedade?

CONSIDERAÇÕES

A construção da democracia brasileira é um compêndio dos resultados das práticas políticas de países de cultura socioeconômica distinta da brasileira. Adaptado e aplicado, o modelo seguido pela administração pública tem indicado a existência de lacunas importantes para serem preenchidas, a fim de alcançar a evolução da democracia no país. A importância da criação de uma política nacional de desenvolvimento vai além da aparência de um desejo baseado numa visão idealista; é condição fundamental para permitir o desenvolvimento urbano, por se tratar do caminho pelo qual nos organizamos como sociedade.

As áreas históricas urbanas têm sofrido transformações sociais profundas e são vítimas da estagnação pela busca do desenvolvimento sustentável, por falta de um modelo de gestão capaz de se adequar as especificidades do local. De maneira peculiar, em sítios históricos, os modelos de gestão – baseados no empresarialismo urbano e em espaços experiências de aplicação da gestão democrática – têm se dado de maneira assistemática, e não se confirmaram, até então, como uma medida suficiente, nem para garantir o desenvolvimento econômico, nem para promover a sustentabilidade no local. A abertura política para os processos descentralizantes na administração pública tem permitido a experimentação da instrumentação de um modelo reformador, que permita à municipalidade o atendimento das necessidades básicas da população, de maneira eficaz.

Se por um lado a descentralização e municipalização do poder trouxeram a possibilidade da formação de novos grupos de interesse, com poder de interferência na cidade, por outro observa-se corriqueiramente a interrupção dos processos de mobilização popular devido a embates políticos. Esse fato tem contribuído para a dissolução do engajamento da população e causa ruptura no processo democrático. De forma que o modelo de gestão democrática deve promover a articulação entre o poder público municipal, estadual e sociedade organizada, constituindo um ambiente de debate sólido, diante de ameaças causadas pelas mudanças de gestão ou enfraquecimento do poder municipal.

A partir das exposições feitas, o desejado sistema eficaz de gestão dos sítios históricos aponta para a

criação de um modelo que ofereça igual tratamento entre o aparelhamento da cidade para o desenvolvimento econômico e a melhoria nas condições de habitabilidade para os moradores do sítio, como condição para promover a manutenção da identidade cultural do local.

No Sítio Histórico de Olinda, a participação foi o caminho escolhido pelos moradores para denunciar, colaborar e reivindicar a ação da administração pública em prol da conservação do patrimônio e da melhoria das condições de habitabilidade. Embora as reivindicações nem sempre tenham sido atendidas, o canal da participação demonstrou ser um importante instrumento daquilo que Leal (2003) chamou de “publicização do espaço público”.

É importante ressaltar que a pesquisa de Barreto (2008) no Sítio Histórico de Olinda conclui que a participação dos moradores de áreas históricas se mostrou pouco eficaz na salvaguarda do bem patrimonial. Esse fato pode estar ligado à conjuntura política local. A conclusão desta pesquisa vem corroborar com a ideia de que a democracia participativa se constrói na diversidade, considerando as limitações e potencialidade de cada um dos atores envolvidos, e que a participação popular como instrumento de gestão poderá apoiar a conservação da identidade dos sítios históricos através de outros vieses que não sejam intrinsecamente culturais.

Além do caráter pedagógico da prática política, a criação de espaços de participação permite ao cidadão envolver-se com as questões sociais comuns e garantir que a ação da administração pública não priorize apenas a criação de oportunidades de investimentos, mas que operacionalize o desenvolvimento da sociedade, redistribuindo investimentos segundo prioridades da população.

Projetos estratégicos são importantes fontes de capitalização da municipalidade, no entanto, devem incluir mecanismos efetivos que permitam a participação popular ativa, de modo que a cadeira cedida na cogestão da cidade não represente apenas um instrumento de contenção social. A sociedade civil organizada, então, desempenhará o papel da vigilância necessária ao cumprimento de uma gestão coletiva para evitar que a cidade seja explorada como mercadoria.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Juliana Cunha. *De Montmartre nordestina a mercado persa de luxo: o Sítio Histórico de Olinda e a participação dos moradores na salvaguarda do patrimônio cultural* / Recife: UFPE / Programa de Pós-Graduação em Desenvolvi-

- to Urbano, 2008. 200 folhas: il.
- BRASIL. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. *Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*. Impresso no Brasil, 167p.
- _____. Ministério das Cidades. *Projeto Urbanístico Recife-Olinda*. Impresso no Brasil, 2006, 73p.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 brasileira: ações prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*. 2. ed. Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2004. 158 p.
- _____. *Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira / Maria do Carmo de Lima Bezerra e Marlene Allan Fernandes (coordenação-geral)*. – Brasília: Impresso no Brasil, 2000, 155p.
- _____. Ministério da Cultura. *Cidades*. Disponível em <http://www.monumenta.gov.br/site/?page_id=201> Acessado em 30 junho 2010a.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. *O que é Economia Solidária*. Disponível em <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp#>. Acessado em 02 julho 2010b.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro. *Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*. Recife: Ed. do Autor, 2003.
- _____. *Práticas co-gerenciais na gestão pública a nível local*. Caderno CRH, n.26/27, Salvador: 1997, p.147-177.
- HARCHAMBOIS, Mônica A. M.; PONTUAL, Virgínia. *As ameaças do carnaval de massa ao patrimônio de Olinda*. Olinda: Ed. CECI, 2007, 20p.
- LEITE, Rogério Proença. *Contra-usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea*. 2ª Ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP; Aracaju, SE: Editora UFS, 2007.
- NOVAES, Ricardo Carneiro. *Desenvolvimento Sustentável na Escala Local; a Agenda 21 Local como Estratégia para a construção da Sustentabilidade*. ANPASS: I Encontro Associação Nacional e Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/sustentabilidade_cidades/Ricardo%20Carneiro%20Novaes.pdf> Acessado em 01 07 2010
- PEIXE, João Roberto. *Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda*. (in) BARROS, César; ARAÚJO, Evelyne Labanca Corrêa de (Org.). *Reabilitação urbana de centralidades metropolitanas: reflexões e experiências na América Latina do século 21*. Recife: Zoludesign, 2006, 1992p; p.183-191.
- PONTUAL, Virgínia e MILET, Vera. *Olinda: Memória e Esquecimento*. Olinda: Ed. CECI, 2007. 13p. Il., tab.
- TORRES, Christina Menezes e HOLKER, Werther. *Paisagem Cultural: Saber, Instrução para a Sustentabilidade Ambiental Urbana*. 2008. ANPASS: I Encontro Associação Nacional e Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. São Paulo, 2002. Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro4/>> Acessado em 01 julho 2010.
- VIEIRA, Natália Miranda. *Gestão de sítios históricos: a transformação dos valores culturais e econômicos em programas de revitalização em áreas históricas*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008. 363p. Il., fig., tab.
- ZANCHETI, Silvio Mendes. *Conservação Urbana: Textos de Momento*. Olinda: Ed. CECI, 2008.
- _____. *Gestão da Conservação e Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil: Propostas para uma agenda*. Olinda: Ed. CECI, 2007. ■

Maria do Carmo de Lima Bezerra
Tatiana Mamede Salum Chaer

Regularização Fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para APP Urbana

Resumo

O artigo aprofunda a análise crítica sobre a dimensão ambiental dos instrumentos da regularização fundiária urbana, apontando os avanços e lacunas, assim como a articulação necessária para promover a proteção ambiental das áreas de fragilidade ocupadas pela cidade ilegal. O foco de análise são as Áreas de Preservação Permanente - APPs em áreas urbanas regidas pela legislação ambiental e urbana que, por possuírem objetivos diferenciados, geram conflito de gestão. Utiliza-se o método de análise comparativa entre o que estabelece o Estatuto da Cidade, para os planos diretores, com o constante no Código Florestal, no que concerne as APPs e as normas que possibilitam ou não a regularização fundiária. Como resultado o regime de intocabilidade das APPs urbanas é questionado e advoga-se como contribuição à revisão do Código Florestal o protagonismo do papel do município na gestão dessas áreas, por meio do Plano Diretor Urbano.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Código Florestal; Gestão Ambiental Urbana.

Abstract

A critical analysis of the urban settlement regularization instruments is established under the environmental dimension, highlighting progress and shortcomings, as well as the necessary coordination to promote environmental protection. The focus of analysis is APP study in urban areas. The environmental and urban legislation of APP have conflicting goals. This paper adopts the comparative analysis method between the Estatuto da Cidade (National Policy Code), for urban settlement regulations, and the Código Florestal (National Forest Bill). As a result, the untouchability regime of urban APP is questioned, either by not being able to prevent the illegal occupation or by preventing the guarantee of the right to housing - provided by the settlement regularization. The article highlights the role of local government in the management of APP, through the Urban Master Plan.

Palavras-chave: Urban Settlement Regularization; Forestry Code; Urban Environmental Management.

Maria do Carmo de Lima Bezerra

é arquiteta, doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo. É professora adjunta da Universidade de Brasília, atuando no Programa de mestrado e doutorado em Arquitetura e Urbanismo, sendo, também, líder do grupo de pesquisa em Gestão Ambiental Urbana (UnB/Cnpq).

macarmo@unb.br

Tatiana Mamede Salum Chaer

é arquiteta e urbanista e professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Brasília - UCB. Desde 2012, é doutoranda, pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília.

tatianachaer@gmail.com

INTRODUÇÃO

Dentre as áreas protegidas e de interesse ambiental, sobre as quais a urbanização brasileira gerou um sem fim de ocupação informal, destacam-se as Áreas de Preservação Permanente (APPs), previstas pela Lei Federal nº 4.771 de 1965. O Código Florestal, cuja revisão e alteração após longa tramitação no Congresso Nacional, se deu pela recém-aprovada Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, cujo texto recebeu vetos da Presidência da República, que editou medida provisória sobre os temas suprimidos e que aguarda votação no Congresso Nacional.

A revisão se arrastou por mais de uma década, iniciada pelo Projeto de lei nº 1876/1999. Nos últimos dois anos, discussões e votações decisivas no Congresso resultaram num controvertido texto legal, alvo de intensos debates entre diferentes setores da sociedade. Os principais embates têm se dado entre ambientalistas e o setor produtivo agrícola, com posições contrárias sobre questões polêmicas, tais como: a diminuição de áreas florestais a serem conservadas, a anistia em favor de desmatamentos ocorridos e, aquilo que concerne à temática proposta por este trabalho, as reduções de faixas de proteção das margens de rios.

As faixas de proteção ao longo dos cursos-d'água são um tipo de APP que recebem o enfoque deste trabalho e são, também, disciplinadas pelas Resoluções do CONAMA nº 302, nº 303 e nº 369, esta de 2006 e dedicada ao tema da supressão de vegetação e possibilidades de sua ocupação em caso de regularização urbana.

As APPs são definidas pela legislação como as áreas constituídas por florestas e demais formas de vegetação natural existentes em: faixas ao longo de cursos-d'água, topos de morros, montes, montanhas e serras, encostas com declividade superior a 45 graus, ou 100%, restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, bordas de tabuleiros ou chapadas, campos e florestas em altitudes superiores a 1800 metros.

As considerações analíticas aqui procedidas levam em consideração as várias versões discutidas durante a tramitação da revisão do Código Florestal e referem-se à responsabilidade do Plano Diretor Urbano como instrumento capaz de promover a articulação da dimensão ambiental e urbana, especialmente afetos a regularização fundiária. Ele deveria contemplar em conjunto com a definição da ZEIS - Zona Especial de Interesse Social, prevista no estatuto da cidade, o Plano de Regularização Fundiária Sustentável¹ ao qual as condições e possibilidades de cada Projeto

de regularização em APP estariam subordinados. Ao transferir essas atribuições para o âmbito local onde ocorrem as demais decisões sobre regularização, um passo se daria para a redução de conflitos de gestão no espaço urbano. Esse não foi o entendimento que prevaleceu na revisão do Código, até porque o tema urbano ficou em segundo plano frente ao embate entre ruralistas e ambientalistas.

De onde decorre o conflito de gestão desses espaços urbanos? As ocupações irregulares sobre APPs e, principalmente, às margens de águas em território urbano, expõem uma das interfaces mais conflituosas entre a proteção ambiental e a gestão urbana. As visões diferenciadas que predominam entre os atores institucionais da comunidade urbana e ambiental têm gerado entraves que dificultam possíveis soluções, como (1) a perspectiva urbana, que visa regularizar a ocupação tendo em conta, de maneira enfática, os aspectos sociais; e (2) a perspectiva ambiental, que, em geral, considera a hipótese de que a população seja removida da ocupação irregular e reassentada em outro local com o objetivo de proteger os recursos naturais.

O estabelecimento das Áreas de Preservação Permanente veio, porém, de uma legislação instituída na época em que o Brasil era um país bem menos urbanizado, na década de 1960. O grande crescimento das cidades foi posterior à sua implantação, de forma que repensar, hoje, o papel de áreas de preservação dentro do contexto urbano implica a reflexão sobre o conceito de gestão ambiental urbana.

As grandes faixas de proteção, como nos casos de APP de córregos, são áreas isoladas, muitas vezes sem o manejo ou a manutenção necessários para o cumprimento de seu papel, que acumulam uma série de problemas socioambientais. A previsão legal da proibição de qualquer tipo de uso e ocupação, por si só, não foi eficaz em evitar os grandes problemas concernentes à ocupação ilegal, aos depósitos clandestinos de resíduos, ao aumento da insegurança e à criminalidade urbana; muito menos foi eficiente em preservar a vegetação ou evitar a extinção dos corpos-d'água e da fauna.

O crescimento da cidade irregular ignora a previsão legal e as consequências são o desmatamento, a impermeabilização e o empobrecimento dos solos, as erosões, a poluição dos corpos hídricos, os assoreamentos, entre outras. Ocorre que a fragilidade do meio físico nesses lugares é mais conhecida através da ocorrência e do perigo iminente de deslizamentos, enchentes e desmoronamentos, usualmente denominados de situações de risco, no linguajar dos planejadores urbanos, que nesse caso são riscos para população.

O sistema de proteção das APPs pode ser conside-

¹ Termo introduzido pela Resolução n.º 369 do CONAMA.

rado bastante rígido e é calçado sobre a regra da intocabilidade (ARAÚJO, 2002, p.3). Isso quer dizer que as faixas de preservação devem ser mantidas intactas. Não há previsão de nenhum tipo de uso e ocupação do solo em tais áreas a não ser, excepcionalmente, em casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme inserções legais recentes, como o caso da Resolução nº 369 do CONAMA, de 28 de março de 2006, além da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, instrumentos que serão mais bem explorados adiante.

Dessa forma, o regime da intocabilidade das APPs se constitui em um instrumento de proteção dos cursos-d'água estabelecidos pela Legislação, e dessa lógica aparecem duas questões que são pertinentes nesse momento de revisão do Código Florestal: (i) como alcançar a proteção ambiental em caso de ocupação indevida das APPs, mediando os interesses ambientais e sociais?; e (ii) como atuar estabelecendo uma condição de ocupações dessas áreas que seja condizente com sua categoria de área urbana e de fragilidade ambiental?

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS

A evolução conceitual do termo regularização fundiária, no passado entendida como instrumento estritamente de cunho jurídico, é hoje considerada um processo abrangente e multidisciplinar, e se destaca como um importante ponto de inflexão no caminho da solução do problema.

É possível depreender de todo o processo de sua validação que a regularização fundiária deve ultrapassar os condicionantes da legalização da ocupação e abranger de forma plena os condicionantes sociais e diferentes atores, os condicionantes físicos e econômicos, e ainda, internalizar de maneira bastante concreta os condicionantes ambientais (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Assim, os últimos anos representam, para o tema da regularização fundiária urbana, no cenário nacional, a consolidação de seu conceito e a regulamentação de normas que compõem uma ampla base de instrumentos que permitem o tratamento do problema das ocupações ilegais.

Ao completar uma década, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, se constitui num amplo arcabouço legal com objetivo de fazer cumprir a função social da cidade, garantida pela Constituição Federal, onde a regularização fundiária é estabelecida como uma importante meta. Juntamente com a Me-

tida Provisória nº 2.220/2001, configuram institutos capazes de se aplicarem direta e indiretamente a regularização fundiária.

Ainda na seara urbanística, a Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que regulamentou o programa habitacional do Governo Federal Minha Casa, Minha Vida, (cujo objetivo principal consiste na criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais pela população considerada de baixa renda), dedicou um capítulo sobre o tema, revalidando a conceituação ampla de regularização fundiária e o conteúdo dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Como inovações, o diploma legal destaca-se pelas possibilidades: (i) de que a esfera municipal² atue integradamente no licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária e (ii) de regularização das ocupações em Área de Preservação Permanente – APP - mediante estudo técnico que comprove a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Por outro lado, a Resolução do CONAMA nº 369, que permite a intervenção e a supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária de interesse social, pode ser considerada o grande avanço do ponto de vista da política ambiental, no sentido de contribuir com as soluções conjuntas para as grandes estruturas consolidadas e, até então, em desacordo com a legislação ambiental.

Entretanto, o Código Florestal – ao instituir as categorias, as delimitações e os limites das faixas de proteção e, ao mesmo tempo, estabelecer as possibilidades de supressão de vegetação nas APPs – concentra, de maneira suprema, os potenciais para atuar sobre os impasses consolidados nas grandes manchas urbanas que ocupam tais áreas. A regularização fundiária, já tendo sido reconhecida e amplamente amparada por diversos instrumentos urbanísticos de alcance federal, encontra no instrumento legal as chances concretas de sua real efetivação e da superação dos entraves.

RISCO AMBIENTAL E RISCO SOCIAL

As ocupações ilegais de população de baixa renda em áreas de fragilidade ambiental fazem contrapor dois valores e direitos constitucionalmente garantidos: o direito de permanecer na área ocupada para moradia e o direito de todos ao meio ambiente saudável.

Dentro dos programas de regularização fundiária,

² Desde que o município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

aparecem as situações em que o gestor público deve tomar decisão sobre um ou outro caminho. Em um dos vértices da questão, está a manutenção dos recursos naturais no meio urbano e, no outro extremo da questão, estão as grandes estruturas informais, já consolidadas em áreas de risco à vida e à saúde dos ocupantes, e onde nenhum tipo de ocupação deveria existir.

Fernandes (2005) defende que a questão acima colocada trata de um falso dilema ou de um falso conflito, e defende o argumento que diante de dois valores constitucionais de difícil compatibilização, quando um tiver que se sobrepor ao outro, medidas concretas têm de ser tomadas para compensar o valor afetado.

A partir dessa linha de argumentação teremos os dois casos: (i) quando a regularização se mostrar inviável, em função de comprovados impactos ambientais irreversíveis, e não somente em função de uma regra legal – uma vez que a regularização em si prevê a flexibilização de normas legais para garantia a fixação da população – o direito a moradia é indiscutível e deve ser mantido e promovido em outro lugar; (ii) da mesma forma, o inverso. Nos casos da regularização fundiária em áreas de sensibilidade ambiental, todas as ações devem concorrer para o equilíbrio do meio ambiente e as compensações ambientais necessárias devem ser cumpridas.

Visão que, de certa forma, converge para o conceito de meio ambiente defendido por Milaré (2005). Segundo o autor, a compartimentação muito difundida entre a realidade ambiental e a realidade social contribui com a visão reducionista sobre a questão ambiental. Chama atenção ainda para a necessidade de se considerar o “meio ambiente de modo holístico e sistêmico, tanto na ciência jurídica quanto no aporte de outras ciências, uma vez que o ambiente não pode separar-se do dia-a-dia da sociedade e do cidadão” (MILARÉ, 2005, p.632).

Se o direito de todos ao meio ambiente equilibrado abrange o meio natural e o meio construído, com todos os seus aspectos (sociais, culturais, históricos, econômicos), então é realmente incorreto analisar a questão acima colocada sob a perspectiva de conflito. Mas o enfrentamento do falso dilema implica compreender e reaproximar as lógicas divergentes com que vem sendo tratado aquilo que rege e gerencia o meio construído e aquilo que rege e gerencia o meio natural. O primeiro vem de uma trajetória que, por muito tempo, predominou o foco sobre a propriedade privada, pautou-se pela crença de infinitude dos bens naturais e cujas definições estão na esfera municipal. Enquanto o segundo regula o que é bem comum, reconhece a limitação do meio natural e opera,

primordialmente, nas esferas estadual e federal, conforme classifica Ribas (2003).

Retornando ao Estatuto da Cidade, não resta dúvida da clareza em relação aos mecanismos de fazer valer o direito à ocupação ou o direito de morar, ou através da regularização fundiária preferencialmente ou, em segunda instância - principalmente nos casos de riscos à saúde ou à vida dos ocupantes, através da garantia desse mesmo direito em outro local.

Em prol da integração ambiental urbana essa regra, mesmo que concebida para atender ao risco social, pode ser utilizada para o risco ambiental, no caso de viabilizar outras localidades para realocação de pessoas que estão nas áreas de maior fragilidade, em função do interesse ambiental, reconhecendo-se assim a igualdade de condições em relação ao interesse social.

Entretanto, a ausência de clareza no tratamento da questão ambiental no Estatuto da Cidade faz prevalecer a visão urbana, que entende que os instrumentos de regularização facultam ao Poder Público remover a população nos casos de prejuízos ambientais, mas obrigam nos casos de riscos à saúde e à vida da população. Na realidade, não existem no Estatuto condições objetivas para os procedimentos de compensação do recurso ambiental afetado, nem nos casos de regularização fundiária com permanência da população, nem mesmo nos casos das áreas mais frágeis, onde a remoção da população é necessária para resguardo da sua própria segurança. Este é o ponto de onde deve-se partir para discutir a condição de proteção das áreas de fragilidade ambiental, quando as mesmas são alvo da regularização fundiária.

A trajetória de luta pela regularização fundiária se deu no seio da reforma urbana, movimento de cunho essencialmente social. Dessa forma, surge como bastante recorrente o emprego do termo ocupação de áreas de risco, para designar o perigo que corre a população pela apropriação ilegal das áreas de proteção, vulneráveis e sujeitas a desabamentos de construções irregulares, enchentes, instabilidade de solos, erosões, entre outros.

Os trabalhos de regularização e urbanização de assentamentos, a cargo dos órgãos públicos de regulação urbanística, pressionados pela grande demanda de moradia social, enfocam, na maior parte das vezes, o problema da ocupação em áreas de preservação apenas sob a perspectiva dos riscos que envolvem a população residente.

Regularizar impõe a necessidade de flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais para viabilizar a permanência do assentamento, o que pode expor a qualidade do meio natural a impactos irreversíveis.

Não resta dúvida de que a situação social da moradia urbana demanda solução por parte do Estado, mas é imprescindível associar sua solução à necessária conservação dos recursos naturais, sabidamente finitos e mantenedores da vida em qualquer território.

Por outro lado, a esfera ambiental, que possui como principal enfoque o risco de prejuízos ambientais e de desequilíbrio do meio natural consequentes das ocupações irregulares, pauta suas decisões pela perspectiva da promoção do bem comum.

Entretanto, é sabido que muitas ocupações não poderão permanecer no exato lugar em que estão, concretizando a regularização fundiária no local original de ocupação pela população. Esses casos ocorrem tanto em relação aos riscos sociais, como aos ambientais que devem ser tratados com igual peso, não significando que todas as áreas de proteção ambiental devem ser intocadas e não ocupadas; como nem toda população deve ser fixada em qualquer lugar prevalecendo a regularização.

Os riscos individuais são referentes aos danos materiais e à vida humana; e os riscos coletivos envolvem os recursos ambientais, como a atmosfera, a água, o solo, a flora e a fauna, e os interesses difusos, porque afetam uma área maior que aquela circunscrita à ocupação ilegal, conforme Mello (2005).

Nas áreas de moradia consolidadas, especialmente nas faixas protetoras de cursos-d'água, podem-se destacar como riscos individuais mais comuns para a população moradora: desabamentos das unidades habitacionais; inundações e enchentes; contato direto com esgotos, água contaminada ou vetores de doenças.

Baseados no elenco das principais funções das margens, podem-se destacar como principais riscos ambientais ou comprometimentos das APP: erosões, assoreamento do corpo hídrico, impermeabilização do solo e diminuição de recarga do lençol freático; contaminação do solo, subsolo e do curso-d'água, impossibilidade de variação do curso natural do leito; retirada indiscriminada de vegetação ou afugentamento da fauna.

O uso e ocupação das APPs ampliam seus impactos ambientais negativos se estiverem somados à ausência de infraestrutura. Diante do alto número – são 11.425.644 milhões de pessoas, ou 6% da população brasileira³, vivendo em áreas irregulares, o que indica a ausência de infraestrutura nos domicílios inadequados – é possível pressupor o grau de comprometimento das bacias e das áreas de preservação ocupadas por grandes estruturas informais, não supridas por redes

de esgoto, água tratada e recolhimento de resíduos.

Em boa parte das ocupações irregulares, as obras de saneamento podem mitigar os impactos do uso do solo e reduzir os efeitos causadores da situação de riscos individuais e de riscos coletivos. O saneamento ambiental passa a ter papel preponderante na regularização fundiária, porque as áreas que margeiam a vasta rede hídrica que corta o território urbano têm função estratégica na qualidade ambiental. Mesmo nos casos em que a indicação é de retirada parcial ou total das ocupações, prevalece a necessidade de restabelecer a segurança dos solos através de ações de saneamento, junto à necessidade de reflorestamento e recuperação ambiental.

A DIMENSÃO URBANA NA REVISÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Para uma melhor compreensão dos instrumentos que constam do Código Florestal e, também no sentido de entender o debate atual sobre o tema, vale destacar que, mesmo tendo havido modificações e inserções no texto original, não foi estabelecida distinção sobre a aplicabilidade dos seus instrumentos entre o meio urbano e rural. Assim, prevalece a visão de que se estendem para as cidades as mesmas exigências da área rural, deixando em aberto toda a discussão a respeito da inter-relação entre o meio construído e o natural a ser protegido.

Algumas alterações foram feitas pela Lei nº 7.511 de 1986, pela Lei nº 7.803 de 1989 e pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 2001. Esta define como Área de Preservação Permanente: “área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna, flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

A alteração, pela Lei nº 7.511 de 1986, apresenta dois tipos de APP, aquelas previstas e criadas pela lei, na forma do artigo 2º do código, e aquelas que demandam ato declaratório específico pelo Poder Público, previstas no artigo 3º.

No caso do artigo 2º parágrafo único reside o maior ponto de controvérsia em relação ao tema urbano.

“Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os

³ Resultados do Censo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – de 2010.

princípios e limites a que se refere este artigo”.

Este parágrafo único, acrescido pela Lei nº 7.803 de 1989, gera controvérsias devido a diferentes interpretações do termo “limites”. Como enumera Araújo (2002), há posições defensoras de que as delimitações devem ficar a cargo do ente federativo municipal, sob pena de ser a lei local uma mera repetição da federal. Destacam, inclusive, que os limites federais não podem ser mínimos, porque a limitação municipal seria mais restritiva, fato que remeteria ao paradoxo de serem as exigências urbanas maiores que as exigências rurais.

Há ainda quem sustente que os limites a que se refere a lei federal sejam os máximos e que os limites instituídos pelo poder local só podem ser menores. Destaque-se que não se está tratando do tema da regularização fundiária que, por princípio, se trata de flexibilização de normas para viabilizar o direito de moradia diante de áreas ocupadas por população de baixa renda de forma irregular.

As discussões a cerca das larguras das faixas que definem as áreas de preservação nos meios urbanos ilustram a dificuldade de se transpor para as cidades o entendimento do conceito de proteção.

Outro ponto que vale lembrar é o fato de que a transposição da exigência do Código Florestal para o meio urbano somente ocorreu em 1989 e não foi suficiente para extinguir as dúvidas sobre a sua aplicabilidade. A inserção de um único parágrafo na lei estendeu às cidades as mesmas exigências da área rural, e o que parecia ser óbvio, como a delegação ao Plano Diretor Urbano da articulação entre os interesses urbanos e ambientais no espaço urbano, foi ignorado na aplicação prática do Código e no entendimento dos atores da política ambiental. O que temos hoje é que a discussão a respeito da delicada interface entre o meio construído e o natural a ser protegido está aberta, tema que a revisão do Código Florestal não enfrentou, perdendo-se uma grande oportunidade de avanço na gestão da regularização fundiária urbana.

Também o artigo 3º recebeu diferentes interpretações, muitas vezes conflituosas entre si, que interferiram em sua aplicação sobre o meio urbano. Antes da medida provisória de 2001, em seu artigo 4º, que prevê a possibilidade de supressão de vegetação das faixas para ações de interesse público ou social, através de prévia autorização e, também, antes da Resolução nº 369 do CONAMA que dispõe sobre tais casos, o parágrafo primeiro deste artigo fazia referência a casos específicos de retirada de vegetação em APP. As principais discussões circundavam a real aplicação da supressão da vegetação, levantando se a possibilidade abrangia todos os tipos de APP ou somente aqueles contemplados pelo artigo 3º.

A partir de 2001, a Medida Provisória nº 2.166-67 passa a dispor sobre o assunto através do artigo 4º e elimina as dúvidas em relação aos tipos de APP sujeitos à possibilidade de supressão de vegetação e, inclusive, cita os casos de APP tratados pelo artigo 2º do Código Florestal. Delega ao órgão ambiental competente a autorização da retirada de vegetação em áreas urbanas, desde que fique comprovada a inexistência de alternativa técnica ou locacional para o determinado empreendimento, bem como a utilidade pública ou interesse social, conforme as definições contidas na própria medida provisória.

Algumas Resoluções do CONAMA vieram posteriormente detalhar aspectos do Código, como é o caso da Resolução nº 303 de 2002 – que regulamenta o Artigo 2º da Lei nº 4.771 de 1965, no que concerne às áreas de preservação permanentes, dispondo sobre parâmetros, definições e limites das APP. Quanto aos limites das faixas marginais, estabelece: 30 metros para curso-d’água com menos de dez metros de largura; 50 metros para curso-d’água com dez a cinquenta metros de largura; 100 metros para curso-d’água com cinquenta a duzentos metros de largura; 200 metros para curso-d’água com duzentos a seiscentos metros de largura; e 500 metros para curso-d’água com mais de seiscentos metros de largura.

Mas, é a Resolução do CONAMA nº 369 de 2006 que aborda de forma clara a dimensão urbana e suas interfaces com a regularização fundiária. A referida Resolução pode ser considerada como um avanço na tentativa de construção de uma visão urbana da aplicação de APP. Seu teor trata da problemática da ocupação ilegal, com parte do conteúdo dedicado especificamente à regularização fundiária. A Resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação, mediante autorização do órgão ambiental competente. “Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições: [...]”.

É interessante chamar atenção para o conceito de preservação mantido em seu conteúdo. Em suas primeiras considerações, o texto caracteriza as APP, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto. A intervenção em APP na forma de regularização fundiária está prevista no texto da Resolução como um dos casos de interesse social. Os casos de interesse social já haviam sido distinguidos pela MP nº 2.166-67, mas a regularização fundi-

ária não estava arrolada entre eles.

Para atender aos requisitos da Resolução, a ocupação precisa ser residencial e promovida por população de baixa renda. O poder municipal deve declarar a área como ZEIS - Zona Especial de Interesse Social - através do Plano Diretor ou de Lei Complementar. O assentamento deve possuir pelo menos três itens de infraestrutura e densidade demográfica de, no mínimo, cinquenta habitantes por hectare. Outra condição é a sua aplicação apenas sobre ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001, em consonância com os instrumentos de regularização instituídos pelo Estatuto da Cidade.

Algumas categorias ficaram imunes a qualquer tipo de intervenção ou supressão. Mas, nos casos de margens de cursos-d'água, a regularização fundiária ficou permitida desde que sejam mantidas faixas de 15 metros de afastamento mínimo para cursos-d'água de até 50 metros de largura e faixas de 50 metros para os demais cursos-d'água.

A principal contribuição da Resolução, no sentido de possibilitar o entendimento mais amplo do conceito de proteção, é a introdução do Plano de Regularização Fundiária Sustentável. As exigências permitem a análise de cada caso em especial, com suas particularidades e soluções condizentes com as condições reais do meio em que se situa a ocupação. É importante destacar que as funções das áreas de preservação são variáveis nos diferentes ecossistemas, e exigem medidas e decisões diversas.

O Plano de Regularização Fundiária, como estabelece a Resolução, apresenta meios para que se alcance o equilíbrio ambiental nos casos em que for possível a permanência da ocupação em APP. Há a preocupação com os estudos e levantamentos prévios, com as proposições coerentes com a situação real e há mecanismos para evitar novas apropriações indevidas ou a continuidade do processo ilegal no pós-regularização. Ocorre que seu sucesso depende de vários condicionantes, como a capacidade institucional dos municípios, dos gestores públicos, do cumprimento do licenciamento, da aproximação das esferas ambiental e urbana, dos recursos, entre outros.

A ideia do Plano de Regularização Fundiária corrobora com a ideia de responsabilidade do gestor local, no caso o município, em definir pelo uso, redução ou até ampliação das faixas de APPs nos caso de regularização fundiária no âmbito do Plano de Regularização Sustentável e nos demais caso no âmbito do Plano Diretor Urbano.

Entretanto, esse não tem sido o entendimento que tem prevalecido nos processos de regularização com imenso conflito entre os gestores ambientais e urbanos no âmbito do licenciamento ambiental.

Questão que poderia ter sido elucidada com a revisão do Código Florestal.

Hoje este conjunto de ambiguidades e de valores de difícil compatibilidade é deixado a cargo do processo de licenciamento ambiental dos projetos de regularização fundiária, o que tem agravado a burocratização do instrumento, e tornado-se um palco de muitos conflitos. Esses ocorrem toda vez que a legislação é cumprida, porque em muitos casos prevalece a visão apenas urbanística da regularização e as devidas compensações ambientais, ou mesmo sua avaliação ambiental para elaboração do plano urbanístico não é realizada. Em outras palavras as obras para a melhoria das áreas que devem ser regularizadas só ocorrem quando a legislação não é cumprida, o que é no mínimo contraditório, pois regularizar deveria significar cumprir a legislação.

Mais vez o não enfrentamento da questão por parte das normas, protelando o estabelecimento das devidas condições viáveis de internalização do tema ambiental na regularização fundiária, acaba por trabalhar em desfavor da proteção ambiental.

A estipulação de um único critério, como no caso das larguras das faixas de preservação, mostrou-se ineficiente para a aplicação em áreas urbanas e pouco sensíveis aos variados comportamentos das diferentes bacias, climas, tipos de solos.

Se o objetivo maior da APP é a proteção dos recursos ambientais e não o ônus a seu proprietário ou a cidade em que está inserida, parece coerente a busca de caminhos mais assertivos de proteção ambiental que passam pelo conhecimento técnico específico dos diferentes casos, por meio de estudos ambientais que definam as possibilidades de seu uso ou não em uma determinada APP urbana.

Isso, por sua vez, só virá a ocorrer no âmbito de um planejamento local ficando clara a necessidade de uma interação entre a esfera legal federal e a local na definição do tipo e uso adequado a ser realizado no espaço urbano, e, mais especificamente, dentro dos Planos de Regularização Fundiária. Cabendo à própria legislação federal de caráter geral definir o papel da gestão local.

Neste caso, a criação de um instrumento de caráter ambiental próprio para minimizar conflitos entre a gestão ambiental e urbana parece ser a ação mais efetiva a ser adotada. No sentido de articular as exigências ambientais legais definidas pelo licenciamento, que muitas vezes encontram-se focadas na preservação de ecossistemas naturais, com as reais necessidades de melhorias socioambientais da comunidade envolvida em projetos de regularização fundiária, alguns projetos, em especial aqueles executados com financiamentos internacionais, têm adotado um

instrumento denominado Plano de Gestão Ambiental. Além de incorporar as exigências do licenciamento, tornando-as mais próximas das demandas sociais, ainda conta com apoio financeiro do próprio Projeto Urbanístico de Regularização em implantação.

Se considerados os casos de regularização fundiária em APPs onde já é exigido o Plano de Regularização Sustentável, segundo a Resolução n.º 369, o Plano de Gestão Ambiental poderia ser o seu contraponto na fase de implantação das obras contemplando as exigências ambientais com maior efetividade do que os chamados Estudos Ambientais que subsidiam o licenciamento ambiental. A vantagem do Plano de Gestão Urbana é que parte da premissa de que a área deve ser regularizada, isentando-se de questionar o que já foi decidido no planejamento urbano, voltando-se para a definição de ações práticas de mitigação, levando-se em conta os aspectos ambientais e sociais da população envolvida.

Assim, a exigência de um Plano de Gestão Ambiental, com sua execução monitorada por órgão ambiental competente, tem se mostrado uma prática positiva e poderia passar a se constituir num instrumento ambiental de caráter legal.

O Plano de Gestão Ambiental (PGA), nesse contexto, deve ser um instrumento que subsidie e que apoie a implantação do projeto de regularização fundiária sustentável previsto na Resolução n.º 369, em conjunto com a Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Isso reforça a ideia constante nessa Lei sobre a autorização municipal conjunta, que deve ocorrer nestes casos. O PGA parece mais coerente com o fato da ocupação já ocorrida do que o tradicional EIA/RIMA (o tipo de Estudo Ambiental mais requisitado pelos órgãos ambientais para subsidiar a emissão da licença, apesar de não ser o único nem o mais indicado para todos os casos), pois ele pressupõe a implantação ou não do empreendimento - o que não é o caso na regularização fundiária, que além de tratar de uma área já ocupada, está prevista na Lei do Plano Diretor Urbano.

A aplicação do licenciamento ambiental tem sido entendida como uma quase obrigação de exigência do EIA/RIMA e cria uma situação esdrúxula que diz respeito ao fato de que a execução de um instrumento da legislação ambiental avoca para si a condição de alterar o que foi estabelecido por Lei como é o caso do Plano Diretor.

Assume-se assim uma alteração do tradicional processo de licenciamento ambiental em favor do espírito da regularização fundiária em ZEIS, e do tratamento específico das APPs urbanas. Isso significa um avanço em relação à visão tradicional de segmentação de ações – divididas em instâncias institucionais di-

ferentes. A visão aqui exposta contribui para que a área a ser regularizada seja reconhecida em sua integralidade. A Resolução n.º 369 exige explicitamente o Plano para os casos de ocupação de APPs, enquanto que pela Lei n.º 11.977, (e sua alteração pela Lei Federal n.º 12424/2011) o licenciamento urbanístico e ambiental pelo município depende da existência de conselho do meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

PONTOS NECESSÁRIOS PARA UM REAL AVANÇO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM PROTEÇÃO AMBIENTAL EM APPS URBANAS

A revisão do Código Florestal tratou em segundo plano o papel das APPs inseridas em áreas urbanas, prevalecendo as posições ambíguas em relação ao tema. Tanto o Projeto de Lei aprovado pela Câmara dos Deputados, quanto o Substitutivo do Senado, e assim como a versão alterada novamente pela Câmara, que por fim transformou-se na Lei n.º 12.651, adotaram artifícios conservadores – ora estabelecem dispositivos que empreendem maior flexibilidade a algumas categorias de uso e ocupação nas áreas protegidas, ora suprimem a referência ao espaço urbano como se com isso o assunto não tivesse repercussão sobre sua gestão.

As versões aprovadas por ambas as Casas mantêm o mesmo entendimento anterior de estender para áreas urbanas as exigências de faixas de preservação já definidas para áreas rurais, demonstrando que não constituíram institutos capazes de lidarem com o conjunto de especificidades dos processos da urbanização. Cabe ressaltar que o Substitutivo do Senado contemplava um parágrafo delegando à municipalidade a definição de faixas de inundação, porém com o pré-requisito de obediência aos limites de APP definidos pelo Código.

Um exemplo da ambiguidade encontrada durante as diferentes versões que tramitaram ao longo da revisão do Código ocorre nos instrumentos que tratam da regularização fundiária. Por um lado, os artigos que regulamentam o regime de proteção das APPs são mantidos dentro da lógica do controle e da restrição de uso e acesso e estabelecem a intervenção e a supressão da vegetação como exceção, para os casos de interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental. Mesmo diante de tal definição, em uma mesma versão era possível ver artigos de extrema flexibilidade para permissão da regularização fundiária em APP, mediante condições especiais, e que deixam

em aberto também as possibilidades de regularização fundiária de interesse específico⁴ sobre APPs nos casos de áreas urbanas consolidadas.

O conteúdo do Substitutivo do Senado pode ser considerado mais abrangente, quando comparado ao texto aprovado na Câmara, no tocante às questões urbanas, apresentando, em alguma medida, conexão com o uso e ocupação do solo urbano, tanto nas definições dos termos e conceitos como na estruturação e distribuição da matéria no texto. Porém, conforme acima levantado, a revisão do Código carece de conteúdo que possibilite as operações reais no meio urbano de maneira associada à proteção ambiental.

Diante das discussões procedidas, reafirmamos que as APPs em áreas de regularização fundiária urbana são um aspecto do qual a revisão do Código não poderia ter deixado de tratar por permanecer legislações dúbias que impossibilitam a mediação entre a dinâmica urbana e a visão de proteção ambiental com resultados desastrosos no espaço urbano. Os seguintes pontos merecem destaque:

(i) O conceito de área urbana consolidada⁵, definido na Lei 11.977/2009 que, por sua vez, herdou da resolução CONAMA nº 369, traz em si algumas contradições de origem – tentativa de reconhecer o fato real das cidades brasileiras e o apego idealista do preservacionismo de não permitir ocupação das APPs. Assim, numa legislação que visa ao reconhecimento do direito a regularização se criam critérios de elegibilidade que incluem itens referente à infraestrutura que em muitas situações somente áreas regulares as teriam, ao mesmo tempo que desconhece as diferentes realidades das áreas irregulares das cidades brasileiras.

(ii) Outro ponto diz respeito à densidade urbana estabelecida pelo conceito de área urbana consolidada, que deixa crer que somente altas densidades necessitam de regularização, e isso não reflete todas as diferentes configurações das áreas irregulares brasileiras. Carece, portanto, de uma análise local – o que deveria ser deixado para o estabelecimento da ZEIS - Zona Especial de Interesse Social, como prevê o Estatuto da Cidade.

(iii) Outra situação em que a Lei 11.977/2009 tenta avançar, mas que ainda constitui ponto de conflito no âmbito da gestão urbana, diz respeito à autorização municipal para regularização – que faz

⁴ A Lei Federal nº 11.977 define regularização fundiária de interesse social como regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda; e interesse específico como regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social.

⁵ O PL do Código Florestal em tramitação não conceitua o termo área urbana consolidada, ficando mantida a definição constante da Lei Federal nº 11.977.

referência à necessidade de licenciamento ambiental (Art. 53). Tal demanda não parece ser necessária, uma vez que a regularização fundiária já está definida por várias normas legais. Do ponto de vista ambiental, o caso seria de estabelecer medidas mitigadoras das obras e, quando necessário, compensações ambientais pertinentes. Como anteriormente discutido, a criação de um instrumento de caráter ambiental próprio para minimizar conflitos entre a gestão ambiental e urbana parece ser a ação mais efetiva a ser adotada.

(iv) Além da revisão do conceito de área urbana consolidada e dos instrumentos de autorização ambiental da regularização, o Código poderia ter tratado da regularização fundiária como um reordenamento do espaço definido como ZEIS, e para tal, poderia ser dado uso às APPs que não estivessem necessariamente ocupadas, desde que inseridas no perímetro da ZEIS e que significassem um melhor equacionamento socioambiental do assentamento.

Assim, ao processo de regularização fundiária seria facultado o remanejamento de partes do assentamento, que estivessem nas APPs, que ocasionassem grande impacto ambiental e/ou risco social, para reassentar em áreas de APPs ainda desocupadas, desde que contidas no perímetro da ZEIS. Essa estratégia garantiria menor impacto socioambiental e se cumpriria a finalidade da regularização fundiária.

Em síntese, a possibilidade de ocupação da APP para fins de regularização fundiária poderia ter sido prevista no Código Florestal como algumas emendas nesse sentido foram propostas, com previsão de Elaboração de Planos de Regularização Fundiária Sustentável para nortear o projeto de regularização de cada ZEIS definida no Plano Diretor e elaboração de Plano de Gestão Ambiental para sua implantação em apoio ao licenciamento ambiental (com medidas de mitigação e compensação ambiental a serem monitoradas pelo órgão do SISNAMA competente).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão pode-se afirmar que na evolução dos debates, no cerne da maior parte dos trabalhos teóricos e por meio da divulgação das experiências brasileiras sobre Regularização Fundiária no país, é possível apreender que o tema ambiental é tratado de forma secundária. Parte-se da constatação de que a questão ambiental é trabalhada dentro dos processos de regularização, ainda de forma burocrática, superficial e subordinada à questão social⁶.

⁶ Bezerra e Chaer (2010), em análise de projetos de regularização fundiária, divulgados pelo Banco de Experiências, no

Destacam-se os seguintes pontos, ainda como considerações finais:

1. A figura articuladora do Plano de Regularização Fundiária Sustentável, introduzida pela Resolução nº 369, é fundamental para avaliação caso a caso de ocupações em APP, através dos dispositivos que estabelecem as obrigações de estudos ambientais, levantamentos pertinentes, medidas mitigadoras, compensatórias, além da obrigação de ações de preservação, conservação e recuperação de APP.

2. A recuperação, conservação e manutenção das APP remanescentes, não passíveis de regularização (que devem ser definidas nos planos) são imprescindíveis para o equilíbrio ambiental. É necessário que sua recomposição seja obrigatória, e que estejam dentro dos projetos de regularização e de seus respectivos orçamentos.

3. A Lei Federal nº 11.977 promove a simplificação do processo de aprovação da regularização fundiária de interesse social ao reunir no procedimento o licenciamento urbanístico e ambiental no âmbito municipal, porém alteração pela Lei nº 12.424/2011 reforça a necessidade de conselho e órgão ambiental municipal.

4. A regularização fundiária em APP configura potenciais conflitos entre valores e direitos previstos constitucionalmente. A sobreposição de um pelo outro, quando não solucionada dentro das instâncias técnicas do município, requer a participação do Ministério Público e a celebração de acordos que garantam a compensação do valor afetado, como é o caso dos Termos de Ajustamento de Conduta.

A revisão do Código Florestal não tratou da especificidade das APPs urbanas mantendo seu regime de intocabilidade, o que inibe a definição de usos compatíveis com o espaço urbano e a proteção ambiental, isso em detrimento dos objetivos da Política Ambiental que continua sem contar com instrumentos eficientes de controle de sua ocupação.

As conclusões, aqui apresentadas, concorrem para a edificação de um conceito de gestão ambiental urbana. De igual sorte, contribuem para uma necessária revisão da aplicação de instrumentos de gestão urbana e ambiental, numa perspectiva de adoção da lógica da transversalidade – qualidade essencial para a construção da sustentabilidade urbana e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentável, enquanto uma utopia concreta que desafia nosso tempo.

sítio eletrônico do Ministério das Cidades, verificam o protagonismo das questões sociais nas descrições dos processos. Ver exemplo dos aspectos analisados “Motivos da regularização”, onde 80% dos casos justificam as questões sociais, e “Medidas de recuperação ambiental”, em que ampla maioria (93,3%) não as menciona.

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. FASE – GTZ – IPPUR/ UFRJ, 1997.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana* (2002). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1083>> Acesso em 29 de janeiro de 2011.
- BEZERRA, Maria. C CHAER. Tatiana M. S. *Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental - a visão urbana e ambiental* - Anais do I Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, 2010.
- CHAER, Tatiana M. S. *Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente: uma contribuição à gestão urbana sustentável*. 2007 Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). FAU/UNB, Brasília.
- FERNANDES, Edésio *Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana*. In: FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema M. (orgs.). *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.
- _____. *Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito*. (2005). Disponível em < www.cidades.gov.br >. Acesso em 10 de abril de 2007
- MELLO, Sandra S. *As funções ambientais e as funções de urbanidade em margens de cursos d'água*. *Oculum Ensaio*, Revista de Arquitetura e Urbanismo, v. 4, p. 49-61, 2005.
- MELLO, Sandra Soares de. *Na beira do rio tem uma cidade: urbanidade e valorização dos corpos d'água*. 2008. 348 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-UNB/FAU, Brasília.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- RIBAS, Otto , MELLO, Sandra S., *Espaços de beira-rio: articulação entre os enfoques ambiental e urbanístico*. P@ranoá, periódico eletrônico de arquitetura e urbanismo, n. 319 Brasília, v. 7, 2005. Disponível em: <<http://www.unb.br/fau/>>. Acesso em: 25 jul. 2008.
- RIBAS, Otto. *A sustentabilidade das cidades- os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental*. Tese de Doutorado. Brasília: CDS – UnB, 2003.

LEGISLAÇÃO FEDERAL APLICADA

Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Código Florestal.

Substitutivo do Senado PL nº 30 de 2011 (PL nº 1.876/1999)

Projeto de Lei nº 1.876/1999, da Câmara Federal, publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 25/05/2011.

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente.

Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771.

Medida Provisória nº 2.080-59, de 19 de abril

de 2001. Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.771.

Resolução Conama nº 303, de 20 de março de 2002.

Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

Resolução Conama nº 369, de 28 de março de 2006.

Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP.

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Programa Minha casa minha vida. ■

Romerito Valeriano da Silva
Leônidas Conceição Barroso

Conhecendo a Região Metropolitana do Vale do Aço (MG) e seu Colar Metropolitano

Resumo

As Regiões Metropolitanas brasileiras criadas com a Lei Complementar nº 14 de 1973 recebiam em sua nomenclatura uma referência expressa às cidades polos dessas regiões. A região metropolitana do Vale do Aço (RMVA) não expressa em seu nome a cidade polo da área. O objetivo do artigo é o de, a partir do uso de diferentes variáveis, criar uma classificação para RMVA e seu Colar Metropolitano. Essa classificação visa permitir a identificação de quais são os municípios com maior potencialidade e os municípios com maiores vulnerabilidades. Os resultados demonstraram que existe uma grande desigualdade de desenvolvimento na região e que uma cidade exerce uma maior centralidade, apresentando condições para ser considerada a cidade polo da região.

Palavras-chave: Região Metropolitana; Vale do Aço; Cidade polo.

Abstract

The Brazilian metropolitan areas created with the Complementary Law No. 14 of 1973 received in his naming an express reference to the poles cities of metropolitan areas. The metropolitan area of the Vale do Aço doesn't express in its name the pole city. This is an indicative of a metropolitan region that incipient or incomplete. The objective of this research is that, from the use of different variables, create a classification for Metropolitan area of the Vale do Aço and his metropolitan collar. This classification is intended to allow identification of which are municipalities with greater capability and municipalities with the greatest vulnerabilities in the region. The results showed that there is great unevenness of development in the region and a municipality has a greater centrality, with conditions to be considered the pole city of the region.

Palavras-chave: Metropolitan Region; Vale do Aço (MG); Pole city.

Romerito Valeriano da Silva

é geógrafo, e professor do CEFET-MG . Atualmente é doutorando em Geografia (TIE) pela PUC-Minas.

romergeo@gmail.com

Leônidas Conceição Barroso

é doutor em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atualmente professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em tratamento da informação espacial.

lbarroso@pucminas.br

INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) foi instituída no ano de 1998 pela Lei Complementar nº 51 (Minas Gerais, 1998) e em 2006 foi definida e passou a reger-se pela Lei Complementar nº 90 (Minas Gerais, 2006). Essa nova lei estabeleceu os municípios que fariam parte da Região Metropolitana e também aqueles que fariam parte do chamado Colar Metropolitano. As leis relacionadas a esta Região Metropolitana não definiram qual cidade seria a cidade polo. Muitos estudiosos do assunto consideram que ter uma cidade polo é um dos aspectos fundamentais para a formação de uma Região Metropolitana.

As Regiões Metropolitanas brasileiras criadas com a Lei Complementar nº 14 de 1973 (Brasil, 1973) recebiam em sua nomenclatura uma referência expressa à cidade polo ou metrópole da área. Daí terem sido criadas as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza, etc. A região metropolitana objeto deste estudo não expressa em seu nome a cidade polo da área.

Dentro desse contexto, o objetivo da presente pesquisa é o de, a partir do uso de diferentes variáveis, criar uma classificação para RMVA e seu colar metropolitano. Essa classificação visa permitir a identificação de quais são os municípios com maior potencial e os municípios com maiores vulnerabilidades em relação às variáveis utilizadas. Acredita-se que tal classificação apontará indícios da existência ou não de uma cidade polo na região.

A REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO E SEU COLAR METROPOLITANO

A criação da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) em 1998 foi a legitimação de um processo de conurbação acompanhado por uma intensa integração funcional entre quatro municípios do Vale do Rio Doce: Ipatinga, Timóteo, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso. De acordo com dados do Censo do IBGE de 2010, essa região metropolitana tem cerca de 450.000 habitantes.

A Região Metropolitana do Vale do Aço se enquadra no grupo das regiões metropolitanas emergentes ou incipientes por não ter uma cidade que ocupe de forma contundente a função de cidade polo (Olic, 2003). Em 2006 a lei complementar nº 90 (Minas Gerais, 2006) apresentou um grupo de municípios que, por estarem no entorno da RMVA, são considerados áreas de expansão da RMVA, e por isso, fo-

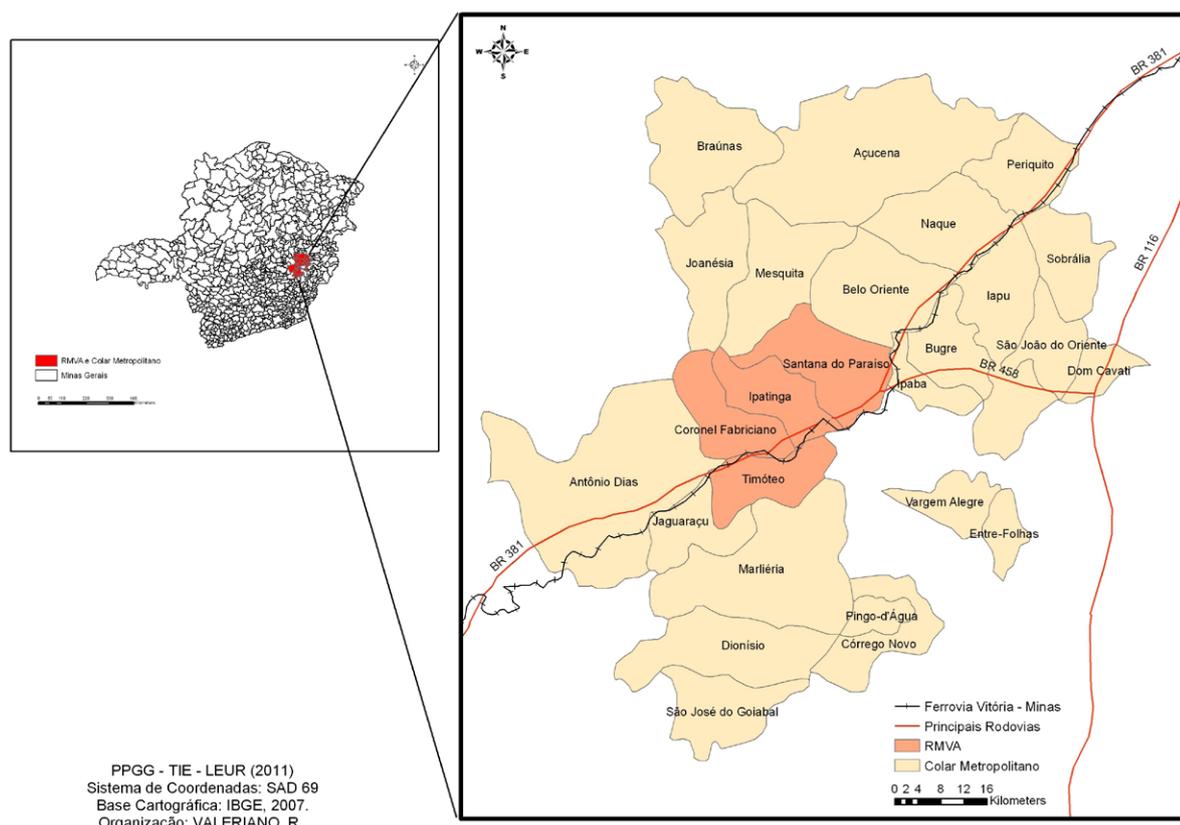
ram inseridos no chamado Colar Metropolitano¹ da RMVA: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dom Cavati, Dionísio, Entre-Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo-d'Água, São José do Goiabal, São João do Oriente, Sobrália e Vargem Alegre.

Os 26 municípios (quatro da RMVA e 22 do colar metropolitano) estão localizados na região leste de Minas Gerais em uma área atravessada por importantes rodovias (BR 381 e 458) e pela ferrovia Vitória Minas (mapa 01), a cerca de 220 km da capital estadual, Belo Horizonte, e no meio do Corredor de Exportação que é usado para escoamento da produção do quadrilátero ferrífero (MG) até o porto de Tubarão, no estado do Espírito Santo.

A emancipação dos municípios dessa área esteve diretamente vinculada à função da região como ponto de passagem da ferrovia Vitória Minas, estratégica para atender à demanda estrangeira pelos minerais metálicos do quadrilátero ferrífero. O período desenvolvimentista que caracterizou o Brasil entre as décadas de 1950 e 1970 criou as condições políticas e econômicas que levaram essa região a ser escolhida pelo governo brasileiro e pelo capital privado estrangeiro para a instalação de importantes indústrias de bens de produção intermediários: duas siderúrgicas, a Usiminas em Ipatinga e a Acesita em Timóteo; e uma fábrica de celulose, a Cenibra, em Belo Oriente. Com a instalação do parque fabril nessas cidades começa a longa relação entre essa região e a produção de aço, que levará tal área a deixar de ser conhecida como o vale de um rio, no caso o Rio Doce, para ser conhecida como o Vale do Aço.

Vários fatores foram considerados para que esses municípios fossem escolhidos para a implantação das referidas indústrias, entre eles, vale destacar: topografia relativamente plana para os padrões do estado de Minas Gerais, localização a meio caminho entre as fontes de matéria-prima (quadrilátero ferrífero) e os mercados consumidores (porto no estado do Espírito Santo), facilidade de acesso a recursos hídricos (Rio

¹ Colar metropolitano é uma área de expansão da região metropolitana reconhecida pela legislação do estado de Minas Gerais. De acordo com Ribeiro (2009, p.06): "As leis estaduais que vêm instituindo tais unidades (as regiões metropolitanas) mantêm em seu escopo orientações mínimas para organização do sistema de gestão e, em alguns casos, além da área metropolitana, identifica áreas de expansão – como nas legislações do Estado de Santa Catarina, denominada "área de expansão metropolitana"; nas do Estado de Minas Gerais, "colar metropolitano"; e na do Estado de Goiás/Distrito Federal, "região de desenvolvimento integrado" - RIDE/DF".



Fonte: Elaboração do autor, 2011.

Mapa 01 - Região Metropolitana do Vale do Aço e Colar Metropolitano

Piracicaba, afluente do Rio Doce) e, fundamentalmente, a proximidade da malha ferroviária (Estrada de Ferro Vitória Minas).

A maior das fábricas criadas na região foi a Usiminas, implantada dentro do contexto de desenvolvimentismo do plano de metas de Juscelino Kubitschek. Após muita negociação e pressão, o governo federal, então comandado por um mineiro, resolveu implantar uma indústria siderúrgica em Minas Gerais, principal estado produtor de minerais metálicos naquela época. A implantação dessa siderúrgica foi concretizada através de um acordo entre o governo brasileiro e investidores japoneses, chamado acordo Lanari-Horikoshi. Nascia, assim, uma *joint venture* do setor de aço, com participação estatal brasileira e capital japonês. A implantação dessa fábrica provocou um fenômeno de economia de aglomeração na região que deu sustentação à criação das outras fábricas já citadas. Como as cidades estavam sendo criadas, essas fábricas assumiram, paralelo às suas construções, o compromisso de estabelecer condições para alojar seus funcionários e os empregados da construção civil, além de desenvolver um plano de urbanização, garantindo a expansão dos núcleos urbanos e serviços básicos como saúde, educação, lazer, transportes e comunicação.

Assim, pode-se perceber que o surgimento da

maioria das cidades da Região Metropolitana do Vale do Aço esteve diretamente atrelado à implantação das indústrias de bens de produção.

De acordo com Souza (2008: 77), o território é “fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder.” Nesse contexto, pode-se afirmar que a Região Metropolitana do Vale do Aço teve seu espaço urbano definido e delimitado pelo poder econômico, político e estruturante dessas empresas que a gestaram. Entretanto, nem todas as cidades e áreas de cada município passaram pelo mesmo processo, fato que endossa pesquisas que busquem desvendar a situação social, econômica e infraestrutural que caracteriza essa aglomeração urbana.

ALGUNS ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE REGIÕES METROPOLITANAS

A apropriação do termo Região Metropolitana pelos legisladores faz com que, geralmente, se encontre referência a essa área como sendo uma região conurbada ou com grande integração funcional que exige uma administração integrada. O IBGE (2002, p. 181) a define nestes termos: “(...) região estabelecida por legislação estadual e constituída por agrupamentos de

municípios limítrofes com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” A definição do IBGE está diretamente vinculada ao aspecto da gestão. Alguns pesquisadores para definir regiões metropolitanas se referem mais aos aspectos econômicos. Nesse sentido, Freitas (2009) escreveu um artigo intitulado “Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual” no qual cita diferentes definições sobre Regiões Metropolitanas.

Freitas (2009) cita uma abordagem funcional para as regiões metropolitanas apresentada por Braga e Carvalho² (*apud* Freitas, 2009, p. 47). Segundo Freitas esses dois autores definem Região Metropolitana como sendo “um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua”. Com uma abordagem que poderia ser classificada como socioeconômica Carmo (2004) apresenta uma conceitualização de Moreira³ (*apud* Carmo, 2004) sobre região metropolitana, na qual este autor afirma que a região metropolitana está baseada no fato social e econômico e sua essência é a metrópole, caracterizada como um ponto de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo.

As diferentes definições de região metropolitana criaram espaço para que os entes públicos estaduais passassem a definir regiões metropolitanas seguindo o estabelecido na Constituição Federal (Brasil, 1988), mas sem critérios claros e padronizados. Para Moura e Firkowski (2001) a falta de critérios tem permitido a criação de unidades de regiões metropolitanas inadequadas às áreas nas quais estão inseridas, o que pode significar uma dificuldade para gestão dessas unidades classificadas pelas autoras como desconformes.

Apesar dessa variedade de concepções, no Brasil prevalece o poder público na definição da região metropolitana. Como o afirmado anteriormente, cabe aos estados o reconhecimento das regiões metropolitanas. Muitas das vezes o reconhecimento é mais político do que geográfico. Se a população de uma área tem a intenção de fazê-la ser reconhecida como região metropolitana precisará de um forte apoio político. Caso o tenha, poderá ver reconhecidos como região metropolitana até mesmo espaços que não se enquadram em nenhuma das definições apresentadas.

Por isso, muitas regiões metropolitanas, que são de fato aglomerações urbanas, passam a ser confundidas com aglomerações metropolitanas. De acordo com Iparde⁴ (*apud* Ribeiro Org. 2009, p.03), aglomeração urbana é uma área contínua de ocupação “constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregados por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional.” Em contrapartida, uma aglomeração metropolitana corresponde segundo Knox e Agnew⁵ (*apud* Ribeiro Org. 2009, p.03 e 04):

À mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração ou englobando parcialmente ou inteiramente apenas a área do município central.

A leitura dos conceitos de aglomeração urbana e aglomeração metropolitana permite classificar a Região Metropolitana do Vale do Aço como uma aglomeração urbana. Portanto, é questionável a definição dessa área como uma região metropolitana.

Destarte, é possível perceber que em todas essas diversas definições aparecem aspectos ligados à teoria dos lugares Centrais de Walter Cristhaler (1966). Assim, a delimitação de uma região metropolitana está diretamente relacionada ao poder de influência de algumas cidades classificadas como cidades polos ou, em alguns casos, metrópoles.

A RMVA foi criada graças às brechas da legislação e nasceu como uma região metropolitana incompleta. Freitas (2009) cita o site da Região Metropolitana da Baixada Santista para apresentar o que é uma região metropolitana incompleta. Nas palavras citadas por esse autor, trata-se de “Regiões Metropolitanas que apresentam um núcleo central que ainda não atingiu uma metropolização plena, mas os municípios ao seu redor podem apresentar características suficientes para serem considerados como aglomerações urbanas integradas.” Sendo assim, a RMVA é mesmo uma região metropolitana incompleta? Existe alguma cidade que centraliza a região? Qual cidade apresenta maior potencial para isso?

² BRAGA, Roberto & CARVALHO, Pompeu. Cidade: espaço da cidadania. In: GIAMETTI & BRAGA (Org.). Pedagogia cidadã. São Paulo: UNESP-Propp, 2004.

³ MOREIRA, Antônio M. L. Regiões Metropolitanas na Constituição Estadual. Adaptação do documento “Município e a questão urbana: sugestões para constituição do estado de São Paulo.” São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1989.

⁴ IPARDES. Redes urbanas regionais: Sul. Brasília: IPEA, 2000. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES, 2000.

⁵ KNOX, P.; AGNEW, J. *Geography of the world economy: an introduction to economic geography*. 2 ed. London: Edward Arnold, 1994. 436 p.

MÉTODO

Para tentar responder às perguntas apresentadas anteriormente foram analisadas diferentes variáveis sobre os municípios da RMVA e seu colar metropolitano. Por causa da variedade de dados, buscou-se uma técnica que permitisse selecionar melhor os dados de análise, nesse sentido pareceu mais apropriado usar a Análise de Componentes Principais (ACP).

Diversos autores (Varela, 2008; Marques 2006; Silva, Barroso, Abreu, 2003; Ribeiro Júnior, 2001; Gerardi e Silva, 1981; entre outros) ressaltam a importância do uso da ACP como técnica adequada para estudos que envolvem grande número de variáveis. Ao adotar a análise dos componentes principais como ferramenta básica de estudo em um trabalho que buscava criar uma tipologia para os municípios do Sul de Minas Gerais, Silva, Barroso e Abreu (2003) apresentaram algumas características desse método que merecem ser citadas de forma literal: “(...) permite trabalhar com uma grande quantidade e variedade de dados (p. 145);” “(...) permite a transformação de um grupo de muitas variáveis em um conjunto menor.” (p. 147);” e “(...) elimina a redundância existente entre variáveis”. (p. 147).

Tais citações retiradas do texto dos referidos autores possibilitam perceber o objetivo por trás do método. Havia uma meta: hierarquizar a região sul de Minas Gerais e os autores contavam com uma grande quantidade e variedade de dados. A forma que encontraram para lidar com esse aparente dilema foi usar uma ‘peneira’ de dados, que nesse caso, são as componentes principais.

Gerardi e Silva (1981) em seu brilhante trabalho “Quantificação em Geografia” destacam as peculiaridades dos estudos geográficos e a necessidade de técnicas estatísticas para esse tipo de pesquisa. Segundo essas autoras o geógrafo conta com um grande número de informações e isso demanda a utilização de técnicas estatísticas para selecionar e ordenar as informações, tornando-as compreensíveis. Para as autoras é muito difícil, senão impossível, trabalhar conjuntos muito numerosos de dados sem o emprego de técnicas quantitativas. Dessa forma, o emprego de uma técnica estatística, nesse caso a ACP, não é apenas uma opção, mas uma necessidade para tornar os resultados compreensíveis e adequados aos objetivos da pesquisa.

Segundo Ribeiro Júnior (2001) a análise de componentes principais é uma maneira de transformar um conjunto de variáveis em outro conjunto, os componentes principais. Cada componente principal é uma combinação linear das variáveis originais. Essas componentes são independentes entre si e estimadas

com o propósito de abarcar o percentual da variação total contida nos dados originais. Portanto, ao final do cálculo das componentes principais tem-se um novo dado, semelhante a um índice, que serve para criar uma classificação dos indivíduos em estudo.

Logo, constata-se pelas características dessa ferramenta de análise que ela é a mais apropriada para conhecer melhor a Região Metropolitana do Vale do Aço e seu colar metropolitano a partir do uso de diversas variáveis. Sobretudo, porque permite a combinação de diferentes escalas de mensuração possibilitando a utilização de uma maior variedade de dados.

Para realizar o cálculo das componentes principais foi utilizado o software NINNA PCA (versão 3.3.1.0), desenvolvido por Alencar, Barroso e Abreu no Programa de Pós-graduação em Geografia: Tratamento da Informação Espacial da PUC-Minas (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais). Os mesmos pesquisadores desenvolveram outro software NINNAcluster (1.3.0.0), que foi utilizado neste trabalho para criar os diferentes agrupamentos de municípios. Segundo Alencar (2009), a análise de agrupamentos procura identificar e agrupar indivíduos segundo a semelhança de algum atributo ou característica particular que possuem. Para esse autor, na geografia, a divisão dos dados em grupos ou classes torna possível um melhor entendimento de um fenômeno, podendo assim facilitar sua interpretação.

Assim, foi para possibilitar uma melhor compreensão do fenômeno em estudo que se buscou identificar também quais os agrupamentos possíveis entre os municípios da RMVA e o colar metropolitano a partir das variáveis em análise.

Com o objetivo de tornar mais adequada à visualização dos resultados foram elaborados com os escores da componente principal mapas através do software ARCGIS 9.3 e gráficos por meio do programa Excel da Microsoft. Com o mesmo objetivo foi calculado o Centro Médio Ponderado pelos escores encontrados, bem como a distância padrão ponderada pelo mesmo dado. Todas essas informações poderão ser visualizadas na apresentação e discussão dos resultados.

DELIMITAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Em relação às Variáveis selecionaram-se aquelas que abordavam aspectos econômicos, sociais, demográficos e infraestruturais. Essa delimitação visou possibilitar a identificação dos municípios que apresentam melhores condições de estabelecer uma centralidade na região em estudo. Com o objetivo de abarcar o maior número de variáveis possíveis foram utilizadas

Variável	Fonte	Ano
População total	IBGE	2010
População Urbana	IBGE	2010
Nº de eleitores	TSE	2006
Pop. Alfabetizada	INEP/MEC	2009
Emigração Internacional	IBGE	2010
Matrículas / Ensino Fundamental	INEP/MEC	2009
Matrículas / Ensino Médio	INEP/MEC	2009
Docentes/ Ensino Fundamental	INEP/MEC	2009
Docentes / Ensino Médio	INEP/MEC	2009
IDH-M	PNUD	2000
PIB	IBGE	2007
Renda per capita	IBGE	2008
Número de Veículos (2010)	DETRAN / MG	2010
Fundo de Participação dos Municípios	STN / MF	2009
Empresas	IBGE	2009
Pessoal Ocupado em empresas	IBGE	2009
Receitas orçamentárias	STN / MF	2009
Despesas orçamentárias	STN / MF	2009
Área do município em km ²	IBGE	2010
Estabelecimentos de saúde	DATASUS / MS	2009
Número de estabelecimentos de Saúde por nível de atenção complexa	DATASUS / MS	2010
Leitos Hospitalares para Internação	DATASUS / MS	2010
Faculdades	INEP / MEC	2010
Saneamento básico	IBGE	2000

Quadro 1 - Descrição das Variáveis

Fonte: Elaboração do autor, 2011

diferentes fontes de dados, bem como se estabeleceu a década de 2000 a 2010 como período para coleta dos dados, optando-se sempre por aqueles mais recentes. O período de dez anos foi necessário por causa da disponibilidade de uma maior quantidade e variedade de dados.

Para facilitar a identificação das variáveis utilizadas nesta pesquisa elas estão descritas no quadro 1. No total usaram-se 24 variáveis, sendo 05 demográficas (população total, população urbana, número de eleitores, população alfabetizada e emigração internacional); 08 econômicas (PIB, renda per capita, número de veículos, fundo de participação dos municípios, número de empresas, pessoal ocupado em empresas, receitas e despesas orçamentárias); 09 infraestruturais (matrículas no ensino fundamental e médio, docentes no ensino fundamental e médio, número de faculdades, número de estabelecimentos de saúde, nú-

mero de estabelecimentos de saúdes complexos, leitos hospitalares para internação e saneamento básico); e 02 variáveis gerais (IDH-M e área dos municípios). O número e a variedade dos dados são resultado da disponibilidade dos mesmos para os municípios em análise, bem como para o período em estudo⁶.

Entende-se que a combinação dessas variáveis pode indicar, em partes, o poder de influência de cada município em toda a região em análise. Os aspectos demográficos informam o potencial da mão de obra disponível, se a área é uma região de repulsão populacional e se o município tem uma boa representatividade eleitoral. Os dados econômicos refletem o poder econômico do município, o que pode indicar qual município tem maior potencial para influenciar economicamente a região. Os elementos infraestruturais demonstram a oferta de serviços públicos nos municípios e parte do potencial de atração que esses municípios podem exercer em função da disponibilidade dessas condições infraestruturais. Os dados gerais buscam demonstrar a qualidade de vida e o tamanho territorial dos municípios.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após todas as variáveis terem sido inseridas no programa NinnaPCA, iniciou-se a análise que, sobre a primeira componente principal, apresentou os resultados da tabela 1.

Segundo Varella (2008) “a importância de uma componente principal é avaliada por meio de sua contribuição, isto é, pela proporção de variância total explicada pela componente”. Nesse caso, a primeira componente principal apresentou uma proporção de variância de 84,37% (tabela 1). Para destacar qual é

⁶ Não constam no banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional informações sobre o valor das despesas e receitas orçamentárias do município de Mesquita, assim foi atribuído valor zero a esses itens para o referido município.

o percentual aceitável de proporção da variância, Varella (2008) cita Regazzi (2000)⁷ quando este afirma que “para aplicações em diversas áreas do conhecimento o número de componentes utilizados tem sido aquele que acumula 70% ou mais de proporção da variância total.” Sendo assim, nos resultados da análise, referente às variáveis ora em estudo, o percentual de 84,37% para a primeira componente principal demonstra tratar-se de uma componente adequada para refletir a situação dos municípios.

A tabela 01 permite identificar que 20 variáveis são agrupadas pela primeira componente principal. Para verificar as características dessa primeira componente principal torna-se interessante perceber qual é o grau de correlação de cada uma das variáveis com a componente principal. As variáveis mais representativas nessa componente são aquelas que apresentam índice de correlação mais próximo de 1 (Gráfico 1).

A maioria dos dados, 80%, apresenta índice de correlação acima de 0,9. A análise do gráfico permite afirmar que os dados que apresentam maior correlação com a componente principal são aqueles vinculados aos aspectos demográficos e infraestruturais, sendo que aparecem empatados, próximo de 1, as variáveis população total, população urbana, número de eleitores, emigração internacional, matrículas no ensino fundamental e médio, docentes no ensino fundamental e médio e o índice de qualidade de vida dos municípios. Em contrapartida, o dado que apresenta menor índice de correlação com a componente principal é aquele relacionado com o número de faculdades em cada município.

Para verificar de forma mais detalhada a situação de cada município a tabela 2 apresenta os resultados da primeira componente principal.

A leitura da tabela permite constatar que a maioria dos municípios apresenta um valor de componente principal entre -2 e 0 (80,8% dos municípios), o município que aparece com menor valor é o município de Bugre (-2,2). Somente quatro municípios apresentam valor maior que 0, sendo que o município de Ipatinga se destaca com

Componente	1ª
Autovalor	20,2490
Variância	84,37%
Total	84,37%
Número de Variáveis	20

Tabela 1 - Autovalores

Fonte: Elaboração do autor através do programa NinnPCA, 2011.

Caso	CP #1
Açucena	-1,658208518
Antônio Dias	-1,553266475
Belo Oriente	0,591053107
Braúnas	-1,827397084
Bugre	-2,163125119
Coronel Fabriciano	5,644652233
Córrego Novo	-1,99032179
Dionísio	-1,243162698
Dom Cavati	-1,113651545
Entre-Folhas	-1,489011648
Iapu	-1,409705352
Ipaba	-0,764411532
Ipatinga	19,66471
Jaguaráçu	-1,121447222
Joanésia	-1,76984031
Martiéria	-1,404630347
Mesquita	-1,80898193
Naque	-1,419855001
Periquito	-1,744178947
Pingo-d'Água	-1,594049837
Santana do Paraíso	-0,055920685
São João do Oriente	-1,269395749
São José do Goiabal	-1,505958351
Sobrália	-1,577242734
Timóteo	6,065826476
Vargem Alegre	-1,482478943

Tabela 2 - Primeira Componente Principal

Fonte: Elaboração do autor através do programa NinnPCA, 2011.

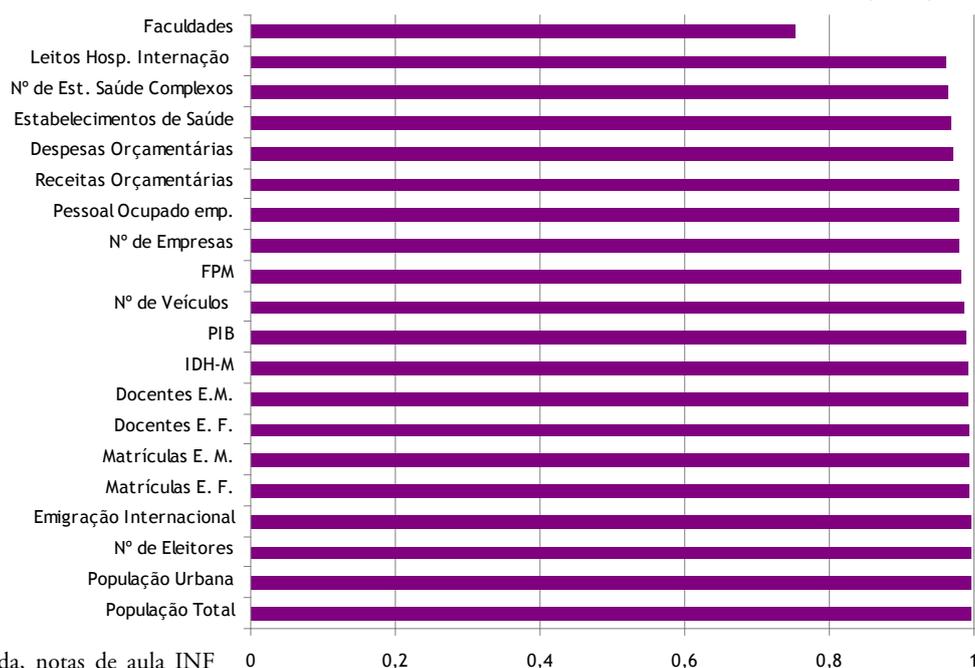
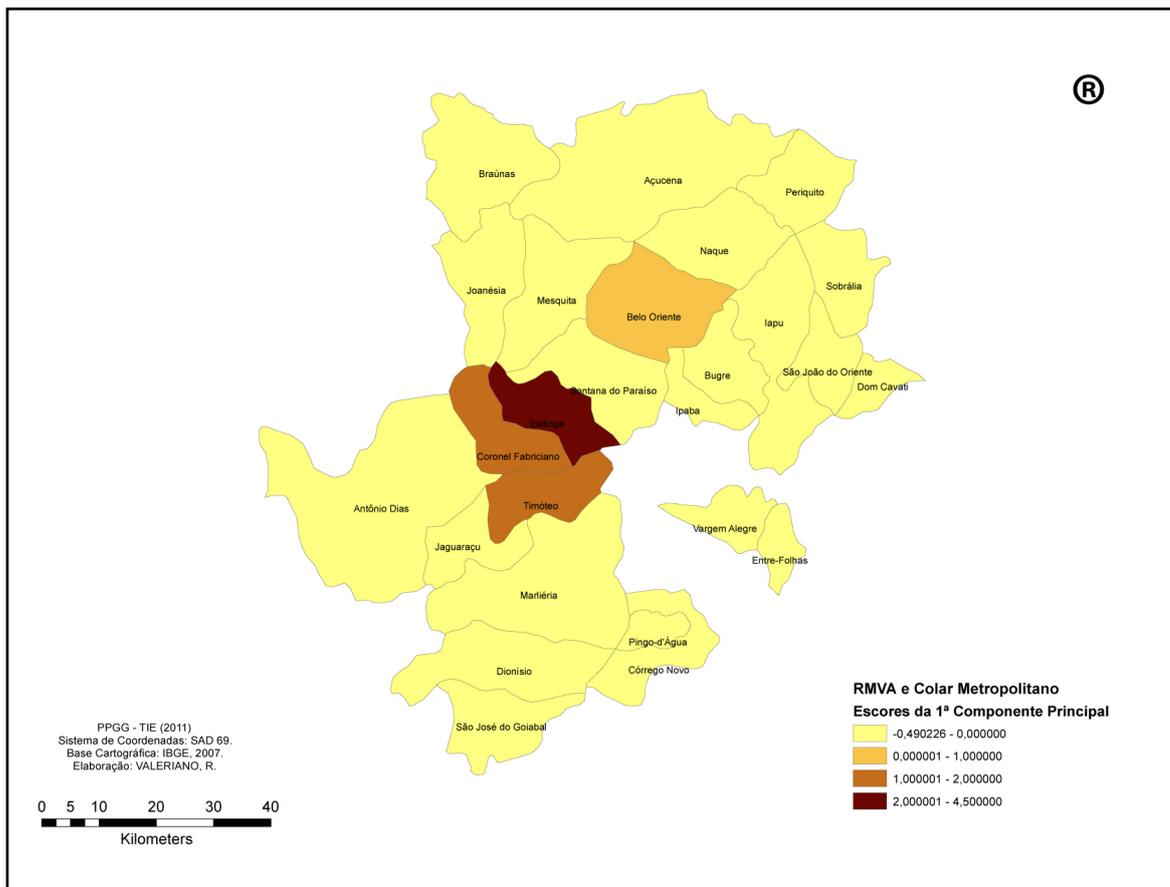


Gráfico 1 - Correlação entre as variáveis e a primeira componente principal

Fonte: Elaboração do autor através do programa NinnPCA, 2011.

⁷ REGAZZI, A.J. Análise multivariada, notas de aula INF 766, Departamento de Informática da Universidade Federal de Viçosa, v.2, 2000.

Mapa 2 - Situação dos Municípios a partir dos Escores da 1ª Componente Principal



Fonte: Elaboração do autor, 2011.

um valor acima de 19, seguido pelos municípios de Timóteo (6,07), Coronel Fabriciano (5,6) e Belo Oriente (0,6).

A partir dos escores da primeira componente principal foram criadas classes para os municípios baseadas na classificação apresentada por Silva, Barroso e Abreu (2003).

Com os escores da primeira componente principal foi elaborado um mapa (mapa 2) que permite visualizar espacialmente a situação dos municípios.

A leitura do mapa possibilita confirmar o que já foi constatado na análise da tabela, que mais de 88% dos municípios apresentaram escores negativos. Apenas um município pode ser classificado como muito forte (Ipatinga). Dois municípios podem ser classificados como fortes (Timóteo e Coronel Fabriciano). Um município aparece em uma condição que pode ser classificada como média (Belo Oriente) e os ou-

tros vinte e dois municípios podem ser classificados como fracos.

Com o objetivo de verificar qual o município que, de acordo com os elementos analisados, exerce uma centralidade na região, foi calculado o centro médio e a distância padrão ponderados pelos escores da primeira componente principal (Mapa 3).

O mapa demonstra a força do município de Ipatinga, que, em relação às variáveis utilizadas, atrai o centro médio ponderado para o seu território, bem como a distância padrão ponderada abrange principalmente o território de Ipatinga e Coronel Fabriciano.

A situação dos municípios da RMVA e do Colar Metropolitano é tal que se torna interessante verificar quais os agrupamentos de municípios possíveis a partir da situação que eles apresentam. Para realizar esse agrupamento foi utilizado o software NinnaCluster.

Os resultados são apresentados no quadro 2.

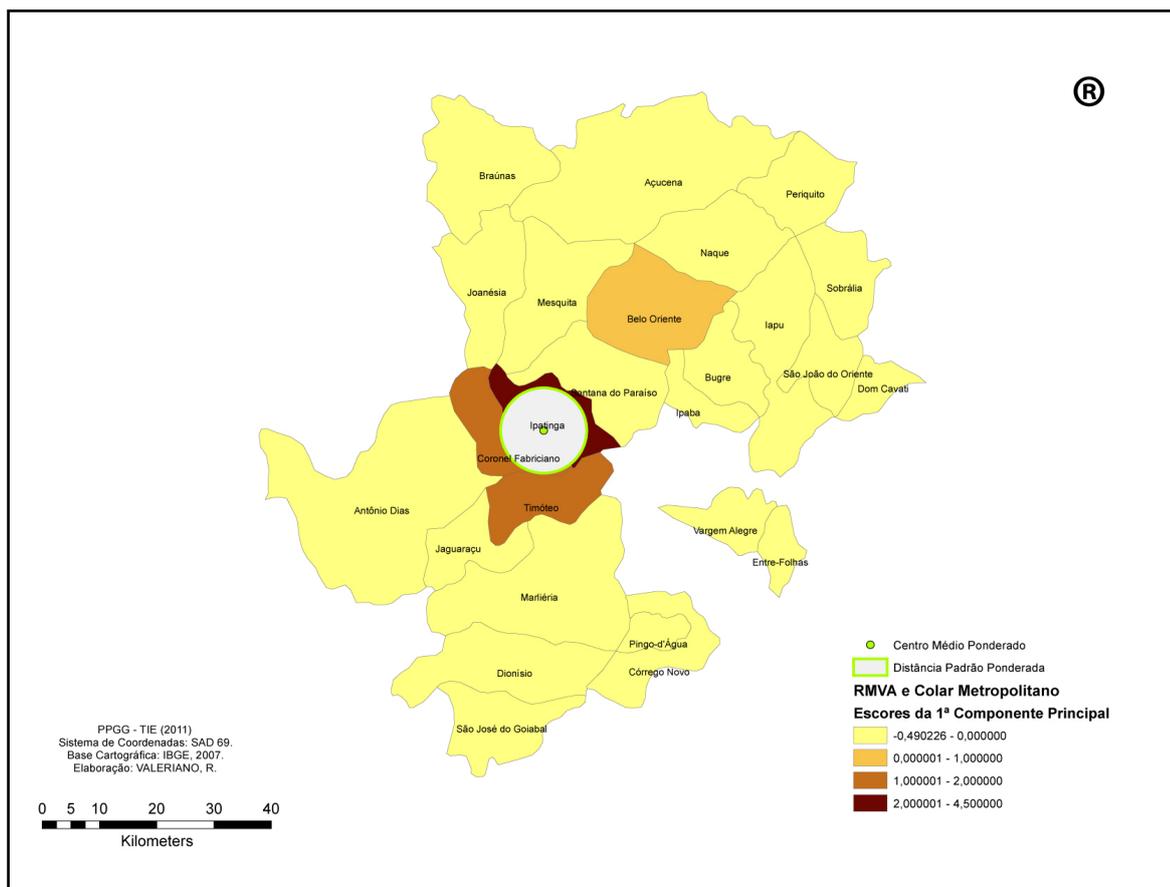
Pode-se perceber a formação de três grupos de municípios: Ipatinga e Timóteo são mais semelhantes entre si, assim como Belo Oriente e Coronel Fabriciano são mais parecidos, todos os outros 22 municípios formam um terceiro grupo. Esse agrupamento dos municípios confirma as análises feitas a partir da primeira componente principal, sobretudo porque destaca a posição de Ipatinga, Timóteo, Coronel Fa-

Tabela 3 - Classificação dos municípios de acordo com os escores da 1ª CP

Classificação	Valores
Muito forte	Acima de 2,0001.
Forte	Entre 1,0001 e 2,0000.
Média	Entre 0,0001 e 1,0000.
Fraca	Entre - 0,4001 e 0,0000.

Fonte: Silva, Barro e Abreu, 2003 (adaptado).

Fonte: Elaboração do autor, 2011.



Mapa 3 - Centro Médio e Distância Padrão ponderados pelo Escore da 1ª Componente Principal

briciano e Belo Oriente, municípios que apresentam uma situação bem diferente daquela apresentada pelos outros municípios da região.

A leitura desses resultados leva a alguns questionamentos: Por que Belo Oriente apresenta uma situação tão diferente dos demais municípios? Por que Santana do Paraíso é tão parecido com os demais municípios e foi inserido na região Metropolitana?

Entre os fatores que podem ser mencionados como determinantes para posição do município de Belo Oriente em uma condição semelhante a de outros municípios importantes da região, está o de ser sede de uma das grandes empresas que atuam na área, a Cenibra (Celulose Nipo-brasileira). Isso eleva a renda per capita do município, colocando-o em destaque em relação aos demais. Apesar dessa situação de destaque, não foi inserido como parte da região metropolitana por causa da distância da cidade de Belo Oriente em relação às demais cidades que formam essa região metropolitana e, provavelmente, por causa de fatores políticos durante o reconhecimento da Região Metropolitana do Vale do Aço.

Outro município que chama atenção, pelos resultados identificados, é Santana do Paraíso. Apesar de não ser tão parecido com os principais municípios da Região Metropolitana do Vale do Aço foi inserido como parte dessa região. Tal situação se deve ao

Grupo 01	Grupo 02	Grupo 03
Belo Oriente	Braúnas	Ipatinga
Coronel Fabriciano	Bugre	Timóteo
	Córrego Novo	
	Dionísio	
	Dom Cavati	
	Entre-Folhas	
	Jaguaraçu	
	Marliéria	
	Mesquita	
	Naque	
	Pingo-d'Água	
	São José do Goiabal	
	Sobrália	
	Vargem Alegre	
	Açucena	
	Iapu	
	Antônio Dias	
	Periquito	
	Ipaba	
	São João do Oriente	
	Santana do Paraíso	
	Joanésia	

Quadro 2 - Agrupamentos possíveis na RMVA e Colar Metropolitano

Fonte: Elaboração do autor a partir do software Ninna Cluster.

fato de estar próximo de Ipatinga e por isso ser uma área de expansão urbana da cidade de Ipatinga. Os limites de Santana do Paraíso vêm sendo ocupado por ipatinguenses que encontram ali terrenos mais baratos. Além disso, o único aeroporto da região (administrado pela Usiminas) fica localizado em área do município de Santana do Paraíso. Tais características tornaram estratégico inserir Santana do Paraíso como parte integrante da Região Metropolitana do Vale do Aço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A RMVA foi criada graças às brechas da legislação e nasceu como uma região metropolitana incompleta. A leitura dos conceitos de aglomeração urbana e aglomeração metropolitana permite classificar a Região Metropolitana do Vale do Aço como uma aglomeração urbana. Portanto, é questionável a definição dessa área como uma região metropolitana.

A análise dos resultados permite afirmar que a Região Metropolitana do Vale do Aço e o seu Colar Metropolitano, em relação às variáveis analisadas neste estudo, apresentam uma grande disparidade de desenvolvimento. Poucos municípios concentram as maiores potencialidades da região (Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo), os únicos que, de acordo com a classificação utilizada, se enquadram em uma condição forte ou muito forte. A grande maioria dos municípios apresenta grandes vulnerabilidades, podendo assim ser classificados como fracos.

Foi possível constatar que os municípios mais parecidos entre si são Ipatinga e Timóteo; Coronel Fabriciano e Belo Oriente; e os outros 22 municípios formam um terceiro grupo. Essa constatação é no mínimo curiosa porque a Região Metropolitana do Vale do Aço é formada por Ipatinga, Timóteo, Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso. Sendo que esse último município possui uma realidade muito diferente dos outros três que compõem a referida região. Tal situação demonstra que a proximidade espacial pesou mais na delimitação da região metropolitana do que as condições sociais, econômicas e infraestruturais dos municípios da região. Há um forte indicativo de que o município de Belo Oriente deva ser inserido na Região Metropolitana do Vale do Aço, uma vez que apresenta uma realidade muito parecida com a dos outros municípios da RMVA.

Em relação a qual cidade poderia ser considerada a cidade polo da região, os resultados deixam clara a situação de destaque da cidade de Ipatinga, que está inserida no único município classificado na região como muito forte. O fato de o centro médio pon-

derado estar no território desse município é mais um elemento que demonstra a centralidade de Ipatinga em relação aos outros municípios. Sendo assim, a partir das variáveis analisadas, é possível afirmar que a região Metropolitana do Vale do Aço poderia oficialmente considerar a cidade de Ipatinga como sua cidade polo, porque isso estaria refletindo a situação de liderança desse município em relação aos outros. A pesquisa e a elaboração do artigo permitiram o desenvolvimento de uma visão mais apurada sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Este artigo não objetiva esgotar as possibilidades de análise que os dados permitem, mas apenas demonstrar uma das visões possíveis.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Bernardo Jeunon de. *A Análise Multivariada no Tratamento da Informação Espacial: uma abordagem matemático-computacional em análise de agrupamentos e Análise de componentes principais*. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, PUC-Minas, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.sistemas.pucminas.br/BDP/SilverStream/Pages/pg_ConstItem.html> Acesso em: 08 dez. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtm>. Acesso em 02 dez. 2011.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei Complementar nº 14 de 08 de Junho de 1973*. Estabelece as regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 02 dez. 2011.
- CARMO, Sílvia de Castro Bacelar. *Câmara e Agenda 21 regional para uma rede de cidades sustentáveis: a região metropolitana da baixada santista*. 2004. Disponível em: < http://www.btd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/11/TDE-2004-11-24T14:46:38Z-248/Publico/DissS-CBC.pdf> Acesso em: 18 Set. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Pós-graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP.
- CHRISTALLER, Walter. *Central places in southern Germany*. Tradução de Carlisle W. Baskin. New Jersey: Prentice-Hall, 1966. 236 p. Título original: *Dien Zentralen Orte in süddeutschland*.
- RIBEIRO, Luíz César de Queiroz (org.). *CONJUNTURA URBANA. Hierarquização e iden-*

- tificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das metrópoles, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_a_book&view=book&catid=18%3Acolegao-conjuntura-urbana&id=3%3Avolume-1-hierarquizacao-e-identificacao-dos-espacos-urbanos&Itemid=159&lang=pt> Acesso em 16 Set. 2012.
- FREITAS, Ruskin. *Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual*. Humanae, v.1, n.3, p. 44-53, Dez. 2009. Disponível em: <http://www.esuda.com.br/revista/final/artigos/h-3_3Ruskin.pdf>. Acesso em 02 dez. 2011.
- FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de F. e MOURA, Rosa. *Regiões metropolitanas e metrópoles: reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades no sul do Brasil*. RA'EGA: Espaço Geográfico em Análise. Curitiba. 2001, Vol. 05. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/viewArticle/18314>> Acesso em: 18 Set. 2012.
- GERARDI, Lúcia Helena de Oliveira; SILVA, Bárbara Christine Nentwig. *Quantificação em Geografia*. São Paulo: DIFEL, 1981.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Atlas Geográfico Escolar*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- MARQUES, Gonçalo. *Análise de Componentes Principais: processamento estatístico de sinais*, 2006. Disponível em: <www.deetc.isel.ipl.pt/comunicacoes/disciplinas/pes/pca.pdf>. Acesso em 02 dez. 2011.
- Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar n. 90 de 12 de Janeiro de 2006*. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Disponível em: <www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html>. Acesso em 02 dez. 2011.
- Minas Gerais. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar n. 51 de 30 de Dezembro de 1998*. Institui a Região Metropolitana do Vale Do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providências. Disponível em: <www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html>. Acesso em 02 dez. 2011.
- OLIC, Nelson Bacic. *As novas regiões metropolitanas do Brasil*. Revista Pangeia: quinzenário de política, economia e cultura. São Paulo, 2003. Jan. 2003. Disponível em: <http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=175&ed=4>. Acesso em: 02 dez. 2011.
- RIBEIRO JÚNIOR, José Ivo. *Análises Estatísticas no SAEG*. Viçosa/MG: UFV, 2001.
- SILVA, Lília de Vilhena Dias; BARROSO, Leônidas Conceição; ABREU, João Francisco de. Tipologias e hierarquização no Sul de Minas utilizando métodos e técnicas de estatística multivariada, análise de componentes principais – ACP e sistemas de informações geográficas – GIS. In: ABREU, João Francisco de; BARROSO, Leônidas Conceição (Orgs.). *Geografia, Modelos de Análise Espacial e GIS*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 143-182.
- SOUZA, Marcelo José Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In.: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa e CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 11ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 77-116.
- VARELLA, Carlos Alberto Alves. *Análise multivariada aplicada às ciências agrárias: análise de componentes principais*. Pós-graduação em Agronomia – UFRRJ. Seropédica: Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/institutos/it/deng/varella/Downloads/multivariada>>. Acesso em 02 dez. 2011. ■



Terry Nichols Clark

A cidade do entretenimento

na sociologia urbana

Oentrevistado desta edição é o renomado professor de sociologia da Universidade de Chicago, Terry N. Clark que nos falou sobre uma das ideias centrais de seu livro “*The City as an Entertainment Machine*”, no qual ele faz uma crítica a respeito dos processos causais normalmente aceitos para explicar o crescimento das cidades. Clark questiona a tese de que o entretenimento e/ou cultura/amenidades sejam superestruturas resultantes de uma infra-estrutura econômica e que esta última, sim, viria a ser definidora do processo de crescimento das cidades. No entanto, a tese do autor não inverte simplesmente esta relação causal, mas procura superar a ideia de que o crescimento das cidades possa ser atribuído unicamente ao fator econômico.

Alguns anos atrás você publicou um livro chamado “*The City as an Entertainment Machine*” (A Cidade como Máquina de Entretenimento), onde você discute a relação entre consumo, entretenimento e a política de desenvolvimento urbano. Nesse trabalho, você questiona a premissa de que pessoas normalmente escolhem morar em certas cidades por conta do trabalho ao invés do estilo de vida, por exemplo. Qual foi o ponto de partida para você acreditar que haveria uma inversão nos processos causais normalmente aceitos sobre o que conduz o crescimento das cidades?

No capítulo sobre migrações do livro “*City Money*”, que deve ter sido publicado em 1983, busquei revisar alguns dos melhores trabalhos sobre migração e estudos gerais focando no que vinha primeiro: a galinha ou o ovo, ou seja, os trabalhos geram a migração ou a migração gera o trabalho? John Kain e Richard Muth foram dois economistas que publicaram artigos sobre esse tema, eles tinham os resultados, mas

Terry Nichols Clark

é professor de sociologia da Universidade de Chicago.

Fiscal Austerity and Urban Innovation Project: <http://www.fau.org>

Scenes project:

<http://www.tnc-newsletter.blogspot.com>

<http://scenes.uchicago.edu>

tnclark@uchicago.edu

não tinham a idéia de que o fator causal poderia estar errado, e eles não falaram muito cuidadosamente sobre isso. De maneira geral, eu não tenho certeza, era menos claro no início, e se tornou mais afiado depois, no livro *“The City as an Entertainment Machine”*. O último capítulo deste livro se chama *“Amenities Drive Urban Growth”*, e foi um artigo que publiquei anteriormente. Quando o publiquei, houve muita agitação e fui convidado para um encontro com o prefeito Mockus em Bogotá e um grupo de política na Coréia, onde detalhamos essas questões. Eu estava simultaneamente trabalhando na e para a cidade de Chicago. Preparei relatórios e tive discussões com pessoas aqui e, em particular, com o prefeito Harold Washington, já em 1985-6. Eu recomendei que ele e o governo da cidade tentassem seguir políticas que poderiam atrair pessoas, e ele disse não, basicamente, que seria muito polêmico.

Por que o “rótulo” máquina de entretenimento?

Isso foi uma brincadeira com o título do trabalho de nosso ex-aluno Harvey Molotch, *“The City as a Growth Machine”* (A cidade como Máquina de Crescimento). Ele naqueles anos era neo-Marxista e viu o entretenimento ou cultura/amenidades como superestruturas; já nós, estávamos invertendo o Marxismo, colocando-o de cabeça para baixo, como Marx falou de Hegel. Por outro lado, nós não estamos defendendo uma posição Hegeliana, mas ao contrário, uma posição multi causal. Nós queremos olhar para ambos os fatores, materiais e não materiais, sua interdependência, e simplesmente dizer que cada um desses processos está acontecendo simultaneamente.

Como você pensa que a abordagem de pesquisa que você desenvolveu para analisar a cidade a partir dessa perspectiva conflita com as abordagens neo-marxistas?

Existem muitas abordagens neo-marxistas, eu diria que concordamos com algumas das mais sutis, como a Sharon Zukin, por exemplo. Ela tem um antecedente Marxista, mas ela estudou sobre artistas que viviam em fábricas que eles transformaram em *lofts* de artistas e em seguida viu que esses espaços e a presença dos artistas se tornou um fator que estimulava o desenvolvimento do bairro. E então, arte e amenidades no estilo da cultura, ela descreve isso. Semelhantemente, Harvey Molotch escreveu um livro chamado *“Getting Stuff”*, que foca no consumo e na estética, e existem muitos outros exemplos no artigo com Clark, Lipset e Michael Rempel sobre

o declínio da classe social (publicado em *Clark and Lipset, The Breakdown of Class Politics*), nós citamos cerca de quinze artigos feitos por neo-marxistas que dizem mais ou menos a mesma coisa que estávamos falando. Acredito que existe um conjunto diverso de perspectivas entre Marxistas mais jovens e abertos, especialmente depois de 1989, e nos identificamos com alguns deles.

Qual foi a estrutura analítica que você desenvolveu para estudar a relação entre consumo e política?

Em *“The City as an Entertainment Machine”*, basicamente, nós lutamos para dizer qual deveria ser a estrutura. Nós revisamos cinco tradições gerais com características de antecedentes sociais para a influência pessoal do fluxo de dois passos de Lazarsfeld e outros, e de cada uma dessas perspectivas gerais nós derivamos um conjunto de sugestões. Então, temos talvez, trinta ou quarenta sugestões dessas perspectivas múltiplas. Depois tentamos colocá-las juntas em um capítulo, mas ainda é eclético. Desse modo, o próximo grande passo é o nosso livro sobre “cenas urbanas”, em que fizemos isso de maneira mais coerente construindo em torno do Entretenimento.

Você pode nos falar um pouco mais sobre o projeto de cenas?

Isso começou quando *“The City as an Entertainment Machine”* foi publicado e focou nas amenidades, que era o conceito, pegando principalmente de economistas que o usaram por vinte anos (veja o capítulo do livro que revisa como eles fizeram). O que nós fizemos que era novo no projeto de cenas, resumidamente, era pegar não somente um ou cinco ou dez, mas centenas de amenidades e tentar colocá-las juntas, conceitualmente e empiricamente pra criar a cena. Logo, uma “cena” não é somente um restaurante ou uma Ópera, são também os estacionamentos, as taxas de criminalidade, o tempo, o tipo de pessoas andando na rua, a combinação de três lojas na mesma rua e a combinação de todos esses, ordenados e marcados no nível de quinze dimensões. É assim que nós analisamos as cenas. Portanto, basicamente, nós usamos muito mais amenidades, depois criamos

Nós queremos olhar para ambos os fatores, materiais e não materiais, sua interdependência, e simplesmente dizer que cada um desses processos está acontecendo simultaneamente.

uma estrutura mais multi dimensional para análise. A ideia geral era usar mais amenidades para qualificá-las empiricamente e conceitualmente. Nós estamos trabalhando nisso há nove anos. Temos livros sobre Paris, Seul, Tóquio e Chicago e temos uma monografia com algo disso, para comparar com as cidades chinesas, especialmente sobre organizações sem fins lucrativos e movimentos sociais. Nós temos um livro na Espanha que acabou de ser finalizado e temos dez capítulos de um livro norte-americano. A maioria desses livros foi publicada, com exceção do livro norte-americano, *Silver and Clark, Scenes*.

É possível comparar contextos tão diferentes?

Absolutamente, essa é toda a racionalidade, de construir essas análises de um jeito que nós possamos comparar qualquer lugar na Terra. O que fazemos é usar conceitos abstratos o suficiente para se aplicarem a migrantes no deserto do Saara assim como a Nova Iorque.

Voltando a máquina do entretenimento, no livro, você sugere que pesquisadores costumam estudar mais os desfavorecidos ou os socialmente excluídos, e você decidiu olhar para um aspecto diferente do desenvolvimento urbano, o cenário do entretenimento. Em algum ponto, você diz que esses campos poderiam aprender do tipo de pesquisa que você fez para a pesquisa da máquina do entretenimento. Como você pensa que esses campos podem aprender do tipo de pesquisa que você realizou para elaborar a teoria da máquina do entretenimento?

Eu acho que sou mais explícito sobre as classes inferiores, os desfavorecidos, em parte porque eu morei em Bronxville, onde 99% da população é de Afro-Americanos, uma área de pessoas com renda média e baixa. Eu estive lá por décadas, nunca morei na parte rica no *North Side* (Chicago). Meus vizinhos tinham interesse em música, em basquete, e também em sair aos sábados à noite e dançar. E essas coisas não são pequenas coisas que são escondidas, são grande parte dos seus estilos de vida e essas são pessoas com renda muito baixa. Primeiro: você não precisa ser rico, apesar de algumas teorias, para procurar o entretenimento. Em segundo lugar, eu diria que é mais frequente a ideologia do observador, que é a ideologia normativa, do que a teoria positivista, que

Meus vizinhos tinham interesse em música, em basquete, e também em sair aos sábados à noite e dançar. E essas coisas não são pequenas coisas que são escondidas, são grande parte dos seus estilos de vida e essas são pessoas com renda muito baixa.

está nos guiando a dizer que os menos privilegiados têm problemas de renda e que precisamos resolver esses problemas antes que possamos fazer qualquer outra coisa. Estamos buscando entender como isso se articula claramente. Por exemplo, no Brasil temos um projeto chamado “O rap brasileiro movimenta o capital social?” focado no rap brasileiro de pessoas das favelas para tentar olhar em uma perspectiva a qual a música é importante nas favelas no Brasil. Como isso não encaixa em algumas das categorias como na Holanda, por exemplo, em termos de medir o capital social. Logo, nesse sentido, você não precisa ser rico para cantar ou dançar, e de fato, as pessoas que são mais ativas, como por exemplo no Carnaval, tendem a ser as pessoas mais pobres. Eles colocam seu tempo, sua energia, constroem as melhores alternativas. A estética e o consumo não são monopólio das pessoas que têm um diploma universitário. Nesse sentido, eu diria que o foco estritamente a partir de uma perspectiva econômica, para pessoas ricas ou pobres, é um equívoco. Se tentarmos, pelo menos articular uma análise como “por que as pessoas vão à igreja?”, “por que eles vão dançar?”, “por que eles vão à escola”, “como conseguem seus trabalhos?”, perguntas clássicas, e então dizer qual é a importância relativa da educação, renda, ocupação, etnia e suas atividades de entretenimento e sua estética, nós podemos encontrar um problema de estética e entretenimento. Logo, por exemplo, como eu costumava perguntar aos meus alunos todos os anos na maioria dos cursos: “se você tivesse a chance entre aceitar um trabalho que lhe pague cem mil dólares em uma cidade pequena, em uma área rural, *versus* o mesmo trabalho, mas que lhe pague a metade, em Nova Iorque ou Chicago, qual trabalho você aceitaria?”, e 90% dos alunos, todos os anos, em todos os cursos, respondem Nova Iorque ou Chicago, “eu aceito metade do salário”. Podemos dizer que o que estamos chamando de “amenidades” (*amenities*) nessas cidades valem cinquenta mil dólares por ano, e isso não é trivial.

A partir da sua experiência, qual seria o impacto da teoria da

máquina do entretenimento para o desenvolvimento da política pública?

Eu diria que depende de onde vêm os prefeitos das cidades. Em algumas localidades como em Austin, Texas, as pessoas dizem: “mantenham Austin esquisito”. Ou Chicago agora, desde a década de 90, tem se envolvido ativamente com música, dança, cultura e usado tudo isso de maneira bem aberta. Em cidades como essas, nós não precisamos criar esse argumento, mas em outros lugares onde os prefeitos dizem que “cultura, você sabe, nós não fazemos isso, somos muito pobres para ter cultura”, é diferente. Existem muitos prefeitos, provavelmente a maioria dos prefeitos norte-americanos, ainda com esse discurso. E eu diria a eles para talvez repensem essa política. A maior questão é colocar a cultura na agenda, mas por outro lado, é difícil, em geral para os cientistas sociais transformarem a pauta, é normalmente algum grupo local e ativo que vai ajudar a transformar. Uma vez que se começa a colocar amenidades, estética, cultura, consumo e entretenimento na agenda, então eu vou começar a perguntar “como fazer isso?”. Em seguida, eu diria que o que fizemos por trinta, trinta e cinco anos, no nosso Projeto de Austeridade Fiscal e Inovação Urbana (*Fiscal Austerity and Urban Innovation Project*) é tentar identificar sucessos, documentá-los e mostrá-los por perto, localidades visíveis, como exemplos para políticos e profissionais do serviço público local olharem.

O que seria um sucesso nesse caso?

Os festivais de Chicago começaram com poucas semanas, vinte e cinco anos atrás, e cresceram para festivais de quatro meses, praticamente com séries ininterruptas de músicas, shows, de Gospel, Hip-Hop, Jazz, Rock, o festival *Lollapalooza*, todos os tipos de Indie. Então dezenas de tipos de música lideram grupos globais no exterior e aqui, sendo subsidiados pelo governo da cidade, o que em parte traz centenas de milhares de jovens de subúrbios próximos assim como de milhares de quilômetros de distância. E muitos deles querem conseguir empregos nas férias

A estética e o consumo não são monopólio das pessoas que têm um diploma universitário. Nesse sentido, eu diria que o foco estritamente a partir de uma perspectiva econômica, para pessoas ricas ou pobres, é um equívoco.

para poderem ir aos shows e passear com seus amigos, mesmo se não ganham muito dinheiro. Então isso, em termos, levou Chicago a ter a população de jovens recém-formados que cresce mais rápido se comparado com a área central dos Estados Unidos, mais do que em Nova Iorque, Los Angeles, São Francisco. E desse modo, as amenidades e o crescimento urbano jovem parecem estar muito associados aqui, então Chicago, nesse sentido, é uma doideira, realmente ver isso acontecendo profundamente. De certa maneira, é como o Carnaval no Rio.

A cidade do Rio de Janeiro foi visualizada por alguns de seus políticos, nos últimos vinte anos, para se tornar o que você pode considerar a ser uma “máquina de entretenimento”. A partir desse momento até 2016, a cidade vai hospedar alguns dos maiores eventos de entretenimento do mundo. Alguns estudos indicaram que ao invés desses eventos atraírem altíssimas somas de investimento para as cidades hospedeiras, existe muitos impactos de produção questionáveis, e de longa duração nessas cidades. As premissas desses estudos vão dos processos de gentrificação a elevação da dívida em longo prazo. Baseado na sua experiência, como você pensa que uma cidade como o Rio, com altos níveis de desigualdade, poderia se aproveitar mais desses investimentos?

Eu diria que olhando para alguns exemplos específicos de políticas, talvez não cidades inteiras, mas tipos de políticas, e eu traria uma consideração de que isso depende muito da orientação política do prefeito, dos funcionários, das pessoas que seguem essa política específica. Por exemplo, Paris, muito foco no entretenimento, grande desigualdade, aumento massivo do custo de vida e pessoas pobres morando cada vez mais nas áreas fora da cidade, o *banlieue*, conflitos étnicos abertos entre norte-africanos e franceses do centro, e assim por diante, e isso é um tipo de preocupação. O prefeito de Paris e o prefeito de Berlim nos últimos cinco, seis, sete anos, têm sido socialmente liberais, mas fiscalmente cautelosos e o que eles têm feito é tentar focar em atividades simples de igualdade. Para ilustrar e responder sua pergunta, eles fizeram as “noites brancas”, ou seja, eles deixam as luzes acesas toda a noite em alguns bairros, para bares, restaurantes, boates, e pessoas andarem nas ruas e fazerem compras. Desse modo, eles devem ter compras e algumas

Paris, muito foco no entretenimento, grande desigualdade, aumento massivo do custo de vida e pessoas pobres morando cada vez mais nas áreas fora da cidade, o *banlieue*, conflitos étnicos abertos entre norte-africanos e franceses do centro, e assim por diante, e isso é um tipo de preocupação.

atividades acontecendo por 24 horas, de maneira que qualquer pessoa possa ir. Em Paris em geral, alguns dos restaurantes eles podem te cobrar 40 dólares por uma xícara de café, tudo bem, então se você quiser entrar nesse restaurante e comprar a coisa mais barata, você tem que ter muito dinheiro. Em contraste, o que o prefeito fez foi escolher algumas políticas públicas que não custam nada e que qualquer pessoa pode ter acesso, e uma dessas medidas são as “noites brancas”. Segundo, é renovar a área ao longo do Rio Sena, onde têm coisas como areia, eles colocam areia em algumas partes, você pode nadar ou talvez pegar sol se não quiser nadar no rio, eles têm barcas as quais enchem e fazem piscinas. Eles têm jogos como vôlei, em que qualquer um pode jogar de graça, mais uma vez, no Sena, então isso faz com que aconteçam mais atividades externas e fora de casa. Eu acho que a analogia é que qualquer pessoa pode andar em qualquer praia do Rio e então nesse sentido, ter uma praia privada onde somente você pode andar se você mora em um bairro rico ou uma praia pública onde qualquer um de qualquer bairro pode andar, isso é análogo ao tipo de situação em Paris. Portanto, a grande questão é quanto e onde deveria a cidade emprestar ou investir ou quanto os investidores procuram isso em

termos que pode favorecer ou ser orientado mais em direção aos mais ricos ou menos ricos. Meu ponto é: você pode criar isso de qualquer maneira que quiser, você pode estruturar um acordo financeiro que você vai se focar inteiramente em pessoas de baixa renda, inteiramente em renda alta, ou em facilidades que são abertas para todos. Mais um exemplo, Bogotá, Colômbia, mais uma vez, como Paris, teve prefeitos que se preocuparam em fazer políticas visíveis igualitárias, bibliotecas bonitas, um novo sistema público de trânsito, calçadas para pedestres de maneira que foram demitidos, eu acho, dois mil e quinhentos guardas de trânsito e contrataram oitocentos deles de volta, como mímicos. Desse modo, como mímicos, eles iam, com faces brancas, vestidos de palhaços, ajudar as pessoas a atravessar as ruas ao invés de dizerem “faça isso desse jeito”, e então essa maneira igualitária e humorística, levou a construir uma confiança por meio do igualitarismo. Bom, um sistema de trânsito é caro, mas não foi orientado em direção ao rico ou ao pobre, foi feito para todos, basicamente.

Você já aplicou a abordagem e a metodologia das cenas que você está usando, para países na América Latina?

Não ativamente. Nós iniciamos com nosso colaborador espanhol Clemente Navarro, que trabalha muito com pessoas da América Latina, muitos estudantes da Argentina, Chile, dentre outros países. E eles fizeram diversas pesquisas que levaram ao projeto de cenas na Argentina e no Chile, e nós trabalhamos antes no projeto FAUI com prefeitos. Nesse sentido, eu diria que esse é um trabalho em andamento, mas ainda não foi desenvolvido de maneira completa. Temos muita vontade de incluir o Brasil no projeto, de forma que assim ele poderia se tornar o primeiro país da América Latina a entrar efetivamente no projeto. ■

J. Ricardo Tranjan

Descentralização e democracia

participativa no Uruguai

As experiências brasileiras de descentralização e de democracia participativa têm tido grande influência na literatura internacional sobre o tema desde meados da década 1990. Estudos de caso do orçamento participativo de Porto Alegre, como os escritos por Rebeca Abers (2000) e Gianpaolo Baiocchi (2005), e análises comparativas, como as feitas por Leonardo Avritzer (2009) e Brian Wampler (2007), ajudaram a disseminar esse modelo participativo internacionalmente. Os conselhos de saúde também impulsionaram uma notável produção acadêmica que inclui a prolífica parceria entre pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e o Institute for Development Studies (IDS). Como notado recentemente por Willian Nysten (2011), a literatura agora caminha no sentido de incluir casos não tão bem-sucedidos como o de Porto Alegre, outros modelos de participação e experiências em diversas partes do mundo. O objetivo

dessa nova geração de estudos sobre instrumentos participativos é ampliar o escopo empírico e aprofundar o conhecimento teórico.

O livro *Barrio Democracia in Latin America* de Eduardo Canel permite aos interessados no tema explorar uma experiência além das fronteiras brasileiras, mas ainda em um contexto próximo ao nosso: Montevidéu, Uruguai. Apesar de sua interessante história política e social, o Uruguai é menos usado em análises comparativas do que Argentina, Brasil, Chile e México, os casos clássicos da literatura comparativa latino-americana, e Bolívia e Venezuela, os casos atualmente em voga. Por isso, é profícuo o contexto histórico oferecido na introdução do livro. Ao descrever os processos que culminaram na descentralização da administração municipal em Montevidéu da década de 1990, Canel apresenta nomes e eventos-chave na história política do

CANEL, E. *Barrio Democracy in Latin America: Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2010. pp. 239.

J. Ricardo Tranjan

é doutorando pela Balsillie School of International Affairs, University of Waterloo e pesquisador no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.

jrtranja@uwaterloo.ca

Uruguai, o que permite ao leitor familiarizar-se com a nação vizinha.

Na introdução o autor também posiciona sua pesquisa na literatura sobre democracia participativa. Trata-se de um estudo sobre a formação e transformação da sociedade civil em três bairros de Montevideu que tiveram experiências díspares com instituições de governo local constituídas como parte do programa de descentralização. O livro oferece um esboço da nova estrutura institucional da cidade, mas esse não é seu foco. Canel discute o funcionamento de algumas agências municipais e certos programas ao examinar a relação de comunidades com seus governos locais, mas não se detém a fatores institucionais. Aqueles interessados em designs institucionais devem ater-se às muitas notas de rodapé explicativas e referências bibliográficas oferecidas ao longo do livro.

Os três primeiros capítulos examinam as experiências dos bairros de Peñarol, El Cerro e La Teja, respectivamente.

O bairro que deu nome ao famoso time de futebol uruguaio, Peñarol, foi, até a década de 1950, um centro ferroviário com uma movimentada estação, oficinas de trem e um ativo comercial local. Um tanto afastado do centro da cidade, Peñarol jamais perdeu sua cordialidade interiorana, ao qual o estilo gerencial ponderado da companhia ferroviária britânica adaptou-se bem. A época áurea da região foi, portanto, calma do ponto de vista político e social e permitiu a consolidação de uma forte identidade comunitária, com a qual uma cooperativa residencial mais tarde instalada no bairro se adaptou sem grandes dificuldades. Na década de 1960, o centro ferroviário fechou, levando o bairro à ruína econômica. A cultura local e a tradição associativa do bairro levaram os moradores de Peñarol a encarar os problemas econômicos e sociais das décadas seguintes de uma maneira conciliadora e pragmática.

Em contrapartida, El Cerro tem uma história marcada por greves e enfrentamentos com a polícia e o exército. Localizavam-se aí os frigoríficos que processavam a carne do gado abatido nos campos do país. A concentração de trabalhadores de uma única indústria na mesma área geográfica forjou uma forte identidade operária e uma militância combativa, que foi alentada pelo estilo gerencial hostil dos frigoríficos americanos. Nos anos 1960, novas tecnologias levaram à descentralização da atividade frigorífica, devastando a economia do El Cerro, e tornando-o um bairro pobre, violento e com um número crescente de *assentamientos*, que nós brasileiros chamaríamos favelas. As condições e necessidades sociais dos moradores da região, que no passado foi o próspero centro do bairro, daqueles alojados nos novos *assentamientos*

e de antigos moradores de áreas intermediárias eram muito diferentes, e a tradição associativa local tornou difícil a conciliação desses grupos.

Adjacente ao El Cerro, a economia do bairro La Teja se constituía de uma série de pequenas indústrias com a produção vinculada à região frigorífica e à refinaria de petróleo da região. O bairro também desenvolveu uma tradição de militância operária combativa. Todavia, La Teja abriga também um clube de futebol e grupos carnavalescos que participam ativamente da vida social e econômica do bairro, tornando sua cultura associativa mais diversificada que nos outros dois casos. Com a exaustão do modelo de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações, essas pequenas indústrias perderam proteções e subsídios, o que eventualmente os levaram à falência. Na interação com o governo local, alguns grupos de moradores mantiveram a abordagem combativa dos dias de sindicato, enquanto outros se mostraram dispostos a adotar estratégias mais colaborativas com o governo.

O principal objetivo do livro é demonstrar como as culturas associativas e tradições locais de cada bairro fundiram-se naquilo que o autor denomina culturas associativas locais, algumas mais propensas que outras a adaptar-se ao modelo de governo local implementado a partir da reforma descentralizadora de 1993. A conclusão - que, para alguns, será surpreendente - é que os bairros mais militantes foram menos capazes de se beneficiarem dos canais participativos. Enquanto os pragmáticos líderes comunitários do Peñarol usaram suas redes sociais para fazer o novo governo local funcionar a seu favor, constantes desavenças e intrigas nos outros dois bairros tolheram a possibilidade de se estabelecer uma relação construtiva e participativa entre as comunidades e os governos locais.

Na conclusão, Canel argumenta convincentemente sobre a necessidade de qualificar o conceito de "capital social". Um grande estoque de capital social não necessariamente contribui para a democracia participativa; nos casos do El Cerro e La Teja, o capital social existente foi uma barreira na realização do processo de descentralização. Portanto, certos tipos de cultura associativa local serão mais favoráveis que outros.

A principal limitação do livro é não ter explorado esse argumento em sua totalidade. Canel, assim como a maioria dos autores nessa literatura, justapõe clientelismo à democracia e infere que o principal objetivo da democracia participativa é suplantar o clientelismo. Entretanto, no Peñarol e, em menores proporções, no El Cerro, o lidar com políticos clientelistas permitiu a líderes comunitários desenvolver

habilidades e aprender estilos de negociação que o autor mais tarde associa ao bom funcionamento do governo local. Portanto, seria necessário apontar o fato de que a prática do clientelismo, de maneira indireta, colaborou com a realização da democracia participativa nos moldes instituídos em Montevideú. Canel evita confrontar esse paradoxo ao tratar o clientelismo como algo negativo, mas utiliza termos positivos, como “pragmático”, para referir-se a características que foram, pelo menos em parte, fortalecidas por sistemas clientelistas. De maneira geral, é um paradoxo que ainda não foi adequadamente discutido na literatura.

A análise de Canel também leva em consideração três outros fatores que tiveram um impacto considerável nessa experiência de descentralização. A crise econômica do final dos anos 1990 aumentou demandas sociais, ao mesmo tempo em que reformas neoliberais reduziram o poder de intervenção do estado. Os moradores de Montevideú, nem sempre conscientes de fatores macroeconômicos, frustraram-se com a incapacidade dos governos locais de resolver seus problemas e aos poucos abdicaram de sua prerrogativa de participar na administração municipal. Outra variável presente nos três casos, mas com um impacto mais acentuado no El Cerro, é a desigualdade social que, segundo Canel, tem um efeito negativo na construção e na manutenção de redes associativas e confiança mútua. Por último, características pessoais dos secretários das juntas locais (parecidas com as nossas subprefeituras) ajudaram a exasperar dinâmicas locais, no caso de La Teja, agravando conflitos existentes.

Os pontos fortes do livro são sua abordagem histórica, sua ênfase em fatores estruturais e o estilo do autor. Grande parte dos estudos de casos de iniciativas participativas é baseada em pesquisas de campo de dois a três anos, normalmente abrangendo um ciclo do programa estudado. *Barrio Democracia* é fruto de pesquisas de campo ao longo de um período de vinte anos, o que permite ao leitor seguir as transformações nesses três bairros sem se deparar com rupturas artificiais do antes e do depois, da pesquisa secundária e primária. Nesse sentido, o argumento sobre o impacto da tradição associativa é muito mais empírico que analítico.

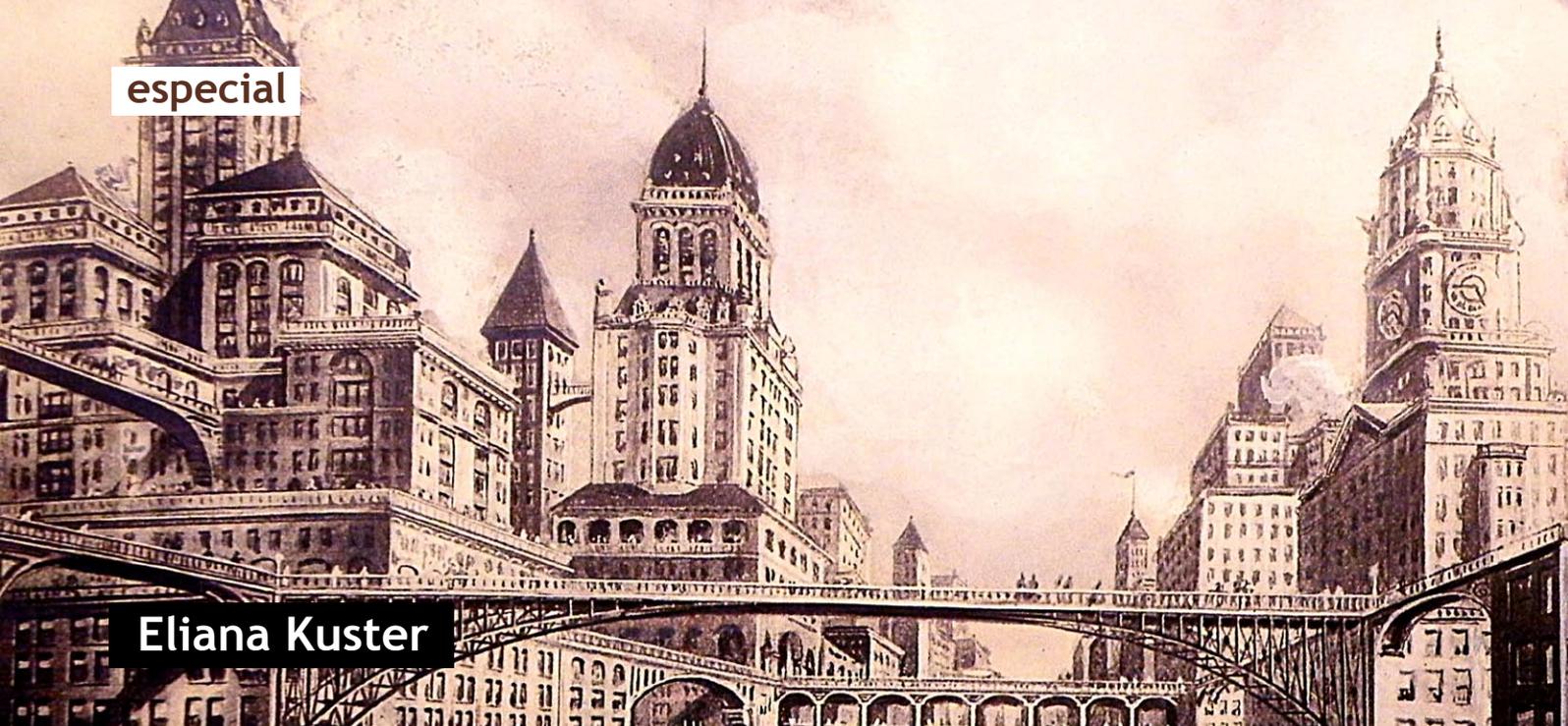
Outra qualidade do livro, que muito acrescenta à

literatura, é a sua detalhada análise de fatores estruturais. Enquanto estudos de movimentos sociais da década de 1970 e 1980 enfatizaram muito os fatores estruturais, talvez por influência do pensamento marxista, discussões atuais sobre sociedade civil e participação tendem a negligenciar esses aspectos. Como essa breve resenha já demonstrou, seria impossível entender as experiências de Montevideú sem atentar-se aos processos econômicos discutidos durante todo o livro. Ao demonstrar que estruturas econômicas têm um impacto inequívoco em culturas associativas, que por sua vez influenciam diretamente o funcionamento de governos locais participativos, Canel acena as possibilidades de novos estudos comparativos com ênfase em aspectos político-econômicos.

Por último, o estilo ligeiro e afetuoso de Eduardo Canel torna prazerosa a leitura de um trabalho acadêmico interessante. Uruguaio erradicado no Canadá desde a época da ditadura, o autor deixa transparecer nas páginas do livro o carinho que tem por sua terra natal. Seus estudos incluem detalhadas descrições de cada bairro e extratos de entrevistas com seus atores políticos que fazem despertar no leitor o anseio de conhecer mais sobre o país, sua história e sua gente.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R. N. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- AVRITZER, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- BAIOCCHI, G. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- NYLEN, W. R. Participatory Institutions in Latin America: The Next Generation of Scholarship [Review Article]. *Comparative Politics*, Chicago, v. 43, n.4, p. 479-497, 2011.
- WAMPLER, B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2007. ■



especial

Eliana Kuster

Quando nossos movimentos definem as cidades

Qualquer pessoa que habite uma cidade, circula por ela. Em diferentes horas, por diferentes meios, todos nós transitamos pelo espaço urbano como parte das nossas jornadas diárias. E qualquer um que já tenha se deslocado através do mesmo percurso por meios de transporte distintos sabe que há enormes diferenças entre eles. A depender do veículo utilizado - automóvel, bicicleta, ônibus, metrô - ou mesmo à pé -, podemos vivenciar diversas mudanças: o tempo que dura o deslocamento, o que vemos durante o caminho, se o fazemos de forma solitária ou acompanhados de outras pessoas que estão utilizando o mesmo meio de transporte, ou mesmo as distâncias que podemos atingir com cada um deles.

Se podemos verificar essas diferenças de maneira individual, o que dizer então do seu impacto em uma cidade? Vista de maneira coletiva, elas se am-

plificam, influenciando a maneira de se organizar do tecido urbano, as dimensões que uma cidade pode tomar e mesmo as dinâmicas de relacionamento entre os seus habitantes.

Esse é o fio condutor através do qual foi organizada a exposição “Circular - Quand nos mouvements façonnent les villes” (Circular – Quando nossos movimentos definem as cidades), que ocupou a *Cité de l’architecture & du patrimoine, Palais de Chaillot*, em Paris entre abril e agosto de 2012. Da cidade medieval à metrópole pós-moderna, são apresentadas as múltiplas formas de ocupação e organização do espaço urbano decorrentes dos diversos tipos de transporte utilizados em cada etapa da história.

“A cidade possui dois componentes: um é estático, e o segundo é móvel”, afirma no texto de abertura da exposição um de seus curadores, o arquiteto Jean-Marie Duthilleul, que prossegue

a circulação como
demarcação
morfológica
das metrópoles

Eliana Kuster

é arquiteta e urbanista, doutora em Planejamento Urbano no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Atualmente é professora efetiva do curso de Construção Civil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES) desde 1992 e professora convidada da École de Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris (em 2012).

elianakuster@gmail.com

resumindo o objetivo principal da mostra: o de “revelar como as nossas maneiras de circular influenciaram a organização espacial das cidades”.

Como normalmente acontece com as exposições organizadas no *Palais de Chaillot*, são utilizados com profusão diversos meios de expressão: maquetes, gráficos, linhas do tempo, fotografias, postais, mapas interativos, filmes e até uma cidade inteira composta de blocos de montar se unem para nos fazer mergulhar em cidades diversas, e em períodos históricos variados.

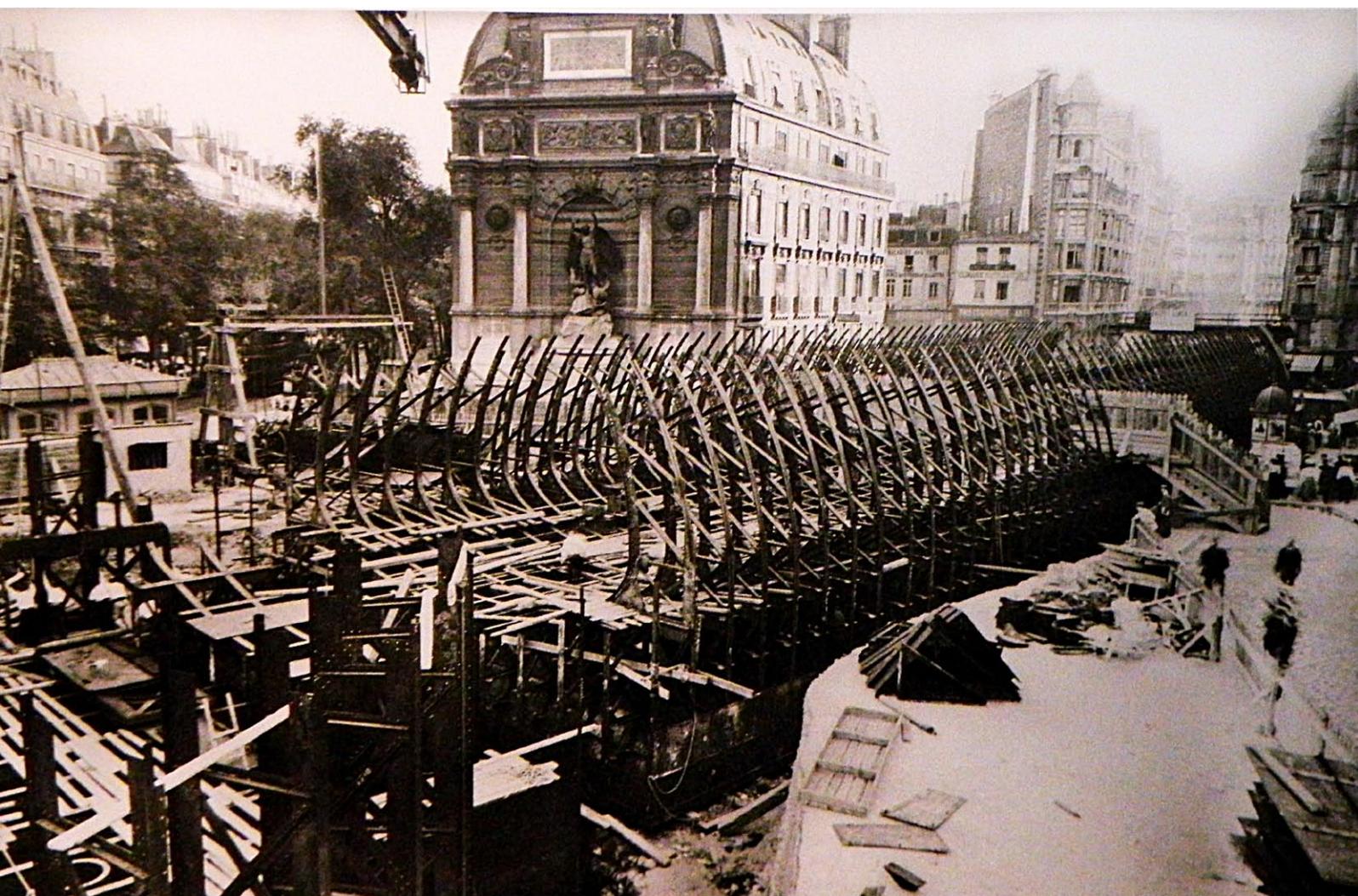
Assim, começamos pelas cidades medievais e suas ruas estreitas, utilizadas prioritariamente pelos pedestres, animais, e, eventualmente, por uma ou outra carroça. Não havia necessidade de calçadas, as ruas eram, por excelência, o local da circulação à pé. Isso fazia com que as construções se abrissem diretamente sobre elas, sem afastamentos ou jardins. Pessoas e mercadorias dividiam as mesmas vias de passagem, e a noção de espaço era bem diferenciada da contemporânea – provavelmente, se pudéssemos nos transportar para qualquer cidade medieval, nos sentiríamos sufocados ante a estreiteza das vielas de passagem e a quantidade de gente, cheiros, sons e acontecimentos que compartilhavam o reduzido espaço. A área da vila era cercada por muros e entrava-se nela através de uma das suas diversas portas. A ampliação deste es-

paço era rara e custosa, já que era necessário demolir toda a extensão do muro e construir outro circulando a área de expansão da cidade.

Mais à frente, por volta do século XVI, a configuração das cidades começa a se modificar: as carruagens já circulam com mais frequência e as ruas precisam ser mais largas para permitir a sua passagem e manter o fluxo. A área da cidade já começa a se ampliar com maior velocidade, já que as carroças e carruagens mais numerosas permitem vencer maiores distâncias. Ainda assim, a organização espacial não difere muito da que lhe antecedeu: o pedestre continua a ter primazia nos deslocamentos.

Apenas quando nos aproximamos do século XIX é que isso vai se modificar substancialmente: aparecem as avenidas e os bulevares que servem a uma circulação mais rápida e priorizam os meios de transporte coletivos, como os *tramways* - bondes que, à princípio, eram movidos à tração animal e, posteriormente, foram colocados para rodar ao longo de trilhos e dotados de motores autônomos. A multiplicação das formas de circulação e a diversificação de atividades – inclusive a nascente atividade industrial – já incentivam a setorização da cidade e a sua divisão em bairros. Largas praças – que visam proporcionar ao pedestre uma pausa na circulação – são acrescentadas às cidades e em torno delas começam a se orga-

Obras de instalação do metrô subterrâneo de Paris



nizar diversos serviços públicos: prefeitura, correios, escolas, etc...

Ainda em meados do século XIX entram em cena os trens. Estes permitem a ligação entre duas ou mais cidades com rapidez e conforto. Como parte da estrutura de partida e chegada destes trens, aparecem as estações, que se tornarão importantes pontos de referência no tecido urbano, ocupando, a partir de finais do mesmo século, pontos centrais e de destaque. A exposição dá uma atenção toda especial à estas estações nas diversas capitais europeias, mostrando a evolução da sua arquitetura rumo à monumentalidade, com a incorporação das novas técnicas construtivas que aliavam o metal ao vidro, e o destaque que elas apresentaram nas representações pictóricas deste período: são famosas as telas de Monet que retratam as *gares* parisienses como simbólico da modernidade, por exemplo.

Início do século XX: o transporte urbano individual mecanizado entra em cena. Os automóveis agilizam a circulação e atingem distâncias ainda maiores, influenciando em diversos aspectos a vida urbana: mudam a ambiência, os espaços, os sons, os cheiros, as relações entre as pessoas. O metrô vai, em paralelo, constituindo toda uma cidade subterrânea formada

pelas suas estações, seus corredores, suas lojas. A circulação vertical – o elevador – transforma o perfil das metrópoles, verticalizando-as.

A arquitetura da cidade se adapta ao crescente número de automóveis: surgem as vias expressas, as garagens, os postos de abastecimento, os estacionamentos coletivos e... as normas de trânsito! Subitamente, sinais luminosos, placas indicativas, noções de mão e contramão, permitido e proibido, passam a fazer parte da rotina dos cidadãos das metrópoles criando um novo imaginário sobre o que é viver em uma cidade.

Os aviões permitem as ligações rápidas entre diversos pontos do mundo e o que se conhecia como limites espaciais passa por uma radical mudança. Todo o globo está ao alcance, nada é longe demais. A globalização se anuncia de forma bastante concreta.

Até mesmo a noção de tempo passa por uma transformação com as inovações nos meios de circulação. Tudo se acelera, a vida dá a impressão de correr mais rápido, as mudanças são mais imediatas e o presente parece não ser mais suficiente. A partir de um certo momento, começa-se a imaginar como será a cidade do futuro, dotada de novas formas de transporte. Cidades de sonho, saídas diretamente da imaginação

Os bondes, à tração animal ou sobre trilhos, foram um importante meio de transporte em várias cidades a partir do século XIX



de arquitetos, escritores, desenhistas, passam também a povoar as mentes dos cidadãos, através de várias possibilidades: vias e túneis elevados interligando os diversos pontos da metrópole, veículos que se locomovem no ar, pessoas portando artefatos individuais de transporte, tudo cabe na imaginação de como será a circulação nas cidades que virão.

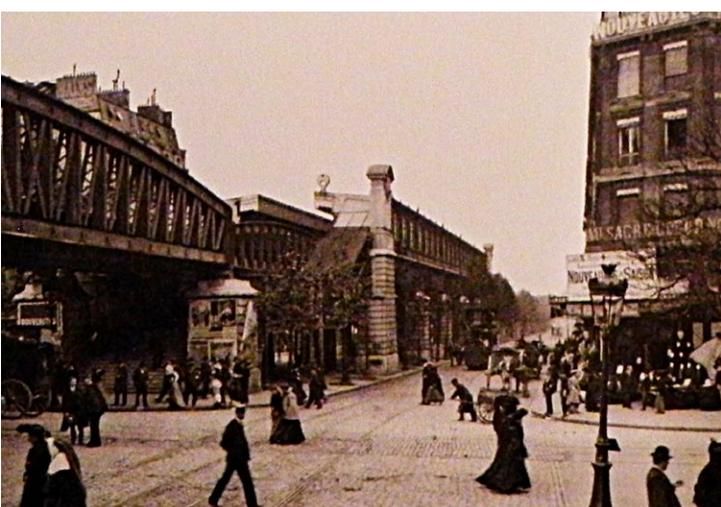
E no contemporâneo? Com a saturação crescente do trânsito, novas possibilidades começam a ser viabilizadas: outras formas de transporte público aparecem, como os trens urbanos de alta velocidade, além do uso de meios de locomoção alternativos, como as bicicletas. Boa parte das capitais europeias investe significativamente no incremento ao seu uso, através de vias exclusivas, locais para guardá-las, sistemas públicos de aluguel por períodos determinados de tempo. Várias são as medidas tomadas para incentivar a que o carro seja deixado em casa e as ruas das cidades fiquem menos sobrecarregadas.

A concepção da exposição apostou em uma perspectiva interessante: a de que mesmo instrumentos que não dizem respeito diretamente ao transporte de pessoas são determinantes nesse processo de verificar os desdobramentos dos movimentos no tecido urbano. Assim, os celulares, os smartphones, os no-

tebooks e a internet, por exemplo, têm destaque na parte final do longo corredor no qual se desenvolve a mostra. São eles os responsáveis pelo surgimento do *'homo-portabilus'*, conforme este sujeito que está sempre conectado é nomeado. Aquele tempo que se destinava tão somente ao percurso entre um ponto e outro da cidade passa, em função destes instrumentos, a ser um período produtivo.

Saímos da exposição, atravessamos as portas do enorme edifício que abriga a *Cité de l'architecture* e nos defrontamos com ela: a cidade. Olhamos em volta e vemos, de forma concreta, acontecendo naquele momento, tudo o que foi visto lá dentro, nos corredores da mostra. Pessoas circulando à pé, pedalandos as bicicletas, dirigindo os automóveis, esperando os ônibus, entrando nas estações de metrô. Mesmo paradas, sentadas nas mesas dos cafés, outras pessoas estão falando nos celulares, trabalhando nos laptops, enviando mensagens de texto. Temos a sensação de que a exposição não acabou, ela continua, nessa grande avenida, e nas ruas de qualquer metrópole. A cidade que nos envolve se move, incessantemente. Nós nos movemos na cidade, física e virtualmente. A mobilidade é, sem dúvida, a marca da contemporaneidade. ■

As linhas de metrô de superfície na capital francesa



Manoela dos Anjos Afonso

Daily Routes

O ensaio poético aqui apresentado foi produzido especialmente para a revista e-metropolis a partir da seleção de fotografias feitas entre 2006 e 2012, na periferia da cidade de Goiânia, nos bairros Vila Jardim São Judas Tadeu, Vila Jardim Pompéia, Samambaia, Vila Itatiaia e Residencial Morada do Bosque. Tais imagens fazem parte do projeto artístico *Daily Routes* (<http://cargocollective.com/dailyroutes>), que se configura como uma pesquisa de cunho teórico-prático no campo das artes visuais, com foco na coleta e no registro de histórias corriqueiras contadas a partir de experiências vivenciadas nos espaços da cidade. São pontos de interesse deste projeto: as estratégias de construção de pertencimento em espaços urbanos; os traçados de rotas identitárias cotidianas; as relações entre cidade, memória e esquecimento; os mapas mentais dos espaços tornados lugares. Fotografia, desenho, vídeo, áudio, texto e encontros fortuitos são alguns dos meios pelos quais este projeto vem ganhando forma, corpo, vida e poesia.

Manoela dos Anjos Afonso

é professora da Faculdade de Artes Visuais (FAV) da Universidade Federal de Goiás (UFG).

manoanjosafonso@gmail.com
<http://cargocollective.com/dailyroutes>

Quando moramos num lugar e dizemos “Amanhã tenho que resolver umas coisas lá na cidade”, é porque não moramos nela?

Que lugar é este de onde podemos ver tantos prédios ao longe? Aqui tem rua, tem poste, tem carro. Tem casa, bar e mercadinho. Tem até Universidade... é também cidade?

Sim, pois claro que é! Mas neste lugar há pausas e ruídos distintos. Há porções de esquecimento. E, aos domingos, silêncios infinitos, mesmo quando chega o circo.

Ah! O fascínio das beiradas da cidade! Um misto de poesia, mágica e brutalidade.

“Olha a pamonha, olha a pamonha! Pamonha de sal com queijo, uma delícia de pamonha!” ... Das bordas, ouço-te de dentro, e teus sons fazem desenhos!











REALIZAÇÃO



APOIOS

