

DESREGULAMENTAÇÃO, CONTRADIÇÕES ESPACIAIS E SUSTENTABILIDADE URBANA

Henri Acselrad*

RESUMO

O presente trabalho pretende discutir a natureza das relações que hoje poderiam explicar, ao mesmo tempo, a reconstrução simbólica da identidade das cidades, movimento que compreende a proposta de “cidades sustentáveis”, e os processos sociais e materiais – marcados fortemente pela desregulamentação e pelo redesenho da esfera política – que lhe estão subjacentes. O texto sugere que a “norma” buscada – ou seja, os preceitos de medida pelos quais se pretende apreciar o que é conforme à regra tendo por referência a média no jogo entre o normal e o patológico – integra um processo mais amplo de construção de um novo modo de regulação urbana, próprio às novas condições de vigência da “cidade-máquina de crescimento” e da “marginalidade avançada” através das quais tem-se espacializado a acumulação flexível.

Palavras-chave: sustentabilidade; política urbana; desregulamentação.

ABSTRACT

The present work aims at discussing relations that could explain the symbolic rebuilding of a city identity, the “sustainable city” movement and the subjacent social/material processes – highly influenced by the political deregulation and redesigning - simultaneously. The text suggests that the sought-norm – that’s to say, the measure precept through which we establish the rules based on a balance of what is either normal or pathologic – includes a new and wider urban regulation process. Such process is adequate for the “city-growth machine” and “increasing marginalization” new conditions responsible for the flexible accumulation spatiality.

Key words: sustainability; urban policy; deregulation.

*Economista, doutor em Economia pela Université Paris I - França. Professor-adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). e-mail: hacsel@uol.com.br

Artigo recebido para publicação em março/2005. Aceito para publicação em maio/2005.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas explodiram os discursos negativistas sobre a cidade: cidades em crise, sede de crime, violência, degradação paisagística e ambiental, decadência de infra-estruturas, carência habitacional, declínio do emprego formal, estrangulamento da mobilidade e poluição atmosférica. Disseminaram-se também, em paralelo, discursos sobre mudanças observáveis no quadro urbano – emergem novos modelos de política urbana, a cidade é vista como ator e ao mesmo tempo objeto de uma ação estratégica, de uma gestão de corte empresarial, voltada para a atração de investimentos numa competição interurbana que é pontuada pelas práticas simbólicas do marketing de cidades. O urbano ganha assim “um novo cenário de enunciação” (MICOUD, 1996): ante o que alguns entendem por crise identitária das cidades, são acionadas “tecnologias do espírito” voltadas para uma recomposição das subjetividades urbanas. A cidade é redescoberta como espaço de “ação dramática”¹, onde as *best practices* (as boas práticas, propugnadas pelas agências multilaterais) constituem um enredo para a mobilização apaixonada dos cidadãos (com os “indicadores de sustentabilidade urbana” servindo a orientar metaforicamente a marcação dos movimentos dos atores no palco deste drama). A identidade das cidades torna-se assim, cada vez mais, um instrumento de legitimação dos operadores políticos que pretendem resgatá-la não mais como circunscrita a seu tempo presente, mas como referente a um passado de glória e a um futuro radioso (LUSSAULT, 1997). Para alguns, estaria em curso “uma mudança na natureza da identidade simbólica das cidades, marcada pela competição crescente entre lugares e pela maior importância que a representação estaria assumindo em relação ao próprio objeto que representa” (PEIXOTO, 2000, p. 102). Dá-se assim, de forma questionável, um grau de autonomia à esfera simbólica que dificulta o entendimento de suas articulações com a esfera das práticas espaciais urbanas. Suporemos aqui, ao contrário, que entre o jogo das representações e a reconfiguração prática do próprio objeto não há uma hierarquia de importância. Tentaremos, antes, entender a natureza das relações que hoje podem explicar, ao mesmo tempo, o sentido da reconstrução simbólica da identidade das cidades – movimento este que compreende a própria proposta de “cidades sustentáveis” – e os processos sociais e materiais que lhe estão subjacentes.²

¹Recupera-se aqui expressão inaugurada por Patrick Geddes.

²O debate sobre sustentabilidade está marcado por uma diversidade muito grande de perspectivas de abordagem. Tal como aparece, em meio a uma questão ambiental construída progressivamente ao longo dos últimos trinta anos, a noção de sustentabilidade é uma inovação discursiva, certamente emprestada às ciências biológicas. Estas últimas, por sua vez, já a haviam formulado sob uma concepção fortemente economicista dos sistemas vivos, ou seja, à luz de uma analogia entre os processos biológicos e aqueles de determinadas economias, mais especificamente de economias produtoras de excedentes. Nesta perspectiva, a noção de “sustentabilidade” da Biologia pensou os sistemas vivos como compostos de um “capital/estoque” a reproduzir e de um “excedente/fluxo” de biomassa, passível de ser apropriado para fins úteis sem comprometer a massa de “capital” originário. Podemos observar toda uma trajetória desse conceito de uma para outra disciplina científica até o mesmo aparecer no final do século XX como uma noção relativamente corrente no debate público. Neste âmbito, tratar-se-á de uma construção discursiva que colocará em pauta os princípios éticos, políticos, utilitários e outros, que orientam a reprodução da base material da sociedade. Ao fazê-lo, essa noção, nos seus múltiplos conteúdos em discussão, pressupõe um processo de redistribuição de legitimidade entre as práticas de disposição da base material das sociedades. Em função do tipo de definição que prevaleça e se estabeleça como hegemônica, as práticas sociais serão divididas em mais ou menos sustentáveis, entre sustentáveis e insustentáveis; portanto, serão legitimadas ou deslegitimadas, retirando-se e atribuindo-se respectivamente legitimidade a essas diferentes formas de apropriação.

Na literatura especializada, encontramos dois tipos de tratamento da questão da sustentabilidade urbana: um tratamento normativo, empenhado em delinear o perfil da “cidade sustentável” a partir de princípios do que se entende por um urbanismo ambientalizado; e um tratamento analítico, que parte da problematização das condições sociopolíticas em que emerge o discurso sobre sustentabilidade aplicado às cidades. Procuraremos discutir no presente trabalho em que medida a “norma” buscada – nos termos de Ewald, os preceitos de medida “pelos quais se pretende apreciar o que é conforme à regra tendo por referência a média no jogo entre o normal e o patológico” (EWALD, 1993, p.81) – integra um processo mais amplo de construção de um novo modo de regulação urbana, próprio às novas condições de vigência da “cidade-máquina de crescimento” (ARANTES, 2000, p.27) e da “marginalidade avançada” (WACQUANT, 2001, p. 188-194) através das quais tem-se espacializado a acumulação flexível.

2 A CIDADE DOS PROCESSOS SOCIAIS CONCRETOS

As cidades experimentam nas últimas duas décadas um processo de “abertura dos lugares a relações abertas” (HEALEY, 1997, p.85), no que diz respeito a padrões flexibilizados de trabalho, de transferência de pagamentos, de formas tecnológicas e comunicativas. Nas metrópoles situam-se os movimentos de rearranjo das atividades produtivas decompostas pela superação do fordismo e pela desterritorialização/desindustrialização de corte neoliberal (VELTZ, 1997). A cidade é o lugar de saída e regulação pela mobilidade. Uma economia da velocidade e da incerteza justifica dinâmicas empresariais flexíveis que tendem a provocar efeitos desestruturantes sobre capacidades instaladas e fixas. O próprio urbanismo tende a ser concebido *just-in-time*, comandado em grande parte pela lógica do mercado imobiliário (VELTZ, 1997). As condições de reprodução do capital são menos coordenadas pelo Estado central e os poderes locais atribuem a si um papel mais pró-ativo nas estratégias de desenvolvimento. Os processos econômicos catalisados pelo chamado “empreendedorismo urbano”, por sua vez, passam a subordinar as políticas sociais, assegurando um fornecimento fragmentado e desigual dos bens de consumo coletivo, tendo por base os critérios renovados de desempenho econômico. Instaura-se então o que Harvey chamou de “reversão competitiva”, em que não mais o capital busca vantagens locacionais, mas as localidades é que competem entre si, oferecendo vantagens locacionais para atrair os capitais (HARVEY, 1995). A chamada “governança urbana” institui uma multiplicidade de pólos de iniciativa e decisão, envolvendo atores não-governamentais, semipúblicos e privados. Uma tal “flexibilização” institucional veio favorecer fortemente os segmentos empresariais, através dos mecanismos de negociação das normas urbanísticas, liberação do controle do uso do solo, renúncia fiscal e subsídio ao investimento privado, mediante a oferta de infra-estrutura, terrenos, formação de mão-de-obra etc. (SILVA, 2001).

A ênfase na inovação econômica e na competição interurbana, assim como a subordinação dos programas sociais às prioridades da eficiência, acentuaram as divisões na sociedade, apontando, no longo prazo, para eventuais dificuldades na própria estabilização econômica. As novas formas institucionais passaram a requerer conexões entre as distintas dimensões das políticas locais, bem como articulação entre as diferentes

agências públicas, semipúblicas, privadas e não-governamentais (MAYER, 1994). Em ausência de barreiras à deslocalização dos capitais, os capitais privados ficaram livres para chantagear o Estado com o fantasma das crises locais (em analogia com a explicação fornecida por Kalecki (1983) para a oposição empresarial às políticas de emprego no pós-guerra), exigindo a “flexibilização” das normas ambientais e urbanísticas. Este novo cenário, que coloca em pauta, nas cidades, uma tensão entre “o espaço dos fluxos” e “o espaço das permanências” (CASTELLS, 1989), pode ser lido como expressão de uma nova correlação de forças que opõe no espaço urbano os atores mais móveis – as grandes corporações – aos atores menos móveis – poderes locais, sindicatos e organizações populares (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 1999). Este novo quadro, que soma a perda de mecanismos de coordenação aos ganhos de mobilidade de atores empresariais fortalecidos, põe em evidência grandes dificuldades na gestão dos conflitos locais urbanos, apontando inclusive, segundo alguns, para riscos de desintegração social no longo prazo (MAYER, 1994). Temos aqui por hipótese que esses conflitos refletem as contradições deste novo modo de regulação das cidades em gestação, ou deste modo de inserção das cidades em uma regulação que é própria ao capitalismo em sua fase flexível.

3 A CIDADE DAS REPRESENTAÇÕES

O meio ambiente é uma temática unificadora que aponta para uma mudança de direção do planejamento urbano no contexto de uma ordem social fragmentada. A instabilidade da sociabilidade urbana contemporânea e os cenários da crise ecológica convergem. Uma Ecologia do Risco tenta reconstituir o que se sente desaparecer – espécies, tribos, fontes de energia. O planejamento urbano ambientalizado procura ressignificar o espaço com gestos confortadores de segurança e controle, dando visibilidade à natureza nas cidades e exorcizando os medos da destruição ecológica e da instabilização da ordem social (BRAND, 1999). Esta ambientalização do planejamento urbano coincide, por certo, com o desmonte das políticas públicas destinadas a conter as desigualdades socioespaciais. A idéia de meio ambiente tende, neste contexto, a absorver os sentidos da noção de bem-estar nas cidades. O ambiente evocado pelo discurso planificador busca reconstruir a unidade das cidades, sua coesão social e sua governabilidade política frente ao desmonte das instituições e propósitos do Estado regulador, frente às tendências à privatização da vida e à fragmentação do tecido social. Em paralelo, portanto, à desmontagem do setor público e às privatizações, a temática da sustentabilidade tem sido evocada, com freqüência, de modo a fazer transitar as expectativas de bem-estar dos âmbitos da habitação, da saúde e direitos sociais, fortemente marcados pelo acesso socialmente desigual, para uma noção de meio ambiente construída como una e comum a todos.

O meio ambiente, vestido desta roupagem universalista, convém, por certo, aos propósitos de pré-construção de um consenso social destinado a reconstituir o sentido de comunidade, solidariedade e interesse comum em um mundo socialmente fragmentado, buscando acomodar as diferenças em uma nova totalidade interdependente. No planejamento urbano, este tipo de referência ao meio ambiente tem assim atribuído legitimidade a instâncias políticas contestadas, mediando contatos entre diferentes grupos

e culturas urbanas, valorizando espaços compartilhados de consumo de natureza, focalizando espaços de fluxos como rios, corredores arbóreos e *waterfronts*, todos eles convertidos em lugares atrativos da cidade por intermédio de trabalhos paisagísticos e pela concentração de eventos culturais que para aí ocorrem (BRAND, 2001). Conforme observa Healey (1997), as cidades que se pretendem sustentáveis investem no estabelecimento de conexões, através de dinâmicas de comunicação e cooperação, buscando integrar, no espaço, sociedade e ecossistemas, e, no tempo, presente e futuro. Esta também é a percepção de Emelianoff (1995), para quem o discurso das cidades candidatas à “sustentabilidade” tem em comum uma lógica de inclusão numa continuidade espacial e temporal: inclusão das periferias (pela descentralização), da memória (pela reciclagem) e de atores sociais (pela interação) – incluindo não vivos e gerações ausentes. Inclusão da cidade no ecossistema global e do ecossistema local na cidade; inclusão da cidade no patrimônio das gerações futuras e do patrimônio local nas cidades; inclusão da democracia participativa na cidade e da cidade na “democracia planetária”.

A intenção de produzir continuidades é visível também entre os atores da enunciação da sustentabilidade urbana no Brasil, quando estes destacam objetivos de “retroalimentação” próprios a uma “sociedade de fluxos cíclicos” (PESCI, 2004), manifestam a vontade de estabelecer “interações e interfaces positivas”, de “abrir portas e criar corredores de ar ou de fauna” (PESCI, 2000), construindo cidades “cada vez mais conectadas”, com “um padrão que liga todas as coisas, com relações de pertinência e permanência”, que “expandam sinergias” através de “estratégias cooperativas” (SILVA, 2004, p.98). A inclusão das periferias via descentralização, da memória via restauração e dos atores sociais via interação constituem, assim, procedimentos discursivos de expansão simbólica da base de legitimação das políticas urbanas. A busca de um consenso urbano de tal forma ampliado espacial e temporalmente, legitimado nos propósitos do equilíbrio biosférico e da justiça intergeracional, explica-se, por certo, pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos de globalização e acumulação flexível.

Portanto, se o recurso à noção de sustentabilidade urbana parece integrar crescentemente uma norma do planejamento aplicado a cidades fortemente divididas, o caráter simbólico das ações associadas a tal noção – seja pela representação retórica de um meio ambiente uno e consensual, seja pelo sentido que se queira imprimir às operações materiais “de conexão” empreendidas em seu nome –, tais como corredores arbóreos, fluxos aquáticos e outros ícones materiais da integração social, não impor-se-á, porém, como suficiente para dar estabilidade aos mecanismos da reprodução urbana. A noção de sustentabilidade parecerá constituir, assim, apenas parte de um esforço mais amplo de configurar um novo modo de regulação urbana capaz de integrar duravelmente na dinâmica reprodutiva a própria desigualdade constitutiva das cidades em que convivem a marginalidade avançada e o rentismo urbano.³ Trata-se, desse modo, para caracterizar a reconfiguração dos processos de regulação nas cidades, de avançar na investigação do modo como, através da crise urbana, vem-se reproduzindo a cidade compatível com a acumulação flexível.

³Loic Wacquant chama de “marginalidade avançada” ao processo de produção de contingentes sociais não integrados em contextos em que o trabalho assalariado é fonte de exclusão e não mais de inserção, há desconexão funcional proveniente de tendências macroeconômicas através das quais o crescimento pode não gerar emprego, há fixação e

4 CONTRADIÇÕES ESPACIAIS E SUSTENTABILIDADE URBANA

Na conceituação de Alain Lipietz, modo de regulação é o conjunto de normas, incorporadas ou explícitas, de instituições, mecanismos de compensação e dispositivos de informação (tais como normas de formação de salários, modalidades de concorrência entre as empresas e mecanismos de criação de moeda e crédito) que ajustam permanentemente as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação (LIPIETZ; LEBORGNE, 1988). No fordismo, a aliança entre grande corporação, Estado e sindicatos fez das cidades o espaço de realização da produção em massa de automóveis e imóveis cujo mercado foi dinamizado pelas normas de consumo através das quais os salários, via negociação coletiva, incorporavam de forma razoavelmente antecipada parte dos ganhos de produtividade. A cidade da regulação dita fordista foi fortemente marcada por sua compatibilidade com a produção automobilística e com a produção capitalista de moradias.

Nas condições emergentes de um regime de acumulação dito flexível, um novo modo de regulação urbana estaria sendo gestado pela fusão entre as políticas de lugar e as políticas de produção, fusão esta compatível com os elevados níveis de mobilidade dos capitais promovidos por um Estado – por alguns dito schumpeteriano (JESSOP, 2003), em oposição ao anterior estado keynesiano – que integra as dinâmicas da competição internacional, apoiando inovações sociotécnicas que operam em economias abertas. A literatura que se tem debruçado na identificação dos traços do que seria este novo modo de regulação⁴ assinala que: 1) as condições de reprodução do capital são menos coordenadas pelo Estado central e os poderes locais assumem papel pró-ativo nas estratégias de desenvolvimento econômico. A cidade é aí o elo entre a economia local e os fluxos globais, passando a ser assim objeto das pressões competitivas internacionais. As cidades afirmam-se como máquinas de crescimento promotoras da competitividade internacional. Instaura-se conseqüentemente uma competição interurbana pela exploração das vantagens competitivas específicas e pela “reversão competitiva” – redução de custos, subsídios, atração de empresas que buscam recursos humanos qualificados, maior e mais eficiente infra-estrutura econômica, proximidade com centros produtores de tecnologia e mercados consumidores de mais alta renda, oferta de vantagens fiscais, fundiárias, sociopolíticas e ambientais, com os constrangimentos externos favorecendo a adoção do *dumping* socioecológico; 2) desenvolve-se uma competição interurbana pela oferta de possibilidades de consumo de lugar, pela atração de turistas e de projetos/eventos culturais; 3) desenvolve-se competição interurbana pela capacidade de controlar funções de comando financeiro e comunicacional; 4) os processos econômicos passam a subordinar as políticas

estigmatização territoriais, há dissolução de lugares de identificação, perda do interior como espaço de retaguarda para os excluídos da cidade e fragmentação simbólica e social via desproletarização e enfraquecimento dos repertórios de representação coletiva (WACQUANT, 2001, p.188-194). O rentismo urbano exprimiria, por sua vez, os interesses das coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e voltadas à *gentrificação* estratégica de áreas urbanas marcadas pela desindustrialização e o desinvestimento explorando o arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, valorizando “culturalmente” espaços de onde os moradores de menor renda serão excluídos (ARANTES, 2000, p. 28-29).

⁴Vide autores como Mayer (1994), Harvey (1995) e Jessop (2003), entre outros.

sociais e de emprego. As políticas sociais são desmanteladas e substituídas por um “empreendedorismo urbano” de cujo sucesso dependem o emprego e a renda, ficando os problemas da marginalização social na dependência das iniciativas das próprias organizações da sociedade; 5) as novas condições de governo dos processos urbanos passam a envolver também atores não-governamentais, privados e semipúblicos. A coordenação dos diferentes campos de política urbana pressupõe a instauração de novos sistemas de barganha, aparecendo as “parcerias” como mecanismos de apoio aos mercados em substituição a políticas preexistentes de ordenamento dos mercados.

Em contexto de acumulação flexível, a intensificação e variabilidade temporal do uso de recursos ambientais ameaça a estabilidade do “metabolismo urbano”. Conforme sublinha Veltz, a metrópole acelera a divisão do trabalho e a diversificação contínua dos bens e serviços, constituindo-se em lugar privilegiado do redesenvolvimento de sistemas produtivos doravante ultradecompostos. A economia da velocidade e da incerteza, associada a uma demanda cada vez menos previsível, destrói e recria em permanência o território social. Dadas as altas taxas de juros que tornam o peso fundiário das operações muito elevado, o urbanismo *just-in-time* de mercado – aquele protagonizado pelas próprias empresas – tende a ser cada vez menos regulamentar e cada vez mais comandado pelas lógicas do capital imobiliário (VELTZ, 1997, p.391). Tudo que diz respeito ao ordenamento espacial regulamentar da cidade, inclusive suas dimensões ecológicas, se esvai em ausência de forças de coordenação, que são eventualmente substituídas pela auto-organização da “governança corporativa”, da parceria privado-privado, ou seja, em parte crescente, pelos próprios capitais em competição.

Esta nova regulação urbana compatível com a acumulação flexível movida pela alta mobilidade espacial do capital atualiza assim a cidade como “máquina de crescimento” (ARANTES, 2000, p.27), pela qual coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária conformam políticas urbanas, dando livre curso ao propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza. A construção de um senso comum econômico promissor de empregos torna-se a peça-chave de uma situação de mobilização competitiva permanente para a batalha de soma zero das cidades concorrentes. A operação destes mecanismos implica uma transferência de riqueza e chances de vida do público em geral para os grupos rentistas, tendo por corolário uma cidade desigual em que o “ambiente de negócios” destina amenidades para os partícipes da coalizão de crescimento e assigna os riscos sociais e ambientais para os pobres urbanos e trabalhadores menos organizados. A “cidade-máquina de crescimento” é pois uma cidade que impõe riscos aos mais fracos, constituindo também uma máquina de desorganizar os trabalhadores – desejosos de emprego a qualquer custo – e a sociedade em geral – carente dos recursos de investimento, fonte de receitas públicas.

A busca pela constituição dos novos modos de regulação urbana não se dá, porém, sem contradições. Em consonância com os imperativos de desregulação requeridos pela acumulação flexível, tem-se fragmentado o tecido institucional e social urbano, tanto numa fragmentação por baixo como numa fragmentação pelo alto. A fragmentação por baixo, sugere-nos Jaglin (1998), decorre de uma concepção comunitarista de solidariedade, que promove um parcelamento gestor dos bairros pobres, uma descontinuidade física das redes de ilhas selecionadas de atendimento, gerando

competição entre as comunidades e no interior das mesmas por recursos escassos. A fragmentação pelo alto, por sua vez, reúne todas as formas de dessolidarização entre áreas ricas e áreas pobres, de renúncia ao compartilhamento fiscal, tarifário e de redes de infra-estrutura, além das práticas de auto-segregação espacial, via condomínios fechados, gradeamento, segurança privada etc.

Trata-se, em suma, de mecanismos de enfraquecimento da coesão social, de desintegração das instituições portadoras de sentido coletivo, processos dos quais a violência urbana é apenas sintoma espetacular. É aí, no entanto, que residirá o fermento para o florescimento da ideologia da segurança e do tratamento penal da miséria. Ante as evidências da sociabilidade em crise, uma demanda por ordem ocupa o espaço da contestação crítica do Estado. A política urbana tende a ser substituída por uma polícia das cidades. Enquanto os poderes transnacionais dominam a economia mundial a partir das megacidades, confere-se ao Estado o papel de nelas exercer o controle social e policial sobre as populações marginalizadas (LUZI, 1996). Para pacificar o campo urbano, os projetos urbanísticos internalizam a variável segurança, procurando um ordenamento do meio que se volte para a prevenção da criminalidade nas zonas ditas “vulneráveis, sensíveis ou difíceis”, acolhendo uma parafernália de tecnologias de vigilância a serem aplicadas sobre as chamadas “populações de risco”. Para regular as tensões urbanas, procura-se então “normalizar aqueles que transgridem as normas de um sistema social que, precisamente, os impede de levar uma vida normal” (GARNIER, 1999, p.18). E para pacificar a democracia de mercado, ameaçada pelas próprias desregulações de mercado, fala-se insistentemente em reconstruir no plano local – nas comunidades – tudo o que o global vem destruindo em nível nacional, a saber, a “solidariedade” e a “cidadania”. A desigualdade de renda, o desemprego e a marginalidade avançada alimentam em permanência uma instabilidade urbana que só tem as tecnologias securitárias como resposta, ainda que direcionada especificamente àqueles que não afiguram-se “capacitados para o consenso”.

Nesse contexto, os esforços de internalização da segregação ou de auto-segregação nas chamadas “cidades gradeadas” – empreendimentos imobiliários residenciais murados ou gradeados aos quais o acesso público é restrito, com frequência vigiados por segurança privada e sistema interno de tevê, caracterizado usualmente por acordos legais que ligam os residentes a um código comum de conduta – passam a ser experimentados como elementos das novas instituições reguladoras. Um certo número de pesquisas é desenvolvido para aferir a funcionalidade da auto-segregação. Não se pergunta, neste tipo de investigação, o que são as “comunidades gradeadas” como fato social (BLANDY et al., 2003), mas se as mesmas poderiam fazer parte do corpo institucional do novo modo de regulação urbano, ou seja, se elas resolvem o “problema da violência” sem comprometer a dinâmica inigualitária da acumulação flexível. A auto-segregação socioespacial das elites é apresentada assim como parte de um contrato espacial compatível com o baixo grau de diversidade social desejado para as áreas de moradia, onde a capacidade de pagamento é utilizada para privatizar serviço e limitar a entrada de estranhos e a passagem de vizinhos externos. A comunidade gradeada representaria um artifício compatível com a nova regulação urbana, pois ofereceria condições de convivência com a desigualdade

da “marginalidade avançada”, reforçaria o Estado schumpeteriano pela privatização de áreas e serviços públicos, oferecendo atributos simbólicos de promoção local de imagem favorável à atração de investimentos, embora, conforme boa parte dos resultados de pesquisa, não contribuiria para a coesão social (BLANDY et al., 2003).⁵ Não o fazendo, ela não resolveria o problema principal originado na concretude da fratura social.

Um segundo tipo de contradição encontra-se associado à dualização funcional do espaço – o processo pelo qual institucionaliza-se o duplo padrão social e ambiental – ambiente de negócios *versus* ambiente degradado – com queda tendencial do nível médio de proteção social e ambiental nos espaços degradados pela imposição de riscos – os “usos do solo localmente indesejados” – aos pontos supostos de menor resistência, onde residem os pobres urbanos. Os atores sociais que se entendem “discriminados ambientais” denunciam o senso comum segundo o qual vigoraria em geral o critério “não no meu quintal”: segundo eles o que opera, sim, é o princípio “no quintal dos mais fracos”, daqueles espacialmente segregados. Tal mecanismo de reprodução da desigualdade ambiental decorreria, em grande parte, do novo mecanismo de fusão empresarial das políticas de produção e de lugar. As mudanças introduzidas nas políticas e estratégias locais em contexto de competição interurbana multiplicariam os conflitos de uso do solo. Conforme assinala Sabatini, “os conflitos ambientais nas cidades que se multiplicaram nas últimas décadas representam reações de defesa da qualidade de vida ameaçada pela globalização econômica” (SABATINI, 1999, p.27) e suas implicações na imposição aos mais fracos de “usos indesejáveis do solo, congestão, contaminação e insegurança” (SABATINI, 1999, p.37). Tais conflitos são “resolvidos” primariamente pela alegação de que os empreendimentos que ameaçam as condições de moradia geram empregos. As comunidades mais fracas (de “desespero econômico”, segundo Gould, 2004), incapazes de atrair indústrias “limpas”, contentar-se-iam com o lema “acolher indústria suja ou nenhuma indústria”, ou seja, sediar a “bomba-relógio ambiental” (BULLARD, 2000, p.15-16). Os conflitos locais são assim redefinidos em termos do diferencial de mobilidade entre os atores. Conseqüentemente, o recurso à chantagem de localização torna-se “argumento” de força para impor certos usos sobre outros. Conseqüentemente, i) os atores desprovidos de meios para exercer o poder do investimento são alijados da competição territorial (indústrias conseguem fazer aprovar sua instalação em área de manancial em razão da “fraqueza econômica” de ambientalistas, por exemplo); ii) os trabalhadores mais fracos, pertencentes aos segmentos mais atingidos pelo desemprego, são objeto de argumentação destinada a persuadi-los de que “toda regulação ambiental destrói empregos” – são pressionados, assim, a aceitar qualquer tipo de emprego, mesmo precário, insalubre e ambientalmente arriscado; iii) os moradores menos móveis, ou que circulam apenas no espaço segmentado do risco, serão receptáculo recorrente dos “usos do solo socialmente indesejáveis” e vitimados por uma superposição de riscos e carências.

⁵Verifica-se que tal expediente cria uma barreira de proteção com relação ao outro que torna-se uma armadilha para si próprio; cria-se, no sentido de Agamben, uma zona de indistinção, da qual ninguém está livre – prisão para todos. (DIKEN; LAUSTEN, 2002).

Tais processos de imposição de riscos ambientais aos mais fracos não ocorrerá, porém, sem resistências, pois lutas por democratização do espaço incorporarão também exigências de “justiça locacional e ambiental”. Tais resistências às decisões discriminatórias de uso do solo são um fenômeno relativamente recente que se associa a uma re-significação da questão ambiental, agora incorporando preocupações com os impactos distributivos às atividades. Em lugar de educação ambiental e *lobby*, tais lutas têm implicado, em diversos países e contextos, em interrupção de ruas, *sit-ins*, manifestações de massa e boicotes. Têm em comum a denúncia dos mecanismos da dualização, a saber: a) haveria desconexão entre os tomadores de decisões locacionais e as vítimas dos aspectos indesejáveis e portadores de risco destas decisões (o poder político – afirma-se – é usado para manter a poluição à distância dos poderosos); b) enquanto houver áreas de menor resistência, toda decisão que restringe o dano ambiental dos empreendimentos é seguida de transferência das atividades danosas para áreas de pobres urbanos. No caso do Brasil, um certo número de episódios sugere que tal tipo de resistência à imposição desigual de riscos ambientais começa a se multiplicar – citem-se, entre outros, os casos da anulação do projeto de localização de uma termoeletrica em Itaguaí (FERRAZ, 2004), Rio de Janeiro, a suspensão da transferência de depósitos de lixo químico de Cubatão para Camaçari por iniciativa da ACPO (Associação de Combate aos Poluentes Orgânicos Persistentes), entre outros (MALLERBA, 2004). Conforme expressão de jovens quilombolas do Espírito Santo confrontados à expansão inigualitária de empreendimentos modernizadores em suas áreas de moradia, trata-se de atores sociais que “aprenderam a dizer não”.⁶

Tais modalidades de conflito – parte cada vez mais visível das contradições espaciais da acumulação flexível – tendem a motivar também a busca de instituições reguladoras capazes de estabilizar as condições ideais de implantação espacial dos empreendimentos. Os indícios apontam aqui para a perspectiva de privatização dos conflitos locacionais e ambientais, ou do estabelecimento de uma espécie de “parceria público-privada” na resolução dos conflitos pelo concurso dos próprios planejadores.⁷ Campbell, por exemplo, sustenta que “o planejador deve contribuir para a constituição de um novo pacto espacial que viabilize soluções *win-win* dos conflitos entre ‘economia, ecologia e justiça’, através de um multilingüismo regulatório” (CAMPBELL, 1996, p.5). A regulação não resultaria coerente, prossegue ele, se houver prevalência de uma “linguagem” sobre outra. A “cidade sustentável” seria, assim, nesta perspectiva, a cidade capaz de negociar, através da parceria público-privada (tendo os “planejadores” como mediadores), o “conflito de propriedade entre crescimento econômico e equidade”, o “conflito de recursos entre crescimento econômico e meio ambiente” e o “conflito de desenvolvimento entre preservação ambiental e equidade” (CAMPBELL, 1996, p.5-6).⁸ O problema “da regulação” seria, portanto, aqui, o de compatibilizar acumulação (trabalho e insumos) com legitimidade

⁶Entrevista ao autor, em junho de 2003, em Porto Seguro.

⁷Conforme assinalado por Arantes, “as coalizões das ‘cidades-máquina de crescimento’ são escoradas em um séquito de coadjuvantes, entre os quais os planejadores urbanos” (ARANTES, 2000, p.27).

⁸Ao interrogar-se sobre o “bilingüismo hierárquico” conhecido por diversas sociedades, o historiador Marc Bloch, citado por Depaule e Topalov, afirma: “[...] esta oposição entre duas línguas, forçosamente diferentes, configura, de fato, apenas o caso limite de contrastes comuns a todas as sociedades. Até mesmo nas nações mais unificadas, cada pequena

(adesão social e estabilização política por neutralização dos conflitos), tendo o planejador o papel de promotor do “multilingüismo negocial”. Ao Estado restaria a mediação dos conflitos, os quais não passariam, porém, pela esfera política, sendo resolvidos caso a caso, privatizados. Como sugere, segundo lógica similar, Sabatini: “a filosofia de fundo é que o melhor é compatibilizar interesses, por certo dentro dos limites ambientais e políticos fixados por lei (normas ambientais e direitos cidadãos)”. Assim, prossegue ele, “o planejador poderia desempenhar importante papel quando um projeto que interessa ao município é rechaçado por poderosas organizações de moradores” (SABATINI, 1999, p.32). Poderia também “evitar o risco de que a eventual realização de um Estudo de Impacto Ambiental e o cumprimento das instâncias de participação contempladas na legislação favoreçam a ocorrência de um conflito ambiental aberto” (SABATINI, 1999, p.33). Caberia ao planejador, portanto, neste esboço de instituição reguladora, evitar a eclosão de conflitos e favorecer a estabilização política dos mesmos. A norma fordista é agora flexibilizada através de mecanismos de legitimação aos quais o planejador – o Estado – é chamado a colaborar. Neste contexto, os conflitos “mais difíceis de resolver”, segundo Sabatini (1999, p.34), serão justamente aqueles relativos aos usos do solo localmente indesejáveis, porque neles “a oposição local tende a ser total, excluindo o espaço necessário de negociação para superar o conflito” (SABATINI, 1999, p.34). Como soluções serão apresentadas as técnicas de participação em negociação supralocal (onde, dependendo da natureza dos mecanismos de “participação”, o processo pode politizar-se ou, em caso de profissionalização das tecnologias de consenso, despolitizar-se) ou negociação de compensações (ou seja, sua privatização, com pagamento da anuência dos indivíduos prejudicados/ “monetização das perdas”) (SABATINI, 1999, p.34-35).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual crise urbana é também uma crise de constituição de um novo modo de regulação para as cidades – modo este que se quer compatível com as dinâmicas de um capitalismo flexível. Esta crise tem-se alimentado das novas contradições espaciais verificadas na cidade, seja por via de processos infra-políticos (da chamada “violência urbana”), seja por via de processos políticos – aqueles pelos quais se vem crescentemente denunciando e resistindo à dualização funcional da cidade entre áreas ricas e relativamente mais protegidas e áreas pobres submetidas a todo tipo de risco urbano. A busca de cidades “sustentáveis”, inscritas no “metabolismo de fluxos e ciclos de matéria-energia, simbiótica e holística” remete, por certo, à pretensão de se promover uma conexão gestonária do que é, antes de tudo, fratura política.

Em cada definição da “sustentabilidade urbana” encontraremos, por certo, o embrião de diferentes projetos de futuro para as cidades (ACSELRAD, 2001). Tem-se observado, com efeito, a pretensão dos atores hegemônicos de fazer do discurso da

coletividade profissional, cada grupo caracterizado pela cultura ou pela fortuna possui seu sistema de expressão particular”. Com efeito, completam Depaule e Topalov, nestes casos “as línguas devem comunicar e as soluções a este problema serão marcadas por uma negociação desigual entre os locutores” (DEPAULE; TOPALOV, 2004).

sustentabilidade um meio de instaurar consensos simbólicos, buscando, em particular, costurar as cisões de um tecido social urbano crescentemente atravessado pelas contradições da globalização. Ora tecnifica-se o debate, tentando enquadrar a sustentabilidade nos propósitos de obtenção de cidades compactas, econômicas em espaço, matéria e energia, ora propugna-se o consenso como precondição para a construção de cidades duráveis, abdicando, conseqüentemente, de considerar as cidades enquanto espaço por excelência do debate público e da construção de mundos diversos e compartilhados. Neste quadro, a “sustentabilidade urbana” tende a se reduzir a um artifício discursivo para dar às cidades um atributo a mais para atrair capitais através da dinâmica – via de regra predatória – da competição interurbana.

No presente texto, procuramos entender o modo como estes investimentos na construção de consenso simbólico – seja no plano retórico de um “ambiente uno”, seja no da implementação de projetos urbanísticos portadores do sentido de “conexão” da fratura social – integram um processo mais amplo de busca de mecanismos e instituições, práticos e discursivos, através dos quais tenta-se constituir um novo modo de regulação urbano compatível com os requisitos da acumulação flexível. A implantação de comunidades gradeadas e a difusão de tecnologias de consenso voltadas à resolução negociada de conflitos urbanos aparecem como elementos fortes de uma tal regulação que, ao buscar a reprodução das cidades através dos mecanismos da crise urbana, encontra nas contradições espaciais da acumulação flexível seu principal motor.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.27-55.
- ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.11-74.
- BLANDY, S. et al. **Gated communities: a systematic review of the research evidence**. Glasgow: University of Glasgow/ESRC Center for Neighbourhood Research, 2003. (Paper, 12).
- BLOWERS, A. Environmental policy: ecological modernization or the risk society. **Urban Studies**, Essex : Longman Group, v.34, n.5-6, p.845-871, 1997.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **Le nouvel esprit du capitalisme**. Paris: Gallimard, 1999.
- BRAND, P. La construcción ambiental del bienestar urbano: caso de Medellín, Colombia. **Economía, Sociedad y Territorio**, Toluca: El Colegio Mexiquense, v.3, n.9, p.1-24, ene./jun.2001.
- BRAND, P. The environment and postmodern spatial consciousness: a sociology of urban environmental agendas. **Journal of Environmental Planning and Management**, Newcastle: University of Newcastle, v.42, n.1, p.631-648, Sept. 1999.
- BULLARD, R. D. **Dumping in Dixie: race, class and environment quality**. Oxford: Westview Press, 2000.
- CAMPBELL, S. Green cities, growing cities, just cities?: urban planning and the contradictions of sustainable development. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v.62, p.296-313, Summer, 1996.

- CASTELLS, M. **The informational city**: information technology, economic restructuring and the urban-regional process. Oxford: Blackwell, 1989.
- DEPAULE, J. C.; TOPALOV, C. **La ville à travers ses mots**. Disponível em: <http://www.unesco.org/most/p2art.html> Acesso em: jul. 2004.
- DIKEN, B.; LAUSTEN, C. B. **Zones of indistinction**: security, terror and bare life. Lancaster: Lancaster University/Department of Sociology, 2002.
- EMELIANOFF, C. Les villes durables: l'émergence de nouvelles temporalités dans de vieux espaces urbains. **Écologie Politique**, n.13, p.37-58, Printemps 1995.
- EWALD, F. Foucault e a norma. In: EWALD, F. **Foucault, a norma e o direito**. Lisboa: Ed. Vega, 1993.
- FERRAZ, I. O fim do projeto da usina termelétrica a carvão mineral de Itaguá. In: ACSELRAD, H. (Org.). **Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.239-250.
- GARNIER, J. P. **Le nouvel ordre local**: gouverner la violence. Paris: L'Harmattan, 1999.
- GOULD, K. A. Classe social, justiça ambiental e conflito político. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 69-80.
- HARVEY, D. L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le "post-modernisme" dans la grande ville américaine. **Futur Antérieur**, v.29, n.3, p. 121-145, 1995,
- HEALEY, P. Building sustainable futures in small and medium-sized cities in Europe. In: MEGA, V.; PETRELLA, R. (Ed.). **Utopias and realities of urban sustainable development**: new alliances between economy, environment and democracy for small and medium-sized cities: Conference proceedings, Turin-Barolo, 1996. Dublin: Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail, 1997. p.79-88.
- JAGLIN, S. La gestion urbaine en archipels en Afrique Australe. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, Paris: Centre de Recherche d'Urbanisme, n.80-81, p. 27-34, déc. 1998.
- JESSOP, B. **Recent societal and urban change**: principles of periodization and views on the current period. Lancaster: Lancaster University/Department of Sociology, 2003.
- KALECKI, M. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: KALECKI, M. **Crescimento e ciclo nas economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1983. p.54-60.
- LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. **Flexibilité défensive ou flexibilité offensive**: les défis des nouvelles technologies et de la compétition mondiale. S.l.: s.n., 1988. Trabalho apresentado na Conferência Trends and Challenges of Urban Restructuring, 1988, Rio de Janeiro.
- LUSSAULT, M. Des récits et des lieux: le registre identitaire dans l'action urbaine. **Annales de Géographie**, Paris: Société de Géographie Armand Colin, n.597, p.522-530, sep./oct.1997.
- LUZI, J. Dialectique de la dépendance. **Agone**, n. 16, p.133-149, 1996.
- MALERBA, J. **Meio ambiente, classe e trabalho no capitalismo global**: uma análise das novas formas de resistência a partir da experiência da ACPO. S.l.: s.n., 2004. Trabalho apresentado no 2. Encontro da ANPPAS, 2004, Indaiatuba.
- MAYER, M. Post-fordist city politics. In: AMIN, A. (Ed.). **Post-fordism**: a reader. Oxford: B. Blackwell, 1994. p.316- 337.
- MICOUD, A. L'écologie urbaine: nouvelles scènes d'énonciation. **Écologie et Politique**, Paris, n.17, p.3-43, été 1996.

PEIXOTO, P. Gestão estratégica das imagens das cidades: análise das mensagens promocionais e de estratégias de marketing urbano. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, n. 56, p.99-122, fev. 2000.

PESCI, R. **La construcción de la ciudad sustentable**: proyectación y gestión. S.l.: s.n., 2000. Paper distribuído em Urban 21-Conferencia Regional para America Latina y el Caribe, 2000, Rio de Janeiro.

PESCI, R. Um novo humanismo e o planejamento ambiental. In: MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. (Org.). **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. p.97-127.

SABATINI, F. Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales urbanos: una estrategia para los municipios. **Ambiente y Desarrollo**, Santiago de Chile: CIPMA, v.15, n.4, p.26-35, dic.1999.

SILVA, D. J. A transdisciplinariedade do exercício profissional na construção da sustentabilidade das cidades. In: EXERCÍCIO profissional e cidade sustentáveis: textos referenciais. São Luís: CONFEA, 2004. p.95-103.

SILVA, R. C. da. **A emergência do empreendedorismo público urbano na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2001. Tese (Doutorado) – UFRJ/IPPUR.

VELTZ, P. Temps de l'économie, temps de la ville: les dynamiques. In: OBADIA, A. (Org.). **Entreprendre la ville: nouvelles temporalités, nouveaux services**. S.l.: Éd. de l'Aube, 1997. Tradução para o português: Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.139-154.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.