

UTOPIAS URBANAS E O DESAFIO DEMOCRÁTICO*

Carlos B. Vainer**

RESUMO

O reconhecimento de que a pobreza urbana cresce e se instaura no coração mesmo das metrópoles, a recente aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades, o crescimento dos movimentos dos sem-terra e de suas lutas, o Congresso das Cidades reunindo 2.500 delegados vindos de cerca de 3.500 municípios, tudo concorre para que se possa enfrentar uma discussão sistemática e aprofundada das causas de nossa miséria e desigualdade urbanas e, evidentemente, dos meios e caminhos para superá-las. Nessa discussão, será indispensável reconhecer as duas utopias que, hoje, inspiram e orientam os conceitos e projetos de cidade e, em conseqüência, as políticas e práticas de planejamento urbano: a utopia da cidade-empresa/mercadoria e a utopia da cidade democrática. Do embate entre estas duas utopias depende o futuro de nossas cidades.

Palavras-chave: cidade-empresa; planejamento urbano; cidade democrática; utopia urbana.

ABSTRACT

The acknowledgment that urban poverty is increasing, including in the heart of our metropolitan regions, the recent approval of the Statute of the City, the new Ministry of the Cities, the 2.500 delegates coming from about 3.500 municipalities who met in the Congress of the Cities, all these events create an ambiance which favours a systematic and in depth discussion of the causes of our urban inequalities and poverty, and the means to overcome this situation. This discussion should recognize the two utopias which in nowadays inspire and guide the concepts and projects of city, and consequently, urban policies and urban planning practices: the utopia of the city-corporation/commodity and the utopia of the democratic city. The result of the confrontation opposing these two utopias will decide the futur of our cities.

Key words: entrepreneurial city; urban planning; democratic city; urban utopia.

*Este texto retoma, com pequenas modificações, a palestra proferida na abertura da Conferência da Cidade de Curitiba, realizada em 15 de agosto de 2003. A conferência de Curitiba tem um caráter simbólico, pelo fato de ter sido convocada e organizada por entidades da sociedade civil, cujo esforço propiciou um debate que o governo municipal, pela omissão, pretendia esvaziar e, mesmo, inviabilizar.

**Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade de Paris I, Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: cvainer@gbl.com.br

1 INTRODUÇÃO

O debate acerca da cidade e de sua centralidade em qualquer projeto nacional digno deste nome vem progressivamente conquistando espaço graças à confluência de um certo número de eventos. De um lado, a redução da questão social à questão da pobreza e a conseqüente transformação da política social em políticas de combate – ou de “alívio”, como preferem muitos documentos do Banco Mundial – à pobreza acabaram contribuindo para chamar a atenção (enfim!) para o fato de que os pobres se distribuem democraticamente por todos os espaços do território nacional, inclusive as metrópoles do Sul e Sudeste do País, onde se amontoam nas favelas e periferias. De outro lado, na esteira do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, a intensificação e a generalização das invasões e o surgimento do Movimento dos Sem Teto repercutem de múltiplas formas e atualizam politicamente a questão urbana – ou, pelo menos, a questão habitacional. Some-se a isso a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades e será possível dar-se conta de que poucas vezes, no passado recente, promoveram-se condições tão favoráveis para uma discussão sistemática e aprofundada das causas de nossa miséria e desigualdade urbanas e, evidentemente, dos meios e caminhos para superá-las.

É nesse contexto que o recém-criado Ministério das Cidades toma a iniciativa de convocar a Conferência Nacional das Cidades. Trata-se de oportunidade rara para passar a limpo a cidade brasileira e favorecer a clarificação do embate entre os vários projetos de cidade que hoje se confrontam em nossa sociedade.

Que embate é esse? O que está em jogo? Que utopias urbanas sustentam as várias perspectivas e propostas em confronto?

O uso da palavra *utopia* é aqui proposital. É sabido que, de uns tempos para cá, esta palavra provoca reações e comentários irônicos por parte dos realistas, daqueles que proclamam a necessidade de “ter os pés no chão” e de abdicar de projetos transformadores. Parece que estamos sob a égide de um conformismo ou fatalismo sofisticados, cujos adeptos recomendam prudência e se contentam em “fazer aquilo que é possível”. Ora, sejamos claros: fazer o que é possível, quase sempre, é reproduzir o *status quo*, realimentar as mesmas e perversas dinâmicas e relações que dominam nossas cidades. Os realistas se recrutam – é compreensível – entre aqueles que, afinal, não têm muitas razões para propor e defender mudanças profundas.

O que se busca mostrar aqui é que todo e qualquer projeto de cidade está ancorado, inclusive aqueles mais conservadores, de maneira explícita ou implícita, em uma utopia. E aqui entende-se utopia como modelo, ideal de cidade. Nestes termos, pode-se dizer que a Conferência Nacional das Cidades e o processo de discussão em cada município e estado poderiam estar marcando a afirmação de uma nova utopia urbana.

É um lugar-comum afirmar que estamos vivendo ou atravessando um momento histórico. A recusa deste lugar-comum não nos deve impedir, porém, de reconhecer a utilidade de se construir uma perspectiva histórica acerca desse momento, isto é, de se produzir uma consciência histórica sobre o lugar e o significado de nossas palavras, nossos gestos, nossas lutas contemporâneas. Esse exercício de contextualização histórica poderá

nos ajudar a lutar de forma mais lúcida e, certamente, com mais ânimo. Quando tantos afirmam que a história acabou, isto é, que não há mais futuro mas apenas um presente que se prolonga e reproduz, tal e qual, para sempre, a perspectiva histórica parece ser indispensável antídoto à desesperança, à descrença e, por que não dizê-lo, ao cinismo e à capitulação.

2 AS UTOPIAS DOS ESPECIALISTAS

Quando se propõe que por trás de todo projeto urbano está presente, de uma maneira ou de outra, uma utopia, retoma-se um idéia proposta por Françoise Choay (1979). O que a perspectiva histórica nos informa acerca das utopias urbanas?

Uma primeira e fundamental utopia urbana foi o que se pode chamar de *utopia médica* ou *utopia higienista*. A cidade da Revolução Industrial, do final do século XVIII e início do século XIX, acumulando gente, aumentando densidades, trazendo ex-camponeses de toda parte, era uma cidade doente. Era um lugar perigoso, promíscuo, ameaçado por endemias e motins. A medicalização da cidade tratava de estabelecer uma ordem urbana que, simultaneamente, combatesse as doenças endêmicas, as pestes epidêmicas e, de outro lado, estabelecesse a disciplina da massa trabalhadora.

A cidade da utopia médica/higienista, como o nome sugere, tinha a liderá-la os médicos sanitaristas. No Brasil, o mais ilustre representante desta concepção é Oswaldo Cruz. Ou, melhor, a dupla Oswaldo Cruz e Pereira Passos, que fez a reforma urbana da capital da República, o Rio de Janeiro.

A utopia sanitarista cedeu lugar, progressivamente, a uma outra, que vem sendo conhecida como utopia modernista. À frente, agora, estão os arquitetos-urbanistas, inspirados no pensamento modernista, cuja expressão mais importante foi o francês Le Corbusier. A cidade é pensada, então, como lugar da produção e da reprodução. O fundamental é assegurar sua funcionalidade. Os homens e mulheres devem estar a serviço da cidade, que, por sua vez, deve estar a serviço da produtividade. O modelo, no fundo, é a própria oficina fabril, pautada pela racionalidade, pela funcionalidade. O Brasil ofereceu ao mundo o experimento mais perfeito e acabado dessa utopia, a saber, a cidade de Brasília. Nenhuma outra cidade no mundo realiza de modo tão pleno a utopia modernista da cidade racionalizada, funcional.

Essas duas utopias têm um elemento essencial em comum: elas são lideradas por um saber técnico – o médico-sanitarista, o engenheiro-arquiteto-urbanista. E isto nos autoriza a sugerir que ambos os modelos sejam colocados numa categoria única, comum: a cidade dos especialistas, dos técnicos.

A ditadura militar levou ao paroxismo a concepção técnica/tecnocrática do planejamento urbano. Os técnicos, os planejadores, detentores de conhecimento e saber especializados, seriam capazes de fazer diagnósticos e propor soluções adequadas. O pressuposto mais geral é de que esses técnicos, esses especialistas, estariam acima dos interesses particulares, seriam portadores do interesse comum, mesmo que os homens comuns não fossem ouvidos acerca de seus interesses.

A utopia tecnocrática, não é difícil entender, combinou e combina perfeitamente com um regime sob cuja égide o governo pretendeu substituir a sociedade como agente de construção da nacionalidade e da cidade, invocando, evidentemente, a própria sociedade. Poder-se-ia qualificar de centralista-tecnocrático-autoritário o modelo de planejamento cuja crise se anuncia com a crise do regime militar.

3 A CRISE DO MODELO TECNOCRÁTICO E O MODELO DA CIDADE-EMPRESA-MERCADORIA

A crise do modelo tecnocrático-centralista-autoritário de cidade é simultânea à ascensão dos movimentos urbanos, ao fortalecimento das organizações populares em praticamente todas as cidades brasileiras. Na Assembleia Nacional Constituinte, a emenda popular sobre reforma urbana foi a terceira em número de assinaturas recolhidas, comprovando a força dos movimentos urbanos que reivindicavam e lutavam por moradia, saneamento, transporte, urbanização.

Mas, ao lado de cada uma dessas lutas particulares, unificando-as, havia uma outra e mais fundamental luta: para retirar a cidade do controle dos especialistas, para acabar com o monopólio tecnocrático sobre a cidade. Em outras palavras, a luta para democratizar a cidade. Havia dois objetivos complementares: de um lado, a descentralização dos processos decisórios, até então concentrados no governo federal, e, de outro, a ampliação da esfera de participação dos cidadãos na definição dos destinos de suas cidades.

A abrangência e consistência do processo em marcha permite afirmar que emergia, então, com enorme força, uma nova utopia urbana: a utopia da cidade democrática.

Essa, contudo, não foi a única utopia que veio disputar o trono deixado vazio pela crise do modelo centralista-tecnocrático-autoritário. Ao lado da utopia democrática, pouco a pouco foi se apresentando e fortalecendo um novo modelo: o modelo da cidade-empresa, da cidade-mercadoria.

Cada vez mais passamos a ouvir falar, desde o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, que a cidade deve ser competitiva. Produtividade e competitividade tornaram-se as principais qualidades a serem buscadas pelas cidades.

Cidades competitivas, esta é a palavra de ordem lançada pelas agências multilaterais – Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento –, bem como pelos consultores internacionais.

Segue-se um trecho de documento do Banco Mundial, em que se sugere o que as cidades devem fazer:

- Competir pelo investimento de capital, tecnologia e capacidade empresarial;
- Competir para atrair novas indústrias e negócios;
- Ser competitivas nos preços e qualidades dos serviços;
- Competir para atrair mão-de-obra qualificada (WORLD COMPETITIVE CITIES CONGRESS, 1998, p.2 – **grifo do autor**).

As cidades passam a ser pensadas como empresas, num mercado internacional competitivo. As empresas competem no mercado... de cidades. Estamos, na verdade, em face de uma nova utopia: a utopia da cidade-empresa.

De acordo com essa nova utopia, fazendo a vez dos tecnocratas que dominaram o pensamento e o planejamento sobre a cidade, esta deve ser entregue a quem entende dos negócios. Pensada, representada como uma empresa, a cidade deve ser dirigida como uma empresa; conseqüentemente, devem ser chamados os empresários para dirigi-la.

Nessa direção, um encontro sobre cidades promovido pelo Banco Mundial em 1998 concluiu que o setor privado deve assumir a liderança na definição das estratégias urbanas (WORLD BANK, 1998, p.4). O raciocínio, como já se afirmou aqui, é simples e claro: se a cidade é um grande negócio, ela deve ser conduzida pelos que entendem de negócios.

Desse modo, ao longo dos anos 1990 iniciou-se um embate opondo as duas grandes utopias urbanas contemporâneas: a cidade democrática, conduzida pelos cidadãos, *versus* a cidade empresa, a cidade mercadoria, a cidade negócio, dirigida pelos empresários.

É do desenlace desse embate, do qual participamos todos, de maneira direta ou indireta, que dependerá o destino de nossas cidades nas próximas décadas.

4 DA CIDADE-EMPRESA À CIDADE PÁTRIA

É importante, neste ponto, deixar claro por que razão existe uma oposição tão profunda entre a utopia da cidade-empresa-mercadoria-negócio e a utopia da cidade democrática.

Ora, a cidade-empresa é uma cidade à busca de negócios. É uma cidade que está em competição com as demais cidades: com as cidades próximas, as cidades da região, as cidades de seu próprio país. Já deixou de ser original a cena protagonizada por prefeitos que oferecem todos os favores e subsídios para atrair empresas que, ao fim e ao cabo, não têm qualquer compromisso com o desenvolvimento real da cidade e que ao primeiro sinal de dificuldade fecham as portas e se vão; enfim, empresas que apenas vêm capturar os subsídios.

A cidade-empresa tem de ser conduzida como uma empresa. Ora, uma empresa não é lugar de democracia. Possui um comando claro: o detentor do capital. Seus trabalhadores não são contratados para discutir ou opinar sobre o que deve fazer uma empresa. São contratados para realizar aquilo que os detentores da empresa decidem. Ou alguém imagina os operários de uma fábrica de armas, ou da Coca-Cola, discutindo se não seria socialmente mais importante produzir livros ou alimentos, em vez de armas ou refrigerantes?

Se é verdade que a democracia moderna se inaugura com o desenvolvimento do capitalismo e da burguesia, não é menos verdade que essa democracia sempre funcionou – quando funcionou – somente até as portas das fábricas, dos bancos, das fazendas.

A cidade-empresa-mercadoria-negócio é, pois, necessariamente, uma cidade de onde deve ser banido todo conflito, toda discussão. A cidade deve estar unida para competir. E aqui deve-se entender que um outro e decisivo elemento dessa nova utopia

urbana é a total e absoluta unidade de todos os cidadãos: o chamado patriotismo de cidade deve se impor. O consenso deve se instalar, pois o debate e o conflito ameaçam a tão desejada competitividade urbana.

Os cidadãos são convocados a se unir em torno de um projeto único, unitário. Uma cidade dividida, dizem os apóstolos da competitividade, está condenada a ser derrotada na competição. Isto está dito com todas as letras em vários documentos. E isso está na prática de muitas cidades, que promovem enormes campanhas de marketing.

A pergunta que se faz é: como fazer com que cidades tão injustas e desiguais como as nossas se apresentem unidas em torno de um único e mesmo projeto? A suposição de que há apenas um único e legítimo projeto de cidade não significa, justamente, a negação da possibilidade do embate, do confronto de projetos?

Parece não haver dúvida a esse respeito. Por essa razão, pode-se afirmar que a utopia da cidade-empresa é indissociável de um projeto e de práticas autoritários.

5 A UTOPIA DA CIDADE CONFLITUOSA

A era que vivemos é marcada pelo embate entre duas utopias urbanas. De um lado tem-se a utopia da cidade-empresa, da cidade-mercadoria, da cidade-negócio. Com essa utopia afirma-se a cidade do marketing, a cidade consensual que repudia qualquer debate aberto e teme o conflito.

De outro, tem-se a utopia da cidade democrática. Em vez de dominada pelo mercado e pela mercadoria, é dirigida pela política. Nela, o conflito, em vez de ser temido, é desejado, pois é visto como elemento fundamental da transformação da cidade. Nela os cidadãos não são vistos nem como espectadores das realizações de um prefeito iluminado, nem como simples consumidores da mercadoria urbana. Seus habitantes são pensados como cidadãos em construção, que, ao se construírem, constroem também a cidade.

A cidade democrática não se opõe às demais cidades como adversárias a serem derrotadas numa luta sem quartel para ver quem oferece mais favores para atrair capitais e empresas. Ao contrário, ela aponta para um projeto nacional, e mesmo universal, de cidades e cidadãos solidários.

Estamos vivendo um momento histórico. Temos a possibilidade de estar sendo protagonistas de um momento da história de nossas cidades porque estamos tomando parte num processo em que a utopia da cidade democrática começa a se concretizar. Diferentemente do que reza a cartilha dos realistas, adversários de todas as utopias, fica claro que utopias podem e devem se realizar. Como disse um grande filósofo alemão, Cassirer, a força das utopias está em que elas movem transformações concretas.

É evidente que a utopia da cidade democrática não se realiza de maneira plena na contemporaneidade; mas ela é experimentada parcialmente. É este o significado dos orçamentos participativos, dos congressos de cidade, das experiências de cidades como Belém e Porto Alegre. É este também o significado, em certa medida revolucionário, da Conferência Nacional das Cidades, convocada pelo recém-nascido Ministério das Cidades.

Nas conferências municipais e estaduais, assim como no encontro nacional de Brasília, a utopia da cidade democrática se afirma e fortalece nessa guerra sem quartel que tem por objeto o conceito mesmo de cidade. Nessas experiências, apesar de todas as suas limitações, tem-se a experiência concreta da idéia, propalada a partir do Fórum Social Mundial, de que um outro mundo é possível, o que pode perfeitamente ser traduzido por: uma outra cidade é possível.

REFERÊNCIAS

CHOAY, Françoise. **Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

WORLD BANK. Transportation, Water, and Urban Development Department. **The urban dialogues: learning events summary notes**. [S.l.], 1998.

WORLD COMPETITIVE CITIES CONGRESS, 1998, Washington. **Executive summary document**. Washington: The World Bank, 1998.