



CAPÍTULO 2

QUAL POLÍTICA URBANA PARA AS CIDADES BRASILEIRAS?

DOI: dx.doi.org/10.18616/pgtur02 | **SUMÁRIO**

Elson Manoel Pereira



INTRODUÇÃO

Em 2019, o Estatuto da Cidade completa sua maioridade: 18 anos. Mesmo gerando um debate importante no mundo acadêmico e resultando numa institucionalização inovadora no Brasil, ele nunca foi hegemônico no pensamento urbanístico de nossas prefeituras e em nossa população, que continua refém de uma visão urbanístico ultrapassada. Apesar de o governo ligado ao Partido dos Trabalhadores ter incentivado a participação nas políticas urbanas e exercido papel importante no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (que resultou no Estatuto da Cidade), no momento de implantar a política habitacional mais importante desse país – o Programa Minha Casa Minha Vida –, abandonou os princípios de inserção urbana das habitações destinadas às famílias, produzindo muitas casas, mas não produzindo cidades (ROLNIK, 2009; 2012).

As políticas públicas efetivadas na maioria das cidades brasileiras nos últimos vinte anos, com raras exceções, seguiram a lógica da cidade mercado e não responderam à maioria das questões e necessidades urbanas da população brasileira. Problemas habitacionais, de mobilidade, de integração social, de pobreza dos espaços públicos, de violência, entre outros, estão presentes de forma cada vez mais crítica nas cidades brasileiras.

Este artigo é resultante da palestra proferida no IX Seminário de Pesquisa em Planejamento e Gestão Territorial (SPPGT), realizado na cidade de Criciúma/SC em 2018 e tem por objetivo apresentar princípios para a construção de cidades com mais qualidade urbana no Brasil. A palestra resultou de análises feitas nas últimas décadas em várias pesquisas realizadas e algumas políticas públicas urbanas elaboradas. O artigo apresenta inicialmente como se constituiu o pensamento urbanístico no mundo ocidental e suas consequências no tecido urbano; mostra que esse pensamento, apesar de já criticado na década de 1960, permanece ainda hegemônico no Brasil. Depois, ele apresenta o pensamento crítico de Henri Lefebvre, que em seu livro *O Direito à Cidade* indica as possibilidades de democratizar o acesso aos direitos fundamentais da população

urbana, mas, sobretudo, mostra a necessidade de se criar condições para a construção de um novo urbano. Por fim, o artigo propõe uma série de elementos que consideramos centrais para a construção de políticas urbanas que podem efetivamente mudar a cidade brasileira.

UM URBANISMO DO PASSADO AINDA PRESENTE

A cidade ocidental evoluiu lentamente até a Revolução Industrial. Entre a queda do Império Romano, no século V, e as grandes intervenções de Paris de Haussmann, que mudaram as características medievais de capital francesa, passaram-se quatorze séculos. Durante esse longo período, a cidade foi poucas vezes pensada em sua totalidade: as obras de Filippo Brunelleschi, em Florença, que buscavam uma coerência urbana, ou a Versalhes de Luís XIV, um trabalho de equipe orquestrado por Colbert (*Encyclopédie Universalis en ligne*, 2008), são duas das poucas exceções. Foi a Revolução Industrial que “exigiu” um pensamento específico sobre a organização urbana, um novo olhar sobre cidade abalada pela indústria nascente e o grande afluxo da população vinda do campo.

Françoise Choay, em seu livro *L’urbanisme, utopies et réalités: une anthologie* (2014), indica-nos que duas correntes diferentes, e mesmo antagônicas, agrupavam autores em torno das soluções aos problemas das cidades do século XIX: os chamados progressistas e os chamados culturalistas. Não vamos aqui entrar nas características de cada escola; vamos apenas afirmar que os progressistas se impuseram como pensamento hegemônico.

Esse pensamento tem seu auge sob a batuta do arquiteto autodidata franco-suíço Charles Edouard Jeanneret, conhecido como Le Corbusier. Ele vai reunir nos anais do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM)¹ os princípios da cidade modernista (também chamada funcionalista). A Carta de Atenas vai constituir-se numa

1 O Congresso aconteceu em 1933, mas os anais, originalmente em grego, foram traduzidos por Le Corbusier para o francês somente em 1943 e ficaram conhecidos como a Carta de Atenas.

verdadeira bíblia para os planejadores urbanos do século XX, seja para a concepção de novas cidades, novos bairros, seja para intervenções nas cidades existentes. Seu princípio mais caro foi, sem dúvida, a funcionalização dos espaços urbanos; a cidade era concebida de forma semelhante à organização de uma fábrica. Suas funções (habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular) deveriam ser dispostas no espaço de forma separada e excludente, visando a uma organização taylorizada. A circulação foi privilegiada (“circulai, circulai, circulai” é uma famosa frase de Le Corbusier) e a cidade se espalhou pelo território. Esse pensamento extrapola a Europa e tem em Brasília sua forma mais acabada.

As primeiras críticas importantes à cidade modernista vão aparecer já na década de 1960. No ano de 1961, em Nova Iorque, a jornalista Jane Jacobs² vai reagir às intervenções de Robert Moses, denunciando a destruição dos espaços de vida pelas obras funcionalizantes do engenheiro norte-americano. No final da mesma década, o francês Henri Lefebvre vai publicar o livro *Le droit à la Ville*³, no qual vai criticar a ação dos urbanistas e funcionários do poder público francês para resolver o problema habitacional daquele país.

O poder público francês vai construir grandes conjuntos habitacionais padronizados nas periferias das grandes cidades, separando a função habitar de outras funções da vida urbana. Lefebvre vai, em seu manifesto, diferenciar os conceitos de habitat e habitar, defendendo a necessidade de uma vida urbana rica de urbanidade. O pensamento de Jane Jacobs vai influenciar principalmente o chamado “New Urbanism” nos Estados Unidos, e Lefebvre terá uma grande influência na geografia urbana crítica, embora sua influência no pensamento francês seja tardia.

Outras críticas seguiram às obras de Jacobs e Lefebvre, mas os pensamentos desses dois autores permanecem ainda hoje emblemáticos, ainda que, no Brasil, eles tenham pouco influenciado as ações efetivas e políticas públicas implantadas. Neste artigo, daremos especial atenção ao

2 JACOBS, Jane. *The death and life of Great American Cities*. Nova Iorque: Random House, 1961

3 LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

pensamento lefevrino, pois consideramos que ele aponta não apenas para a superação do pensamento funcionalista, mas se constitui numa crítica basilar para a superação da cidade capitalista. Antes, no entanto, vamos ainda nos debruçar sobre as consequências espaciais do pensamento funcionalista nas cidades ocidentais, com destaque para a análise das cidades brasileiras.

O QUE O URBANISMO MODERNISTA NOS DEIXOU COMO HERANÇA?

O urbanismo modernista está presente na cidade ocidental; como totalidade, como é o caso de Brasília, ou em retalhos, como na maioria das cidades médias e grandes do Brasil: bairros residenciais exclusivos, zonas industriais, centros especializados, autoestradas urbanas etc. O que nos interessa nesta parte do artigo é mostrar quais as consequências espaciais desse pensamento nas cidades brasileiras e sua presença ainda na concepção das políticas públicas atuais:

a. cidades consumidoras de tempo e espaço: ao conceber uma cidade dividida em zonas diferentes, segundo a função que exercem, o urbanismo funcionalista não apenas separou as funções, mas igualmente criou grandes distâncias entre elas. A cidade norte-americana levou essa característica ao extremo, criando os subúrbios residenciais, sem a possibilidade de um único comércio de proximidade, seguido obviamente da necessidade de construção de inúmeras autoestradas para ligar essas zonas ao centro das cidades onde a função comercial e administrativa era preponderante. Essa dispersão urbana vai se caracterizar por um avanço da urbanização sobre áreas agricultáveis e naturais, caracterizando a cidade consumidora de espaço. E vai igualmente exigir que população faça diariamente um movimento pendular entre o subúrbio e o centro, exigindo

grande tempo dispensado para o deslocamento. Na França, os grandes condomínios de habitação social foram construídos nas periferias das cidades e o grande tempo de deslocamento será perdido pelas classes populares nos trens de periferia, no chamado *Boulot-Metro-Dodo*⁴. A política habitacional brasileira do BNH, a partir de 1964, também privilegiou a periferização da habitação popular, com a construção de empreendimentos em áreas longe dos centros das cidades, onde estavam concentrados os empregos e os serviços. O programa Minha Casa Minha Vida não abandonou este modelo. É claro que não subestimamos o papel do preço da terra nos contextos francês e brasileiro, mas queremos aqui destacar que o pensamento funcionalista ajudou a legitimar esse processo. Hoje, convivemos com os condomínios fechados (mesmo para a classe média e em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida), naturalizado a separação da função habitar das outras funções urbanas;

b. cidades construídas para o carro: a cidade idealizada por Le Corbusier era a cidade da máquina. O automóvel foi o transporte privilegiado, e a cidade ocidental foi construída para o carro; toda a infraestrutura urbana centra-se na rua, na avenida, na autoestrada urbana. A partir dessa infraestrutura, os demais objetos urbanos são pensados. É evidente que não foi apenas o pensamento corbusiano que concorreu para isto: nos Estados Unidos, por exemplo, empresas fabricantes de carros, de pneus e ligadas à produção de petróleo chegaram a comprar companhias de bondes urbanos para fechá-las (caso de Los Angeles), destruindo ou dificultando a possibilidade de transporte público em algumas cidades. No Brasil, sabemos da opção pela indústria automobilística do governo Juscelino Kubitschek, sem esquecer a isenção de IPI do Governo Lula na comercialização

4 Boulot é forma popular de se referenciar ao trabalho e “faire dodo” significa dormir. Portanto, a expressão significa fazer o movimento pendular Trabalho-Casa utilizando-se do Metrô.

de automóveis. Os problemas da mobilidade urbana que nossas cidades enfrentam hoje são, em grande parte, resultantes de um passivo de um século de investimento no transporte individual, criando cidades para os carros que se multiplicaram e exigem cada vez mais espaço e infraestrutura;

c. cidades segregadas: a naturalização da separação das funções urbanas defendida pelo funcionalismo levou não apenas à segregação residencial, mas igualmente à segregação do consumo, de espaços para o tempo livre e até da vida escolar. O conceito de segregação não é unânime entre os autores que estudam o assunto. Para Lojkin, é possível distinguir três sortes de segregação socioespacial:

1. Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia [...].
2. Uma separação entre zonas de moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.
3. Um esfacelamento generalizado das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zona de escritório; zona industrial; zona de moradia (1981, p. 189).

Não obstante a importância do papel do preço do solo no processo de segregação socioespacial, não é negligenciável o papel do pensamento modernista na cultura de uso do espaço urbano. O Estado, com seu corpo técnico especializado, desenvolve políticas públicas, planos diretores, leis urbanísticas que refletem o pensamento urbanístico hegemônico; no Brasil, ainda é o pensamento funcionalista que dita as regras na legislação de uso do solo urbano, onde a separação das funções aparece com força preponderante, embora hoje mais flexível. Isso se reflete na localização das residências em locais diferentes de outras

funções (segregação funcional); no uso desses espaços segundo as diferentes classes sociais (segregação socioespacial); e na combinação das duas formas de segregação: se mora longe do trabalho e de classes sociais diferentes; se consome em locais exclusivos de consumo (*shoppings centers*) longe do consumo de outras classes; e assim por diante;

d. cidades que empobreceram os espaços públicos: para Le Corbusier, era necessário “matar a rua corredor”, lugar, para ele, de encontros inesperados e indesejáveis, do barulho. O lugar não construído para Le Corbusier deveria ser apenas um lugar de passagem ou um lugar que serviria para separar as funções urbanas. O resultado foi que a cidade modernista esvaziou o espaço público em seu conteúdo, como lugar de encontros, de sociabilidade.

Por princípio, para Le Corbusier, a rua precisaria ser evitada. Aliado a isso, a questão da insegurança no Brasil (real e imaginada) contribuiu para o esvaziamento dos espaços públicos. Esse esvaziamento contribui e é o resultado para o que alguns autores chamam de “Agorafobia”:

Na paranoia da segurança há uma colonização de nosso imaginário que se rende à inexorabilidade do fechamento, do distanciamento daquele que não mais reconheço como meu semelhante. A privatização do espaço público esvazia o que de político há nele – o espaço aberto para as discussões – a pólis (VILHENA, 2003, p. 15).

Consumidora de espaço, de tempo, segregada, destinada ao automóvel e esvaziada em seu conteúdo de sociabilidade são algumas características da cidade resultante do pensamento modernista. No próximo item, veremos como Henri Lefebvre, em 1968, reagiu a isso.

O CONCEITO DE DIREITO À CIDADE E A POSSIBILIDADE DE PRODUZIR UMA CIDADE DIFERENTE

Quando em 1968, Henri Lefebvre publicou seu livro *O Direito à Cidade*, a França tinha praticamente resolvido seu problema de déficit habitacional que atingiu cerca de dois milhões de unidades logo após a segunda guerra. Ela conseguiu isto com a construção em larga escala, de forma padronizada e na periferia das grandes cidades, principalmente Paris. No geral, a problemática da moradia tinha sido tratada com eficiência. O sistema produtivo tinha conseguido oferecer os meios técnicos que permitiram atender as várias carências de moradia. E o poder público tinha se organizado e se estruturado para cumprir, o melhor possível, esta função.

No entanto, Henri Lefebvre demonstra os limites da reflexão centrada, antes de tudo, na questão da moradia; o autor constata que a resolução do problema de “*logement*” não garantia o direito à sociabilidade, possibilitado pelo espaço urbano, pois para ele “habitar era participar de uma vida social, de uma comunidade, aldeia ou cidade. A vida urbana detinha, ente outras, essa qualidade, esse atributo. Ela deixava habitar, permitia que os cidadãos-cidadãos habitassem” (LEFEBVRE, 1968, p. 18).

O agir sobre a cidade tinha se tornado um assunto de especialistas. A prática urbanística mostrava uma face funcionalista, exacerbando a dimensão espacial (num sentido estrito) em detrimento da complexidade. A cidade deixava de ser uma rica construção misturando homens, história e lugares, o que até então tinha sido o resultado de ações e decisões mais ou menos conscientes. O quadro de vida dos habitantes da cidade tinha sido colocado nas mãos de urbanistas, transformando, assim, os habitantes em simples usuários. Estes tinham perdido em expressão e influência sobre a forma da cidade futura, pois tinham sido substituídos por um processo decisório altamente tecnocrático.

A vida urbana teria sido prejudicada por uma geração de ações urbanísticas de forma essencialmente quantitativa, avaliadas em função do número de moradias disponibilizadas, em detrimento de lugares e construções mais comunitários (PINSON, 1997). Então, frente à enorme capacidade do poder público em atuar na cidade, se comparado a situações históricas anteriores, tornou-se imperioso para Henri Lefebvre reintroduzir a necessidade de uma participação popular.

Na sua mente, a cidade tem de contribuir para a qualidade de vida das populações, não só pelas espacialidades que ele oferece, mas, também, pelo fato dela ser fruto de um processo. É por meio de um modo mais espontâneo e direto, através da sua prática quotidiana do espaço ou mesmo de intervenções esporádicas sobre a materialidade urbana, que o habitante deve se envolver na confecção da obra. O termo “participação” continha, então, um sentido diferente daquele que hoje possui, notadamente nas políticas contemporâneas destinadas a democratizar o processo decisório e a ação.

Para Henri Lefebvre (1968), o direito à cidade deveria garantir aos moradores da cidade, entre outras coisas, a possibilidade de se apropriarem do espaço.

[o] objetivo desse tipo de possessão [isto é a apropriação] é precisamente de tornar própria alguma coisa, isto é, de adaptá-la a si e, assim, transformar essa coisa em um suporte de expressão de si. A apropriação é, desse modo, simultaneamente uma tomada do objeto e uma dinâmica de ação sobre o mundo material e social com uma intenção de construção do sujeito (SERFATY-GARZON, 2003, p. 27).

Assim, a crise do urbanismo funcionalista, resultante da crítica da segregação e da alienação imposta pela concepção abstrata do espaço urbano (LEFEBVRE, 1968), traduz-se por uma reivindicação da participação cidadã. As necessidades sociais da sociedade urbana estariam a

montante do planejamento das cidades e o planejamento social deveria substituir o planejamento econômico.

Assim,

[...] le droit à la ville se manifeste comme forme supérieure des droits: droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le droit à l'oeuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville (LEFEBVRE, 1968, p. 155)⁵.

Por fim, é preciso assinalar que o pensamento de Lefebvre comporta duas dimensões:

Para Lefebvre, o direito à cidade é fundado em uma dupla dimensão, por um lado é um clamor, uma necessidade, e por outro lado é um projeto utópico de cidade. Na primeira dimensão, estamos falando da necessidade de todos e de todas de reclamarem, de gritarem, de demandarem direitos fundamentais para a sua reprodução na cidade. Estamos falando de todos os direitos: à mobilidade, ao saneamento, à saúde, educação, à habitação, a falar, a viver, vestir, comer e etc. [...] e isso se reflete tanto nas disputas em torno da lei – como, por exemplo, o plano diretor – como também na luta pela apropriação, no sentido de garantir esses direitos fundamentais. No entanto, esta é apenas uma das dimensões do direito à cidade. Para Lefebvre, o direito à cidade diz respeito a poder criar uma cidade totalmente diferente desta, deixar de ser uma cidade produzida pelo capital e para o capital, e criar uma cidade que seja produzida para as pessoas. Do ponto de vista lefebvriano o direito à cidade

5 Tradução: “[...] o direito à cidade se manifesta como uma forma superior de direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito ao trabalho (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”.

é um ideário anticapitalista. Nesse sentido o direito à cidade jamais pode ser institucionalizado, jamais pode ser expresso em uma lei (SANTOS JUNIOR apud RODRIGUES, 2017, p.34-35).

PRINCÍPIOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA BOA CIDADE NO BRASIL

A seguir, apresentamos, de maneira prescritiva e não exaustiva, algumas medidas que julgamos importantes para a superação da cidade segregada, dispersa, consumidora de espaço e tempo e que pouco contribui para a sociabilidade e coesão social. A ordem não é hierárquica e cada uma delas deve ser vista de maneira coerente com o conceito de direito à cidade:

Recuperar os princípios da Reforma Urbana

O Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 e saudado com grande euforia por aqueles que lutam por uma maior justiça social no espaço urbano. No entanto, em muitos debates sobre políticas urbanas, principalmente durante o processo de elaboração de Planos Diretores nos mais diversos municípios do país, prevaleceram o formalismo da lei e os princípios da Reforma Urbana que deram origem ao capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988 e, por consequência da Lei 10.257, foram secundarizados. Entre esses princípios, destacamos a função social da propriedade urbana, que deveria prevalecer sobre o direito de propriedade, e destacamos igualmente a busca da justiça social na ocupação do solo urbano que deveria ser alcançada por meio de uma melhor redistribuição de recursos gerados com a valorização da terra urbana e da construção civil. Sem o resgate desses princípios, o Estatuto da Cidade perde sua força e coerência;

Garantir o direito à cidade concebido como direito a direitos

A cidade brasileira caracteriza-se por modernização incompleta (Maricato) que condena uma parte considerável da população a viver ao largo de condições mínimas necessárias para uma vida digna: habitação precária ou mesmo ausência completa de moradia; ausência de saneamento ambiental, entendido como acesso à água potável, ao esgotamento sanitário, ao destino adequado dos resíduos sólidos e à drenagem urbana; acesso à educação e aos serviços de saúde; possibilidade de mobilidade no território urbano; possibilidade de acesso a espaços públicos de qualidade e ao lazer, entre outros. A cidade brasileira ainda se caracteriza por investimentos regressivos, quando partes da cidade já providas de infraestruturas e serviços recebem ainda mais investimentos em detrimento de áreas sem nenhum ou quase nenhum investimento. As políticas públicas precisam investir massivamente no desenvolvimento dos territórios carentes de modernização;

Garantir o direito à cidade como o direito a outro tipo de cidade

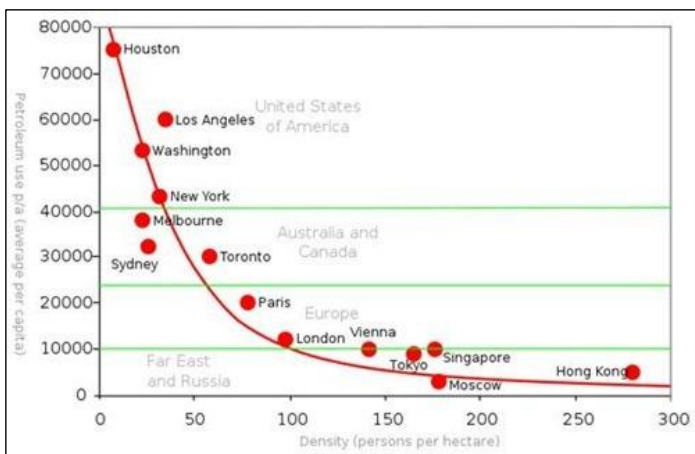
O direito à cidade não é apenas uma questão de modernização ou desenvolvimento para dispor a cidade de todos os serviços e infraestrutura. Numa segunda dimensão, a cidade deve ser concebida de outra forma; não da maneira como ela é concebida no modo de sistema capitalista, sujeita apenas aos imperativos econômicos. Ela precisa ser construída a partir das necessidades sociais, às quais deveriam estar subordinadas as necessidades econômicas. Nesse sentido, por exemplo, quando se discute a mobilidade urbana, dever-se-ia fazer prevalecer as necessidades de deslocamento das pessoas (para o trabalho, para a educação, para a saúde, para o lazer etc.) sobre a rentabilidade das linhas de ônibus; essa, a rentabilidade, deveria estar subordinada à capacidade

de pagar das pessoas e não a uma planilha de custos. O que, no caso do transporte público, para grande parte das pessoas, pode parecer ser um absurdo, é socialmente mais aceito na educação ou saúde pública. Nesses setores das políticas públicas, é o conjunto da sociedade que financia os serviços e não apenas o usuário que usa (e quando usa) o serviço. Esse princípio é um grande desafio para as cidades brasileiras, na medida em que o pensamento liberal ganha cada vez mais espaço. Na lógica do Direito à Cidade, os direitos fundamentais seriam providos a partir do princípio da necessidade social e não como um serviço a ser pago por quem pode fazê-lo; é uma cidade diferente que precisa ser construída sobre outras bases;

Combater a dispersão urbana

O Gráfico 1 mostra a relação entre a densidade da população de uma cidade (em número de pessoas por hectare) e o consumo *per capita* de combustível. Ele nos mostra que, quanto mais dispersa está a população no território, maior a necessidade do uso de transporte mecânico (na maioria das vezes, utilizando-se do automóvel). Por outro lado, quanto mais compacta é uma cidade, menor a necessidade de uso de transporte. Dessa forma, a mobilidade não tem apenas uma dimensão ligada ao transporte, mas igualmente uma dimensão ligada ao território. Cidades compactas podem até mesmo dispensar a necessidade de transporte para o cotidiano de seus habitantes. E isso não tem a ver com o tamanho da população: por vezes, cidades com uma pequena população apresentam muita necessidade de meios mecânicos de transporte, pois têm sua população dispersa no território, e cidades com uma população maior, mas mais compactas, podem prescindir do automóvel ou do transporte público, pois as distâncias são relativamente pequenas e podem ser vencidas a pé.

Gráfico 1 – Densidade populacional e consumo de combustível



Fonte: <https://transportacao.com/2014/06/07/22-luti-3-impactos-dos-usos-do-solo-nos-transportes/>. Acesso em: 14 mar. 2019.

As cidades norte-americanas, regra geral, apresentam uma ocupação dispersa e têm necessidade de grandes infraestruturas rodoviárias para o cotidiano de suas populações. Não obstante, existem exceções como Portland, capital do Oregon, que conseguiu amenizar seus problemas de mobilidade com medidas ligadas ao controle da dispersão urbana. No Brasil, essa dispersão é também presente, embora com causas diferentes; aqui, o preço da terra tem um papel fundamental no aumento da periferização das cidades, aliado ao baixo poder de controle urbano por parte das prefeituras. Dessa forma, nossas cidades ocupam um grande território, com bairros periféricos de baixa densidade, com a necessidade de implantação de uma rede maior infraestrutura urbana e de serviços, aumentando ainda mais as dificuldades de gestão urbana.

Faz-se necessário então rediscutir os parâmetros de determinação do perímetro urbano e aumentar a capacidade de controle de uso do solo de nossas prefeituras. É preciso, no entanto, que isso se torne uma premissa para as políticas públicas urbanas. O que vimos com o Programa

Minha Casa Minha Vida, por exemplo, foi exatamente o contrário, quando a dispersão urbana foi ratificada pela política habitacional.

Valorizar o espaço público

Sobarzo fala que os espaços públicos estão se transformando, mas questiona que tipo de espaço público está em transformação:

É fundamental ter presente que o espaço público atual é herdeiro da Modernidade e, como tal, assim como Caldeira (2000) ressalta, carrega os traços do ideal moderno⁶ da vida pública urbana : ruas abertas, circulação livre, encontros impessoais e anônimos, presença dos diferentes grupos sociais consumindo, observando-se, participando da política, divertindo-se etc. Segundo essa autora, os espaços públicos que estão sendo criados nas grandes metrópoles contemporâneas negam esse ideal e, ao contrário, assumem a desigualdade e a separação como valores estruturantes; entretanto, isso não significa a morte do espaço público, mas sim a transformação de um tipo de espaço para outro (2006, p. 94).

O que constatamos de forma crescente nas cidades brasileiras é um esvaziamento do conteúdo do ideal da modernidade (e não modernista) da república; do lugar público como construtor de sociabilidade e de respeito à alteridade. Sob a justificativa do combate à violência e do medo do desconhecido, estamos construindo cidades cada vez mais excludentes, espaços destinados aos iguais, da mesma classe social. Os espaços utilizados pelas classes populares recebem cada vez menos investimentos ou, se recebem investimentos, é para que a transformação desses espaços leve à substituição dos antigos usuários.

6 Aqui, é preciso diferenciar ideal moderno e urbanismo modernista. Para isso, conferir BERMANN, Marshal. Tudo que é solido desmancha no ar. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

O caso de uma praça em Florianópolis é emblemático: construída na década de 1960, num momento em que a urbanização ainda era pouco acentuada na área norte da parte mais urbanizada da cidade, a praça foi apropriada pela população (de baixa renda) que habitava os morros próximos para a prática do futebol. Já no século XXI, a praça Celso Ramos viu-se cercada de condomínios verticais de alto padrão; a população que ocupa tais condomínios sentiu-se então incomodada, de certa forma, pelo uso da praça por uma população que não faz parte de sua classe social. A praça passou, então, por uma reforma paisagística que impede a prática do futebol, o motivo que atraía os adolescentes e jovens dos morros do entorno. O objetivo da renovação da praça foi atingido.

A cidade brasileira tem produzido cada vez mais espaços que se distanciam de espaços verdadeiramente públicos: *shoppings centers*, praças internas de condomínios fechados, áreas de alimentação de centros empresariais etc. Esses espaços não garantem a construção da sociabilidade necessária para uma cidade verdadeiramente democrática.

Por outro lado, o poder público parece abdicar de sua função de construir esses espaços verdadeiramente públicos; por vezes, delega mesmo a gestão de parques e praças a empresas privadas;

Combater os espaços segregados

A rejeição dos espaços públicos por parte da elite e classe média brasileira é acompanhada de uma autosegregação na busca de lugares de vida cada vez mais homogêneos e separados da cidade. Isso acontece do ponto de vista residencial, do consumo (onde os *shoppings centers* ocupam um lugar central), do lazer, da educação e mesmo do exercício do trabalho. Se essa autosegregação pode ser tomada como um princípio de liberdade individual, o poder público, no entanto, não pode incentivá-la. A não ser que ele acredite que essa separação possa ser boa para cidade, o que parece ser verdadeiro para muitos de nossos gestores. Entretanto, a constatação é que muitas das sociedades tomadas como modelos

para a elite brasileira combatem essa fragmentação urbana. No Canadá, por exemplo, é proibido o cercamento de loteamentos. Atualmente, na França, mesmo os loteamentos são evitados e se busca, em nome da ecologia, adensar os loteamentos existentes e criar mistura de usos, de modo a torná-los menos dependentes de deslocamentos diários de seus habitantes.

No entanto, parece haver no contexto brasileiro uma aceitação e mesmo uma valorização dos condomínios fechados e dos *shoppings centers*. Qual a repercussão que isso tem sobre os centros das cidades e na transformação dos bairros tradicionais? São inúmeros os estudos que mostram uma relação direta entre a prática da autossegregação e o esvaziamento das áreas públicas⁷;

Favorecer a mobilidade privilegiando a escala humana e recuperar a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Há uma distância entre as políticas urbanas da maioria das municipalidades brasileiras e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, aprovada desde 2012. Essa apresenta as seguintes diretrizes em seu artigo 6º:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;

7 Ver, por exemplo: CALDEIRA, Teresa P. do Rio. Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp. 2000.

IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;

V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e

VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.

Essas diretrizes, com destaque para a priorização dos modais não motorizados e dos serviços de transporte público coletivo, para a intermodalidade e o respeito ao meio ambiente, contrastam com as ações das prefeituras que dão atenção especial às infraestruturas viárias destinadas aos automóveis e à falta de medidas para favorecer o pedestrianismo.

Planejar a partir do transporte Público

Ligada à questão anterior está a dissociação frequente do planejamento urbano, sobretudo os planos diretores, do transporte coletivo. Os municípios de São Paulo e de Curitiba são boas exceções. Mas cidades como Florianópolis estão longe da compreensão da necessidade de subordinar o crescimento e o desenvolvimento urbano às redes de transporte coletivo: polos geradores de tráfego são criados sem a respectiva criação de transporte coletivo, como é o caso do novo terminal de passageiros do aeroporto internacional; infraestruturas viárias são construídas sem reservar vias exclusivas para os ônibus, como os diversos viadutos construídos na cidade nas últimas décadas etc.

Favorecer a participação

Um dos pilares do Movimento pela Reforma Urbana no Brasil foi a construção de elementos institucionais para a participação da população no desenvolvimento e a gestão de políticas públicas urbanas, de modo a dar voz a uma parte da população historicamente isolada do processo de tomada de decisões sobre a cidade. A partir do capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988, começou a se desenhar uma nova institucionalização no Brasil. Seguiu-se, após a aprovação da constituição, uma série de eventos importantes, como a aprovação da Lei 10.257 (Estatuto da Cidade), a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, a realização das Conferências das Cidades etc. O objetivo foi o de diminuir tanto a tecnocracia presente no interior dos órgãos de planejamento estatais quanto à força das elites econômicas locais na definição das políticas e investimentos estatais na cidade.

Nossas pesquisas (PEREIRA, 2015) mostram que é necessária vontade política para promover a participação com qualidade, o que não encontramos em muitas municipalidades no desenvolvimento de políticas públicas urbanas. A participação tem o mérito de evidenciar conflitos não manifestos em processos tecnocráticos; ela fortalece territorialidades construídas a partir de uma cultura ou da densidade participativa de certas comunidades, aumentando as horizontalidades, nos termos de Santos (2005).

O outro lado da moeda reside no fato de que, quando as comunidades não exercem uma territorialidade mínima, a territorialidade do capital, em especial do capital imobiliário, é claramente estabelecida e o espaço urbano, por sua parte, passa a ser visto não como espaço de vida, mas como *locus* de investimento do capital excedente.

No entanto, a questão da participação em Lefebvre (2001) ultrapassa os limites da democracia participativa; ela reivindica o próprio fazer cotidiano da cidade. Para o autor, o direito à cidade deveria, entre outras coisas, garantir a possibilidade de os moradores urbanos apropriarem-se

do espaço. Aqui, a apropriação não se trata de uma referência à propriedade ou, ainda, à posse de terras ou imóveis na cidade. Trata-se, antes, da vontade de ver o conjunto dos cidadãos capazes de fazer da cidade seu próprio lugar. Lefebvre (2001) externa, em seu livro, o desejo de que a nova cidade seja a imagem de seus moradores, um suporte da expressão do próprio habitar.

Integrar projeto arquitetônico à cidade e democratizar o acesso à boa arquitetura e à engenharia

O individualismo, as justificativas ligadas à insegurança e o projeto arquitetônico tomado de forma desvinculada da vida urbana criam formas urbanas que dificultam a urbanidade e a sociabilidade: muros, guaritas, pavimentos dedicados a garagens nos andares próximo à rua, desconsideração aos imóveis de entorno etc. fazem parte de nossa paisagem urbana.

Por outro lado, grande parte da população brasileira está alijada de projetos de arquitetura e de engenharia. Numa pesquisa realizada em 2015 pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e pelo Instituto Datafolha, aponta-se que a maioria das reformas ou construções particulares no Brasil é feita sem a assistência de um profissional especializado: a partir de uma amostra, a pesquisa constatou que 54% da população economicamente ativa já construíram ou reformaram imóvel residencial ou comercial. Desse grupo, 85,40% fizeram o serviço por conta própria ou com pedreiros e mestres de obras, amigos e parentes. Apenas 14,60% contrataram arquitetos ou engenheiros (CAU/Datafolha, 2015). Em grande parte, isso é devido à falta de capacidade de pagar pelo serviço, o que pode ser minimizado pela aplicação da Lei 11.888/2008, que, segundo seu artigo 1º “[...] assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal”. Resta, no entanto, o desafio de colocá-la em prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades brasileiras precisam de políticas públicas para resolver seus problemas, no entanto isso não basta. Em muitos casos (eu ousaria dizer, na maioria), é preciso mudar as bases dessas políticas, hoje ainda ligadas a um pensamento fortemente questionado. O planejamento urbano não é uma técnica que apresenta uma única solução para cada problema urbano; há possibilidades de escolhas. No entanto, o urbanismo funcionalista tem se apresentado há um século como um urbanismo do pensamento único, um urbanismo de referencial forte (CHALAS, 2008), que procura se impor como única possibilidade possível. Esse tipo de pensamento contribui(u) fortemente (há outros fatores) para o estado atual de espaços urbanos dispersos, segregados, desprovidos de sociabilidades, funcionalizados, reservados ao transporte individual e todas as características que descrevemos anteriormente.

Por outro lado, reagir ao pensamento funcionalista não significa importar ideias igualmente criadas em outras realidades. Cada município precisa conhecer seu próprio território de maneira aprofundada, e tal conhecimento precisa ser construído tecnicamente, mas de maneira compartilhada com múltiplos campos do conhecimento, inclusive o popular. Do debate coletivo deverá nascer o projeto de cidade e de sociedade que queremos construir, de forma que, mais do que uma peça técnica, ele seja um sonho socialmente compensado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 12.587*, de 3 de janeiro de 2012.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001.

_____. *Lei nº 11.888*, de 24 de dezembro de 2008.

CAU/BR. *Pesquisa inédita*: Percepções da sociedade sobre Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/pesquisa-caubr-datafolha-revela-visoes-da-sociedade-sobre-arquitetura-e-urbanismo/>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

CHALAS, Yves. O Urbanismo: pensamento fraco e pensamento prático. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil*: Conceitos, Diálogos e Práticas. Chapecó: Argos, 2008, pp. 19-42

CHOAY, Françoise. *L'urbanisme, utopies et réalités*. Une anthologie. Paris: Points, 2014. Encyclopédie Universalis. Disponível em: <<https://www.universalis.fr/>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

JACOBS, Jane. *The death and life of Great American Cities*. Nova Iorque: Random House, 1961.

LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. São Paulo: EDUSP, 1993.

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

LOJIKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

PEREIRA, Elson. *A Alegoria da Participação*. Florianópolis: Insular, 2015.

SERFATY-GARZON. L'appropriation. In: SEGAUD, M.; BRUN, J.; DRIANT, J. (Orgs.). *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*. Paris: Armand Colin, 2003. pp. 27-30. PINSON, D. *La monumentation du logement* : l'architecture des ZUP comme culture. Les annales de la recherche urbaine, 1997, pp 51-62.

RODRIGUES, Rute Imanishi. O direito à cidade na academia e nas ruas. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017, pp 34-39.

ROLNIK, Raquel. Direito à moradia ou salvação do setor?, *Folha de S. Paulo*, 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1403200909.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

_____. Nosso déficit não é de casas, é de cidade. *Raquel Rolnik*, 2012. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/11/06/nosso-deficit-nao-e-de-casas-e-de-cidade/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

SANTOS. Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: *OSAL: Observatório Social de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, ano 6, n. 16, jun. 2005.

SOBARZO, Oscar. *A produção do espaço público: da dominação à apropriação*. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 19, p. 93-111, 2006.

VILHENA, Junia. Da claustrofobia a agorafobia. Cidade, confinamento e subjetividade. *Revista do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Ed. UERJ, n. 9 2003, pp. 77-90