

VERACIDADE

REVISTA DA SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE - SEPLAM/PMS
Salvador - Bahia, Ano IV - Nº 7 - Maio de 2008



A Prefeitura Municipal do Salvador, através da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM, está reeditando a revista **VeraCidade**. Esse periódico, publicado no começo da década de noventa, cumpre o objetivo de divulgar a opinião de estudiosos, pesquisadores, políticos e personalidades, enfocando temas de interesse e relevância para a cidade, além de apresentar, de forma sintética, estatísticas, indicadores e dados conjunturais sobre Salvador e sua região. Trata-se, portanto, de uma iniciativa de grande significado, em especial para aqueles que, através do debate e do diálogo, objetivam refletir sobre questões urbano-ambientais e construir soluções coletivas para os problemas que afligem a nossa cidade nesse começo de século. Desse modo, Salvador, a exemplo de outras capitais brasileiras, volta a dispor de um instrumento voltado para divulgação e debate de temas e questões relevantes para a cidade e seus cidadãos.

VERACIDADE

REVISTA DA SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO AMBIENTE - SEPLAM/PMS
Salvador - Bahia - Ano IV - Nº 7 - Maio de 2008

**Prefeitura
de Salvador**



João Henrique Barradas Carneiro
Prefeito Municipal de Salvador

Kátia Cristina Gomes Carmelo
Secretária Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM

André Nascimento Curvello
Secretário Municipal da Comunicação Social

Conselho Editorial

Kátia Cristina Gomes de Carmelo - Presidente
Ângela Gordilho - Faculdade de Arquitetura - UFBA
Edvaldo Boaventura - Jornal A Tarde/Faculdade de Educação - UFBA
Fernando Peres - Historiador e Poeta
Inaiá Maria Moreira de Carvalho - Centro de Recursos Humanos - CRH/UFBA
José Antonio Gomes de Pinho - Escola da Administração - UFBA
Juliano Matos - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH
Luis Eugênio Portela Fernandes de Souza - Instituto de Saúde Coletiva - ISC/UFBA
Maria Elisabete Santos - Coordenação Central de Produção de Indicadores Urbano-Ambientais - COPI/SEPLAM
Paulo Lima - Fundação Gregório de Mattos - FGM
Pedro Jacobi - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental - PROCAM/USP
Terezinha Rios - Faculdade de Arquitetura - UFBA

Editores

Maria Elisabete Pereira dos Santos
Rosely Moraes Sampaio
Edvaldo Machado
Regina Pires

Equipe Editorial

Ana Lúcia Aragão
Cláudio Santos
Ednilva Azevedo
Elba Veiga
Eliana Gesteira
Fernando Sérgio Teixeira
Hilda Maria M. F. Conceição
Isaura Maria Andrade
Maria Cândida Beltrão
Maria Lúcia Politano
Maria Luiza Lins Góes

Foto de Capa
Fernando Teixeira

Design Gráfico
Emanuel Melo
Jamisson Queiroz

Editoração Eletrônica
Nádia Pinho - Fast Design

Revista Veracidade

Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM
Av. Vale dos Barris, 125 - Barris - Salvador - Ba - CEP: 40.070-055 - Fone: (71)2201-8322
e-mail: veracidade@salvador.ba.gov.br - <http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br>
ISSN: 1981-545X

Revista VeraCidade - Ano IV - Nº 7 - Maio de 2008

editorial

A Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM/PMS, dando continuidade a sua linha editorial, lança o sétimo número da revista VeraCidade. A qualidade dos trabalhos e o caráter plural da VeraCidade têm levado ao reconhecimento da sua importância entre pesquisadores, estudiosos e gestores públicos. Neste número, apresentamos artigos que tratam dos nossos problemas urbanos e dos desafios da gestão pública. O artigo de Graça Druck e Luiz Paulo Oliveira discute a condição "provisória-permanente" dos trabalhadores informais em Salvador e sua região metropolitana no atual contexto de reestruturação produtiva e flexibilização do trabalho. José Antonio Gomes de Pinho, em trabalho sobre governo eletrônico, faz uma reflexão sobre a percepção do estado e da sociedade acerca das tecnologias de comunicação e informação, discutindo a complexa relação entre tecnologia e democratização da gestão pública.

Roberto Bastos Guimarães qualifica os modos de configuração de risco ambiental urbano, destacando a insustentabilidade do atual processo de desenvolvimento e apresenta sugestões para a melhoria da gestão do risco. José Lázaro de Carvalho aborda o sistema de transporte urbano associando-o ao planejamento do uso e ocupação do solo. Defende a necessidade do poder público estabelecer diretrizes integradas de planejamento urbano, circulação e de transportes de modo a otimizar a utilização da infra-estrutura e serviços urbanos.

Artur Caldas, em artigo sobre a relevância do sistema de cadastro territorial georreferenciado em áreas urbanas, destaca seu caráter multifinalitário e sua relevância no apoio as ações municipais, particularmente no que diz respeito aos cadastros fiscal e jurídico. Essa edição apresenta, ainda, o debate sobre o licenciamento ambiental enquanto instrumento da política pública ambiental em artigo de autoria de José Raimundo Ferreira e o trabalho de Luiz Baqueiro, que fala-nos sobre a cidade do Salvador a partir do que o autor qualifica como *mitos* e *mazelas*. Objetivando ampliar o nosso olhar sobre os problemas urbanos das nossas cidades apresentamos o artigo de Luiz César de Queiroz Ribeiro, que discute a estratificação sócio-espacial na realidade de um conjunto habitacional - o Jardim de Alah, que faz fronteira com Ipanema e Leblon no Rio de Janeiro. O trabalho analisa os elementos particulares da dinâmica social urbana do Rio de Janeiro, cuja principal característica é a realização de uma modernização incompleta.

Nessa edição, entrevistamos José Esteban de Castro, professor de sociologia da Universidade de Newcastle, Reino Unido. A entrevista traz uma contribuição extremamente rica sobre o processo de mercantilização da água no atual contexto de globalização. Ele apresenta um rico e consistente exame das experiências de privatização da água desenvolvidas em vários países ao longo da última década. Na seção Ponto de Vista, Livia Maria Gabrielli de Azevedo coloca o dilema da gestão do território frente à atual legislação ambiental. Fernando Teixeira, através de seu olhar apurado, apresenta-nos os encantos das Ilhas de Salvador. E, por fim, Manuel Botelho de Oliveira apresenta uma ode à Ilha de Maré.

Kátia Cristina Gomes Carmelo

Secretária Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente

João Henrique Barradas Carneiro

Prefeito da Cidade do Salvador

sumário

1. Editorial	3
2. Entrevista	7
José Esteban Castro	
3. Artigos	
A Condição “Provisória Permanente” dos Trabalhadores Informais: o caso dos trabalhadores de rua da cidade de Salvador.	19
Graça Druck & Luiz Paulo Oliveira	
Internet, Governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate	35
José Antonio Gomes de Pinho	
Considerações sobre os riscos ambientais e urbanos no tocante aos desastres e emergências	51
Roberto Bastos Guimarães, Juarez Antunes Silva Guerreiro & José Augusto Saraiva Peixoto	
A Integração entre o Planejamento dos Transportes e os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos para uma Cidade Sustentável	67
José Lázaro de Carvalho Santos	
Sistema de Cadastro Territorial Georreferenciado em Áreas Urbanas	79
Artur Caldas Brandão & Abel Vicente dos Santos Filho	
Salvador: Mitos e Mazelas	97
Luiz Baqueiro	
O Direito Ambiental e o Licenciamento	105
José Raimundo Ferreira	
Proximidade Territorial e Distância Social: reflexões sobre o ‘efeito do lugar’ a partir de um enclave urbano ¹	113
Luiz César de Queiroz Ribeiro	
4. Ponto de Vista	
O Dilema das Áreas Urbanas Frente à Legislação Ambiental	129
Livia Maria Gabrielli de Azevedo	
5. Ensaio - A Ilha de Maré	133
Manuel Botelho de Oliveira	
6. Ensaio Fotográfico - Ilhas	137
Fernando Teixeira	
7. Normas Para Publicação	145

entrevista

Apuntes sobre el Proceso de Mercantilización del Agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica

José Esteban Castro¹

Revista VeraCidade - ¿Cuál es el significado de los procesos de conversión de los bienes de la naturaleza como el agua en mercancías? ¿Qué tipo de transformaciones implica estos procesos a nivel de las relaciones sociales? ¿qué proyectos de sociedad dan sustentación a dicho proceso de mercantilización?

Esteban Castro - El proceso de mercantilización de los elementos de la naturaleza y de las relaciones sociales es la característica central de la expansión y consolidación de formas capitalistas de organización social, un proceso de muy largo plazo y que a pesar de su avance arrollador a nivel global también tiene tropiezos e incluso retrocesos. El caso del agua presenta un ejemplo muy interesante, bastante claro también, de esta complejidad que caracteriza al proceso de mercantilización, en perspectiva histórica. Una pequeña aclaración: hablamos de mercantilización, lo cual no debe confundirse con la aplicación de principios económicos, como la asignación de precios a la gestión del agua, algo que muchas veces no se distingue en estas discusiones. Mercantilización, en este contexto, hace referencia a la circulación del agua como un bien privado cuyo valor de cambio incluye una ganancia que es apropiada por un agente privado quien detenta el derecho de propiedad. El ejemplo más notable contemporáneamente lo constituye el



agua embotellada o envasada, que con muy pocas excepciones (como puede ser el caso de una empresa pública que produzca agua envasada pero no con un objetivo mercantil; recuerdo por ejemplo que la DMAE en Porto Alegre hacía esto), circula precisamente como una mercancía “producida” por empresas privadas.

Por una parte, y particularmente a partir de fines del siglo XVIII, algunos usos del agua, como por ejemplo el agua distribuida para uso doméstico en los barrios pudientes de ciudades europeas como Londres, toman crecientemente la forma de un bien suministrado por un agente privado que presta el

¹ José Esteban Castro é argentino, licenciado em Sociologia pela Universidade Buenos Aires, Mestre em Ciências Sociais (FLACSO-México) e doutor em Ciências Políticas (Oxford). Atualmente é senior lecturer em Sociologia na Universidade de Newcastle (Reino Unido), e diretor de pesquisa sobre água no Instituto de Pesquisa sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade da mesma universidade.

servicio de recolección y distribución del agua en base a principios mercantiles: el agua distribuida por estas empresas es sólo para quien puede pagar el servicio, que en consecuencia asume el carácter de bien privado. Por supuesto, uno puede encontrar en la historia muchos ejemplos previos en los que ciertos usos del agua estaban sujetos a un tratamiento similar, pero a partir de fines del siglo XVIII tenemos un salto de carácter cualitativo y cuantitativo en relación a la mercantilización del agua, y no sólo en relación al uso doméstico que he dado aquí solamente como ejemplo. Un autor que ha registrado este proceso con bastante claridad es Jean-Pierre Goubert (*The Conquest of Water. The Advent of Health in the Industrial Age*, Cambridge y Oxford: Polity Press y Basil Blackwell, 1986). Sin embargo, y por otra parte, este proceso de mercantilización ha enfrentado obstáculos poderosos de tal modo que, incluso a comienzos del siglo XXI, una proporción substancial de los usos del agua a nivel global continúa siendo no mercantil, al menos no directamente. Es decir, aunque el agua entre como componente en un gran número de procesos de mercantilización, por ejemplo en los productos de agricultura de exportación o en otros productos de alto consumo de agua, la organización de la gestión de este elemento y su transformación en un recurso productivo sigue siendo en gran medida un proceso no mercantil, no sujeto, o sujeto muy parcialmente, a las leyes del mercado. De hecho, en muchos lugares las empresas productoras ni siquiera pagan por extraer el agua de las fuentes o pagan precios que no reflejan su valor y en muchos casos la propia extracción del agua no está controlada ni regulada. Este problema es objeto de un largo debate a nivel internacional, y algunos sectores proponen que la solución a este problema se lograría mediante gestionar el agua como un bien económico, a través del mercado, por ejemplo creando mercados fundados en derechos privados de extracción de agua que puedan ser intercambiados como cualquier otra mercancía. Sin embargo, en la mayor parte de los casos estos intentos de mercantilizar la gestión de las fuentes de agua sigue tropezando con enormes obstáculos y en general han fracasado, como lo demostró elocuentemente Carl Bauer para el caso chileno, un caso que se ha presentado a nivel inter-

nacional como un supuesto ejemplo exitoso de mercantilización eficiente de las fuentes de agua (Bauer, C., 2004, *Siren Song: Chilean Water Law as a Model for International Reform*. Washington DC: Resources for the Future Press).

Si bien es verdad que en ciertos usos del agua, claramente en la mayor parte de los casos de agua envasada como decía antes, el proceso de mercantilización se ha extendido notablemente y ha alcanzado incluso cierto grado de sofisticación, en muchos otros aspectos el agua sigue presentando enormes obstáculos al avance del proceso de mercantilización. Un ejemplo concreto son los servicios de agua y saneamiento, particularmente en zonas urbanas, los cuales históricamente han presentado obstáculos formidables al avance de las formas mercantiles de organización y provisión. Por ejemplo, en países como Estados Unidos, indudablemente uno de los centros mundiales de irradiación del capitalismo, cerca del 85 por ciento de la población recibe sus servicios esenciales de agua y saneamiento a través de empresas públicas, y estudios recientes señalan que las probabilidades de que estos servicios sean privatizados en el futuro cercano son mínimas. En realidad, a escala global se estima que sólo un 10-15 por ciento de la población mundial recibe sus servicios esenciales de agua de empresas privadas, aunque este dato seguramente no contempla el caso del agua envasada, especialmente en los países menos desarrollados. Esto por supuesto ha sido explicado hace ya tiempo con el argumento de que la provisión no mercantil de ciertos bienes y servicios esenciales como los de agua y saneamiento en última instancia es instrumental para garantizar la viabilidad de la acumulación capitalista a nivel sistémico, ya que contribuye a la provisión de infraestructura que por su demanda de inversión o su baja tasa de retorno no es viable como actividad rentable para los capitalistas individuales, y porque a su vez contribuye a reducir el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo a nivel general (véase, entre otros, M Decailot, E. Preteceille, y J. P. Terrail (eds.), *Besoins et mode de production*, Paris: Editions Sociales, 1977; M. Castells, *Equipements collectifs et consommation sociale*, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 1, p.101-23, 1977; J. Lojkin, *El Marxismo, el Estado*

y la Cuestión Urbana. México: Siglo XXI, 1979). Es decir, aunque la tendencia general del sistema sea hacia la mercantilización creciente de los elementos de la naturaleza, incluyendo el agua, todavía subsisten enormes obstáculos a dicho proceso, y precisamente el caso del agua es un excelente ejemplo.

Por otra parte, un primer llamado de atención que debemos hacer a partir de los datos anteriores es que, por una parte, no todas las formas privadas de provisión de servicios de agua son mercantiles, es decir orientadas a la acumulación de ganancia en un sentido capitalista. Hay formas privadas, en el sentido de que no son organizadas por el estado, que están orientadas a prestar el servicio sin objeto de lucro, como ocurre con ciertas formas cooperativas u otros modelos no público-estatales. Por otra parte, que estos servicios sean organizados por el estado no garantiza que los mismos sean provistos como un servicio público no mercantilizado, y en realidad existe una tendencia creciente a la mercantilización de las formas público-estatales de organización de estos servicios, por ejemplo mediante distintas formas de privatización parcial de las empresas públicas a través de la venta de acciones en el mercado de capitales, como ocurre en Brasil con las empresas SABESP en Sao Paulo y COPASA en Minas Gerais. Es decir, no existe una relación mecánica entre "público-estatal" y "no mercantil" o viceversa, sino que se trata de un proceso dinámico y en expansión, que va adoptando formas diversas en distintos espacios concretos. Lo que sí es posible decir es que a nivel global, a pesar del avance arrollador de las formas capitalistas, el caso del agua sigue siendo todavía una frontera difícil de conquistar y subordinar a la dinámica directamente mercantil.

Revista VeraCidade - En la Inglaterra de mediados del siglo XIX, en plena efervescencia industrial, surge una nueva identidad social, la de los *ladrones de agua*. ¿Cuál es el significado histórico de ese *hecho social*?

Esteban Castro - Este fue un momento muy interesante en el que precisamente se estaban desarrollando los servicios básicos de agua en red en las grandes ciudades sobre la premisa de que los

mismos debían ser prestados por empresas privadas orientadas a la ganancia. En realidad, en general se trataba de empresas pequeñas, que sólo servían a los barrios más pudientes de las ciudades en los que los habitantes podían pagar el costo del servicio. Este desarrollo ha sido bien estudiado por varios autores, entre otros el historiador J Hassan (*A History of Water in Modern England and Wales*. Manchester: Manchester University Press, 1998; ver también A. K. Mukhopadhyay, *The politics of London water*, *The London Journal*, I(2), pgs. 207-226, 1975). Ahora bien, este proceso representaba en realidad un experimento, podríamos decir en un lenguaje más contemporáneo, un experimento de ingeniería social, porque la puesta en marcha y expansión de este modelo privatista de organización y provisión de los servicios básicos de agua exigía la creación de una nueva identidad social: el cliente del agua, el comprador de la mercancía agua. Esto no existía, o por lo menos no existía a la escala requerida por el experimento. Esta creación del consumidor privado de agua en Inglaterra también está siendo estudiada en detalle, por ejemplo por F Trentmann y V Taylor (F Trentmann (editor), *The Making of the Consumer. Knowledge, Power, and Identity in the Modern World*, Oxford y Nueva York: Berg, 2006). Ahora bien, dicho experimento social no ocurre en el vacío sino que tiene lugar en un contexto donde previamente el acceso al agua no esta mediado por esta nueva relación social que se intenta introducir, la propiedad privada del servicio de agua orientada a la ganancia capitalista. Entonces, juntamente con la introducción de la privatización del acceso al agua para consumo humano se debe introducir también una política, como diría Foucault, de disciplinamiento de los cuerpos para crear un nuevo ordenamiento que propicie el desarrollo de las relaciones sociales mercantiles en relación al acceso al agua. Esto es así porque se requiere crear una situación nueva en la que las personas para consumir agua ahora deben primero firmar un contrato con una empresa privada y pagar por el suministro. Ahora bien, sea por ignorancia de las nuevas reglas de juego por una parte de la población o por un rechazo consciente de la privatización del agua, algunos sectores se resisten e

intentan continuar accediendo al agua sin tener que pagar por ella a las empresas privadas. La respuesta en el primer momento fue la creación de un nuevo crimen, el robo de agua y, correspondientemente, una nueva identidad social, el ladrón de agua. Es decir, las personas que deseaban continuar accediendo al agua a partir de alguna fuente ahora controlada por la empresa privada eran llevadas ante la justicia como ladrones de agua, un hecho que está suficientemente documentado como lo ha estudiado en cierto nivel de detalle el historiador anarquista Colin Ward (*Reflected in Water. A Crisis of Social Responsibility*. Londres y Washington, DC: Cassell, 1997). En realidad, esta política fracasa en el mediano plazo porque las condiciones para convertir a los servicios básicos de agua en una mercancía no estaban dadas, y aún hacia fines del siglo diecinueve incluso en Londres las empresas privadas de agua sólo servían a ciertos barrios de la ciudad y no podían responder a la demanda creciente de servicios que imponía el crecimiento urbano del momento y la elevación de los estándares de vida que requerían un consumo de agua per cápita cada vez más elevado y de mayor calidad. Es decir, podemos argumentar que la expansión de formas mercantiles de circulación del agua para consumo doméstico urbano no pudo avanzar porque las formas sociales requeridas, particularmente la del consumidor privado de agua, estaban limitadas a una pequeña elite urbana que podía pagar por dichos servicios mercantilizados. La gran mayoría de la población quedaba afuera del modelo. En el caso de otros bienes o servicios esto no habría sido un obstáculo, pero en el contexto de las ciudades europeas del siglo XIX, afectadas rutinariamente por epidemias relacionadas con el agua, y particularmente el cólera, la provisión de estos servicios se convirtió en una cuestión estratégica y política central. En consecuencia, hacia fines del siglo diecinueve la experiencia acumulada había llevado a un debate político que tras varias décadas terminó por generar un consenso muy abarcador, que atraviesa a las clases sociales y a los distintos partidos y fuerzas políticas y que incluye a destacados sectores empresariales, de que servicios

esenciales como el agua y el saneamiento no podían dejarse en manos del mercado ni organizarse como mercancías, y que se requería una intervención estatal directa para garantizar su suministro. En la ciudad de Londres, por ejemplo, esto lleva en 1902 a la decisión de terminar con las ocho empresas privadas de agua que servían la ciudad y crear una empresa pública controlada por las autoridades metropolitanas (*Metropolitan Water Board, The Water Supply of London*, Londres: Staples Press, 1949).

Revista VeraCidade - Tradicionalmente, sobretudo en las sociedades pre-capitalistas (que actualmente se tiende a calificar como sociedades tradicionales), se desarrollaron una serie de mecanismos de regulación colectiva del acceso a los bienes universales de interés común, como por ejemplo el agua. Como usted mismo relata, el *zir* (una vasija de cerámica utilizada para brindar agua gratuita a los caminantes sedientos en las ciudades islámicas) es un ejemplo extraordinario del significado del agua como *bien de acceso universal* y refleja un determinado tipo de relaciones sociales mediadas por el agua, de tipo no mercantil. ¿En qué medida estas formas universalistas, no mercantiles, de relaciones sociales mediadas por el agua están siendo transformadas por las formas de regulación social del agua introducidas por las reformas neoliberales a partir de la década de 1980?

Esteban Castro - Creo que el caso del agua, particularmente en relación a los usos humanos esenciales, constituye un caso excelente para explorar las formas sociales desarrolladas para gestionar los bienes comunes universales. Podemos decir que el principio de que el acceso al agua para usos esenciales no puede ser coartado, limitado, constituye una herencia universal de la humanidad. Por ejemplo, en la tradición islámica estaba permitido vender agua, y aún hoy en las calles de los barrios islámicos de ciudades como El Cairo es posible ver vendedores de agua, sin embargo no se podía negar agua a quien la necesitaba y no la podía pagar. Más aún, en la cultura universal tenemos diferentes formas en las que el acceso a volúmenes esenciales de agua

para beber es parte de las reglas de cortesía y sociabilidad, como lo ilustra el caso del *zir* que usted menciona (ver foto más abajo), que consiste precisamente en un recipiente de agua que los vecinos en los barrios islámicos de El Cairo dejan afuera de sus casas como una atención al caminante sediento. En la tradición iberoamericana estos principios están reflejados en el dicho popular de que "un vaso de agua no se le puede negar a nadie". Esto también se refleja en la legislación, donde los usos humanos esenciales y la provisión de agua para los animales constituyen usos "prioritarios", particularmente en temporadas de sequía. Podríamos desde ya dar otros ejemplos. No se trata de romantizar la gestión del agua en la historia, la cual también ha sido objeto de matanzas y crueldades, pero estamos aquí destacando esos principios éticos desarrollados de una forma u otra en las diversas civilizaciones y que confluyen en esta noción de que el agua para usos esenciales es un bien de acceso universal.



El "zir", foto del autor, El Cairo, abril de 2004

Ahora bien, como dijimos previamente, el avance de formas capitalistas de apropiación y gestión del agua implica la introducción de un universo diferente de relaciones sociales (de propiedad, de producción, etc.) fundadas en una lógica orientada a la acumulación privada de ganancia y consecuentemente a la mercantilización de la gestión y circulación del agua. Como ya dijimos antes, este es un proceso lento, incompleto, con fuertes retrocesos como el que ilustramos previamente para el caso de Inglaterra en el siglo XIX, pero además cabe agregar que la persistencia de formas de propiedad y gestión común del agua no es necesariamente incompatible con el desarrollo de relaciones capitalistas a nivel sistémico. Es decir, el mantenimiento de formas comunes, no privadas, de propiedad y gestión del agua no solo puede coexistir con el capitalismo sino que además puede ser instrumental para su desarrollo, por ejemplo abaratando los costos de la fuerza de trabajo o de la infraestructura en general para los intereses capitalistas a nivel sistémico. Por supuesto, en algún momento estas formas entran en contradicción, y las formas capitalistas tienden a avanzar sobre estas formas pre-existentes. Para algunos, sólo es cuestión de tiempo antes de que las formas pre-capitalistas sean superadas. Por ejemplo, el Premio Nobel de economía Douglas North, uno de los clásicos de la economía institucionalista, arguyó que si todavía existen bienes comunes como el agua, los bosques y otros elementos de la naturaleza, es porque aún no se han desarrollado las tecnologías que permitan reducir los costos involucrados en gestionar esos bienes como propiedad privada (North, D. C., y R. P. Thomas, *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973).

Sin embargo, podemos ver que la política neoliberal del agua, en gran medida inspirada en los principios de la economía neoclásica de la cual North forma parte, ha fracasado notablemente en su intento de completar este proceso de privatización de los bienes comunes en un breve plazo. En realidad, podemos decir que las formas sociales de apropiación y gestión del agua no capitalistas están muy arraigadas, en

diferentes formas en las diferentes culturas, y esto aunado a una constelación de otros procesos sigue constituyendo uno de los obstáculos que continúa frenando el avance de las relaciones capitalistas en la propiedad y gestión del agua.

Revista VeraCidade - Las formas actuales de regulación del agua se fundamentan en un discurso que promueve la gobernabilidad democrática, especialmente la incorporación de los usuarios y los representantes de la sociedad civil en el proceso de gestión. ¿Cómo evalúa Ud. la estrategia discursiva de dichas políticas? Y, ¿cuál es la relación entre estas nuevas formas de regulación del agua y los instrumentos tradicionales de "comando y control" que han marcado la gestión del agua a nivel internacional desde comienzos del siglo XX?

Esteban Castro - Aquí ya pasamos a otro tema y también a una dimensión temporal más circunscrita al momento actual. En realidad, yo diría que las formas actuales de regulación del agua que se promueven a nivel internacional reflejan la intensidad de la confrontación entre formas capitalistas y no capitalistas, así como también la contradicción al interior de las formas capitalistas. Por lo tanto, debemos distinguir entre la retórica de la participación democrática en la gobernabilidad del agua, tal como se refleja en documentos de las agencias de desarrollo internacional o de los gobiernos, y las formas concretas de construcción de una participación democrática en relación al agua. Si nos mantenemos en el plano de las estrategias discursivas de las políticas oficiales, podemos decir que por una parte el cambio retórico es bienvenido ya que al menos refleja un reconocimiento formal de la necesidad de democratizar la gobernabilidad del agua, que históricamente ha sido objeto de procesos verticales, muchas veces francamente autoritarios, otras veces cuando menos no democráticos. Por otra parte, es claro que las estrategias discursivas en muchos casos simplemente constituyen un mecanismo para desactivar la resistencia a las políticas oficiales (por ejemplo la resistencia a la construcción de grandes obras hidráulicas o a la privatización) y posibilitar la cooptación de los agentes de esa resistencia. En ese sentido, no se trata de ningún proceso original. Sin embargo, sería un

error reducir el debate sobre la participación y la gobernabilidad democrática del agua a la capacidad estratégica del sistema para desmontar y cooptar resistencias. Hoy asistimos a una enorme variedad de luchas sociales en relación al agua a nivel internacional, una gran parte de las cuales tiene que ver directamente con la resistencia contra el avance de formas de injusticia social que incrementan la desigualdad y la pobreza. Los movimientos de resistencia distinguen bastante bien la diferencia entre la retórica discursiva de la participación y la práctica democrática, aunque desde luego muchos de ellos sean finalmente desactivados, cooptados o directamente vencidos. Pero a nivel sistémico la resistencia es muy fuerte y sostenida. Para dar un ejemplo, en el último Foro Mundial del Agua que tuvo lugar en México en marzo de 2006, un evento que en teoría constituía el bastión de las multinacionales del agua en contubernio con el Banco Mundial y otros actores que promueven la privatización del agua a nivel global, la formas de resistencia contra dichas políticas e instituciones desbordaron ampliamente el proceso a pesar de los intentos (muchos de ellos exitosos) de manipulación, desactivación y cooptación de la resistencia. De hecho, además del foro "oficial" se organizaron también cinco foros "alternativos" simultáneos, al mismo tiempo que dentro del propio foro oficial se abrieron amplios espacios para el debate y la profundización de la lucha contra la privatización y a favor de la gestión pública y comunitaria del agua.

Ahora bien, volviendo al tema de la política oficial y de la diferencia entre las formas actuales y las formas clásicas de comando y control. Yo creo que es posible identificar avances positivos. Tradicionalmente, la gestión de bienes y servicios como los relacionados con el agua era considerada una cosa de expertos, "déjelo a los expertos", como bien lo decía John Dryzek (Dryzek, J. *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press, 1997). Este modelo jerárquico y en gran medida autoritario, como bien lo saben ustedes en Brasil a partir de la gestión de las empresas estatales por parte de la dictadura militar, comienza a ser muy cuestionado, especialmente a

partir de fines de la década de 1970, crecientemente. Uno puede seguir el debate y constatar especialmente dos frentes de ataque al modelo vertical, jerárquico, de gestión del agua (pero también de la provisión de bienes y servicios públicos en general). Estos dos frentes no son mutuamente excluyentes, y en realidad tienen algunos puntos importantes de contacto y convergencia, pero en principio tienen puntos de partida distintos.

El primer frente de ataque proviene del modelo que gruesamente denominamos "neoliberal", es decir, que promueve el desmantelamiento de la gestión pública de bienes y servicios y su transferencia a empresas privadas, que bien conocemos y no necesitamos detenernos a desarrollar aquí. En realidad, como lo sugieren las diversas investigaciones realizadas sobre el concepto de participación que promueven estos sectores, representados por ejemplo en la política oficial del Banco Mundial (ver entre otros los resultados del Proyecto PRINWASS, <http://www.prinwass.org>), "participación" en la práctica significa obediencia a decisiones tomadas por los expertos, en particular expertos técnico-financieros, que en gran medida han desplazado a los expertos que clásicamente detentaban el poder en el sector del agua, los ingenieros. En última instancia, puede decirse que el modelo neoliberal promueve sí una mayor participación de los actores no estatales en la gobernabilidad y gestión del agua, pero lo hace privilegiando la participación de los actores que representan los intereses capitalistas monopólicos, como queda abiertamente claro en el caso de la privatización de los servicios de agua y saneamiento, un espacio en el que los principales actores a nivel global se reducen a un puñado de monopolios de agua privados transnacionales. En el modelo neoliberal la participación para los usuarios comunes del agua y para los ciudadanos en general es meramente retórica. Un dato que nos permite fundamentar esta aseveración es el hecho de que durante la década de 1990, en el momento de expansión agresiva de la política neoliberal del agua mediante el intento de privatización masiva de empresas públicas, el rol destinado ya no a los usuarios si no inclusive a los organismos reguladores era meramente retórico. Muy claramente, se intentó establecer una

política del agua centrada en la apropiación privada de la ganancia en forma no regulada o muy débilmente regulada, sin posibilidad de control social democrático del proceso. Los ejemplos más claros de este proceso son probablemente las privatizaciones de empresas públicas de agua en Argentina y en Bolivia, pero no son las únicas y los ejemplos se multiplican a medida que se van realizando más investigaciones.

Por otra parte, y pasando a lo que denominamos el segundo frente de ataque al modelo autoritario y vertical de gobernabilidad del agua, podemos decir que se ha ido conformando a nivel internacional un movimiento de lucha que a pesar de su gran heterogeneidad tiene claramente una direccionalidad: se trata de una participación concreta de sectores diversos de la sociedad en confrontación con las formas excluyentes que han caracterizado la gestión del agua. Por una parte, este frente de ataque tiene una corriente más de tipo ecologista, que a su vez tiene distintas subcorrientes tal como ya lo analizara Martínez-Alier en relación al movimiento ambientalista en general (Martínez-Alier, J., *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar, 2002). Dentro de esta vertiente ecologista existen posiciones que convergen y se refuerzan mutuamente con el frente de ataque neoliberal, como son aquellas que propugnan la privatización del agua como solución a las deficiencias en la gestión de este elemento, o las corrientes de la modernización ecológica que promueven la ecologización del capitalismo. Por otra parte, otras corrientes dentro de este movimiento internacional convergen en posiciones críticas y se oponen al avance de formas capitalistas de gestión del agua, en particular la privatización de las fuentes y de los servicios de agua. Entre otros temas fundamentales de estas corrientes se encuentra la defensa del agua como bien común universal y de los servicios esenciales de agua como un derecho humano inalienable, que no puede transformarse en mercancía. Estas corrientes tienden a entrar en confrontación tanto con las formas autoritarias clásicas de gobernabilidad del agua, encarnadas en la gestión pública tecnocrática, así como también con las corrientes neoliberales y del reformismo eco-

gista que intentan dismantlar la capacidad pública de gestión del agua y establecer un modelo de gobernabilidad del agua fundado en relaciones sociales capitalistas (de propiedad, producción, circulación, etc.).

Revista VeraCidade - ¿Cómo evalúa Ud. el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en los países de América Latina que se inicia a comienzos de la década de 1990, incluyendo Brasil? ¿Qué se puede decir de la privatización de dichos servicios en los países capitalistas del Norte?

Esteban Castro - Creo que en términos generales el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento que tuvo su mayor impulso en la década de 1990 puede considerarse un fracaso, tanto desde el punto de vista de las políticas oficiales que promovieron este proceso como de los intereses de las grandes multinacionales del agua que participaron en el mismo. Antes que nada podemos hacer una aclaración conceptual: aunque a nivel genérico hablamos de "privatización", en un sentido más riguroso preferimos hablar de "participación privada", una de cuyas formas es la privatización. Esto es importante y se relaciona con algunos puntos que discutimos antes. Reservamos en principio, siempre en este sentido más restringido, el concepto de privatización para esos casos en los cuales se da la creación de derechos privados de propiedad sobre el agua o sobre los servicios de agua y saneamiento. Esto en principio sólo se ha dado en pocos casos a nivel internacional: en Inglaterra y Gales y en Chile, donde las empresas de agua y saneamiento, incluyendo la infraestructura, fue transferida enteramente a manos privadas, lo que en inglés se conoce como full divestiture. O en casos como el de Cochabamba en Bolivia, donde la empresa privada obtuvo derechos sobre el agua, lo cual constituía en gran medida la parte más interesante del negocio. En general, en la mayoría de los casos que hemos estudiado, la propiedad tanto del agua como de las empresas no pasó a manos privadas, si no que fue mantenida en la esfera pública. Lo que se dieron fueron concesiones o contratos para explotar las empresas de agua y saneamiento por períodos deter-

minados, normalmente 20 o 30 años. No vamos a entrar en detalle aquí por la falta de espacio, pero creemos que es importante la distinción al menos en el debate más académico, en la investigación del proceso, para alcanzar mayor precisión en el análisis.

Decíamos que la política de privatización fracasó. ¿Por qué decimos esto? Bueno, nos atenemos a verificar los objetivos que se habían planteado con esta política. Cuando uno analiza los documentos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, así como también de los gobiernos de turno, uno encuentra que los objetivos que se mencionan como justificativo de la privatización durante la década de 1990 son básicamente: 1) que las empresas públicas son por naturaleza ineficientes mientras que el sector privado es inherentemente eficiente, 2) que el sector público no tiene la capacidad financiera para realizar las inversiones requeridas para el mantenimiento y expansión de la infraestructura, y que la privatización es la solución a ese problema ya que las empresas privadas pueden reemplazar al estado en esa función, 3) que, consecuentemente, la privatización permitiría reducir el déficit público y terminar con el subsidio de estos servicios por parte del estado. Adicionalmente hubo otros argumentos, como que la privatización sería el mejor método para extender los servicios a la población aún no atendida, e inclusive que la privatización permitiría reducir la desigualdad social. Hoy hasta el propio Banco Mundial ha reconocido que estos objetivos no se lograron. Por ejemplo, altos funcionarios del banco han reconocido públicamente que aún durante el momento más agresivo de la privatización la mayor parte de las inversiones para implementar esta política (alrededor del 90 por ciento) provino del estado, ya que las empresas privadas aportaron una proporción muy pequeña del capital involucrado. Por otra parte, si pensamos en términos de la escala de la expansión, incluso hoy después de 20 años de políticas privatistas sólo un 10-15 por ciento de la población del planeta es atendida por empresas privadas. En este sentido, Argentina que se había convertido en el alumno modelo del programa privatista, donde entre 1990 y 1999 se había pasado a un 70 por ciento de la población del país atendida por empresas privadas,

ha comenzado un proceso acelerado de desprivatización a partir sobre todo de la crisis del año 2001. En Brasil el porcentaje de población directamente atendida por empresas privadas no ha pasado de alrededor del 4 por ciento. En México el porcentaje es similar.

Ahora bien, como dijimos anteriormente, no debemos asociar mecánicamente "gestión pública" con "gestión no mercantil" de los servicios de agua y saneamiento. Esto es muy importante, por que si tomáramos en cuenta la proporción de la población del país, por ejemplo en Brasil, que es atendida por empresas públicas que operan bajo un sistema mercantil o cuasi-mercantil, entonces el panorama cambia. Yo no he visto estudios al respecto, pero por ejemplo, si asumimos que la flotación en el mercado de capitales de empresas públicas como SABESP y COPASA implica una privatización parcial de la gestión, ya que una parte probablemente significativa de los excedentes obtenidos en la cobranza del servicio es destinado a la remuneración de capitales privados invertidos mediante la compra de acciones de dichas empresas, entonces podemos tener un cuadro bien diferente. Haría falta conducir estudios detallados al respecto.

En cualquier caso, aunque no tengamos una información precisa en relación al impacto concreto de la privatización en todas sus formas, podemos decir que a nivel hipotético, en países como Brasil el proceso de mercantilización de la gestión de empresas públicas es probablemente más significativo en este momento que lo que fue el propio proceso de privatización durante la década de 1990. En nuestra perspectiva, aunque la política de privatizaciones de la década de 1990 fracasó, y muchas de las empresas privatizadas han retornado a manos públicas, como ocurrió en Argentina, Bolivia, e incluso Brasil, las fuerzas inerciales puestas en marcha por dichas políticas siguen y seguirán ejerciendo una influencia sustantiva en la gestión de estos servicios. Precisamente, la mercantilización de la gestión de las empresas públicas sería una de las manifestaciones de estas fuerzas inerciales: el abandono del concepto de que los servicios de agua y saneamiento son un derecho ciudadano y de que el objetivo de las empresas de agua y saneamiento pú-

blicas no es la producción de ganancia sino la gestión sustentable de un servicio público bajo el control democrático de los ciudadanos.

Si ampliamos ahora nuestra visión para abarcar los casos de los países más desarrollados, pues nos encontramos con una situación no muy diferente. Ya mencioné antes el caso de Estados Unidos, donde la mayor parte de la población es atendida por empresas públicas. Esto no es así por falta de tentativas por parte de los sectores privatizadores, si no más bien por que se ha dado también una combinación de factores que frenaron el proceso privatizador. Por ejemplo, en 1999 la ciudad de Atlanta había concesionado el servicio de agua y saneamiento a una subsidiaria del monopolio francés Suez, pero en el año 2002, como resultado de una movilización generalizada de los ciudadanos en contra de la privatización del servicio, la alcaldesa de la ciudad anunció la cancelación del contrato y la municipalidad retomó el control de la empresa. En otros casos como en Washington, la municipalidad discutió la posibilidad de privatizar parcialmente estos servicios durante la década de 1990, pero finalmente decidió que las tareas necesarias podían ser perfectamente realizadas por la empresa pública. Del otro lado del Atlántico, en Inglaterra y Gales la privatización de las diez empresas de agua y saneamiento en 1989 por parte del gobierno conservador de Margaret Thatcher fue cuestionada desde el comienzo, y a partir de la llegada al poder del gobierno laborista en 1997 se introdujeron cambios significativos en la regulación del servicio que modificaron sustancialmente el funcionamiento de las empresas. Actualmente incluso algunos de los que promovieron la privatización de las empresas públicas a fines de la década de 1980 reconocen que el futuro de las mismas es incierto. En particular, las empresas privadas enfrentan una tasa de no pago elevadísima, ya que entre 15 y 20 por ciento de los usuarios no pagan la factura del servicio y esto se ha convertido en un problema estructural desde 1998, cuando el gobierno prohibió a las empresas privadas cortar el agua por falta de pago. Cuando las empresas estaban en manos públicas, dicha tasa, según algunos funcionarios entrevistados, no pasaba del 3-4 por ciento. Por otra parte, la necesidad de cumplir

con las regulaciones de calidad y protección ambiental cada vez más estrictas en el ámbito de la Comunidad Europea implica que las empresas enfrentan requerimientos de inversión muy elevados, en un contexto en el que no es posible incrementar significativamente las tarifas ya muy elevadas que pagan los usuarios (y dado el porcentaje tan elevado de falta de pago), y en el marco de un endeudamiento extraordinario de las empresas privadas. En este sentido, cuando las empresas fueron privatizadas en 1989 el gobierno británico asumió las deudas de las empresas públicas y las entregó libres de compromisos. Sin embargo, hacia 2004 las empresas privadas habían vuelto a acumular una deuda conjunta de unos 19 mil millones de libras esterlinas. Durante nuestras entrevistas en el proceso de investigación, algunos gerentes de las empresas privadas nos decían que a ellos no los sorprendería si en cinco o diez años las empresas pasaran nuevamente a manos públicas. De hecho, esto ocurrió parcialmente en el año 2001 con una de las diez empresas, la empresa de agua y saneamiento de Gales, que decidió desprivatizar el servicio e intentar un modelo de gestión alternativo bajo control público.

Revista VeraCidade - En Buenos Aires, Tucumán y Cochabamba las concesiones privadas para gestionar los servicios de agua y saneamiento fueron canceladas o abandonadas, dejando a los estados respectivos con una gama de problemas sin solución, tales como la promesa de renovación y expansión de la infraestructura. ¿Cuál es su análisis de dichos procesos?

Esteban Castro - Estos son casos diferentes entre sí pero que al mismo tiempo comparten algunos aspectos muy parecidos (para los lectores interesados podemos disponibilizar los informes detallados de estos y otros casos estudiados en nuestro proyecto PRINWASS, <http://www.prinwass.org>). Por una parte, Tucumán fue una de las primeras concesiones en ser canceladas y duró apenas unos dos años, de 1995 a 1997. Es un ejemplo de resistencia social generalizada a la privatización, ya que en el momento más alto de la movilización que pedía la cancelación de la concesión en queja por los aumentos extraordinarios de la tarifa (la primera acción de la empresa privada fue aumentar la tarifa, la

cual incluyendo un impuesto para financiar al regulador alcanzó el 106 por ciento de aumento de un momento para otro) y por las denuncias de corrupción por la forma en que se adjudicó la concesión a una subsidiaria de la empresa francesa Vivendi. En ese momento la movilización de protesta, que incluyó la decisión de dejar de pagar la factura del servicio, fue apoyada por el 86 por ciento de los usuarios, lo cual incluía a empresas privadas, agencias de los gobiernos provincial y municipal y obviamente usuarios domésticos. Finalmente, después de largas negociaciones la concesión fue cancelada en 1997 y la empresa privada inició un juicio al gobierno federal argentino amparándose en un acuerdo existente entre Francia y Argentina en el que el segundo país se compromete a proteger las inversiones francesas en su territorio. El juicio fue presentado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), un organismo que forma parte de la red institucional del Banco Mundial. A pesar de que la empresa privada no alcanzó a realizar inversiones en el breve período de su operación, presentó una demanda por 300 millones de dólares contra el gobierno argentino, que incluía el reclamo de compensación por las ganancias futuras esperadas a lo largo de 30 años de concesión. Después de una larga disputa, en 2007 el CIADI emitió un fallo favorable a la empresa privada ordenando al gobierno argentino pagar 106 millones de dólares en compensación por cancelar la concesión. El gobierno argentino ha pedido la anulación del fallo y el litigio sigue. Este caso ha sido estudiado en detalle por nuestro colega Emilio Crenzel, de la Universidad de Buenos Aires.

El caso de Cochabamba es bastante diferente en varios aspectos centrales. En primer lugar está la ilegalidad y la ilegitimidad en las que se procede a otorgar la concesión a la empresa privada, una subsidiaria del grupo empresario norteamericano Bechtel. Cuando se otorga la concesión en 1999 no estaba aún aprobada la ley que permitía otorgar concesiones, la cual se aprueba después que la concesión ha sido confirmada. Por otra parte, según la propia ley debía haber por lo menos dos empresas compitiendo por la concesión, pero en la práctica hubo una sola empresa interesada en participar.

Finalmente, la empresa que se arma para participar en el concurso, Aguas del Tunari, se crea en la Isla Caimán, un paraíso fiscal, para eludir las leyes bolivianas. Aguas del Tunari se crea con un capital ficticio, 2 mil dólares, y se le entrega una empresa pública cuyo valor estaba estimado en unos 100 millones de dólares. La serie de ilegalidades e ilegitimidades es larga y éstos son sólo los aspectos más centrales. Este caso ha sido bien estudiado por nuestro colega Carlos Crespo de la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba en colaboración con la colega Nina Laurie de la Universidad de Newcastle, entre otros. Finalmente, como bien se sabe, la concesión es cancelada en el año 2000 por una serie de problemas que incluyen como en Tucumán un alto incremento en la tarifa lo que provoca una movilización popular masiva que termina obligando a la renuncia del entero gabinete del gobierno federal, con la sola excepción del Presidente de la Nación. Aguas del Tunari presentó una demanda contra el gobierno boliviano ante el CIADI para reclamar compensación, en forma similar al caso de Tucumán.

El tercer caso que ustedes mencionan, Buenos Aires, en realidad es una historia doble, ya que se privatizan los servicios de agua y saneamiento en dos partes. En 1993 se otorga la concesión por los servicios en la Capital Federal y algunos sectores de la Provincia de Buenos Aires en la zona metropolitana a la empresa Aguas Argentinas, un consorcio encabezado por el grupo Suez. Esta concesión pasó a ser utilizada por el Banco Mundial y otros actores como un modelo piloto, un caso exitoso que se recomendaba como ejemplo a imitar en otros países. La otra parte de la historia, menos conocida, es la concesión otorgada en 1999 a la empresa Azurix, subsidiaria del grupo norteamericano Enron, para prestar los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires, incluyendo parte del área metropolitana y la capital provincial, La Plata. Esta concesión colapsa en el año 2001, entre otras cuestiones por la ineficiencia del operador privado, que ni siquiera tenía experiencia en la gestión del agua y el saneamiento ya que se trataba de una empresa del sector energético que intenta extenderse al sector agua y saneamiento con resultados desastrosos. Sin em-

bargo, el caso más interesante es sin duda el de Aguas Argentinas, que ha sido estudiado en gran detalle por nuestro colega Daniel Azpiazu y su equipo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y por Juan Carlos Marín y su equipo en la Universidad de Buenos Aires. Entre varios otros asuntos, el caso de esta empresa refleja varios de los temas que hemos comentado anteriormente. En primer lugar, lo que denominamos el mito de la inversión privada que se había prometido con las privatizaciones. En el período 1992-2001, cuando se da la crisis financiera en la Argentina, del total de inversiones realizadas por la empresa solamente el 2.6 por ciento provino de capitales propios, es decir, inversión privada propia de la empresa. El resto provino de los ingresos de la empresa por facturación y una parte sustantiva del endeudamiento en mercados internacionales cuando el peso estaba igualado uno a uno con el dólar. Tras la debacle financiera del país en 2001 la empresa se volvió insolvente y finalmente, tras largas negociaciones, el gobierno argentino canceló la concesión en marzo de 2006. Tanto Azurix como Aguas Argentinas han presentado juicios contra el gobierno argentino ante el CIADI para reclamar compensación por la cancelación de sus concesiones.

De los casos considerados, solamente el de Aguas Argentinas registró una expansión de las conexiones, ya que en los otros casos las inversiones en infraestructura fueron prácticamente nulas. Sin embargo, incluso en el caso de Aguas Argentinas, además del hecho que el financiamiento para la expansión registrada provino casi totalmente del cobro de la tarifa a los usuarios y de endeudamiento en mercados financieros internacionales, es decir, la inversión propia fue prácticamente nula; según el regulador ETOSS entre 1993 y 1998 el nivel de incumplimiento de la empresa con las inversiones comprometidas en el contrato alcanzó el 42 por ciento, y entre 1999 y 2002 el incumplimiento fue del 33 por ciento. Mientras tanto, la empresa obtuvo una tasa de retorno en dólares de entre el 12 y el 20 por ciento anual, dependiendo de cómo se efectuó el cálculo.

Ahora bien, el impacto real de estas privatizaciones no se ha medido aún en toda su intensidad y

1. Introdução

Uma das características ressaltada pelas análises sobre o trabalho informal nos anos 60 e 70 é o seu caráter "transitório", ou seja, ele é descrito como um conjunto de atividades de baixa capitalização, não tipicamente capitalistas, com uso da força de trabalho familiar e que, com o processo de desenvolvimento e industrialização do país, iria progressivamente desaparecer, integrando-se ao mercado de trabalho formalizado e protegido socialmente.

Entretanto, o que marca o trabalho informal nos dias atuais de "modernidade" neoliberal é que seu caráter transitório se tornou permanente; o que antes era visto como um caso atípico do mercado de trabalho urbano, agora passa a ser uma regra do mercado flexível, transformando-se numa forma de inserção, que engloba a maioria da "classe-que-vive-do-trabalho".

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo principal analisar a condição "provisória-permanente" do trabalho informal no contexto de reestruturação econômica, de desestruturação do mercado de trabalho e de vulnerabilidade social. De modo explícito, pretendemos analisar como e porque o trabalhador se insere em uma atividade informal que, aparentemente, é uma forma de sair do desemprego enquanto não encontra um emprego e, com o passar do tempo, continua na mesma condição: **trabalhador informal**.

Para tanto, o presente texto está estruturado em três partes: inicialmente, apresenta-se uma rápida sistematização do conceito de trabalho informal, desde a origem do termo ao seu novo status na atualidade, buscando evidenciar como o que era símbolo do nosso atraso brasileiro se converteu em sinônimo do moderno e flexível mercado de trabalho brasileiro. Em seguida, com base em dados secundários da Pesquisa Emprego e Desemprego (PED), apresentaremos, em linhas gerais, as princi-

⁴ Os dados que serão apresentados neste artigo são uma síntese da análise desenvolvida por Oliveira (2005) na sua dissertação de Mestrado a partir dos principais resultados da pesquisa: "O Trabalho Informal na Cidade de Salvador" (CRH/UFBA/CNQP), coordenada pela professora Graça Druck, que foi realizada entre os anos de 2000 a 2003, com 191 trabalhadores informais de rua, que têm na rua o espaço privilegiado de trabalho através da oferta de bens e serviços à população em geral, bem como da análise de caráter qualitativo das trajetórias de trabalho e de vida dos trabalhadores informais de rua.

pais mudanças que ocorreram no mercado de trabalho metropolitano e o retrato do trabalho informal da cidade de Salvador. E por fim, busca-se, a partir de dados da pesquisa de campo realizada com trabalhadores informais de rua⁴, evidenciar as suas condições de trabalho e de vida, bem como a trajetória ocupacional e as estratégias encontradas, que possibilitam a permanência na atividade informal sob a égide da incerteza, da vulnerabilidade e precariedade do trabalho. Além disso, discute-se, criticamente, a "empregabilidade" dos trabalhadores informais, indicando os atributos e valores que regem esse tipo de trabalho nas ruas e que passa a ser uma noção re-inventada como símbolo da modernidade organizacional das empresas.

2. Trabalho Informal: da origem do termo ao novo estatuto no Brasil contemporâneo

Desde a sua origem, no final da década de 1960, o *trabalho informal* ou *informalidade* tem-se constituído como um problema teórico e político que sempre esteve presente na agenda pública dos problemas sociais da realidade brasileira. Inicialmente essa noção se consolidou como uma categoria analítica voltada para o entendimento do problema da integração social do imenso contingente de trabalhadores que migravam do campo para as cidades dos países subdesenvolvidos ao "setor moderno" da economia. (CARVALHO; SOUZA, 1980; CACIAMALI, 1991; FILGUEIRAS, DRUCK; AMARAL, 2004).

Nesse primeiro momento, o debate era marcado por muita polêmica e pelo confronto de duas posições polares, embora compartilhassem de pressupostos comuns. De um lado, estava a "teoria da modernização" que sustentava a tese de que o baixo nível global de capitalização dos países do mundo subdesenvolvido produzia uma estrutura de emprego urbana bastante desequilibrada, contudo essa situação era considerada como provisória, e caracterizava-se como uma forma de pré-incorporação dos trabalhadores migrantes aos empregos assalariados. Nessa mesma direção, surgia a "teoria da marginalidade" enfatizando as consequências do processo de modernização das economias dos paí-

ses em desenvolvimento que geravam uma estratificação social em que os trabalhadores não incorporados ao processo produtivo estariam fadados às situações de trabalho marginais em longo prazo. Por essa ótica, o trabalho informal era considerado como marginal, desintegrado da estrutura produtiva, não exercendo nenhuma função na estrutura econômica da sociedade. Portanto, estas duas teorias operam com dualismo estrutural que opõem "tradicional" e "moderno", "marginal" e "integrado" (MACHADO DA SILVA, 1993; KOWARICK, 1975; ALVES, 2001).

Do outro lado do debate, a crítica marxista enfatizava as contradições intrínsecas ao processo de acumulação capitalista que produz, por sua própria lógica, um excedente de trabalho necessário para a reprodução do sistema. Inspirados nas formulações de Marx, diversos autores se contrapunham à perspectiva dual, que considerava o trabalho informal como disfuncional ou "afuncional" à estrutura produtiva, e buscavam reunificar a análise da estrutura social. O livro de Francisco de Oliveira (1972), *A crítica à razão dualista*, é um dos clássicos dessa perspectiva, uma vez que reafirma que a unidade da exploração capitalista é toda a classe trabalhadora e não apenas a parcela dos trabalhadores que estão inseridos no exército da ativa, pois mesmo as formas de trabalho consideradas como não-tipicamente capitalistas estão subordinadas à lógica do capital e contribuem para o processo de acumulação, na medida que rebaixam o custo de reprodução da força de trabalho.

De forma sintética, poderíamos afirmar que nesse primeiro momento da trajetória do conceito de informalidade, a configuração do debate se estruturou basicamente em torno de duas questões: *as formas de inserção dos trabalhadores informais à estrutura produtiva e o grau de integração das atividades informais à estrutura produtiva*. Embora o debate fosse polarizado, havia consenso entre as diferentes abordagens sobre "os usos sociais do trabalho", sendo que um dos principais pontos de consenso era a questão do "pleno emprego", pois a problemática da informalidade tomava como referência a tendência do assalariamento nos países centrais, de modo particular a social-democracia

européia, e o debate girava em torno da possibilidade de que o mesmo ocorresse no Brasil. Dessa forma, "o par formal-informal" correspondia à forma aparente do jogo claro-escuro representado pelo ideal inatingido do pleno emprego (MACHADO DA SILVA, 2003, p. 148).

Na virada dos anos 80, configura-se um novo momento na trajetória do conceito de informalidade. Com a crise do fordismo e do Estado de Bem-Estar, a noção de informalidade se generaliza e é importada pelas análises contemporâneas dos países mais industrializados, perdendo a exclusividade de ser uma questão relacionada aos problemas do processo de urbanização e industrialização no mundo subdesenvolvido. Se, no primeiro momento, a análise está centralizada no ponto de vista dos trabalhadores, ou seja, no trabalho informal e suas formas de integração ao processo produtivo, agora a perspectiva analítica privilegia a dimensão dos conflitos de legitimidade e o quadro político-institucional que regulam as atividades laborais. Por conseguinte, as análises são construídas a partir do ponto de vista dos agentes sociais que usam o trabalho. Ao invés de trabalho informal passa-se a falar em *economia informal*, também denominada de economia ilegal, submersa, subterrânea. Sendo assim, a análise setorial do mercado de trabalho perde completamente o sentido, pois o critério básico de definição do campo empírico da informalidade é o conjunto de atividades ou formas de produção e as relações de trabalho que escapam à regulação do Estado, seja esta tributária, trabalhista ou de qualquer outro tipo. Portanto, o papel do Estado e sua capacidade de intervir na economia é o eixo central do debate sobre a informalidade neste momento. (MACHADO DA SILVA, 1993; CACCIAMALLI, 1991, 2000; LAUTIER, 1993).

Por último, evidencia-se um terceiro momento na trajetória do conceito de informalidade, marcado por uma ampla revisão da literatura clássica sobre o tema e de novas polêmicas. A configuração do debate anuncia "os sinais dos tempos", é forjado no bojo do acirramento das consequências sociais da reestruturação produtiva e da adoção das políticas neoliberais no país. Desta vez o deslocamento

do campo semântico tem como quadro de referência principal a problemática da flexibilização e precarização do trabalho, não se restringindo apenas à questão da integração da população pobre ao mercado de trabalho urbano, pois o movimento real do fenômeno tornou-se ainda mais heterogêneo e complexo. Nesta direção, o conceito de setor informal perde a sua força teórica e prática, sendo substituído principalmente pela idéia de "processo de informalidade", "processo de informalização do trabalho" ou "atividades não-fordistas" (CACCIAMALI, 2000; MACHADO DA SILVA; CHINELLI, 1997; FILGUEIRAS, DRUCK; AMARAL, 2004).

Nota-se, a partir da década de 1990, uma redefinição da problemática da informalidade, que aponta para uma nova perspectiva analítica empenhada na construção de um mapa cognitivo e social que apreenda o trabalho informal como um espaço de dimensões correlacionadas. Destacam-se as análises que consideram a informalidade a partir da junção dos critérios da "ilegalidade" e das "atividades não-tipicamente capitalistas", ou seja, trata-se de um enfoque analítico que tenta articular a questão da inserção produtiva e os conflitos de legitimidade associados à constituição da(s) cidadania(s) (PAIVA, PONTENGY; CHINELLI, 1997). Sendo assim, a informalização do trabalho é um processo resultante das transformações correlacionadas e interdependentes da esfera econômica e da esfera política que estão em curso na sociedade brasileira.

A nosso ver, o que está em jogo na pauta de discussão é um fato inteiramente novo, não se trata de um esvaziamento, mas de um deslocamento radical do estatuto da informalidade, pois o que antes representava uma situação transitória na estrutura do mercado de trabalho, agora se apresenta como uma situação permanente. O símbolo do atraso se converteu em sinônimo da modernidade. Na era da "desertificação neoliberal" (ANTUNES, 2004) a informalidade é sinônimo de flexibilidade e precarização do trabalho, sendo que todas as características que constituíram tradicionalmente as estratégias de sobrevivência dos trabalhadores informais são transmutadas em personificações do novo trabalhador do capitalismo flexível. (DRUCK,

2000; BARRETO, 2003; LIMA; SOARES, 2002).

Nessa perspectiva, não concordamos com a posição assumida por Machado da Silva (2003) no tocante a sua sugestão de que a categoria *empregabilidade* seria o equivalente funcional do conceito de *informalidade*, devido ao seu esvaziamento como categoria de entendimento dos problemas associados à configuração do mercado de trabalho e da integração social. Embora estejamos completamente de acordo com o seu posicionamento sobre os perigos de cultura do trabalho fundamentada no binômio empregabilidade/empreendedorismo.

Se levarmos em conta a história do trabalho e o processo de integração social da classe trabalhadora ao desenvolvimento da sociedade capitalista no Brasil, é possível afirmar que a empregabilidade não é uma novidade nem teórica e nem empírica. Ao revisar a literatura sobre a informalidade no final da década 1960 a 1980, evidencia-se como o modo de trabalhar e a condição existencial dos trabalhadores informais se expandiram para o conjunto de classe trabalhadora na atualidade. O próprio trabalho de Machado da Silva (1971) nos oferece uma boa tipificação do tradicional trabalhador informal (o biscateiro), a qual é muito pertinente para elucidar como as características e qualidades típicas daqueles que se encontram no trabalho informal, próprias da sua condição de existir enquanto força de trabalho superexplorada, no contexto de hoje são apropriadas pelo discurso da empregabilidade. Vejamos:

Na medida em que os biscateiros dependem fortemente da personificação das relações de trabalho, há um fator de natureza psico-social que desempenha papel relevante na qualidade dos contatos e, portanto, no próprio controle do mercado. Trata-se do que se poderia chamar de "personalidade". Com este termo procura-se englobar um conjunto de características psicológicas socialmente relevantes, relacionadas às expectativas culturais em torno do comportamento do trabalhador. Tais características incluiriam a "simpatia", "extroversão", "bom humor", etc. que influem sobre a facilidade de estabelecer boas relações primárias; e também "auto-confiança", "iniciativa", etc., que afetam a agressividade na procura de serviços... "Qualidades" dessa natureza

são significativas em qualquer caso, mas afetam mais profundamente as situações em que a "confiança interpessoal" é fator básico (MACHADO DA SILVA, 1971, p. 77).

Existe alguma diferença substancial entre o que Machado da Silva denominou na década de 1970 de *personalidade* e a idéia de *empregabilidade* difundida na "década de desertificação neoliberal"? A resposta é não. O que há de novo é o processo em que a "personalidade" do trabalhador informal sob as lentes ampliadas da "flexploração do trabalho" (BOURDIEU, 1998) é convertida na imagem do "novo trabalhador" que substitui a representação do trabalhador com carreira, com emprego assalariado e socialmente protegido. Sendo assim, a velha condição de trabalho informal passa a ocupar um lugar de destaque na configuração do mercado de trabalho, tornando-se a forma de inserção da maioria da classe trabalhadora ao mercado de trabalho. A triste improvisação inventada continuamente pelas camadas populares na sua luta árdua pela sobrevivência nos grandes centros urbanos deste país, tão bem caracterizada por Viana (1980), nos dias de hoje parece universalizar-se como feições concretas da superexploração do trabalho flexível. Usar a imaginação pra sobreviver em proveito da acumulação do capital transformou-se na qualidade intrínseca do trabalhador flexível. Dessa forma, trabalho informal é a expressão máxima do trabalho flexível, cuja única chance de estabilidade para o trabalhador é a sua própria "empregabilidade", ou seja, a sua capacidade renovada de inventar e "se virar" em meio às incertezas, vulnerabilidade e riscos do mercado de trabalho.

3. Desestruturação do Mercado de Trabalho e Informalidade na "Cidade da Bahia"

A Bahia de tantas expressões culturais, artísticas e musicais, tão bem contada nos romances de Jorge Amado, cantada nas músicas de Dorival Caymmi, Gilberto Gil, Caetano, Gal, Maria Betânia e do axé music, presente nas obras de arte de Caribé. A terra de tantos santos e orixás, da festa do Bonfim, da festa da senhora das águas, Yemanjá. Do carnaval dividido entre cordas e blocos que leva multi-

dões às ruas de Salvador. Também é a terra de homens e mulheres que, ao contrário do que normalmente se propaga na mídia nacional (principalmente no Sudeste) e internacional, trabalha dia e noite, de segunda a domingo, feriados e dias santos, descendo e subindo ladeira, correndo da polícia ou do "rapa"⁵ para sobreviver, como é caso de tantas "Marias" e "Josés" que vivem da informalidade.

Convém lembrar que a Bahia também é a terra de trabalhadores e trabalhadores que ao longo da década de 90 sofreram com as conseqüências infortunadas das "reestruturações" e "flexibilizações" que ocorreram no Brasil, principalmente no mundo do trabalho. Como antigamente, a Bahia continua interligada ao mundo, não só pelo porto da Baía de Todos os Santos, pelas práticas culturais, mas também porque os interesses capitalistas aqui também se fazem presentes e trazem efeitos sociais desastrosos. A Cidade da Bahia, capital do Brasil Colônia por mais de dois séculos e meio, ou ainda, como formula o historiador Cid Teixeira, a "Capital do Atlântico Sul", agora no limiar do século XXI, transformou-se na "Capital Brasileira do Desemprego". De acordo com os dados da PED, a taxa de desemprego total na Região Metropolitana de Salvador, no ano de 2006, era de 23,6%, considerada a mais alta do país, o que quer dizer que cerca de 413 mil pessoas, em média, estavam à procura de uma ocupação na RMS.

A Bahia não vive simplesmente do ritmo e da dança do carnaval, mas também acompanha o "ritmo" e a "dança" da nova ordem produtiva na qual o Brasil se inseriu na década de 1990, forjada no bojo da crise do modelo brasileiro de desenvolvimento e na adoção do ideário neoliberal pelo Estado brasileiro. A crise econômica e a liberalização comercial também tiveram seus efeitos sobre os setores mais dinâmicos da economia baiana, de modo especial no setor industrial, do qual o Pólo Petroquímico de Camaçari é a grande expressão. Se durante a década de 1980, o Pólo Petroquímico de Camaçari foi uma "fábrica de fazer fábricas", não se pode afirmar o mesmo para a década de 1990. O que se observou foi um processo intenso de

⁵ Denominação atribuída pelos trabalhadores de rua aos fiscais da Secretaria de Serviços Públicos/ SESP da Prefeitura Municipal de Salvador/Ba.

reestruturação das empresas, de ajustes, de fusões, de missões em massa, adoção de novas práticas de gestão e organização do trabalho. (OLIVEIRA, 2003).

É no contexto de reestruturação produtiva e da "desertificação neoliberal" da década de 1990 (ANTUNES, 2004), que a Bahia vivenciou um radical desmonte da sua já frágil e incompleta sociedade salarial. A desestruturação do mercado de trabalho metropolitano se traduziu principalmente através do aumento do desemprego e da precarização do seu "núcleo estruturado", lócus do emprego social protegido, bem como pela baixa qualidade dos postos de trabalho abertos durante a década. Aliado a tudo isso, observou-se uma nova configuração do núcleo "não-estruturado" desse mercado, em especial o surgimento de uma "nova informalidade". (BORGES, 2003)

Este processo de desestruturação do mercado de trabalho baiano tem, como uma das suas principais conseqüências, a reconfiguração do seu traço mais marcante, qual seja: a sua pobreza. A "Bahia de Todos os Pobres" (FARIA; SOUZA, 1980), já não é mais composta apenas dos pobres que sempre foram pobres, mas dos pobres que se tornam pobres por conta dos efeitos perversos da reestruturação produtiva na terra que também é de "Todos os Santos". A desestruturação do mercado de trabalho metropolitano acompanhou muito mais o "ritmo" e a "dança" do novo e precário mundo do trabalho do que o som dos tambores e atabaques da "Velha Bahia".⁶

Nesse sentido, em meio a tantas reestruturações, desestruturações e turbulências da década da "desertificação neoliberal", o que será que aconteceu com o nosso velho e tradicional "mercado de trabalho informal" da cidade de Salvador? Quem são os filhos ilustres desta terra, que

se ocupam das chamadas atividades não-capitalistas, ou, como preferem outros, do trabalho por conta-própria, seja nas vias públicas, nas praias ou nos cômodos das suas próprias residências? Em resumo, qual é o seu retrato na capital brasileira campeã do desemprego nos dias de hoje?

3.1 O retrato do trabalho informal na cidade de Salvador

A partir dos dados da PED⁷ observa-se que a evolução das atividades por conta-própria entre o período de 1997 e 2006 aponta para dois aspectos importantes do trabalho informal na cidade de Salvador: i) a persistência de um espaço significativo na estrutura ocupacional da cidade de Salvador para atuação dos trabalhadores informais; ii) a proporção de trabalhadores por conta própria entre os ocupados permanece praticamente estável em Salvador, o que parece indicar que a capacidade de incorporação da força de trabalho nestas atividades já atingiu o seu limite, confirmando a tese de Borges (2003) sobre a "saturação do informal".

Os dados da PED para o período analisado indicam que o "trabalho por conta própria" representa 23,3% do total de ocupados da cidade de Salvador, configurando-se como o núcleo central do trabalho informal na metrópole baiana, sendo responsável por quase a metade das ocupações informais. A evolução do trabalho por conta própria durante o período de 1997 a 2006 demonstra que durante a segunda metade da década 1990 até o ano de 2001 houve uma redução progressiva do percentual de trabalhadores ocupados nas atividades do núcleo central do trabalho informal, voltando a crescer entre os anos de 2002 a 2004 e reduzindo-se novamente a partir de 2005. No período de 10 anos (1997-2006), a participação do "trabalho por conta-própria" na estrutura ocupacional de Salvador caiu de 24,6% em 1997 para 22,4% em 2006.

Esta redução do trabalho por conta própria revela que o trabalho informal tem os seus próprios limites enquanto lócus aglutinador da população soteropolitana desempregada e que não encontra emprego, bem como nos oferece elementos para

problematizar a ideologia do "contapropismo/empreendedorismo" amplamente difundida por diversos setores da sociedade brasileira durante os anos 1990, uma vez que nem mesmo na cidade de Bahia, terra de "gente criativa", que se diverte e trabalha a um só tempo, tal ideologia prevalece. Além disso, a evolução do núcleo central do trabalho informal na cidade de Salvador também é um forte indicador do processo de desestruturação do mercado de trabalho metropolitano, ou seja, o grau de flexibilidade do mercado de trabalho regional já atingiu o seu patamar máximo; por conta disso, a saturação desse espaço na estrutura ocupacional demonstra que o trabalho informal tem uma lógica própria de funcionamento, não sendo tão desorganizado quanto se pensa, sinônimo de anomia social, mas, pelo contrário, trata-se de um espaço do mercado de trabalho com regras próprias que também se tornou seletivo.

Nesse sentido, observa-se que os principais traços e características do trabalho informal na cidade de Salvador são os seguintes: a) os trabalhadores informais da cidade de Salvador são homens, negros, chefes de família, têm mais de 40 anos e baixo nível de escolaridade; b) dedicam-se em sua imensa maioria às atividades informais que oferecem bens e serviços à população em geral, concentrando-se principalmente nos setores de serviço e comércio; c) trata-se de vendedores ambulantes, motoristas, cabeleireiros, garçons, trabalhadores braçais, pedreiros, cozinheiras e outros que ingressaram na informalidade em sua maioria a partir dos anos 1990; que trabalham sozinhos ou com ajuda de familiares quase todos os dias da semana, com extensas jornadas de trabalho acima do previsto na CLT e baixa remuneração; d) entretanto, há uma pequena parcela bem mais qualificada e escolarizada que presta serviços mais sofisticados e especializados, principalmente para empresas, auferindo melhores rendimentos e constituindo uma "Elite de Informal" na cidade de Salvador; e) por fim, o último traço que sobressai é o grau de vulnerabilidade social dos homens e mulheres que vivem do trabalho informal, grande parte dos trabalhadores informais não contribui para a previdência social, estando completamente à margem dos direitos sociais mínimos assegurados pela Carta Magna de 1988.

Portanto, é neste cenário do trabalho informal da cidade de Salvador, que buscamos a seguir problematizar a condição provisória-permanente dos trabalhadores que têm, na rua, o espaço privilegiado para oferta dos seus bens e serviços à população em geral.

4. Os Trabalhadores que Vivem do Trabalho Informal nas Ruas de Salvador

O trabalho informal de rua é um fenômeno que está profundamente arraigado na história da economia urbana da cidade de Salvador e persiste até os dias de hoje, sendo um dos principais espaços de reprodução do trabalho informal na cartografia social do mercado de trabalho metropolitano (CARVALHO; SOUZA, 1980; BAHIA, 1983; DURÃES, 2003).

Os dados da pesquisa realizada com os trabalhadores informais de rua apresentam uma realidade bastante heterogênea e complexificada. Um verdadeiro mosaico, que congrega no mesmo espaço de trabalho – a rua – um *continuum* de atividades que reúne desde as mais tradicionais, velhas conhecidas do cenário urbano da cidade, até as mais modernas, surgidas no bojo das mudanças ocorridas na estrutura ocupacional e social da cidade de Salvador durante os anos 1990.

Assim, assiste-se a uma nova configuração do trabalho informal nas ruas da cidade, altamente influenciada pelos impactos da reestruturação produtiva e da desestruturação do mercado de trabalho metropolitano. Nas nossas andanças pelas ruas dessa cidade, não encontramos apenas o ambulante que vende cartões telefônicos, morador do Subúrbio Ferroviário e que anda de transporte coletivo, mas também o ex-trabalhador do Pólo Petroquímico de classe média, morador da Pituba, que diariamente estaciona seu carro particular em frente à Igreja de São Bento para vender cachorro quente, ou ainda a arquiteta que deixou o "atelier" para trabalhar com o transporte de crianças e adolescentes das principais escolas particulares, dos bairros nobres e de classe média da cidade.

Quanto ao perfil dos trabalhadores informais de rua entrevistados, podemos afirmar que não é

⁶ Como afirma Borges (2003, p.298,300): "(...) na RMS, aparentemente, o segmento não-estruturado cresceu mais pela precarização do emprego e pela expansão ou informalização dos pequenos negócios – dos tradicionais aos novos empreendimentos – do que pelo trabalho autônomo" (...) Ao contrário do passado, quando o segmento não-estruturado crescia pela expansão dos mesmos bolsões de informalidade, durante a década de 1990, com a desestruturação do núcleo, ele cresce em todas as atividades, mas principalmente nos espaços historicamente estruturados". Os critérios adotados para a feitura deste retrato foram os seguintes: a amostra é constituída do total de pessoas ocupadas, que trabalham na cidade de Salvador, que segundo a posição na ocupação foram classificadas como conta-própria para o público ou conta-própria para empresa (53188 casos) para o período de 1997 a 2006.

muito diferente do que encontramos, a partir dos dados da PED, para o conjunto de trabalhadores informais por conta própria que trabalham na cidade de Salvador, conforme foi mencionado na seção anterior, qual seja: **São mais homens do que mulheres, negros, casados, chefes de família, mais velhos, não-migrantes, moram em bairros populares e têm baixo nível de escolaridade.**

4.1 O ingresso na informalidade: "o desemprego me levou a isso, mas é provisório... até eu achar uma coisa melhor"

Durante a pesquisa de campo, perguntamos aos trabalhadores como foi que eles ingressaram nas atividades informais. As respostas dos entrevistados a esta questão sempre vinham acompanhadas de uma explicação sobre os motivos que os levaram a ingressar no trabalho informal. Para os trabalhadores, informar sobre as formas ou maneiras de ingresso nas atividades que exercem atualmente requer a elaboração de uma justificativa plausível para si e para os outros, que legitime a própria condição de trabalhador informal. Em outras palavras, isto significa que o como é precedido de um porquê.

A necessidade de o trabalhador apresentar uma justificativa plausível sobre a sua condição de trabalho revela a centralidade do trabalho enquanto forma de integração social dos homens ao mundo, e as consequências sociais e morais da sua ausência. As justificativas dos trabalhadores convergem em torno do valor social do trabalho na sociedade capitalista. Enquanto força de trabalho, todo trabalhador precisa assegurar a sua própria reprodução social e de sua família; não podendo assegurá-la através de um emprego assalariado, o trabalhador precisa encontrar uma forma alternativa, mesmo que seja provisória, que lhe permita sobreviver, e assim fugir do "estigma" do desempregado. Essa seria a lógica social que modela as justificativas dos trabalhadores informais pesquisados; escutamos várias vezes as seguintes falas:

"Foi o desemprego que me levou a isso, é melhor trabalhar nas ruas como vendedor ambulante do que roubar". (Vendedor Ambulante, 30 anos, 2 anos na atividade).

"Eu estava desempregado, precisava arranjar dinheiro para dar o que comer para os meus filhos e não encontrava emprego, a única solução foi trabalhar no mercado informal". (Vendedora Ambulante, 40 anos, 10 anos na atividade).

"Olha moço, eu só estou aqui até arranjar uma coisa melhor, um emprego, eu não posso ficar parado, né?" (Vendedor ambulante, 26 anos, 6 meses na atividade).

Essas falas dos trabalhadores indicam que o desemprego e a lei imperativa da sobrevivência numa grande cidade, como é o caso de Salvador, constituem-se como as justificativas mais plausíveis capazes de legitimar o ingresso no trabalho informal. Trata-se de uma consciência prática, que só se apresenta ao sujeito como tal, na medida em que este é questionado sobre a sua própria condição, exigindo-lhe a elaboração de uma justificativa coerente com as práticas laborais exercidas. Tal elaboração não é produzida aleatoriamente, é formada a partir das próprias experiências de trabalho que antecederam ao momento de ingresso no trabalho informal.

No caso analisado, 51,3% dos trabalhadores pesquisados tinham um emprego com carteira assinada na sua atividade anterior, ou seja, vieram do núcleo estruturado do mercado de trabalho. Para estes trabalhadores, possivelmente o ingresso na atividade representou uma reconversão de suas trajetórias de trabalho, dando início a um processo de mobilidade descendente e de precarização social. Do restante da amostra, 18% eram empregados sem carteira assinada, 15% já trabalhavam como autônomos, e 5% eram empregadas domésticas e trabalhadores rurais, respectivamente.

A inserção dos trabalhadores no trabalho informal está condicionada por valores e processos inerentes à estrutura do mercado de trabalho local, que obriga os sujeitos a aceitarem tal condição como a mais plausível de ser vivida num contexto de desemprego e precarização do trabalho.

No entanto, essa plausibilidade depende, em grande medida, das formas de inserção dos trabalha-

dores, que podem favorecer ou não a permanência no trabalho informal. A escolha da atividade, do local de trabalho, do tipo de serviço ou mercadoria a ser comercializada envolve uma série de condicionantes, dentre elas o volume de recursos financeiros disponíveis, o capital social acumulado nas trajetórias de trabalho anteriores e a rede de suportes relacionais que podem ser acionados pelos trabalhadores para o exercício da atividade informal.

O tempo de permanência dos trabalhadores pesquisados é mais um indicador que confirma a existência de uma nova informalidade na metrópole baiana. Do total da amostra, 67% dos entrevistados têm até 10 anos na atividade informal, ou seja, a maioria dos entrevistados se inseriu na informalidade na década de 1990, período em que se intensificam as transformações no mercado de trabalho no Brasil e na Bahia.

Quando contrastamos o tempo de permanência na atividade com os motivos apresentados pelos trabalhadores para justificar e legitimar a própria condição de trabalhador informal, revela-se a questão central deste trabalho. Escutamos inúmeras vezes, de vários trabalhadores com quem tivemos oportunidade de conversar e entrevistar durante os dois anos de pesquisa de campo, a seguinte sentença prática: *"foi o desemprego que me levou a isso, mas é provisório... até eu achar uma coisa melhor"* (leia-se "emprego"). Nesta sentença está condensada a síntese da condição do trabalhador informal: *o provisório que se tornou permanente e o permanente que é vivido sob o signo do provisório.*

A práxis do trabalhador informal se realiza na negação e afirmação do "provisório-permanente", que se constituem como dimensões inseparáveis de uma única condição. Do ponto de vista das elaborações e representações dos sujeitos, a inserção na informalidade é concebida como uma solução "provisória" para o drama do desemprego e uma forma plausível de assegurar a reprodução social, mas o próprio tempo de permanência é a negação de suas elaborações, demonstrando que os sujeitos já fincaram raízes no trabalho informal. Mas como é possível que o permanente seja experienciado sob o signo do provisório? A afirmação do permanente como provisório está consubstanciada na própria lógica

de reprodução das práticas laborais da informalidade.

4.2 Trabalhar nas ruas de Salvador: riscos, incertezas e vulnerabilidade social.

Trabalhar nas ruas implica em correr riscos, viver sob a égide da incerteza e estar vulnerável socialmente. O cotidiano dos trabalhadores informais é marcado por conflitos, competição e fragmentação social. A lista de dificuldades enumeradas pelos trabalhadores se concentra basicamente em três questões: a) a ação disciplinadora e repressora do poder público através da fiscalização dos agentes públicos da Prefeitura (o Rapa); as péssimas condições do comércio, uma vez que se trata de um tipo de atividade que depende diretamente da oferta de bens e serviços para a população, por isso as ruas principais do centro da cidade são alvos constantes de disputas entre os próprios trabalhadores e o poder público; c) e por último, as condições de trabalho nas ruas é outro problema gravemente enfrentado pelos trabalhadores informais, pois a falta de infraestrutura, os assaltos e roubos constantes fazem parte da dura realidade de quem trabalha nas ruas de Salvador. Os trabalhadores estão expostos às intempéries climáticas, às péssimas condições de iluminação e higiene das ruas, estando privados até de sanitários públicos, tendo que recorrer aos sanitários privados dos bares, lojas e shoppings.

O grau de precariedade dos trabalhadores informais de rua torna-se mais evidente ainda quando analisamos os ganhos mensais dos entrevistados. Um elemento fundamental a ser considerado é a incerteza que norteia as atividades informais, de modo especial as atividades tradicionais como vendedor ambulante. Muitos trabalhadores não sabem nem calcular quanto ganham por mês. Foram várias as situações durante a pesquisa de campo, em que os trabalhadores informais não sabiam nem se iriam conseguir o dinheiro do vale-transporte para voltarem para casa. *"Tem dia que saio colado [não vende nada], isso aqui é uma aventura, igual a Tarzan na selva"* afirmou um entrevistado de 25 anos, deficiente físico e vendedor de CDs. A impossibilidade de calcular os próprios ganhos freqüentemente se con-

verte em uma imprevisibilidade da própria vida dos trabalhadores. Como é possível prever o futuro, se os trabalhadores não têm nenhum controle sobre o presente? A vida inteira passa-se sob o signo "aleatório", o presente é vivido em si mesmo, não tendo nenhuma relação com o futuro. (BOURDIEU, 1979). Por isso, trabalhar nas ruas de Salvador torna-se uma "aventura", na maioria das vezes perigosa, estando os trabalhadores entregues à própria "sorte", onde tudo parece ser fruto do "destino" ou do "azar".

É importante destacar que os trabalhadores tiveram muitas dificuldades para declarar quanto ganham no mês, pois para a imensa maioria dos entrevistados o ganho é diário, prevalecendo a lógica da sobrevivência imediata. No que se refere aos ganhos mensais, 61% dos entrevistados têm ganhos de até 2 salários mínimos⁴. Por outro lado, a informalidade comporta um segmento de trabalhadores altamente qualificados e com elevados níveis de escolaridade - a "elite do informal" - no caso estudado apenas 3% dos entrevistados têm rendimentos superiores a 10 SM, que são justamente os trabalhadores que tinham boa ocupação na formalidade e foram demitidos na década de 1990 com o processo de reestruturação produtiva.

Os ganhos auferidos pelos entrevistados também denunciam a incapacidade dos trabalhadores informais de contribuir com a previdência social ou de terem um plano de saúde particular. Apenas 20% dos trabalhadores entrevistados pagam INSS e 26% tem plano de saúde. Como é possível contribuir com a previdência e/ou ter um plano de saúde ganhando duzentos ou trezentos reais por mês? Para quem vive do trabalho informal, o sonho da aposentadoria por tempo de contribuição não passa de uma frustração, regularmente corroborada pelas péssimas condições de trabalho e de remuneração.

Para os trabalhadores informais, as palavras

do Apóstolo Paulo, "quem não trabalha não deve comer", tornam-se imperativas. Na solidão do mercado, o trabalhador deve rezar ou apelar para "todos os santos" para nunca adoecer ou ficar impossibilitado de trabalhar, caso contrário pagará pelo preço de ser "patrão e empregado de si mesmo". Esta é a situação de 60% dos entrevistados, os quais não têm quem os substitua em casos de doenças ou de qualquer outra eventualidade. Talvez, a quarta estrofe da canção *Camelô*⁵, seja a síntese da condição social do trabalhador informal: "Não sou ninguém, e não tenho para quem apelar, só tenho o meu bem, que também não é ninguém".

4.3 As trajetórias de "sucesso" do trabalho informal: uma crítica à noção de empregabilidade

Para quem vive do trabalho informal nas ruas de Salvador, o conteúdo simbólico e prático dessa "bela palavra", que soa como inteiramente nova entre os empresários, consultores de RH, economistas, pedagogos, tecnocratas e até mesmo entre os sociólogos, é um velho conhecido, pois para os trabalhadores informais "a fábula da empregabilidade" se traduz como uma das principais estratégias de permanência no trabalho informal.

No mundo do trabalho informal, a fábula perde o seu encanto, perde sua força mágica, encontra-se no estado puro, é apenas realidade, a fórmula real encontrada por homens e mulheres que diariamente precisam construir o seu mercado, ocupar um espaço nas ruas de Salvador para trabalhar e estabelecer relações personalizadas com o público consumidor de seus produtos e serviços.

Nesse sentido, a trajetória de José Roberto da Silva, o *Robertinho Baleiro*¹⁰ exemplifica muito esse processo. Trata-se de um dos mais "famosos" trabalhadores informais de rua da cidade de Salvador, objeto de várias matérias jornalísticas na imprensa escrita, falada e televisada da Bahia e do Brasil; amplamente conhecido no ambiente empresarial e das escolas de administração da metrópole baiana como o ícone do binômio empregabilidade/empreendedorismo ou como "homem de sucesso",

sendo convidado para dar palestras aos funcionários de grandes corporações e participar de aulas inaugurais das escolas de administração; além disso, é reconhecido publicamente pelos serviços de utilidade pública prestados à população em geral.

A trajetória de trabalho e vida de Robertinho, de 32 anos, sempre foi marcada pelo signo da exclusão social. Oriundo da cidade de Serrinha, interior da Bahia, desde criança a rua se tornou um espaço de múltiplas funcionalidades na sua trajetória de vida, pois era ao mesmo tempo lugar de dormir, comer e trabalhar. Para sobreviver, catava lixo e papelão para vender, eis o seu "batismo" no mundo do trabalho informal. Aos quatorze anos, o menino de rua, catador de lixo, resolveu dar um novo "rumo" à sua vida, começou a trabalhar como vendedor ambulante e deixou de morar na rua. Em 1993, aos 17 anos, ele veio trabalhar na cidade de Salvador, dando início a um novo ciclo da sua trajetória de trabalho. Portador de uma experiência de trabalho na rua e no comércio ambulante, passa a trabalhar nas ruas de Salvador como vendedor de picolé.

A partir de 1994, em um ponto fixo, começa a vender chocolates em um pequeno tabuleiro dentro do pátio da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia com a devida autorização da direção. Além da venda, começou a anunciar em voz alta, de dentro do pátio, os transportes coletivos que passavam em frente à faculdade e os seus respectivos roteiros. Desde então, ele se tornou uma referência para os alunos e a população que transita naquela região em termos de informação. Em 1999, Robertinho Baleiro passa a ocupar uma guarita da Faculdade que fica mais próxima ainda do ponto de ônibus, a qual se encontrava desativada, onde ele permanece até os dias de hoje. A guarita abandonada foi transformada em uma *bonbonnière*, o que deu a Robertinho melhores condições de trabalho. Contudo, ele precisou inovar, pois ao se mudar para a guarita havia ficado muito distante do público e não dava mais para anunciar o ônibus em viva voz, eis a novidade: a implementação de um sistema de som.

Quando eu entrei pra essa guarita, que eu transformei em uma *bonbonnière*, eu fiquei isolado

do público entendeu? ... Aí inventei de colocar uma caixa de som debaixo do pé de manga e uma cá na guarita, comecei a fazer propaganda entendeu? Aí eu comecei a dar o roteiro dos transportes, tinha gente que olhava pra trás, ficava olhando achando ingracioso aquilo ali e muitas vezes não sabia, aí via o carro e via eu falava, aí falava: esse aí serve. Aí eu falava, aí entreava no ônibus. Eu falava: Sussuarana, Orla, Pituba, Itaigara, Iguatemi e Paralela, "ah esse é o meu, eu vou".

Com o sistema de som, Robertinho não só anunciava o horário dos ônibus, como também começou a fazer propagandas dos doces e lanches comercializados na *bonbonnière*. Além disso, ele também sintoniza o seu sistema de som nas frequências de Rádios FM da cidade, possibilitando aos passageiros que estão à espera do transporte coletivo ouvir diversos estilos da música brasileira. Segundo Robertinho, sempre é preciso ter uma novidade para chamar atenção do público demandante de suas mercadorias, por isso sempre busca inovar, seja através de promoções de doces e salgados ou através de "novos expedientes", a exemplo do "Quadro do Robertinho", cuja finalidade é anunciar propagandas de festas e eventos sociais e culturais da cidade.

As inovações e estratégias de venda são resultantes das habilidades e qualidades pessoais de Robertinho que foram adquiridas com a experiência de trabalho nas ruas; trata-se de um conhecimento tácito, pois ele só estudou até a 2ª série primária, como ele próprio diz, "foi com o ritmo de vida que vim aprendendo cada vez mais". E qual ritmo de vida? O ritmo moldado pela experiência de trabalho, de quem desde os seis anos de idade precisou trabalhar para sobreviver. Mas o que faz de Robertinho Baleiro um ícone do binômio empregabilidade/empreendedorismo?

Robertinho tem todas as competências e habilidades exigidas pelas novas formas de organização do trabalho: é criativo, tem iniciativa, tem capacidade de liderança, capacidade de solucionar problemas e de lidar com situações inesperadas, bem como é polivalente, sabe fazer várias coisas ao mesmo tempo. Como ele próprio diz: "você sabe que eu dou informação sobre transporte ao mesmo tempo, vendo mercadoria ao mesmo tempo... atendendo cinquenta dentro de 10 e 15 minutos..., dou tro-

⁴ O valor de referência do salário mínimo na época da pesquisa era de R\$ 200,00.

⁵ Trata-se da composição de dois artistas baianos, Edson Gomes e Zé Paulo (1997) que se tornou um hino de defesa dos trabalhadores informais, a qual expressa bem a condição do trabalhador informal de rua da "Cidade da Bahia".

¹⁰ Como se trata de um trabalhador informal amplamente conhecido no cenário urbano da cidade de Salvador, optamos pelo uso do nome próprio e do "apelido". Para tanto, Robertinho Baleiro não apresentou nenhuma objeção quanto à publicação do seu nome e de sua trajetória de vida e de trabalho.

co ao mesmo..., e ninguém fica com raiva por que atendi muito bem". Para o discurso ideológico da empregabilidade, Robertinho é tido como o exemplo mais claro a ser seguido pelos "empreendedores de sucesso". O que interessa ao discurso ideológico são apenas as qualidades e habilidades individuais de Robertinho, as quais se apresentam separadas das condições objetivas que possibilitaram a sua existência. Por isso, quando os empresários de grandes corporações convidam Robertinho para dar uma palestra, não estão interessados em conhecer as suas condições objetivas de trabalho, e nem tampouco as estratégias utilizadas para convencer os clientes a comprarem as suas mercadorias. Na essência, o que os empresários desejam é que as qualidades e atributos deste vendedor ambulante sirvam como exemplo a ser seguido pelos funcionários de suas respectivas empresas. Neste sentido, o próprio Robertinho deixa de ser apenas um ícone da empregabilidade, passando a ser um agente reproduzidor do discurso ideológico da empregabilidade/empreendedorismo, reafirmando uma cultura do trabalho pautada no engajamento pessoal do trabalhador.

Mas quando correlacionamos as qualidades e atributos pessoais com as condições reais de trabalho de Robertinho Baleiro, observamos que estas são partes constituintes do seu *habitus*, necessárias à própria reprodução da condição de trabalhador informal. Ser flexível, criativo, ter capacidade de lidar com problemas, ser comunicativo não pode ser traduzido como sinônimo de qualidade e sucesso na vida e no trabalho. Pois, para muitos trabalhadores, o sucesso na atividade informal apenas confere um "status" privilegiado, capaz de distingui-los dos demais trabalhadores informais pelas capacidades e habilidades pessoais empreendidas na conquista de uma melhor posição na cartografia do trabalho informal. Contudo, tal "status" não pode ser traduzido em absoluto como sinônimo de ganhos reais, em se tratando das condições de trabalho e de vida.

A jornada diária de trabalho de Robertinho demonstra muito bem o preço de quem é "patrão e empregado de si mesmo", "gestor do seu próprio tempo", conforme podemos constatar na sua própria fala:

Saio daqui [do bairro aonde mora] cinco e meia da manhã, seis horas, chego na bomboniere umas seis e cinco, e volto, retorno por volta das dez da noite, são dezessete horas na Ufba. Trabalho de segunda a sexta, dia de sexta fecha sete horas da noite. Eu cheguei uma época a trabalhar aos sábados até meio-dia. É um trabalho muito puxado que eu faço...

Além do ritmo intenso da jornada diária de trabalho, Robertinho também compartilha da mesma condição da imensa maioria dos trabalhadores informais de rua que vivem no anonimato, a saber, vive na "solidão do mercado", "não tem ninguém para apelar", ou seja, não dispõe de redes de parentesco as quais possam ser acionadas em caso de doenças ou outra eventualidade que lhe impeça de trabalhar.

Observa-se ainda que os ganhos auferidos por Robertinho, com a venda de lanches e doces, ainda não lhe permitiram realizar um dos seus sonhos: a casa própria. Atualmente mora em um quarto, sala e banheiro, alugado por R\$ 180,00 mensais. Além disso, paga a pensão de três filhas que moram com a mãe na cidade de Feira de Santana. Também revelou que não paga INSS e nem tem plano de Saúde.

Sendo assim, a chave do sucesso de Robertinho está na força radical do verbo intransitivo: *trabalhar*, conjugado continuamente através das suas habilidades e qualidades pessoais empregadas na arte de produzir engenharias de convencimento e de persuasão da população em geral que compra os seus produtos. É assim que o "ícone da empregabilidade" ocupa dezessete horas diárias, na solidão do mercado, ele busca no trabalho a redenção do seu próprio passado.

4.5 Da continuidade involuntária à formalidade desejada: a ambivalência da condição "provisória-permanente" dos trabalhadores informais

Durante a pesquisa de campo, perguntamos aos 191 trabalhadores entrevistados se eles pretendiam continuar na atividade que exerciam. Segundo o dicionário Aurélio, *pretender* significa *aspirar a, desejar, querer*; sendo assim, 58% dos entrevistados afirmaram que *queriam* continuar e 42% *não queriam* continuar na atividade informal.

A justificativa apresentada pelos trabalhadores que pretendiam continuar indicam claramente quais são as propriedades estruturais que fazem do trabalho informal uma condição permanente de trabalho. Através de suas respostas, os entrevistados buscavam encontrar as "razões" que explicavam a sua própria condição de trabalho, como se estivessem a se perguntar: "por que estou aqui?". Para a maioria dos entrevistados que pretendiam continuar, a **falta de oportunidade de emprego (44,2%)**, principalmente por causa da crise de desemprego do país, da idade e do nível de escolaridade, era o motivo capaz de explicar a permanência na atividade informal. Além deste motivo, 35,6% dos entrevistados pretendem continuar porque **estavam satisfeitos com atividade que exercem**, pois é a forma (única!) que eles têm de garantir o sustento; e 9,6% pretende continuar porque **trabalha pra "si próprio"**. Diante desses motivos apresentados, podemos afirmar que a pretensão de continuar na informalidade antes de tudo é indesejada, bem como expressa um processo de conformismo e desalento social dos trabalhadores informais que, ao avaliarem os seus atributos pessoais e/ou adquiridos e as suas respectivas chances de inserção no núcleo estruturado do mercado, tomam consciência de que a única alternativa que lhes resta para fugir do desemprego é ocupar-se de uma atividade informal nas ruas da cidade de Salvador. Nesse sentido, observa-se que os trabalhadores que querem continuar geralmente são os mais velhos e os menos escolarizados, ou seja, são os segmentos da população trabalhadora que estão em mais desvantagem no mercado de trabalho metropolitano.

Por outro lado, os motivos apresentados pelos entrevistados que não pretendiam continuar na atividade expressam as insatisfações dos trabalhadores com uma condição de trabalho constituída de sobressaltos e incertezas quanto ao amanhã-próximo e ao futuro-distante, fazendo que o que é "permanente" seja vivido sob o signo do "provisório". Por isso, 59% dos entrevistados não queriam continuar por causa da instabilidade e insegurança da atividade informal de rua que exercem; 24,7% porque os rendimentos auferidos eram insuficientes; 9,6% por causa do controle da Prefeitura e 6,8% porque o trabalho era cansativo. Como podemos observar, todos esses motivos

apresentados sintetizam os riscos, incertezas e a vulnerabilidade social a que estão submetidos aqueles que vivem do trabalho informal de rua.

Ao correlacionar os motivos dos trabalhadores que *queriam continuar* e dos que *não queriam continuar* na informalidade, conclui-se que as justificativas apresentadas pelos entrevistados obedecem a uma mesma lógica de representação social do trabalho informal, ou seja, os motivos para continuar ou não na atividade informal se legitimam na negação da própria condição de trabalhador informal. Desse modo, é nas "negatividades" do trabalho informal que se afirmam os motivos para continuar, expressos na *falta de oportunidade de emprego*, ou para não continuar, expressos na *instabilidade e insegurança da atividade*.

As "negatividades" do trabalho informal também se explicitam nas respostas dos entrevistados sobre a seguinte questão: "você **gostaria** de mudar para um emprego com carteira assinada?" Era justamente este o sentimento que os entrevistados buscavam explicitar ao responderem afirmativamente à pergunta acima mencionada. Resposta que na maioria das vezes vinha acompanhada de expressões gestuais e verbais que tornavam mais enfático o "gosto em provar" de um emprego com carteira assinada, a exemplo do *brilho do olhar, do movimento repentino de braços e mãos seguidos da pronúncia rápida de uma frase curta: "claro que sim!"*.

De acordo com os dados da pesquisa de campo, 72% dos entrevistados gostariam de mudar para um emprego com carteira assinada e 28% afirmaram que não gostaria de mudar. Os motivos declarados pelos trabalhadores que gostariam de mudar para um emprego com carteira demonstram muito bem como o estatuto do trabalho socialmente protegido, condensado simbolicamente na "carteira assinada", constitui-se como a principal expectativa subjetiva a compor o imaginário social da maioria dos trabalhadores informais. Dentre os motivos apresentados pelos entrevistados que gostariam de mudar para um emprego assalariado destacam-se os seguintes: **ter direitos trabalhistas (44,2%)**; **ter trabalho certo e seguro (20%)**; **ter salário certo (14,2%)**; **melhor renda (10,8%)** e **melhores condições de trabalho (5,8%)**.

Todos estes motivos apresentados não só expressam as “negatividades” do trabalho informal, como também indicam quais são as propriedades estruturais que possibilitam que a condição de trabalhador informal seja experienciada sob o signo do provisório. Para a maioria dos trabalhadores informais entrevistados, o sonho de ter um emprego com carteira assinada significa fundamentalmente a esperança de se tornar um cidadão portador de direitos, reconhecido socialmente através do trabalho, bem como a possibilidade real de não ter a vida inscrita no “jogo do azar” ou do “aleatório”, e aprisionada no mundo de quem precisa inventar cotidianamente o seu mercado de trabalho para sobreviver. Portanto, as incertezas, riscos e inseguranças dos rendimentos e das condições de trabalho de quem vive das atividades informais nas ruas de Salvador se constituem como uma das propriedades geradoras de uma experiência de trabalho vivida no tempo e no espaço social sob a égide do provisório.

Por outro lado, os motivos dos entrevistados que *não gostariam* de mudar para emprego com carteira assinada revelam que nem todos que estão na condição de trabalhador informal vivenciam tal condição como sendo provisória, configurando-se como uma *condição permanente* de inserção na cartografia social do mercado de trabalho. Entre os motivos indicados pelos entrevistados, destacam-se: *não quer patrão (31%)*; *salário insuficiente (28,6%)*; *desalento por idade (19%)* e *não se adaptaria ao emprego com carteira assinada (9,5%)*. Tais justificativas demonstram que, no conjunto dos trabalhadores informais de rua da amostra estudada, há uma parcela que não acalenta nenhuma esperança de um dia ser um empregado com carteira assinada, pois sabem que as chances de inserção no núcleo formal do mercado são mínimas, para não dizer nenhuma, bem como têm plena consciência de que são portadores de um *habitus* do trabalho informal incompatível com as regras institucionalizadas e com a disciplina do trabalho assalariado.

Portanto, acreditamos que a condição de trabalhador informal nas ruas de Salvador é, na essência, uma condição de trabalho ambivalente, pois ela é *provisória e permanente* ao mesmo tempo. Tal

ambivalência da condição do trabalhador informal de rua se expressa fortemente quando os sujeitos entrevistados são interpelados sobre as suas perspectivas futuras de trabalho. Ao apresentarem os motivos pelos quais *pretendem ou não continuar* na atividade informal, ou porque *gostariam ou não* de mudar para um emprego com carteira assinada, os entrevistados explicitam os elementos geradores das propriedades estruturais da condição provisória-permanente do trabalhador informal.

Em breves palavras, diria que a ambivalência da condição de trabalhador informal nas ruas de Salvador pode ser traduzida pelo binômio: *continuidade indesejada - formalidade desejada*. Eis a essência da condição “provisória-permanente” do trabalhador informal.

5. Considerações Finais

Tomando como unidade de análise empírica a realidade social dos trabalhadores informais da cidade de Salvador, que têm na rua o espaço privilegiado de trabalho através da oferta de bens e serviços à população em geral, buscamos entender como é engendrada a condição “provisória-permanente” do trabalhador informal no quadro atual da “flexploração” do trabalho do capitalismo flexível. (BOURDIEU, 1998).

Nesse sentido, constata-se que, frente ao processo de reestruturação produtiva e desestruturação do mercado de trabalho metropolitano na última década, o trabalho informal passa a ser ocupado por homens e mulheres que foram expulsos do núcleo estruturado do mercado de trabalho, os quais para fugir do “fantasma” do desemprego fazem do trabalho nas ruas uma forma permanente de inserção no mercado de trabalho. Entretanto, a condição de trabalhador informal é experienciada sob o signo do provisório. Os achados da pesquisa indicam que a condição de trabalhador informal é ambivalente, pois é ao mesmo tempo provisória e permanente.

É permanente porque as possibilidades efetivas de inserção ou re-inserção no núcleo estruturado do mercado de trabalho tornaram-se mínimas no contexto de desregulamentação e

flexibilização do trabalho, principalmente para os trabalhadores informais mais velhos e menos escolarizados. Sendo assim, o mundo do trabalho informal se configura como a única alternativa plausível para fugir do "estigma social" do desemprego e assegurar a reprodução dos homens e mulheres "sem-emprego". Por outro lado, os riscos, as incertezas e a instabilidade das condições de trabalho nas ruas combinados com a esperança de ter um emprego com carteira assinada fazem que a condição permanente do trabalhador informal seja vivenciada sob o signo do provisório.

Portanto, podemos concluir que, nesse contexto de desregulamentação, de precarização e flexibilização do mundo do trabalho, o **trabalho informal**, entendido como processo de informalização das relações de trabalho, tornou-se uma regra do mercado de trabalho, e o seu reverso, o trabalho social protegido (emprego), tornou-se uma exceção; logo, o que era provisório tornou-se permanente e o que era permanente se tornou provisório. Eis a comédia da modernidade brasileira!

Referências

ALVES, Maria Aparecida. **Setor informal ou trabalho informal? Uma abordagem crítica sobre o conceito de informalidade**. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2001.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2004.

BAHIA. SECRETARIA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DA BAHIA. **O gigante invisível: estudo sobre o mercado informal de trabalho na Região Metropolitana de Salvador**. Salvador, 1983.

BARRETO, Theo da Rocha. **A precarização do trabalho e da vida: o trabalho flexível nas ruas de Salvador**. Salvador, 2003. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia - UFBA. Salvador, 2003.

BORGES, Ângela. **Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social: a Região Metropolitana de Salvador na década de 90**. Salvador, 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O desencantamento do mundo: estruturas econômicas e estruturas temporais**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

_____. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

CACIAMALLI, C. As Economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M., GIAMBIAGI, F. (org.). **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p.121- 143.

_____. Globalização e processo de informalidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, jun. 2000.

CARVALHO, Inaiá M. M., SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. A produção não capitalista no desenvolvimento do capitalismo em Salvador. In: SOUZA, Guaraci Adeodato; FARIA Vilmar (orgs.). **Bahia de todos os pobres**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1980.

DRUCK, Maria da Graça. **Velhos e novos trabalhadores informais: o trabalho nas ruas em Salvador-BA**. Projeto Individual de Pesquisa-CNPq, mimeo. Salvador: CRH/UFBA, 2000.

_____. Qualificação, Empregabilidade e Competência: mitos versus realidade. In: GOMES, Álvaro (org.). **O trabalho no século XXI - considerações para o futuro do trabalho**. São Paulo/Bahia: Anita Garibaldi/Sindicatos dos Bancários, 2001.

DURÃES, Bruno José Rodrigues. **Trabalho informal, sofrimento e alienação no século XXI: o trabalho nas ruas de Salvador**. Salvador, 2004. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2004.

FILGUEIRAS, Luiz A. M.; DRUCK, Graça; AMARAL, Manoela Falcão do. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 17, n. 41, p. 211-229, Mai./Ago. 2004.

GOMES, Edson; PAULO, Zé. Camelô. Interprete: Edson Gomes. In: GOMES, Edson. *Apocalipse*. São Paulo: EMI, 1997. 1 CD. Faixa 3.

KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LAUTIER, Bruno. Informalidade das relações de trabalho e cidadania na América Latina. In: *Caderno CRH*, Salvador, n. 18, p. 5-48, jan/jun.1993.

LIMA, Jacob; SOARES, Maria José. Trabalho flexível e o novo informal. In: *Caderno CRH*, Salvador, n.37, jul./dez. 2002.

MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade*. Rio de Janeiro, 1971. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1971.

_____. Trabalho informal: teoria, realidade e atualidade. In: *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 269, p.31-34, 1993.

_____. Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, Marco Aurélio; RAMALHO, José Ricardo (orgs.). *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.

MACHADO DA SILVA, Luis Antonio; CHINELLI, Filippina. Velhas e novas questões sobre a informalização do trabalho no Brasil atual. In: *Contemporaneidade & Educação*, Campinas, v.2, n. 1, p. 24-45, Maio, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. In: *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.2, 1972.

OLIVEIRA, Luiz Paulo Jesus de. A "desestabilização dos estáveis" do Pólo

Petroquímico de Camaçari nos anos 90. Salvador, 2003. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2003.

_____. A condição "provisória-permanente" dos trabalhadores informais: o caso dos trabalhadores de rua da cidade de Salvador. Salvador, 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia - UFBA. Salvador, 2005.

PAIVA, Vanilda; POTENGY, Gisélia; CHINELLI, Filippina. Qualificação e inserção alternativa no mundo do trabalho. A sociologia do trabalho para além da fábrica. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 48, p. 121-142, julho, 1997.

SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de; FARIA Vilmar (orgs.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1980.

VIANA, Ângela Ramalho. Estratégias de sobrevivência em um bairro pobre de Salvador. In: SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de; FARIA Vilmar (orgs.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1980.

Internet, Governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate

José Antonio Gomes de Pinho¹

Resumo

Este artigo objetiva discutir as questões referentes à inserção de novas tecnologias de comunicação e informação e como mais especificamente grupos populares entendem e respondem a elas. A discussão passa, ainda que de forma breve, pela necessidade da inserção em um mundo moderno, contemporâneo por parte desses grupos. É dado um destaque à percepção e ao uso da Internet e das formulações teóricas a respeito desse instrumento, conformando dois grupos de analistas: os otimistas e os pessimistas. O artigo contempla uma análise tanto do ponto de vista de percepção da sociedade desta nova sociedade de informação, como do ponto de vista do Estado. Neste sentido são analisadas experiências baseadas no Brasil no âmbito da sociedade civil bem como na esfera do Estado, com ênfase na avaliação de portais governamentais. O artigo recorre a algumas experiências internacionais no sentido de investigar e fundamentar como correm estes processos em contextos mais desenvolvidos para poder, então, situar e relativizar as experiências no contexto brasileiro. Em termos de resultados, não se localizam nas experiências em curso na realidade brasileira avanços significativos, no sentido de avanço da democracia através do uso das novas tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet.

Palavras-chave: Internet. Governo eletrônico. Democracia. Sociedade.



Abstract

This article intends to discuss some questions concerning the introduction of new technologies of communication and information looking at, particularly, the way popular segments understand and answer to them. This discussion claims, although briefly, to consider the insertion of these groups in the modern world. The paper develops a theoretical framework based on the existence of two groups of researchers: the optimistic and the pessimistic. The article searches to develop an analysis from the point of view of the society as well as the state choosing governmental sites as empirical object. The paper searched the international literature in order to compare the situation in the most developed countries with the results found in the Brazilian context. It was observed a restrict advance of the democracy in the field of virtual communication, mainly the internet in the Brazilian governmental sites.

Keywords: Internet. E-gov. Democracy. Society.

¹ Professor do Núcleo de Pós-Graduação em Administração-NPGA/Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social-CIAGS/EA-UFBA - jagp@ufba.br

1. Introdução

Este artigo investiga os limites e possibilidades da disseminação do uso da Internet no Brasil, com suas características históricas de desigualdade que só têm-se aprofundado nas últimas décadas. O artigo discute, mais objetivamente, ainda que de forma preliminar, os entraves para a utilização da Internet de forma política por parte da sociedade frente ao Estado. Diversos estudos têm trabalhado as relações entre Estado e Sociedade enfatizando as dificuldades de transparência por parte do Estado e de uma maior participação de movimentos organizados da Sociedade Civil². Entendemos que a análise dessas relações dentro dos parâmetros da nova sociedade da informação pressupõe um conhecimento mais apurado do uso de computadores e da Internet por parte da Sociedade, bem como sobre o papel do Estado não só na provisão dos equipamentos e redes necessárias como também na instalação de procedimentos de transparência e participação. Assim, precisa-se aprofundar esse conhecimento no sentido de identificar as possibilidades de uso desse instrumental pela sociedade frente ao Estado. Este é um artigo mais baseado em reflexões do que em afirmações peremptórias. Parte-se do pressuposto que esta é uma área nova do conhecimento e não existe ainda um conhecimento teórico solidamente estruturado. Estamos em uma fase histórica onde o empírico corre muito mais rápido à frente do teórico. Os teóricos têm feito um esforço apreciável de reflexão e têm tomado como base o que o empírico vem construindo. Temos visto que esse empírico muda muito rapidamente, intensifica-se muito aceleradamente. Assim, o conhecimento teórico ainda não pode assumir o nível de desenvolvimento e assentamento para afirmações mais seguras e “definitivas”. Mas isso não pode ser encarado como motivo de desânimo, muito pelo contrário, é motivo de muita motivação para o desenvolvimento da ciência.

É interessante olhar a obra seminal de Castells (1999) e verificar como ele vai construindo seu trabalho nessa área temática. “A comunicação media-

da por computadores (CMC) é muito recente – e foi utilizada de forma bastante restrita até a época de elaboração deste trabalho (1995) – para ter sido objeto de pesquisa rigorosa e confiável” (CASTELLS, 1999, p.382). O autor registra que “algumas das fontes mais precisas originam-se em reportagens jornalísticas” e que dada a aceleração das mudanças tecnológicas “boa parte da pesquisa disponível da década de 80 não mais se aplica às tendências sociais dos anos 90” (CASTELLS, 1999, p.382). Se isso era verdadeiro nos anos 90, o é mais ainda nestes primeiros anos do milênio, pois não só prosseguem essas mudanças como estas se têm aprofundado mais ainda, tornando precário e ~~marável~~ o conhecimento estocado na área. Ao se propor analisar “os atributos culturais emergentes do processo de interação eletrônica, o autor afirma a necessidade de se voltar para o “escasso material empírico existente sobre o assunto” (CASTELLS, 1999, p.381). Em outras palavras, estamos em uma área onde o empírico em grande parte conduz à produção de conhecimento e a ele vai-se atrelando o desenvolvimento teórico. O campo empírico é muito dinâmico e determina o rumo da pesquisa. Hoje, passados dez meros anos das afirmações de Castells (que, aliás, prossegue em suas investigações), já se está em uma posição menos desconfortável para afirmações mais duradouras, mas, mesmo assim, os processos têm que se afirmar mais para ensejar construções teóricas mais sólidas.

Assim, o objetivo do artigo é explorar os condicionantes da Sociedade no uso do instrumental do computador e da Internet. Como a Internet pode contribuir para a aceleração e consecução dos propósitos de construção de uma sociedade mais ativa politicamente? Objetiva também o artigo investigar se e como podem contribuir esses dispositivos, diretamente ou indiretamente, para esse propósito e como pode caminhar a sociedade para o questionamento do Estado, das políticas governamentais mais especificamente. O artigo tem, como afirmado anteriormente, um conteúdo essencialmente teórico, especulativo, não se detendo na análise de nenhum estudo de caso, objetivando contribuir para o assentamento teórico que está sendo construído nessa área.

² No caso brasileiro, esta área tem sido bastante focada dada toda a nossa trajetória de uma sociedade e Estado conservadores onde os parâmetros da democracia deixam historicamente a desejar.

2. Computadores e Internet

Um primeiro passo a ser dado na construção acima enunciada corresponde a entender o papel do computador e da Internet no mundo e na vida contemporâneos. Os computadores revolucionaram todas as áreas da atividade humana. Junto com a Internet, os computadores têm promovido uma mudança radical nas áreas de produção, consumo, serviços, intercâmbio e nas relações entre os seres humanos. Seus efeitos fazem-se sentir na área da ciência, da saúde, educação, lazer, transporte, atividades de todos os tipos nas últimas décadas do século XX e apontam para um campo de possibilidades de aprofundamento imenso neste começo do século XXI (para não irmos muito além). Um título de livro expressa bem o que está sendo tratado, sem necessidade de comentários adicionais: "O manifesto da economia digital – o fim dos negócios como nós conhecemos" (LEVINE, LOCKE, SEARLS, WEINBERGER, 2000). Nos anos 80, quando da difusão acelerada da tecnologia de informação, supunha-se que esta fosse "a ferramenta mágica" para reformar e transformar a empresa industrial (CASTELLS, 1999, p.189). A Internet não é mais uma promessa, já é algo consolidado e em expansão exponencial. Pode-se observar uma mudança significativa na realização de negócios através da Internet, nas formas de propaganda e marketing, nas possibilidades de consumo, como também em outras esferas da atividade humana como a educação, saúde, lazer, conhecimento enfim. Como a Internet passou a ser o meio de comunicação à distância mais utilizado, ela permeia todas as relações sociais, econômicas e políticas, mas isso não significa que seja necessariamente capaz de modificar substancialmente essas relações. Pode-se identificar um "choque entre duas escalas de tempo, aquela da mudança técnica (uns 20 anos) e aquela dos comportamentos sociais, muito mais lentos para se constituir" (WOLTON, 2000, p.93). A Internet aprofunda tendências já existentes na sociedade capitalista contemporânea, mas não existem indicações de que seja "um fator de transformação radical da estrutura social, do sistema de estratificação e das normas e valores da sociedade" (SORJ, 2003, p.41).

Castells é mais ambicioso ao afirmar que emergiu "um novo modo de desenvolvimento, o modo informacional, onde a fonte de produtividade encontra-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos" (CASTELLS, 1999, p.35).

O desenvolvimento e avanço da Internet associados às tecnologias de comunicação ocasionam, no que tange ao interesse desse artigo, dois efeitos diretos: 1. *no setor público*: melhoria nos processos governamentais, oferta de serviços de melhor qualidade e quantidade, possibilidade de uma maior transparência na prestação de informações das atividades do governo, facilitação da vida dos cidadãos, entre outros; 2. *na sociedade*: possibilidade de maior acesso às informações do Estado, maior grau de formação e articulação de grupos dentro da sociedade, possibilidade de maior cobrança de serviços, em qualidade e quantidade, ao setor público, bem como transparência nas ações deste.

Esses efeitos dependem inicialmente da chamada *exclusão digital*, exclusão de parte significativa da população do uso de computadores e conseqüentemente de acesso à rede, por problemas de renda, de capacidade de consumo. Antes de discutir mais detidamente esses problemas, cabe uma discussão mais de base das questões associadas ao uso dos computadores e da Internet, principalmente por parte de populações de mais baixa renda, a maioria, em nosso País. As novas tecnologias não devem ser vistas nem como "panacéia" para os problemas de desigualdade, mas devem ser situadas como "uma das condições fundamentais da integração na vida social" (SORJ, 2003, p. 14). Tomando algumas favelas do Rio de Janeiro como objeto de análise, Sorj defende que os moradores das favelas "compartilham as expectativas de usufruir dos mesmos bens que as classes médias já possuem" (SORJ, 2003, p.18). Em uma pesquisa sobre o acesso ao telefone celular, foi constatado como este se constitui em um instrumento central para melhorar as perspectivas de renda e trabalho das populações desses assentamentos (SORJ, 2003, p.20). Ampliando o caso do telefone celular para as novas tecnologias de comunicação, aí incluída a Internet, ainda cabe observar que do mesmo modo que "certas tecnologias podem trans-

formar os sistemas produtivos (...) certos produtos de consumo, especialmente aqueles que estão embebidos de tecnologia, afetam os mais diversos padrões de sociabilidade" (SORJ, 2003, p.25). Apesar de todas as críticas feitas à sociedade de consumo, a maioria dos produtos de consumo dentro de uma determinada sociedade são "úteis", pois "potencializam a qualidade de vida e a interação social" e aqueles que ficam à margem do uso desses produtos sentem-se em situação de "ostracismo social" (SORJ, 2003, p.27). Assim, é justo, normal, natural e adequado que todos os grupos sociais tenham acesso a esses bens de consumo: "Possuir um endereço e-mail equivale a possuir um endereço de moradia (um local onde a pessoa "pode ser localizada"). No futuro, mas já em parte no presente, a falta de um endereço e-mail condena as pessoas ao isolamento social. Cada vez mais possuir um endereço na Internet será condição de cidadania" (SORJ, 2003, p. 42).

Um outro aspecto, extremamente importante, merece análise. "A nova onda de produtos telemáticos possui características novas, ou menos presentes na antiga onda de produtos de consumo de massa" (SORJ, 2003, p.31), sendo além de interativa (como o telefone) também pró-ativa o que faz com que seu uso e possibilidade dependam da "capacidade intelectual do usuário, em particular de sua formação educacional" pressupondo, no mínimo, a alfabetização do usuário e de sua "capacidade intelectual de selecionar, analisar, compreender e avaliar a informação disponível" (SORJ, 2003, p.32). Assim, as desigualdades existentes podem-se aprofundar e o instrumento ter seu potencial limitado no momento em que "para o usuário com limitada competência analítica a Internet é um instrumento de informação, para o usuário com maior capacidade analítica e de aprendizado a Internet é um instrumento de conhecimento" (SORJ, 2003, p.32).

Experiências concretas de programas de inclusão digital têm apontado, como obstáculos ao uso da tecnologia de informação, o nível de escolaridade que leva à capacitação para uso das tecnologias e o conteúdo oferecido (GUARNIERI, 2003, p.223). Uma pesquisa feita em 2002 no município de São Paulo "mostrou que 60% das pessoas não se sentem

preparadas para utilizar a Internet. A questão da capacitação é, portanto, fundamental para a inclusão digital. Essa questão é ainda mais preocupante quando se trata de um público de mais idade, que costuma apresentar maior rejeição à tecnologia" (GUARNIERI, 2003, p.225). Quanto ao conteúdo, o maior problema é que este está em inglês e o disponível em português se destina às classes A e B. Outro fator relevante refere-se ao fato de que "a maioria dos sites privilegia o caráter unidirecional da informação" (GUARNIERI, 2003, p.225).

Alguns outros fatores contribuem para dificultar a ampliação do acesso à Internet para grupos de mais baixa renda. Assim, à medida que o Estado for ampliando serviços através da Internet e isso se generalizar, cria-se "uma divisão crescente entre cidadãos com e sem acesso" (SORJ, 2003, p.71). Um outro fator refere-se aos conteúdos da Internet que se orientam, em geral, para usuários de classe média, "principal mercado consumidor" (SORJ, 2003, p. 71) das propagandas dos sites que não levam em conta suas "necessidades culturais e socioeconômicas" (SORJ, 2003, p.72).

Também Castells envereda por argumentos desse tipo afirmando que a CMC (Comunicação Mediada por Computadores) "não é um meio de comunicação geral nem o será em um futuro próximo. Embora seu uso se expanda em ritmo fenomenal, a CMC ainda excluirá a maior parte da humanidade por um longo tempo, ao contrário da televisão e outros meios de comunicação de massa" (CASTELLS, 1999, p.382). Em suas previsões, a CMC ficará "sob o domínio de um segmento populacional instruído nos países mais desenvolvidos, contados em dezenas de milhões, porém ainda representando uma elite em escala global" (CASTELLS, 1999, p.382). Essas previsões têm que ser relativizadas para o bem e para o mal. O espantoso desenvolvimento da tecnologia, bem como o barateamento relativo dos equipamentos e o desenvolvimento de soluções alternativas podem dar uma amplitude à disseminação das tecnologias de informação, como, aliás, já vem ocorrendo nos últimos anos com os telefones celulares mais precisamente. De qualquer forma, restringindo nosso foco ao Brasil, uma camada apreciável de sua população,

ao que tudo indica, ainda ficará de fora do âmbito dessas novas tecnologias, como tem ficado de bens muito mais básicos, mas podendo-se perceber já uma tendência de incorporação crescente de novos grupos de mais baixa renda nos contornos dessa nova sociedade da comunicação.

Adentrando, agora, por alguma evidência empírica, a experiência do *Viva Rio*, no Rio de Janeiro, detecta uma “*enorme procura dos moradores das favelas por cursos de informática e acesso à internet e as experiências com os Clubes de Informática, (...) indicaram ao Viva Rio a possibilidade de transformar a Internet no meio de comunicação tanto com os moradores das favelas como com a imprensa e demais segmentos da sociedade*” (CASTELLS, 1999, p.115)³ (ênfase acrescentada). O Viva Rio criou as chamadas Estação Futuro, locais de acesso à internet em favelas e bairros populares e de oferecimento de cursos de informática: “Nos primeiros dias do lançamento da primeira Estação Futuro, mais de 250 pessoas se inscreveram nos cursos e, em muitos momentos, formam-se filas para o acesso à Internet, no valor de R\$1,00 por meia hora de uso” (CASTELLS, 1999, p.125). Todas essas indicações mostram que existe um desejo reprimido de conhecer o computador e conectar-se com a Internet, que podem ser considerados símbolos de modernidade, mesmo para grupos de baixa renda⁴. Os números são impressionantes quando se fala em formação: cerca de 7000 alunos formados em 2002, sendo 2000 na favela da Rocinha (CASTELLS, 1999, p.127). Visando combater a exclusão digital, o Viva Rio concebeu o Clube de Informática que em 1998 capacitou 6200 jovens. A ONG Viva Rio, com o sucesso do empreendimento passou a investir no tema capacitando, em média, 20 mil alunos por ano (CASTELLS, 1999, p.138). Mais uma vez esses dados mostram a pujança desse empreendimento, indicando que havendo oferta

existe uma resposta ativa. Vale observar que várias outras iniciativas nesse sentido em bairros populares têm-se disseminado no Brasil, incorporando digitalmente diversos grupos de baixa renda.

Uma pesquisa realizada em 2002 no município de São Paulo indicou que “90% dos moradores de bairros periféricos sabiam o que é a Internet, 81% achavam que ela poderia melhorar suas vidas, 50% destes achavam que poderia melhorar muito, mas apenas 3% tinham acesso regular a ela” (GUARNIERI, 2003, p.225). Mas, o mais importante que esses dados mostram, é que há um interesse explícito em se adequar ao mundo contemporâneo ao buscar o conhecimento de ponta em áreas de populações de baixa renda, marcadas por vários tipos de exclusão, onde a exclusão digital é apenas a forma mais atualizada de suas exclusões.

Pesquisas de 1993 e 1995, nos EUA, indicavam que a maior parte dos usuários da internet nos EUA era de alta renda, verificando-se que a CMC “começa como o meio de comunicação do segmento populacional mais instruído e de maior poder aquisitivo dos países mais ricos e, freqüentemente, nas áreas metropolitanas maiores e mais sofisticadas” (GUARNIERI, 2003, p.383). Por outro lado, argumentava o autor que “em um futuro próximo, o uso da CMC se expandirá... alcançando proporções substanciais do mundo industrializado: não será um fenômeno exclusivo das elites...” (GUARNIERI, 2003, p.383), “(...) mas provavelmente incapaz de atingir grandes segmentos da massa sem instrução, bem como países pobres” (GUARNIERI, 2003, p.383/4). O que se nota é que também no mundo não plenamente industrializado esse processo tem avançado, ou melhor, tem-se imposto, não dando para ficar de fora de todo esse processo, como todas as indicações apontam.

3. Movimentos Populares Contemporâneos e o Uso da Internet

Não tendo condições (espaço e tempo) para desenvolver os rumos dos movimentos populares no Brasil, nos anos 90 e neste começo de novo século, o

³ O Viva Rio é um movimento da sociedade civil que visa um trabalho social com favelas no Rio de Janeiro além de prover a imprensa com notícias que mostrem um outro lado dessa realidade social.

⁴ “Pelas ruas da favela muitas crianças que normalmente gastariam esse valor com balas e nos fliperamas distribuídos pelos bares locais já preferem gastar seu dinheiro acessando a rede. Sem condições financeiras, alguns moradores pedem para acessar por apenas 15 minutos, pagando 50 centavos, valor que equivale a um terço de uma passagem de ônibus na cidade” (CASTELLS, 1999, p. 125).

que demandaria um esforço considerável, vamos recorrer a uma síntese adequada feita por Sorj. Como se sabe, os anos 70 e 80 foram anos de expansão da chamada sociedade civil e da formação de muitas associações que se apresentavam como “movimentos sociais de um novo tipo, críticas do antigo clientelismo e desconfiadas dos partidos políticos” (GUARNIERI, 2003, p.97). Nos anos 80, por outro lado, toda a estrutura do tráfico de drogas em várias cidades do País torna-se um poder e a instituição central, e as associações desenvolvem um novo curso, pois “muitas das lideranças comunitárias se atrofiaram, e à qual se subordinaram ou se associaram” dado o risco de vida que corriam.

Mesmo antes de serem dizimadas pelo tráfico, tais associações começaram a perder seu impulso com os governos democráticos, pois foram colonizadas por partidos políticos e órgãos estatais, que, sob a justificativa de parcerias com as instituições locais para o desenvolvimento de infra-estruturas, transferiram-lhes importantes recursos que se transformaram em fonte de conflitos internos e novos clientelismos externos (GUARNIERI, 2003, p.97).

Uma outra mudança identificada foi a ascensão “vertiginosa” de grupos evangélicos, mudando a valoração de uma parte da população que passou a privilegiar “a concentração pessoal no trabalho e na família” e nas “obras” da sua igreja, “condutas, portanto, distantes do espírito coletivista e ecumênico dos movimentos de base” (GUARNIERI, 2003, p. 97). Como se percebe, houve uma mudança apreciável nos movimentos e nas associações de moradores de bairros pobres. Ainda que essa análise esteja centrada mais no Rio de Janeiro, a propagação tanto do tráfico de drogas como dos grupos evangélicos, quase de uma forma generalizada nas grandes cidades brasileiras, torna este painel bem adequado para o diagnóstico contemporâneo da questão no cenário brasileiro.

Nesse contexto, podemos colocar a questão das tecnologias de comunicação e informação, como a inserção do computador e da Internet em bairros populares, e como os movimentos sociais respondem a esse novo conjunto de atores e situações. Mas, antes disso, vale registrar que antes mesmo da chegada da Internet tem-se verificado “uma radicalização do processo de individualização” no

qual o indivíduo não se sente mais “pautado pelos valores tradicionais ou nas normas, instituições e ideologias da modernidade (pátria, partidos, trabalho, família patriarcal)...” (SORJ, 2003, p.38). A telemática, ao inserir o indivíduo no contexto do mundo de informações globais e ao proporcionar o aumento de seus contatos com diversas redes sociais, “participa do processo de radicalização do individualismo, na medida em que o desvincula do contexto local, aumentando suas possibilidades de inserção nos mais diversos tipos de mundos significativos” (SORJ, 2003, p. 39).

É de se perguntar, assim, como ficam os movimentos populares frente a esta nova situação. Estariam eles imunes a esses processos? Cabe ainda levar em conta que as redes eletrônicas “não substituem as redes constituídas nas relações face a face, que continuam a ser a principal fonte de relações de confiança e afeto” (SORJ, 2003, p.42). Não dá para negar que a Internet permite “a intensificação do intercâmbio e a diversificação das redes sociais, mas isso não tem sido suficiente, até o momento, para substituir ou modificar os laços sociais que se estabelecem na convivência direta...” (SORJ, 2003, p.42). Um paralelo pode ser traçado pela questão da Internet na educação, ela “pode ser complementar, mas não substitui a função do professor” (SORJ, 2003, p. 46).

Pela palavra (e emoção) do professor a criança obtém os instrumentos intelectuais que lhe permitirão desenvolver o raciocínio e a autonomia analítica, fundamental, inclusive, em tempos de Internet, já que a disponibilidade de uma quantidade praticamente infinita de informação pode ser quase tão paralisante quanto sua carência (SORJ, 2003, p.46).

Acreditamos que estas reflexões podem ser transpostas para o caso do uso da Internet (obtenção e troca de informações, acesso a redes, etc.) dos movimentos sociais em áreas de baixa renda, onde a presença e a posição da liderança comunitária ainda deve ser central. Nesse sentido, um grupo de 25 lideranças comunitárias, de diversos projetos do Viva Rio, reivindicou, em 1996, um espaço para o fortalecimento dos direitos de cidadania que, posteriormente, veio a se consubstanciar no Balcão de Direitos: “Cada núcleo do Balcão de Direitos con-

ta com um Agente de Cidadania. Para ser um Agente de Cidadania é preciso ter liderança e ser conhecido e respeitado em sua própria comunidade" (SORJ, 2003, p.158). Essa experiência confirma a importância da questão presencial e do papel tradicional da liderança, não podendo ser substituídas pelos procedimentos dos computadores e da rede.

4. Fazer Política com e na Internet

Anteriormente registramos as possibilidades que se abrem com o instrumental da Internet para os governos, no sentido de aumentar a eficácia, eficiência, transparência de suas políticas e ações bem como para a sociedade no sentido de pressionar os governos para maior e melhor oferta de serviços e maior transparência das ações governamentais, mais democracia enfim. Assim, "a Internet é relacionada a uma nova forma de fazer política, dissociada ou à margem do Estado, pelo fortalecimento das redes da sociedade civil" (SORJ, 2003, p.49). Não existem, no entanto, até o momento, "elementos suficientes que confirmem qualquer suposição sobre o impacto da Internet na política" (SORJ, 2003, p.49), sendo identificadas duas leituras opostas sobre suas conseqüências, uma otimista e outra pessimista. Para os otimistas, estaríamos prestes a uma transformação radical da democracia representativa em democracia plebiscitária (SORJ, 2003, p.49) permitindo o aumento da participação dos cidadãos nas decisões dos governos, possibilitada pelo voto eletrônico. Além disso, a Internet permite "radicalizar a democracia, criando um novo espaço público construído em torno de uma sociedade civil que se organizará à margem do Estado" (SORJ, 2003, p.57). Para os pessimistas, "a nova sociabilidade virtual destrói as bases da interação que permite a construção do espaço público e aumenta a capacidade de controle da população pelo Estado" (SORJ, 2003, p. 49). Para estes, "a Internet destrói as relações face a face, que seria a única fonte de comunicação capaz de gerar grupos sólidos e estáveis, com memória histórica (no lugar do mundo atemporal da Internet), que seria a única base possível de sustentação de uma vida pública e de ação

política constante". Nesse contexto, seria facilitado o controle crescente do Estado e das empresas sobre os cidadãos (SORJ, 2003, p. 57).

Ainda que se possa contrapor a organização em rede à organização piramidal, se as redes virtuais "se multiplicaram e mudaram o funcionamento das organizações piramidais" ainda "está longe de fazê-las desaparecer" dado que "a criação das redes virtuais não elimina a materialidade do mundo..." (SORJ, 2003, p.55). Assim, ainda que "a Internet desterritorializa no sentido de permitir intercâmbios em escala global, os espaços territoriais continuam a ser tão importantes, ou mais do que nunca (...)" (SORJ, 2003, p.56).

A expansão da CMC tem sido visualizada através do sistema educacional e sua "esmagadora proporção de atividades" ocorre no trabalho ou em situações afins, assim como nas atividades bancárias e nas comunicações interpessoais (CASTELLS, 1999, p.384). A política também tem sido identificada como área de utilização da CMC através do correio eletrônico para difusão massificada de propaganda política com possibilidade de interação. Identifica-se também uma promoção da democracia local através de experimentos de participação eletrônica dos cidadãos onde estes debatem questões públicas e transmitem suas opiniões ao governo, como no caso da cidade de Santa Mônica nos EUA (CASTELLS, 1999, p.385).

Em meados da década de 90, já se identificava a existência de milhares de comunidades virtuais, fenômeno este que avançava e avança aceleradamente em escala global. Essas comunidades organizam-se em torno de "um interesse ou finalidade compartilhados, embora algumas vezes a própria comunidade se transforme em objetivo..." (CASTELLS, 1999, p. 385).

Ainda não se conhece o grau de sociabilidade existente em tais redes eletrônicas nem quais são os efeitos culturais dessa nova forma de sociabilidade", sendo possível destacar o caráter efêmero dessas redes do ponto de vista dos participantes onde "a maior parte das contribuições para a interação é esporádica, com a maioria das pessoas entrando e saindo das redes para atender às mudanças de interesses e expectativas não-satisfeitas (CASTELLS, 1999, p.386).

O que estas afirmações atestam é o pouco que se conhece sobre esse novo fenômeno e os caminhos que ele aponta. De qualquer forma, a identificação do caráter efêmero dessas redes indica uma forma de sociabilização fragmentada, não contínua, que seria um perfil que essas redes estariam assumindo onde nem sempre são os mesmos atores que estão presentes, diferindo essas experiências dos movimentos sociais dos anos 70 e 80, dado esse caráter fragmentário dos participantes.

A partir da segunda metade dos anos 90, um novo sistema, chamado Multimídia, se cristaliza a partir da junção da mídia de massa personalizada com a comunicação mediada por computadores (CASTELLS, 1999, p.387). O novo sistema “estende o âmbito da comunicação eletrônica para todo o domínio da vida: de casa a trabalho, da escola a hospitais, de entretenimento a viagens” (CASTELLS, 1999, p.387), com ênfase no sistema de entretenimento dado o interesse empresarial. Uma pesquisa feita nos EUA com 600 adultos para localizar o interesse de uso da multimídia para “acesso à informação, questões comunitárias, envolvimento político e educação que para mais opções de programações televisivas e filmes” (CASTELLS, 1999, p.391) revelou uma valorização de usos políticos: “57% gostariam de participar de assembléias populares por via eletrônica, 46% queriam usar o correio eletrônico para enviar mensagens a seus deputados; e cerca de 50% valorizaram a possibilidade de voto eletrônico” (CASTELLS, 1999, p.391).

Uma outra experiência bastante relevante no contexto internacional refere-se à Cidade Digital de Amsterdã (DDS), implantada em janeiro de 1994, onde havia um esforço consistente de construir transparência por parte dessa municipalidade, facilitando o acesso à documentação municipal e deliberações relevantes do conselho municipal e onde os residentes “expressavam seus sentimentos, formulavam suas opiniões, organizavam protestos e votavam em propostas” (CASTELLS, 2003, p.121). O grau de inserção na DDS foi impressionante, mostrando um crescimento assombroso de 4000 usuários em 1995 para 50000 em 1998 e 140000 em 2000, congregando não só residentes locais como de fora (CASTELLS, 1999, p. 121). No que interessa ao

foco deste trabalho, vale resgatar que, no período inicial (1994-97), “os usuários participavam da construção da cidade, e envolviam-se em debates sobre sua administração, bem como sobre questões políticas mais amplas” (CASTELLS, 1999, p.124). Com o tempo, a DDS acabou enfrentando problemas, e teria sido vítima de seu próprio pioneirismo, pois teve que competir com outros websites que foram surgindo, alguns até da própria cidade de Amsterdã (CASTELLS, 1999, p.124). Detectou-se também uma outra causa, uma “grande discrepância entre o suprimento e o uso de informação”. No caso da política, “havia muito mais suprimento que uso; enquanto na categoria da tecnologia da informação havia mais uso que suprimento”. Em termos especulativos, tudo isso estaria a indicar que “a maioria dos usuários estava mais interessada em informação sobre tecnologia do que em política” ou que “o *input* em debates políticos estava muito alto” (CASTELLS, 1999, p.124). De qualquer forma, foi constatado que “o nível de atividade nos fóruns políticos declinou com o correr dos anos e em 2000 muito pouca atividade desse tipo era visível” (VAN DEN BESSELAAR, 2001 apud CASTELLS, 2003, p.125). Alguma especulação adicional pode ser aqui agregada. Parece que a experiência deu certo enquanto era uma novidade, motivando vários usuários para participar e expressar seus pontos de vista, ainda em um período em que a web estava engatinhando. À medida que esta se desenvolveu e imensas oportunidades se abriram, parece que a experiência da DDS deixou de despertar interesse e engajamento e entrou em crise. Um outro fator para essa crise também é apontado. Ainda em 1995, bem no seu início, a DDS virou uma fundação assumindo uma estrutura gerencial (CASTELLS, 2003, p.124). Na sequência, “o sucesso da DDS, de par com a explosão da Internet, e o súbito interesse comercial que despertou criaram profundas contradições entre os ativistas idealistas que estavam na origem da rede e os administradores da fundação” (CASTELLS, 2003, p.125). O interesse comercial parece ter vencido “os objetivos originais da rede comunitária” (CASTELLS, 2003, p.126). “Em poucos anos, houvera uma mudança radical dos sonhos da comunidade eletrônica para o mundo cruel de uma empresa ponto.com em crise” (CASTELLS, 2003, p.126).

Castells aponta ainda, no desdobramento da DDS, outras experiências que se concretizaram “tentando encontrar uma fórmula para combater o ceticismo político” (CASTELLS, 2003, p.127) imperante entre os cidadãos. No entanto, as experiências existentes mostram que as potencialidades e possibilidades democratizantes da Internet não se tem concretizado dado que “a maioria dos estudos e relatórios descreve um quadro melancólico – com a possível exceção das democracias escandinavas” (CASTELLS, 2003, p.128). Os governos usam a Internet não mais do que como “um quadro de avisos”, o mesmo acontece no Legislativo onde os parlamentares respondem aos e-mails de forma protocolar, como no caso do Reino Unido investigado em 2000 (CASTELLS, 2003, p.128), assim como também a utilização por parte da sociedade de informações políticas instaladas na rede tem sido “marginal” (CASTELLS, 2003, p.128). O papel e o potencial da Internet, no entanto, tem que ser relativizado, pois “seria surpreendente se a Internet, por meio de sua tecnologia, invertesse a desconfiança política profundamente arraigada entre a maioria dos cidadãos no mundo todo” (CASTELLS, 2003, p.129). Mais ainda, dada a “crise generalizada de legitimidade política” imperante no mundo contemporâneo, e a “indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, mutidirecional, fornecido pela Internet, de ambos os lados da conexão” (CASTELLS, 2003, p.129). Assim, por um lado, os políticos “divulgam suas declarações e respondem burocraticamente”, enquanto os cidadãos “não vêem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais” (CASTELLS, 2003, p.129). Em outras palavras, o problema não estaria na Internet especificamente, mas na própria “crise da democracia” (CASTELLS, 2003, p.129). Ainda assim, Castells mantém seu otimismo, pois entende que a Internet tem condições de quebrar o espaço da mídia que hoje “forma o espaço da política”, ao fornecer “um canal de comunicação horizontal, não controlado e relativamente barato, tanto de um-para-um quanto de um-para-muitos” (CASTELLS, 2003, p.129).

Trazendo essa discussão para o Brasil e para o período ainda mais recente, e recorrendo novamente à experiência exemplar do Viva Rio, podemos tirar alguns elementos importantes. Com a instalação das Estações Futuro “houve uma mudança comportamental nos hábitos de muitos moradores” identificando-se uma “grande” procura por sites de companhias de serviços públicos para “fazer reclamações e pedir serviços” (SORJ, 2003, p.126). Os dados apresentados indicam também uma procura muito grande, por parte de jovens e adolescentes, por salas de bate-papo, jogos e entretenimento assim como sites religiosos, como evangélicos. Observa-se também uma grande demanda por cursos de digitação e Web Design assim como para pesquisas escolares por parte das crianças. Também foi desenvolvida uma rádio comunitária que colocou seu conteúdo de programação – problemas e necessidades das populações mais pobres do Rio – na internet. A rádio comunitária também foi usada, no período próximo às eleições pelos juizes do Tribunal Regional Eleitoral para organizar debates de modo a conscientizar a população sobre a importância do voto (SORJ, 2003, p.126-129). Outro destaque do Viva Rio tem sido o Clube de Informática que tem desenvolvido qualificação de mão-de-obra pelo oferecimento de diversos cursos profissionalizantes através do computador (SORJ, 2003, p.139). “No portal Viva Favela, o link para “empregos” é um dos mais acessados. As oportunidades, sempre atualizadas, ganham destaque juntamente com as matérias e artigos sobre o mercado de trabalho” (SORJ, 2003, p.147). Para combater o desemprego foi formada uma parceria com a CAT (Central de Apoio ao Trabalhador). Para superar as longas filas na sede da CAT, no bairro de São Cristóvão, a Internet tornou-se um recurso para oferecer informações e cadastramento aos trabalhadores a respeito de vagas para emprego (SORJ, 2003, p.148). O Viva Rio também realizou compras com grandes atacadistas através do comércio eletrônico na Internet, projeto visto por seus idealizadores como um dos “mais criativos” no uso da Internet “para melhorar a qualidade de vida da população urbana de bairros pobres” (SORJ, 2003, p.151).

A análise de todo este arsenal de informações e realizações indica uma participação relativamente baixa de ações políticas *stricto sensu*, ressaltando-se mais ações voltadas à procura por emprego, à formação profissional, à melhoria das condições de consumo pela população local, à formação educacional e ao lazer e entretenimento. Outros estudos têm mostrado que os programas de inclusão digital existentes eram ao início mais direcionados ao “foco da profissionalização”, passando a incorporar atualmente a “ampliação da cidadania” bem como começam a se voltar para o “fomento da inteligência coletiva local ou nacional” (SILVEIRA, 2003, p.33). Na pesquisa já citada no município de São Paulo em 2002, foi solicitado dos entrevistados a atribuição de importância a cada um dos temas de um conjunto listado. Os resultados indicaram a seguinte valoração para usos da internet: I. Marcar consultas, informações sobre saúde: 81%; procurar emprego: 79%; informar-se ou reclamar sobre serviços públicos: 75%; fazer cursos por computador: 60%; operações bancárias: 58%; fazer boletins de ocorrência ou procurar informações sobre FGTS: 53%; fazer trabalho de escola: 53%, fazer matrícula em escola: 51%; comércio eletrônico: 49% e conhecer ou se comunicar com outras pessoas: 48%. (GUARNIERI, 2003, p.226). Novamente, são usos legítimos da Internet e esses usuários estão explorando devidamente o potencial que esta oferece para facilitar a vida dos cidadãos e aprofundar contatos e conhecimentos através da comunicação eletrônica. Não se percebe, no entanto, nesses indicativos a valorização de atividades de cunho político propriamente dito, predominando muito mais interesses voltados à esfera privada.

Isto tudo poderia nos levar à conclusão de que a política faz pouca parte da vida dessas comunidades, o que deve ser relativizado considerando, por um lado, uma compreensão mais ampla da política que não se cinge à atividade política propriamente dita de caráter partidário, mas deve ser ampliada no sentido de ser entendida como uma série de movimentos não diretamente políticos que leva, ou pode levar, a uma maior conscientização e ação políticas no futuro. É o caso do acesso à educação, que pode proporcionar maiores níveis de conhecimento e for-

mação que conduzam a uma maior inserção política. Por outro lado, essas ações ao serem desenvolvidas coletivamente podem levar à formação de um *animal coletivo* que pode vir a brigar politicamente por causas mais estritamente políticas.

Um argumento contrário, porém, também deve ser esgrimado. Essas mesmas informações poderiam indicar que existe um forte individualismo presente nessas ações, ainda que objetivem causas mais coletivas e, assim, estariam impregnadas de toda uma lógica na qual se baseia o próprio sistema capitalista, principalmente em sua fase presente, neoliberal. Neste sentido, devemos atentar para as dramáticas transformações que têm marcado o capitalismo com a assunção do capital financeiro como fração hegemônica do capital, onde “as relações sociais entre capital e trabalho sofreram uma transformação profunda” (CASTELLS, 1999, p.502), podendo-se identificar que a “mão-de-obra está desagregada em seu desempenho, fragmentada em sua organização, diversificada em sua existência, dividida em sua ação coletiva” (CASTELLS, 1999, p.502). Enquanto o capital “tende a fugir em seu hiperespaço de pura circulação”, “os trabalhadores dissolvem sua entidade coletiva em uma variação infinita de existências individuais” (CASTELLS, 1999, p.502). Podemos entender essas colocações feitas para o trabalho e o papel dos trabalhadores nesse contexto também para o papel dos cidadãos buscando mais interesses individuais do que coletivos, identificando-se esta fragmentação e individualização.

No entanto, apesar desses alertas, devemos ponderar que o grau de deterioração, de exclusão social tem sido tão forte e tão intenso no Brasil nos últimos anos que a luta parece ter-se restringido mesmo às questões de sobrevivência. Essa situação tem sido reforçada com a inserção do tráfico que tem bloqueado as portas para os movimentos populares nos moldes mais tradicionais. Apesar de todas as dificuldades e impedimentos, em alguns casos, “lideranças renovadoras surgem no interior das favelas, em geral de jovens que conseguiram certo nível de qualificação educacional, que reivindicam para si a capacidade de serem os autênticos porta-vozes da comunidade” (SORJ, 2003, p.170).

A experiência dos telecentros do município de São Paulo revela que um dos “principais fatores de sucesso do projeto tem sido o envolvimento das comunidades. É um projeto muito sensível à dinâmica das forças sociais locais. Geralmente, o Telecentro funciona melhor em localidades com lideranças atuantes e com um grupo de usuários que ajuda a divulgar, proteger, fiscalizar, definir regras de uso... dos equipamentos” (GUIMARÃES, 2003, p.239). Um outro aspecto também tem que ser levado em conta: a construção do conhecimento em rede. “A Internet possibilita o diálogo de muitos para muitos. Há muito espaço para um trabalho integrado, conjugado ou sincrônico dos Telecentros e, para isso, a Internet pode ser uma grande aliada” no sentido do “encontro coletivo de soluções”, sendo identificado, porém, um problema no fato de que o “trabalho em rede envolve uma cultura de trabalho a que não estamos habituados” (GUIMARÃES, 2003, p.252), representando este um impedimento à busca de movimentos de caráter mais coletivo.

Os elementos até agora arrolados permitem algumas conclusões. Ainda que existam muitos problemas, alguns estruturais como a alfabetização, parece configurar-se uma tendência de expansão das tecnologias de informação (e principalmente de comunicação, vide o crescimento espantoso do número de telefones celulares) e de incorporação das massas mais pobres e menos instruídas aos parâmetros da sociedade da informação, haja vista o grande número de iniciativas de disseminação das tecnologias de informação em bairros populares. Parece haver uma sede por saber tecnológico que pode conduzir a uma apropriação dessas tecnologias por essas populações. Evidentemente não se visualiza no curto prazo qualquer tendência de superação radical desse apreciável déficit digital.

5. Governo Eletrônico, Transparência, Participação e Sociedade no Brasil

Até agora apresentamos uma discussão mais de fundo das características da sociedade da informação e da comunicação, das possibilidades de uso da Internet por populações principalmente de baixo

nível de renda e de instrução, além de uma discussão, de caráter mais periférico, dos movimentos populares no Brasil contemporâneo e o uso da Internet por parte dos cidadãos. Agora vamos para o outro lado do balcão. Vamos verificar o que está acontecendo com o governo eletrônico. Por governo eletrônico se entende a recorrência a equipamentos e procedimentos de informática e de comunicação eletrônica para disponibilizar informações e serviços para a população de uma dada jurisdição, bem como a adoção desses elementos para melhorar a eficiência do governo. Estudos até agora realizados sobre governo eletrônico têm apontado não só a recorrência à tecnologia como forma de aumentar a eficiência do governo (em seus diferentes níveis), mas também, o que é bastante sensível no Brasil, uma oportunidade de aumento da transparência e de participação da sociedade civil no governo. Os poucos estudos existentes, mas que vêm crescendo apreciavelmente nos últimos anos, contemplam tanto um desenvolvimento teórico como estudos de casos de experiências em andamento. Os estudos indicam o estágio ainda embrionário desses desenvolvimentos, mas, ao mesmo tempo, apontam “janelas de oportunidades” para o avanço da democracia em nosso País (RUEDIGER, 2002).

Uma das formas mais usuais de implantação de governo eletrônico tem sido a instalação de portais, como que concretizando todo o esforço dos governos nessa área. Uma análise de portais governamentais no Brasil, cobrindo portais estaduais e das capitais dos estados observados, indicou que os portais dispõem de adequadas condições tecnológicas, disponibilizam serviços à população, promovem alguma interação entre governo e cidadãos, mas uma interação mais ativa e maiores preocupações com a *accountability* não existem nos portais governamentais, em geral (AKUTSU; PINHO, 2002). Os autores atribuem essa situação à condição histórica do patrimonialismo que ainda impera na sociedade brasileira onde os detentores do poder não se sentem na obrigação de prestar contas à sociedade. Os autores ainda argumentam que esses resultados “devem ser interpretados com cautela, pois os portais de governo são ainda recentes, e tanto os governos quanto a sociedade ainda não es-

tão preparados para utilizar de maneira plena o potencial da rede mundial de computadores" (AKUTSU; PINHO, 2002, p.743). Essa constatação converge com muito do que foi argumentado anteriormente. De modo a checar esta situação, uma nova investigação foi feita nos mesmos portais um ano depois, constatando-se que pouco havia mudado nesse período de um ano. Essa descoberta foi relativizada para os governos estaduais que tiveram mudança de governantes, mas causou uma certa decepção quanto à área municipal, das capitais observadas, que não tiveram mudança de dirigentes, pois se atribui um grande dinamismo a essa área tecnológica. Mesmo relativizando que no setor público ocorre um certo conservadorismo e maior lentidão nas decisões, não se verificou um aumento na busca de democratização dos portais e, portanto, dos governos. Novamente, a causa dessa situação deve ser buscada na estrutura patrimonialista da formação brasileira que conjuga tanto um componente de *atraso*, que seriam mais as estruturas políticas, quanto um componente *moderno*, apresentado por essa busca de atualização tecnológica e de adoção de parâmetros dos países mais desenvolvidos bem como no caráter histórica e intrinsecamente fraco da sociedade brasileira (PINHO; AKUTSU, 2003).

Pesquisa mais aprofundada em nove portais estaduais (dos Estados com maior PIB do País) e o DF indicou que a grande maioria dos portais não constrói nenhum espaço institucional ou disponibiliza qualquer forma de acompanhamento ao cidadão dos seus projetos por via eletrônica:

Verificou-se que as informações prestadas são muito superficiais, incompletas e genéricas, sem qualquer demonstrativo financeiro ou cronograma de execução, distanciando-se muito de uma transparência efetiva e/ou mostrando que o próprio poder público parece não acreditar na utilização do recurso da comunicação eletrônica (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006).

Os casos analisados mostram que estamos longe da implantação de uma cultura de prestação de contas efetiva usando a comunicação digital (ou qualquer outra forma, na verdade), revelando que os governos, em geral, ainda se comportam de maneira tecnocrática, insulados de suas respectivas soci-

edades e, mesmo nos casos em que a participação existe, "esta parece ser muito mais uma figura de retórica" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006). Os portais não recorrem ao uso das tecnologias de informação para promover interatividade com a sociedade, ainda que essa tecnologia esteja disponível. Duas possibilidades podem ser apontadas para essa situação: "não está introjetada na consciência dos governantes a idéia e necessidade de prestação de contas de suas atividades à sociedade" assim como inexistente "uma sociedade mais ativa e cobradora das atividades governamentais" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006). Esse dois aspectos reforçam-se dialeticamente, pois um "espírito de intransparência permeia os mais diferenciados partidos e quadros ideológicos praticamente não se detectando diferenças entre eles" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006) assim como os poderes executivos em geral.

Quanto aos demonstrativos de execução do cronograma físico-financeiro das ações governamentais, os portais analisados não disponibilizam qualquer informação desse tipo, indicando novamente a ausência de prestação de contas e informações desse tipo à sociedade:

"Não há qualquer justificativa por parte dos entes governamentais para a não apresentação dessas informações o que pode ser interpretado como ausência de uma cultura de transparência, uma resistência histórica a ser transparente" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006).

Apenas informações da execução orçamentária referente a exercícios anteriores são disponibilizadas nos portais investigados, o que parece indicar que é mais fácil e, talvez, menos comprometedor falar do passado do que do presente, havendo assim "uma predisposição para prestar contas do passado, mas uma dificuldade em fazê-lo no que se refere ao presente, ao que está em andamento" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006), ao que está sendo feito.

A pesquisa mencionada também investigou como se dá a participação da sociedade junto aos governos através de procedimentos eletrônicos, constatando que existe um canal de comunicação entre a sociedade e o poder estadual, sendo o formulário eletrônico o canal por onde vazam as demandas da

sociedade. Não se sabe, no entanto, se estas chegam diretamente aos responsáveis, ou se perdem em uma "vala comum". Estão implantadas ouvidorias bem como a disponibilização de contatos (e-mail, formulários eletrônicos, telefone), indicando "um movimento positivo no sentido de estreitar relações com os cidadãos" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006). No entanto, não há muita clareza nos procedimentos, dado que o interessado não sabe exatamente a quem está se dirigindo. De uma maneira geral, identificou-se que falta efetivamente aos portais interatividade, diálogo com a sociedade, o que seria a maior vantagem que toda essa tecnologia de informação possibilita: "De qualquer forma deve-se observar que tudo isto implica na montagem de uma nova cultura do serviço público, de uma nova cultura política na verdade, que se defronta com toda uma cultura de fechamento à cidadania" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, p.2006).

Também quanto à discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) em sua fase de elaboração, nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para discussão de políticas públicas com a sociedade, indicando que a idéia de participação está longe de se concretizar, não se recorrendo ao potencial que as tecnologias de informação contêm, mantendo-se os antigos procedimentos da administração tecnocrática, insulada da sociedade.

Quanto à avaliação de serviços públicos por parte dos cidadãos, constatou-se nos portais apenas declarações de *boas intenções* quanto à participação dos cidadãos, não se localizando nada de mais concreto e efetivo, evidenciando que "ainda não vinga no Brasil a idéia ou uma cultura de avaliação do serviço público, estando este praticamente impermeável à ação da sociedade" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2006), sendo os discursos da transparência, participação e avaliação mais retórica do que efetiva realização.

O que se pode argumentar agora é que, além dessas condições apontadas, e frente a uma sociedade ainda politicamente pouco estruturada, o que é oferecido nos portais é o que o governo entende que deve mostrar. E o que ele vai mostrar é dialeticamente

marcado pela que a sociedade exige ou demanda dele. Pelas informações anteriores, por todos os processos anteriormente descritos, não há um movimento alentador no sentido de alteração substancial desse equilíbrio. Por outro lado, uma investigação abordando municípios fora das capitais, mas com processos políticos mais democráticos, abertos e maduros pode indicar um quadro mais favorável e animador. Castells, em que pese seu otimismo, tem, agora, ao que tudo indica, uma posição um pouco menos animada sobre a Internet que poderia ser "um instrumento de participação cidadã extraordinário", mas "os governos, as administrações, os partidos políticos confundiram a Internet com um quadro de anúncios" (CASTELLS, 2003, p.279). O autor pontua que as administrações limitam-se a expor dados, mostrando o que fazem, mas não existem muitos exemplos de administrações interativas com os cidadãos. Como isso se refere ao mundo desenvolvido, se, por um lado, nos consola, pelo menos, por outro, mostra os limites de um instrumento que muitos pensaram como redentor e absolutamente ou intrinsecamente democrático. Agre entende que a Internet "oferece a esperança de uma sociedade mais democrática. Através da promoção de uma forma descentralizada de mobilização social, diz-se que a Internet pode nos ajudar a renovar nossas instituições e nos libertar de nossos legados autoritários" (AGRE, 1997, p.II4). Realmente, neste caso espera-se muito de um *mero* instrumento! Mas, o mesmo Agre abrandava essa colocação mostrando o outro lado da moeda ao afirmar que a Internet "detém essas possibilidades, mas elas não são absolutamente inevitáveis" (AGRE, 1997, p.II4), mais que isso, ela pode se transformar em "instrumento de opressão" e de centralização do poder (AGRE, 1997, p.II4).

6. Conclusões

Ainda que estejamos em meio a um processo que corre aceleradamente e muda de configuração com muita rapidez, ainda assim podemos tirar algumas conclusões, na dimensão do tamanho e possibilidades de um artigo. Assim como em outras áreas de pesquisa, também na tecnologia de comunicação e informação, com destaque para a Internet,

têm-se os pensadores/formuladores otimistas e os pessimistas. Não é possível fazer repousar na tecnologia de forma isolada um caráter que ela não pode possuir, pois existe uma distância enorme entre o que promete e o que ela efetivamente pode entregar ("deliver"), isso porque a tecnologia não é neutra, ela é apropriada social e politicamente. Assim, em primeiro lugar (e por isso toda a discussão de fundo), a realização das oportunidades proporcionadas por essas tecnologias vai depender, fundamentalmente, do estágio de desenvolvimento político de cada país. No caso do Brasil, marcado pelo patrimonialismo (ou neopatrimonialismo), onde o conceito de transparência só nos últimos anos começa a ter validade, encontramos um Estado bastante resistente à abertura para procedimentos democráticos, a participação em especial. Por outro lado, as experiências internacionais têm mostrado também um quadro pouco animador, mas precisaríamos de muito mais elaboração trazendo outros elementos para afirmações mais peremptórias. De outro lado, tem-se uma sociedade, que não pode ser mitificada como *locus* do "bem", das "boas intenções" frente a este Estado dado, que também é formada na mesma matriz patrimonialista. Assim, observa-se um processo de mudança que se acelera a partir dos anos 70 objetivando conduzir a superação desse atraso histórico.

Ao lado dessa característica de caráter estrutural do Brasil, soma-se dialeticamente a inserção das novas tecnologias de comunicação e informação, mexendo fortemente com praticamente toda a população. Ainda que um país com as peculiaridades do nosso (desigualdades sociais fortíssimas, atraso político e relativamente baixo desenvolvimento econômico), o Brasil responde a esse novo estágio tecnológico e do capitalismo e da ordem mundial de uma forma animadora, ao mobilizar fortemente grupos de mais baixa renda no sentido da apropriação das novas tecnologias (não é a tecnologia pela tecnologia, mas por tudo que representa de inserção social, econômica e mesmo política) assim como de ONGs e até do próprio Estado (aí com diferenciados níveis de iniciativa). O lado pessimista, mas também relativizado, resi-

de em enxergar poucos movimentos estritamente políticos por parte de setores populares através do uso dessas tecnologias. Quanto à investigação de uma possível mudança de movimentos populares a partir da inserção dessas novas tecnologias, sente-se a necessidade de pesquisas mais específicas sobre o assunto.

Referências

- AGRE, Phil. Criando uma cultura da Internet. Dossiê Informática/Internet. *Revista USP*. São Paulo, n. 35, Set/Nov, 1997.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de Sociedade da Informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública - RAP*. São Paulo, v.36, n. 5, set/out. 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. Internet e sociedade em rede. In: MORAES, Denis de (org.). *Por uma outra comunicação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.
- _____. *A galáxia da Internet - reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- GUARNIERI, Fernando. A experiência do acesso. São Paulo. In: SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; CASINO, João (org.). *Software livre e inclusão digital*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2003.
- GUIMARAES, Thiago. A luta pela inclusão digital: experiências e perspectivas dos telecentros em São Paulo. In: SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; CASINO, João (org.). *Software livre e inclusão digital*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2003.
- LEVINE, R.; LOCKE, C.; SEARLS, D.; WEINBERGER, D. *O Manifesto da economia digital: o fim dos negócios como nós conhecemos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PINHO, José Antonio Gomes de.; AKUTSU, Luiz. Governo Eletrônico, Sociedade Civil e democracia: revisitando Portais de Governo no Brasil. IX Colóquio Internacional de Poder Local. *Anais...*

têm-se os pensadores/formuladores otimistas e os pessimistas. Não é possível fazer repousar na tecnologia de forma isolada um caráter que ela não pode possuir, pois existe uma distância enorme entre o que promete e o que ela efetivamente pode entregar ("deliver"), isso porque a tecnologia não é neutra, ela é apropriada social e politicamente. Assim, em primeiro lugar (e por isso toda a discussão de fundo), a realização das oportunidades proporcionadas por essas tecnologias vai depender, fundamentalmente, do estágio de desenvolvimento político de cada país. No caso do Brasil, marcado pelo patrimonialismo (ou neopatrimonialismo), onde o conceito de transparência só nos últimos anos começa a ter validade, encontramos um Estado bastante resistente à abertura para procedimentos democráticos, a participação em especial. Por outro lado, as experiências internacionais têm mostrado também um quadro pouco animador, mas precisaríamos de muito mais elaboração trazendo outros elementos para afirmações mais peremptórias. De outro lado, tem-se uma sociedade, que não pode ser mitificada como *locus* do "bem", das "boas intenções" frente a este Estado dado, que também é formada na mesma matriz patrimonialista. Assim, observa-se um processo de mudança que se acelera a partir dos anos 70 objetivando conduzir a superação desse atraso histórico.

Ao lado dessa característica de caráter estrutural do Brasil, soma-se dialeticamente a inserção das novas tecnologias de comunicação e informação, mexendo fortemente com praticamente toda a população. Ainda que um país com as peculiaridades do nosso (desigualdades sociais fortíssimas, atraso político e relativamente baixo desenvolvimento econômico), o Brasil responde a esse novo estágio tecnológico e do capitalismo e da ordem mundial de uma forma animadora, ao mobilizar fortemente grupos de mais baixa renda no sentido da apropriação das novas tecnologias (não é a presença de inserção social, econômica e mesmo política) assim como de ONGs e até do próprio Estado (aí com diferenciados níveis de iniciativa). O lado pessimista, mas também relativizado, resi-

de em enxergar poucos movimentos estritamente políticos por parte de setores populares através do uso dessas tecnologias. Quanto à investigação de uma possível mudança de movimentos populares a partir da inserção dessas novas tecnologias, sente-se a necessidade de pesquisas mais específicas sobre o assunto.

Referências

- AGRE, Phil. Criando uma cultura da Internet. Dossiê Informática/Internet. Revista USP. São Paulo, n. 35, Set/Nov, 1997.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio G. de. Sociedade da Informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública* - RAP. São Paulo, v.36, n. 5, set/out. 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- _____. Internet e sociedade em rede. In: MORAES, Denis de (org.). *Por uma outra comunicação*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.
- _____. *A galáxia da Internet — reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- GUARNIERI, Fernando. A experiência do acesso. São Paulo. In: SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; CASINO, João (org.). *Software livre e inclusão digital*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2003.
- GUIMARAES, Thiago. A luta pela inclusão digital: experiências e perspectivas dos telecentros em São Paulo. In: SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; CASINO, João (org.). *Software livre e inclusão digital*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2003.
- LEVINE, R.; LOCKE, C.; SEARLS, D.; WEINBERGER, D. *O Manifesto da economia digital: o fim dos negócios como nós conhecemos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PINHO, José Antonio Gomes de.; AKUTSU, Luiz. Governo Eletrônico, Sociedade Civil e democracia: revisitando Portais de Governo no Brasil. IX Colóquio Internacional de Poder Local. *Anais...*

Considerações sobre os Riscos Ambientais e Urbanos no Tocado aos Desastres e Emergências

Roberto Bastos Guimarães¹
Juarez Antunes Silva Guerreiro²
José Augusto Saraiva Peixoto³

Resumo

Diariamente os meios de comunicação divulgam inúmeras notícias sobre fenômenos que vêm assolando a população do planeta. São inundações, deslizamentos de terra, vendavais, tsunamis, enchentes e outros mais que aparecem em qualquer parte do mundo. Há alguns anos atrás, ao receber tantas notícias desse tipo, pensava-se que a quantidade era devida aos progressos dos meios de comunicação em massa. Com o passar dos tempos, a incidência aumentou e, só então, percebeu-se que havia frequência maior. Neste trabalho, com auxílio da literatura técnica, conceituam-se os desastres através das suas definições, etapas, classificações, seus componentes do risco, dos impactos e dos processos de formação dos desastres. A definição de uma curva de evolução dos custos de recuperação da infra-estrutura danificada pelos desastres leva à conclusão que o desenvolvimento, tal como vem sendo realizado, não tem sustentabilidade. Apresenta-se uma evolução sintética das abordagens de enfrentamento culminando com a gestão integrada de riscos. A situação do Brasil e da Bahia é comentada. Apresentam-se sugestões para melhorias da gestão do risco.

Palavras-chave: Gestão integrada. Risco. Desastre. Vulnerabilidade. Ameaça. Desenvolvimento sustentável



Abstract

Daily the newspapers and TV tell us a lot of news about the phenomena like landslides, windstorm, hurricane, tsunamis and other that suddenly emerge. Some years ago, very often, the explanation for so many things were to happen were due to the improvement of the system of the media communications. Nowadays, it has been noting an increase on the frequency of such events. Now, the best explanation for this increase is due to the pattern of development. This paper presents some concepts relative to disaster, risk, and generations of disasters. The continuous increase of the cost to repair the infrastructure damaged, represented as an exponential curve, leads to the conclusion that a non sustainable development is now in course. It shows, too, a brief evolution of the disaster approach, beginning at preparedness until the integrated management of risk. Some concerns about the way to face the question in Brazil and Bahia are shown. Some suggestions to improve the risk management are presented.

Keywords: Hazard. Risk management. Disaster. Vulnerability. Development sustainable.

¹ Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), do Departamento de Ciência e Tecnologia dos Materiais (DCTM) e do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana (MEAU), coordenador do Grupo de Riscos Ambientais e Urbanos (GRAU); Doutor em Engenharia Civil, DSc (COPPE/UFRJ, 2000). Email: rbg@ufba.br.

² Engenheiro Civil (EP/UFBA, 1978), Especialista em Irrigação (Universidade do Estado da Bahia, UNEB, 1982), Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana da UFBA, integrante do GRAU.

³ Arquiteto (FAU/UFBA, 1986), Especialização em Gestão e Conservação em Recursos Hídricos (Universidade Católica de Salvador, UCSAL, 1999); Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana da UFBA, integrante do GRAU.

1. Introdução

Uns pensam que os desastres ocorrem sem aviso. Outras vezes, percebem-se os sinais e não se atina que algo, muito grave, está para ocorrer. No Brasil, muitos exemplos de desastres têm ocorrido e aos poucos as providências têm sido tomadas. Está na memória, de parte expressiva da população, os incêndios no edifício Andraus, com 16 mortos e 375 feridos em São Paulo (FOLHA DE SÃO PAULO, 1972), (ROMANO, 2004), e no Edifício Joelma em 1974 com 183 vítimas fatais (FOLHA DE SÃO PAULO, 1974), que marcaram muito a população e acabaram provocando uma mudança na legislação, introduziram medidas preventivas contra incêndio, mais adequadas à nova situação do País.

A contaminação pelo Césio em Goiânia, em setembro de 1987 (IAEA, 1988), vitimou milhares de pessoas, o que deveria induzir a um melhor cuidado no trato da questão e muito ainda deve ser feito, merecendo especial atenção da administração pública dos municípios do País (Santillo). Contrariando o que pensam algumas autoridades de que o caso Goiânia é um evento isolado, ocorrido há muito tempo atrás e que hoje não haveria mais esse risco, estão os casos de acidentes radiológicos divulgados pela *International Atomic Energy Agency* (IAEA) no manuseio e transporte desse tipo de material. Somente nos últimos dez anos foram analisados acidentes nos seguintes locais e anos: Cochabamba-Bolívia em 2004, Gilan-Irã em 2002, Samut Prakarn-Thailândia em 2002; Yanango-Peru em 2000, Istanbul-Turquia também em 2000, (IAEA, 2008).

Na Bahia, o descarrilamento de trem no município de Pojuca, em 1983, provocou o derramamento de gasolina que resultou em vítimas fatais (100 feridos e 99 mortos, a maioria de crianças e adolescentes) entre aqueles que coletavam o produto em recipientes e transportavam para casa (BRASIL, 2003; FUNKE, 2003; SINDICATO DOS PETROLEIROS DE MINAS GERAIS, 2007). De acordo com os jornais da época, alguns policiais ajudaram na organização de filas para aqueles que corriam para pegar o combustível espalhado, tal era o tumulto do "saque".

Esses casos são alguns poucos exemplos do que ocorre mundo afora. Com o passar dos tempos e sofrendo na carne foi-se aprofundando em determinar as medidas que evitassem tais ocorrências e se não as evitassem pelo menos minorassem seus efeitos. Essa minoração é o termo que se emprega para mitigação.

A própria história da nossa sociedade, seguindo os passos dos países mais desenvolvidos, vem gerando produtos e situações em tal quantidade que resultou em publicações de intelectuais (CARDOSO; NAVARRO, 2005), (GIDDENS, 2005), analisando o que Beck (2005) denominou *Sociedade de Risco*.

Este texto procura mostrar a evolução no trato dos desastres e riscos no mundo, em especial da América Latina, contendo os conceitos básicos surgidos dessas tentativas. Sua finalidade principal é provocar o leitor através da difusão de alguns conceitos desenvolvidos e em desenvolvimento pela Organização das Nações Unidas (ONU), da abordagem do gerenciamento de risco (usual em países mais desenvolvidos e em franca expansão nas empresas de grande porte no Brasil), e da apresentação do enfoque de gestão integrada de risco, a refletir e comparar com a experiência de cada um. Algumas contribuições para aperfeiçoamento dessa gestão foram apresentadas pelo Grupo de Riscos Ambientais e Urbanos – GRAU do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana da Universidade Federal da Bahia.

O trabalho se divide em: *Evolução do enfrentamento dos desastres; Análises da Situação no Brasil/Bahia, e Considerações Finais*.

2. Evolução do Enfrentamento dos Desastres

O desenrolar dos enfoques de relacionamento dos indivíduos e sociedades organizadas variam muito de nação para nação. Não há uniformidade no desenvolvimento econômico e social nem no conceitual no tocante a riscos, mesmo dentro de cada país. O que se apresenta a seguir é uma simplificação da evolução das abordagens dos desastres baseada nos documentos e oficinas pro-

movidas com a colaboração da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e, mais especificamente, dos dois primeiros cursos Líderes realizados no Brasil, (GUIMARÃES; CANCIO *et alli* 2003; GUIMARÃES; CANCIO *et alli*, 2004; Cardona *et alli*, 2005) dentre outros.

Até os anos 70 os desastres eram considerados inevitáveis, pois os elementos que os geraram (a exemplo de chuvas intensas que provocaram enchentes e deslizamentos de terra, os terremotos, os furacões, as erupções, os maremotos ou tsunamis) estavam fora da ação da criatura humana. Havia a crença de uma associação da intensidade dos agentes destruidores com o resultado das suas ações na comunidade ou meio físico. Era a idealização de uma relação direta e quase linear: mais intensidade e vigor, maiores os estragos.

O enfrentamento dessa realidade passou a ser a descoberta da maneira de contestar as ameaças. Como se preparar para responder às inevitáveis ações destruidoras, resultando em melhoria do socorro e rapidez de resposta? Em suma, como se preparar para os desastres? Que aspectos de planejamento poderiam ser empregados?

A partir dos anos setenta começou a ficar mais claro que ameaças de mesma intensidade poderiam causar males de magnitudes diferentes. Assim, um terremoto na escala Richter de intensidade 7,5 poderia causar menos males e menores prejuízos que um terremoto de intensidade 6,5 a depender da localidade atingida, do tipo de edificação e do desenho da cidade, embora em ambos os casos a taxa de ocupação pudesse ser a mesma e idêntica a sua população. Os desastres foram vistos principalmente pela sua associação aos danos físicos. O interesse na época voltou-se para a minimização dos desastres a partir da aplicação de medidas estruturais.

Já na década de 90, passou-se a considerar a dinâmica da comunidade no sentido de minimizar os desastres e recuperar as perdas e danos. Também se voltou a atenção para aspectos de vulnerabilidade econômica e social. Basicamente, considerou-se como estratégia de ação a redução da vulnerabilidade. A educação e o treinamento da população passa-

ram a ser encarados como um *forte fator* para redução das vulnerabilidades. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu os anos de 1990 a 1999 como a Década Internacional de redução dos desastres.

No final dos anos noventa e início do Século XXI, percebeu-se que os padrões das ameaças são alterados pelos processos de desenvolvimento. Verificou-se também a influência dos desastres na economia dos países. As perdas por desastres em países em desenvolvimento, quando consideradas como percentual do Produto Industrial Bruto (PIB), são 20 vezes maiores que as perdas dos países desenvolvidos, também consideradas percentualmente.

Há modelos de desenvolvimento que geram ameaças, há formas de desenvolvimento que ampliam as ameaças existentes. Mais ainda: há modelos de desenvolvimento que resultam em alterações profundas das ameaças à Terra. O efeito estufa é um desses exemplos. As alterações profundas no clima são percebidas, mas não se sabe nem quando e nem onde essas alterações estão ocorrendo ou ocorrerão. Redemoinhos em locais em que vagamente havia uma lembrança deles, pelo menos nos últimos anos, passaram a surgir; calor em regiões gélidas, desertificação, aumento dos mares, que resultará nos próximos cem anos em pelo menos alteração de quinhentos mil refúgios de espécies, já estão sendo encarados como inevitáveis.

Em meados da primeira década do Século XXI, estão sendo aplicadas as abordagens desenvolvidas para gestão dos riscos nos anos 90 (CARDONA *et alli*, 2005). Detalham-se mais as vulnerabilidades e há uma evolução nos conceitos propostos por Lavell; Arguello Rodriguez (2003) no mesmo assunto.

No Brasil, fora a Defesa Civil Nacional, sempre presente nas ações relativas ao desastre, há dezenas de órgãos e de universidades desenvolvendo trabalhos que podem ser utilizados para redução de desastres e sua mitigação. Muitos deles vêm apresentando conhecimento e produtos desse tipo há mais de uma década e, ainda, não são reconhecidas a extensão e a

profundidade dessas contribuições.

2.1 O que é um desastre?

A definição de um desastre não é suficiente para conceituá-lo, mesmo porque a maneira como esse evento é enxergado tem variado muito ao longo do tempo. Quanto mais ele é observado, melhor é conhecido, possibilitando a criação das condições para evitá-lo ou, pelo menos, reduzir seus impactos sobre a população. Assim, a sua conceituação passa pela *definição* (criando condições de comunicação entre as pessoas), a explicitação dos *componentes* (permitindo a identificação dos elementos causadores e as fragilidades dos que a ele ficam expostos), a identificação das suas *fases* (preparando-se para o sinistro em termos de equipamentos de segurança, tipos de ações, vacinas, apoio logístico e outras atitudes ao longo do tempo), a *classificação* (fornecendo as primeiras pistas dos fenômenos geradores e a extensão dos possíveis danos), e, provavelmente, a característica mais importante nos dias atuais: a *formação dos desastres*, a maneira em que surgem as ameaças e quais as condições necessárias para gerá-las (possibilitando evitar novos desastres através do estabelecimento de uma política voltada para o desenvolvimento). A compreensão dos fenômenos e a interação deles com os seres humanos são o elemento-chave para evitá-lo ou neutralizá-lo.

2.2 Definições

O termo desastre comporta vários significados. Já se ouviu falar:

- I. “- O trecho ficou todo engarrafado devido a um desastre perto do supermercado.”

Ou então:

2. “Meu casamento foi um desastre!”.

Há também o termo calamidade, geralmente sendo considerado um sinistro de grandes proporções, envolvendo muita gente. Na parte relativa aos desastres, também são atribuídos significados diferentes ao mesmo termo de acordo com a linguagem do órgão. Assim, no Brasil, para defesa civil o desastre é “resultado de eventos

adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.”

Para a Organização das Nações Unidas (ONU) o desastre é o evento adverso que não pode ser superado pela comunidade em que ocorreu. A diferença entre os dois últimos conceitos revela maneiras de ação diferentes. Para a Defesa Civil, qualquer perturbação na vida social é digna de atenção. Na codificação dos eventos, há até a classificação da queda de meteorito na cabeça do cidadão. Já a ONU somente age quando a comunidade afetada não consegue resolver a situação, não consegue superar a adversidade.

Falando dos dois casos, tanto a colisão de veículos perto do supermercado quanto o casamento são desastres para os diretamente envolvidos, pois eles, por si sós, não conseguem superar a situação em que se encontram sem ajuda de outros. Os condutores de veículos e os cônjuges não conseguem superar a situação. Entretanto, a ONU não consideraria nenhum deles como desastre. Não são casos de ajuda humanitária internacional.

2.3 Fases/ciclos

O desastre compreende 3 fases ao longo do tempo: *antes*, *durante* e *depois* da ocorrência do evento adverso. O chamado ciclo dos desastres compreende: prevenção e preparação (*antes*); resposta e reabilitação (*durante*); reconstrução (*depois*). A prevenção importa em medidas de redução da probabilidade de ocorrência do desastre; a preparação já parte do pressuposto que o desastre vai ocorrer e trabalha com a logística de resposta e recuperação. A segunda é a de resposta que consta de duas partes: preparação para resposta e recuperação da situação após os desastres. A fase de resposta compreende a etapa de socorro e a de reabilitação que é a de colocar a infra-estrutura existente em operação (fornecimento de energia, água, acessibilidade e outros). A fase de reconstrução trata de consertar e refazer o que foi destruído (sob novas bases, considerando a vulnerabilidade detectada pelo evento) e envolve também a parte de recebimentos dos prêmios de seguro,

financiamentos e tudo o mais para tornar o ambiente saudável.

2.4 Riscos, componentes, desastres

A previsão dos eventos naturais e de origem tecnológica que, potencialmente, gerem desastres, juntamente com uma adequada estratégia de intervenção em relação a estes fenômenos, fundamenta-se em dois aspectos indissociáveis: a) o conhecimento técnico-científico dos perigos ou ameaças que afetam uma determinada região; e b) uma estimativa das possíveis consequências da concretização dessas ameaças, levando-se em conta as características físicas da infra-estrutura existente, as características culturais e socioeconômicas da população virtualmente afetada. Assim, a identificação dos tipos de fenômenos que podem causar danos e as características dos entes que podem ser atingidos por tais fenômenos são os primeiros a fornecerem as primeiras pistas acerca de um desastre. Isso pode ser representado de uma maneira simplificada pela equação 1, que é muito útil no mapeamento do que pode ser avariado:

$$\text{Risco} = f(\text{Ameaça} \times \text{Vulnerabilidade})$$

na qual f significa função.

Esta é uma equação básica que vai servir para todo o desenvolvimento deste capítulo. Note-se que o risco é uma probabilidade, em um período de tempo determinado, de ocorrência de um fenômeno adverso. Essa definição de *risco* é a da Engenharia e será complementada mais adiante, por outras concepções. Não há superioridade de uma definição sobre outra. Há percepções diferentes de um mesmo fenômeno. Com relação à *ameaça* é conveniente apresentar alguns significados fornecidos por diferentes fontes:

Ameaça: 1. Risco imediato de desastre. Prenúncio ou indício de um evento desastroso. Evento adverso provocador de desastre, quando ainda potencial. 2. Estimativa da ocorrência e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização do evento (ou acidente) e da provável magnitude de sua manifestação (Brasil, 2003).

Já segundo Wood apud Blockey (1996)

“Ameaça [*hazard*] é conjunto de condições na operação de um sistema ou produto com o potencial de iniciar uma sequência de um acidente”.

Muito se poderia falar sobre a vulnerabilidade, mesmo porque é um dos pontos fundamentais no enfrentamento dos desastres. Mais ainda: há muitas vulnerabilidades e elas podem ser diferentes de acordo com o tipo de ameaça. Ela é o principal elemento sobre o qual se pode atuar de imediato. Basicamente há vulnerabilidade por ausência de desenvolvimento e vulnerabilidade devido a um desenvolvimento não sustentável.

Exemplos de vulnerabilidades por ausência de desenvolvimento são: pobreza (estrutural e conjuntural), concentração de população em áreas de riscos, marginalidade e violência, aglomeração e precariedade das habitações, corrupção, deficiência no fornecimento de água e saneamento básico, deterioração das condições de saúde, desemprego e subemprego, deserção escolar, disparidade na distribuição da renda, falta de investimento em segurança, desconhecimento das tecnologias empregadas no meio.

Exemplos de vulnerabilidades geradas por um desenvolvimento insustentável: comprometimento das reservas de água doce, uso inadequado do solo, êxodo rural, manejo inadequado dos solos, desmatamento, contaminação, segurança alimentar, mudança climática global, doenças novas e re-emergentes.

Outra forma pode ser dada pela equação 2 que mostra um terceiro fator que é a *capacidade*. Na verdade, a *capacidade* tanto pode reduzir a vulnerabilidade bem como reduzir a ameaça através de ações (exemplo: construção de muro de contenção visando reduzir a probabilidade de ruptura de uma encosta).

$$\text{Risco} = f \left(\frac{\text{Ameaça} \times \text{Vulnerabilidade}}{\text{capacidade}} \right)$$

As equações apresentadas não são as únicas concepções de risco. Um trabalho um pouco antigo, porém ilustrativo sobre o assunto, é apresentado por Guilam (1996) quando compara os fundamentos do risco sob diversas disciplinas ao longo do tempo.

Na área das ciências sociais, há trabalhos de Hoffman; Smith (2002); Hoffman; Smith (1999), Douglas (1992), Douglas; Wildavsky (1983) abordando vários aspectos do risco sob uma ótica ampla. No Brasil, Spinks (2001) resume a evolução do termo risco e apresenta processos que justificam, em parte, o molde em que constrói o conceito corrente de risco.

2.5 Classificação

Os desastres podem ser classificados em 3 tipos: *naturais*, *tecnológicos* e *situações complexas*. O primeiro se refere àqueles cuja deflagração deve-se a um movimento da Natureza: terremotos, deslizamento de terras, corrida de massas, enchentes, trombas d'água, e outros mais. Os segundos são caracterizados pela intervenção, muito clara e explícita, da criatura humana. São as explosões industriais, contaminações e outros. Do ponto de vista industrial, eles são denominados acidentes ampliados, pois são frutos de um acidente que atingiu os domínios físicos exteriores à indústria ou empreendimento. Já as *situações complexas* envolvem guerra, rebeliões, insurreições e similares. Atualmente o terrorismo é também considerado dentro do mesmo rol dos desastres. A Defesa Civil nacional prefere considerar os desastres como naturais, antropogênicos e mistos. Não há um consenso nessa terminologia.

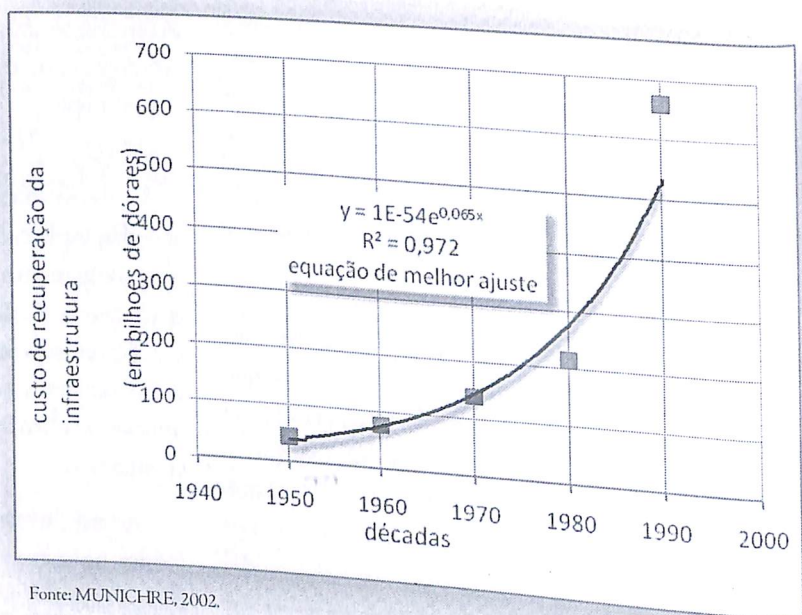
2.6 Impactos dos desastres

Um desenvolvimento não sustentável está fadado ao fracasso. Se o meio ambiente é deteriorado por algum tipo de desenvolvimento, esse desenvolvimento não é sustentável. A sustentabilidade deveria, também, estar presente em análises de empreen-

dimentos, independente de sua origem ou natureza, inclusive nos planejamentos urbanos. Se a sustentabilidade vem sendo objeto de análises, gerando centenas de definições em várias áreas do conhecimento humano, no tocante aos desastres a situação é muito clara.

A figura I ilustra a sustentabilidade (ou insustentabilidade?) do tipo desenvolvimento que estamos vivendo. Nas abcissas está o tempo medido por décadas. Nas ordenadas estão os gastos, a cada década, relativos a, unicamente, recomposição da infra-estrutura e dos danos aos bens causados pelos desastres. Nesses custos não se inclui a paralisação da economia resultante dos desastres (diminuição da produção, da energia, mão-de-obra paralisada...).

Figura I – Evolução dos gastos de recuperação de infra-estrutura devidos aos grandes desastres.



Fonte: MUNICHRE, 2002.

Gráfico gerado a partir dos dados contidos na tabela da p.15 de MUNICHRE, 2002.

Os dados que geraram a figura são relativos aos grandes desastres ocorridos na época e tiveram seus valores monetários atualizados para o ano de 2002. A fonte é Munich Re, uma resseguradora sediada na Alemanha que considerou como grandes desastres aqueles em que foi necessária uma ajuda internacional ou inter-regional para superá-los. A partir dos dados, foram traçadas várias curvas, sendo locada, graficamente, aquela representa-

ção de maior aderência dos dados, considerando-se a aderência como a proximidade dos pontos representados à curva considerada. Aderência total significa que os pontos medidos caem todos em cima da curva. O instrumento usado para medir o grau de aderência é o coeficiente de correlação (R^2) que sendo igual a 1 indica uma aderência total; coeficiente de correlação R^2 igual a zero significa que não há correlação entre os pontos e a curva. Para a equação exponencial, explicitada na figura 1, correlacionando os gastos de recuperação da infraestrutura física destruída pelos desastres ao longo dos anos, o coeficiente de correção foi de 0,97 (excelente para o tipo de fenômeno em estudo e a precisão dos dados).

Nota-se que, em poucas décadas, pela natureza da curva exponencial, não haverá recursos para recuperar a parte física (edificações, infra-estrutura, equipamentos) dos danos causados pelos desastres.

2.7 A analogia de Turner do enchimento de uma bola de soprar com a formação dos desastres

Turner construiu a *analogia de enchimento de um balão* como processo de representação da formação dos desastres (TURNER, 1978 apud BLOCKLEY, 1996). Essa analogia fundamentou-se na observação de que os principais acidentes não são gerados por uma única causa e sim por conjunção de fatores que não se combinam instantaneamente e sim ao longo do tempo. A sua acumulação e combinação acontece de maneira imperceptível e não totalmente inteligível ao longo de um intervalo de tempo denominado de período de *incubação* do desastre. Todo esse processo se dá dentro de um contexto técnico-social.

Durante a *incubação*, os primeiros sinais indicadores podem passar despercebidos ou mal entendidos devido às hipóteses erradas para explicá-los. Em segundo lugar, os sinais podem não ser notados devido às dificuldades de manipulação de informações em situações conturbadas, comunicados ambíguos, dificuldades de selecionar os sinais importantes em uma massa de dados que apresenta um grande ruído de fundo. Por fim, quan-

do as coisas começam a dar errado, há uma tendência em minimizar os riscos quando emerge uma crença de que o desastre não acontecerá. O processo de formação pode ser comparado com o enchimento de uma bola de borracha. O processo se inicia com o primeiro sopro de enchimento simbolizando as pré-condições para a deflagração do desastre. Cada sopro adicional é um passo para o desfecho do evento, o estouro. A retirada de ar do balão provoca um alívio da tensão na superfície e simboliza medidas tomadas no gerenciamento do risco, reduzindo alguns fatores geradores do desastre. Quando o volume do balão cresce, deixando sua superfície bem esticada, qualquer pequeno evento, como o encostar-se a uma superfície pontiaguda ou o calor de uma chama de um fósforo, provoca o seu estouro. O elemento deflagrador é freqüentemente confundido com a causa do acidente (BLOCKLEY, 1996).

2.8 Formação dos desastres naturais

Pelo menos desde a destruição de Pompéia pelo Vesúvio, na época do império romano, sabe-se dos riscos representados pelos assentamentos populacionais na base de um vulcão. A pergunta é: o desastre foi causado pela Natureza ou pelo ser humano que se estabeleceu sob o alcance de um vulcão ativo?

Qual a participação do Homem na edificação e densificação de São Francisco, na Califórnia, sobre a falha de Santo André, uma falha ativa que tem provocado vários terremotos? Caso ocorra um terremoto de grandes proporções, são responsabilidade da Natureza os danos que dele advenham?

A substituição da Mata Atlântica por cultura do café no Século XIX e as resultantes corridas de massa na cidade de Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro, deflagradas pelas chuvas são fenômenos que têm a Natureza como único responsável?

O aumento dos sismos na Itália observados por ocasião das cheias dos reservatórios é um fenômeno natural sem participação da criatura humana? É digno de lembrança que a Itália fica próxima a um

dos bordos de placa tectônica e os deslocamentos dessas placas aproximando-se entre si geram abalos sísmicos, terremotos e ativação de vulcões; sabe-se também que o carregamento induzido pela massa de água dos reservatórios pode provocar acomodação do substrato.

A instalação de indústrias, alteração do regime dos rios, assentamentos humanos lançando esgotos no mar, empreendimentos de carcinicultura no Recôncavo Baiano e surgimento do fenômeno da *maré vermelha* não têm relação entre si? Nesse caso a *maré vermelha* ocorrida em março de 2007 não teve participação do ser humano, mesmo sabendo que esse *coquetel* de resíduos lançados na baía pode criar condições de proliferação de algas que consomem todo o oxigênio ocasionando o fenômeno citado? A aplicação da analogia do balão (de Turner) com a situação da *maré vermelha* acima citada é perfeita, vide o trabalho de Guimarães; Saraiva Peixoto (2007).

Levou algum tempo para se perceber que por trás de todos (ou quase todos) os desastres naturais há o fator humano como um dos principais responsáveis pelos danos e tragédias que ocorrem nos desastres, quer seja como agente que intensifica ou provoca a ameaça, quer seja como elemento que se expõe vulneravelmente ao fenômeno adverso que surja. Há uma interação entre as ameaças e as ações humanas. Uma melhor compreensão dos riscos, das vulnerabilidades pode ser encontrada em Blaike *et alli* (1996) em que são apreciados a economia e o entorno dos locais de vulnerabilidade, as pressões e outros fatores.

3. Gestão de Riscos

O conceito de gestão de risco mais difundido se refere ao das aplicações financeiras. Também tem-se difundido muito a gestão de riscos em projetos. Esse tipo de gestão envolve mais análises de risco vinculadas às concepções probabilísticas, nas quais são identificadas as ameaças, ou perigos, e as vulnerabilidades. A análise, simplificada, envolve o estabelecimento de um risco aceitável mínimo. Identificam-se os riscos que agrupados ou combinados formam o risco maior do projeto. Estabelecem-se estratégias para redução dos riscos em

cada etapa, ao mesmo tempo em que são atribuídas (e aceitas) as responsabilidades e metas de cada estágio ou setor. Evidentemente em todo o processo há identificação das capacidades e espera-se que haja um ganho de resiliência (capacidade de superação de situações adversas). Também se inclui, no processo, o estabelecimento de monitoramento, definindo o quê, quando, como e onde monitorar. O plano é considerado um processo, estando constantemente em revisão. Todo o desenvolvimento deve contar com apoio explícito dos responsáveis pelo empreendimento e participação dos envolvidos no processo (MARTIN; CHADBOURNE, 2004).

O estabelecido acima, em termos de desastres, seria chamado *gestão compensatória* ou *corretiva* destinada à prevenção e mitigação dos riscos já existentes. Do ponto de vista de sua aplicação numa comunidade, exige que haja participação dela mesma, o que é muito mais complexo que uma gestão de projeto para uma empresa. Por outro lado, a *gestão prospectiva* é aquela que procura evitar, ou minimizar, riscos que ainda possam ser gerados em uma comunidade. Essa gestão engloba estratégias e ações muito mais amplas, sendo justificada por pesquisadores da América Latina:

O risco é uma construção social, oriundo das maneiras peculiares que o desenvolvimento se instrumentaliza; se expressa social e territorialmente sendo resultado das interações mútuas entre as ameaças e as vulnerabilidades. Conseqüentemente a gestão do risco deve ser considerada como derivada da gestão do desenvolvimento sendo uma arma potente para alcançar-se a sustentabilidade. Além disso, a relação próxima que existe entre o desenvolvimento (ou não desenvolvimento) e o risco, os modelos de gestão exigem uma participação ativa entre os atores públicos e privados, a sociedade civil e as comunidades.

O risco se expressa de diferentes formas em momentos distintos estando em um permanente processo de mudança. O risco como noção de realidade está presente em todo o momento do chamado ciclo dos desastres, assumindo formas e conteúdos distintos, exigindo intervenções conduzidas por atores distintos em cada momento. Neste sentido, a gestão do risco é socialmente incluída pelo fato de requer não só um tipo de ator para a intervenção senão de muitos e diversos

atores que devem operar em distintas etapas de sua gestão; não importa que seja na etapa de prevenção e mitigação, nos preparativos da resposta ou da reconstrução. A gestão do risco é transversal ao chamado ciclo ou sequência dos desastres e opera melhor sobre um processo contínuo e permanente de risco.

O risco é uma condição latente que pressagia as condições de desastre no futuro e não há uma intervenção para sua redução ou controle. Hoje em dia há condições de risco já no território e na sociedade; por sua vez, a sociedade criará novas condições de risco no futuro se não houver consciência e intervenção para evitá-los. Portanto a gestão de risco mostra uma dupla definição programática. Primeiro a intervenção "corretiva" ou "compensatória" que versa sobre o risco já existente e advoga, por seu turno, em prol da sua redução ou mitigação. Segundo a intervenção "prospectiva" para reduzir as possibilidades de criação de novas condições de risco no futuro, garantindo assim melhores níveis de sustentabilidade do desenvolvimento. [tradução e grifos nossos] (CARDONA et alli, 2005).

Propositalmente, foram colocados trechos em itálicos com a finalidade de realçar e possibilitar uma comparação das concepções de riscos com aquelas expostas nos itens: 2.7 - A analogia de Turner de enchimento de uma bola de soprar com formação dos desastres e 2.8 - Formação dos desastres naturais. Além disso, fica mais fácil confrontar, no mesmo parágrafo, as características dos riscos com as concepções de gestão.

Em 2005 em Kobe, Japão, ocorreu a IV Reunião Mundial sobre Desastres com a presença de 168 representantes de países, gerando vários documentos, dentre eles o "Marco de Ação de Hyogo", refletindo a estratégia atual de incorporação dos desastres às discussões recentes do desenvolvimento sustentável nos países, a nível mundial, com objetivo imediato de reduzir as perdas até o ano de 2015. Esse documento (UN/ISDR, 2005) é apresentado simplificadaamente em ONU/EIRD (2005), traz, em síntese, cinco recomendações visando a incorporação desse tema de desastres nas políticas nacionais dos países de todo o mundo; são eles:

1) Garantir que a redução do risco de desastres seja uma prioridade nacional e local, acompanhada de uma sólida base institucional para

sua implementação;

- 2) Identificar, levantar, avaliar os riscos dos desastres, e melhorar os sistemas de alertas antecipados;
- 3) Utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência; em todos os níveis;
- 4) Reduzir os fatores fundamentais do risco;
- 5) Fortalecer a preparação nos casos de desastres para uma resposta eficaz em todos os níveis.

Relativamente ao item 4 acima, apresenta alguns subitens que são os seguintes:

- (a) Incluir a avaliação de riscos dos desastres nos planos de urbanismo e gestão dos assentamentos humanos expostos aos desastres, em particular nas zonas densamente povoadas. Devem-se tratar prioritariamente os problemas das habitações de interesse social e aquelas colocadas em zonas de alto risco, também no marco da redução da pobreza urbana e os programas de melhoria de rendas;
- (b) Incluir a consideração do risco de desastre nos procedimentos de planejamento dos projetos de infra-estrutura importantes, por exemplo: critérios de projetos, aprovação, execução desses mesmos projetos e as considerações baseadas nas repercussões econômicas e ambientais;
- (c) Estabelecer, melhorar e fomentar o estabelecimento de diretrizes e o uso de instrumentos de vigilância para redução dos riscos de desastres no contexto da política e planejamento de uso da terra. [tradução livre nossa] (UN/ISDR, 2005).

Há muitos outros itens do *Marco de Ação de Hyogo* que não estão aqui detalhados e, em muitos deles, *não se nota qualquer ação no País* no sentido de incluí-los na prática. Com relação aos tópicos mencionados, apesar de toda a ação do Ministério das Cidades no sentido de atacar as vulnerabilidades nas cidades para fatores como os deslizamentos de terra, são necessárias as inclusões de outros tópicos incluindo o desenvolvimento. Deve haver deslocamento do foco de risco para o de desenvolvimento sustentado, avaliando e administrando os riscos.

Neste momento, é interessante a reprodução a seguir que questiona uma linha de pensamento muito difundida:

Por último, un corolario de la debilidad o vulnerabilidad institucional frente a la inseguridad en la ciudad, nos remite a una consideración de las características sociales o participativas del que hacer de la política y planificación urbanas. Lamentablemente éste sigue dominado por esquemas centralistas, tecnocráticos y tecnológicos. Muchas veces las soluciones implementadas para contrarrestar los problemas urbanos siguen caminos errados, pues han surgido en exclusiva de la óptica de dichos esquemas, que con frecuencia distan mucho de captar y entender la realidad. En el caso del riesgo urbano, los enfoques que prevalecen se fundamentan principalmente en la idea del traslado de pobladores o la construcción de obras de control de inundaciones o deslizamientos. Estas soluciones no son tales, si se considera el problema del riesgo desde la perspectiva de los sujetos del riesgo, y no desde la perspectiva de los formuladores e implementadores de las políticas y la planificación urbanas. La participación de la población en la decisión política y en la selección de opciones frente a sus problemas particulares es imprescindible. La necesidad de disponer de enfoques y soluciones heterogéneas es igualmente ineludible. La falta de una adecuada política y práctica de participación de la población, constituye una de las vulnerabilidades más agudas que existen en lo que se refiere al riesgo en la ciudad. El estímulo a la participación comprende una de las pocas maneras de poder desarrollar soluciones consecuentes con las necesidades, posibilidades y anhelos de los habitantes, particularmente de los más pobres. (LAVELL, 1999).

O Ministério das Cidades relata que o município de Bayeux na Paraíba já faz referência a áreas de risco em 2004, na confecção de seu PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). O questionamento que se efetua neste momento é do enfoque na abordagem dos riscos. Enquanto os riscos forem tratados isoladamente, ter-se-ão gestões compensatórias que já se revelaram insuficientes para a sustentabilidade.

Nas novas situações que estão sendo engendradas, há que se considerar, também, os riscos

tecnológicos. Não tem sido dada ênfase ao assunto riscos, inserindo-os na elaboração dos planos diretores de desenvolvimento das cidades. Têm sido efetuados planos de prevenção dos desastres sendo questionável se eles têm considerado o desenvolvimento. Ou melhor: se têm influenciado as escolhas para um desenvolvimento sustentável. Neste sentido é fundamental a gestão prospectiva de risco nas elaborações dos planos diretores das cidades.

4. Situação Atual no Brasil - Produção de Conhecimento

Apresenta-se um panorama dos riscos, sob o ponto de vista dos autores, bastante limitado pelo espaço disponível e pela própria amplitude do tema. Esse passar d'olhos tem a finalidade de divulgar algumas ações que vêm ocorrendo nos últimos anos. Possivelmente, muitas outras ações não serão citadas; entretanto, os autores optaram por uma divulgação, ainda que parcial, do que uma omissão total.

A Defesa Civil no Brasil evoluiu muito nos últimos anos e o próprio decreto de 2005 criando o Sistema Nacional da Defesa Civil é uma consequência de ações anteriores. A Defesa Civil Nacional promoveu cursos em todo o Brasil dentro da comunidade específica dos diversos estados e nas comunidades mais expostas aos riscos de desastres.

O Ministério da Saúde (MS), a Secretaria da Saúde no Estado da Bahia, o MEAU/UFBA e a OPAS realizaram os dois primeiros cursos Líderes no Brasil, em 2003 e em 2004. Já em 2006 e 2007 o MS promoveu o curso Líderes em Brasília. A posição do Setor Saúde é de importância estratégica na prevenção. Também, por iniciativa do professor Marcos Vinícius de Oliveira, da UFBA, o Conselho Federal de Psicologia promoveu em 2006, em Brasília, um Seminário Nacional de Psicologia das Emergências e dos Desastres, que resultou posteriormente, após as reuniões em Buenos Aires e Cuba em 2007, na criação de uma Rede Internacional de Psicologia da Emergência e dos Desastres.

A Universidade Federal do Paraná, através do Centro de Apoio Científico em Desastres (CENACID) coordenado pelo prof. Renato de Lima, realizou, em 2001, com apoio da ONU, o Iº

Seminário de Respostas a Desastres em Ambientes Naturais e Tecnológicos (foi o primeiro seminário no gênero em toda a América Latina e Caribe); realizou em 2006 o VI Congresso Internacional da OIUDSMA – Organización Internacional por el Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. O CENACID tem promovido cursos de formação para situações de emergências e desastres e atuado na resposta a vários desastres dentro e fora do País, nas missões da ONU. É um centro de referência reconhecido internacionalmente na resposta aos desastres (UN/ISDR, 2001).

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) realizou o I Simpósio Nacional de Desastres Naturais (SIBRADEN) em 2004, tem produzido várias dissertações e trabalhos principalmente para os desastres naturais, além de cursos de especialização e outros.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro, através do Laboratório de Geoprocessamento (LAGEOP), vem desenvolvendo programas de Geoprocessamento, um deles específico para o trato com os desastres (VICON/DESASTRE), que foram testados e aperfeiçoados com a parceria do CENACID, além dos outros programas para a área ambiental. Também a COPPE/UFRJ vem sistematizando as análises de deslizamento de terra incorporando os riscos, através do professor Willy Lacerda, presidente do grupo de trabalho internacional sobre taludes da *International Society for Soil Mechanics and Geotechnical Engineering*.

Há também a participação da Universidade de São Paulo, através dos seus diversos campi, realçando-se os trabalhos na parte de mapeamento geotécnico e de risco e os aspectos de escorregamentos, de professores da Politécnica de São Paulo no tratamento das corridas de massa em Cubatão e outros. Há também os trabalhos na parte de educação da profa. Norma Valencio. A USP produziu diversas teses sobre riscos e desastres. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) desenvolveu metodologia para identificação das ameaças de escorregamento e outros trabalhos.

Na Universidade Federal de Pernambuco (prof. Coutinho), na parte de mapeamento de riscos, com apoio da população, foi desenvolvido um trabalho utilizando metodologia do IPT e Minis-

tério das Cidades.

O Ministério das Cidades promoveu pelo menos dois congressos sobre redução de riscos de escorregamentos em encostas urbanas (2003-Recife; 2006-Belo Horizonte) e diversos cursos em todo o país, adotando os procedimentos do IPT. O Ministério das Cidades gerencia o *Programa de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários* que, em seus termos de referência, inclui apoio à ação municipal de gerenciamento de riscos, com capacitação de equipes técnicas locais e incentivo à participação e controle social, com envolvimento ativo das comunidades em risco. Contudo, apesar do avanço em relação à situação anterior, aparentemente é uma capacitação para uma gestão compensatória.

A Associação Brasileira de Geologia de Engenharia (ABGE) de longa data vem promovendo eventos e divulgando trabalhos relativos à área de Geotecnia relacionada com os problemas urbanos e, em 2007, promoveu o 2o SIBRADEN, sendo que desta vez incorporou desastres tecnológicos.

A CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo é reconhecida como uma referência em termos de emergências químicas pela OPAS.

A Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) tem uma produção voltada para a saúde dos trabalhadores que, logicamente, tem uma interface grande com os desastres tecnológicos, apresentando produção acadêmica reconhecida nestes aspectos.

Apesar de toda a produção, que não é pequena, não há uma sistematização voltada para a prevenção e mitigação de desastres. Pode-se notar isso claramente quando se constata que não houve edital das agências de fomento à pesquisa relativamente a, por exemplo, *sistemas de alerta*. Embora haja um movimento de uma maior integração dos diferentes órgãos, ele, aparentemente,

te, se dá muito lentamente em relação às mudanças que estão ocorrendo.

O Brasil apresenta um número de desastres expressivo e começa-se a perceber isso com a extensão da atuação da Defesa Civil em todo o País. Em contraponto a outros países da América Latina, em que os desastres ocorrem concentradamente, causando um grande número de vítimas, no Brasil eles ocorrem mais dispersos, com muito menor número de atingidos em cada evento, gerando um impacto muito menor na população e no noticiário que os das grandes ocorrências. Na classificação do *Office of U.S. Foreign Disaster Assistance* (OFDA) dos Estados Unidos (apud OPAS, 2000) o Brasil está entre os 20 países de maior número de vítimas fatais e de pessoas afetadas pelos desastres entre 1966 e 1990.

5. Salvador/BA e Adjacências

As Regiões Metropolitanas apresentam maior vulnerabilidade, vez que, além das ameaças a que estão expostas, há dificuldades naturais na articulação dos diferentes níveis de governos que as compõem (federal, estadual, municipal). Uma maneira de reduzir essas dificuldades é o desenvolvimento de ações conjuntas e simulados com a participação de representação de todos os municípios e dos órgãos pertinentes. Os *simulados* são ações que representam os eventos em verdadeira grandeza, envolvendo equipamentos, pessoas e tudo que existe em condições reais.

Além das dificuldades inerentes às regiões metropolitanas, há o tipo de industrialização e sua distribuição espacial. No caso da Região Metropolitana de Salvador, o Complexo Petroquímico de Camaçari é um tipo de industrialização que exige um tratamento diferenciado face às ameaças inerentes ao processo. Similarmente há a Refinaria Landulfo Alves e adjacências.

Durante a elaboração de uma análise sobre o desastre da Maré Vermelha ocorrida em 2007 no Recôncavo Baiano (GUIMARÃES; SARAIVA PEIXOTO, 2007), constatou-se uma enorme vulnerabilidade institucional e social que foi a não-caracterização do fenômeno como um desastre. A sociedade de Salvador acompanhou o desenrolar da

busca das causas geradoras do fenômeno, enquanto a comunidade diretamente atingida sofria pela falta de rendimentos (proibição da pesca) praticamente às vésperas da Semana Santa. O *não reconhecimento* do desastre, a falta de campanhas de solidariedade com a população atingida (com exceção da igreja católica, segundo a mídia), a burocracia na liberação de recursos exigindo documentação excessiva dos pescadores (inexplicável em uma *situação de resposta ao desastre* para uma população extremamente dependente da pesca), o foco quase exclusivo da mídia na busca de explicação das causas são evidências da ausência de uma cultura de segurança. Esta é uma fragilidade institucional e cultural.

O PDDU de Salvador (SALVADOR, 2004) apresentou concepção tecnocrática em muitos aspectos. Na sua revisão, em 2006 e 2007, diversas melhorias foram introduzidas. Sugestões incorporando a temática do risco apresentadas pelo GRAU/UFBA foram acatadas; porém, as propostas, pelas próprias limitações do plano, não poderiam incorporar uma gestão prospectiva. Seria altamente salutar a adoção de uma metodologia comparando os diferentes riscos entre si, para alocação de recursos, tornando a abordagem interdisciplinar.

6. Considerações Finais

Diversas considerações sobre emergências e desastres foram apresentadas, inclusive a equação básica sobre riscos bem como alguns modelos de gestão de risco que evoluíram nas últimas décadas. Enfatizou-se a *gestão prospectiva* na qual se busca um desenvolvimento sustentável e a eliminação de riscos que venham a se desenvolver no crescimento socioeconômico e territorial. Não foram encontrados indícios de aplicações das recomendações da conferência mundial para redução de desastres, 2005, "Marco de Hyogo", no tocante à gestão de riscos no Brasil.

Sendo o município de Salvador integrante da Região Metropolitana de Salvador, e havendo fontes de ameaças em outros municípios, é de se considerar a atuação integrada dos demais municípios nos casos de prevenção de desastres e minimização de riscos. Sugere-se a revisão da le-

gislação, para todas as regiões metropolitanas, no tocante aos riscos e planejamento.

Propõe-se a adoção de uma *gestão prospectiva* para o Município de Salvador a ser estudada e implantada o mais breve. Sugere-se também a incorporação de comparação dos riscos diferentes entre si com a finalidade de definição de prioridades para ação e alocação dos recursos, adotando um enfoque *intersetorial*. Há riscos gerados pela instalação de estações de rádio-base (em torres ou dentro de *shoppings*) que devem ser analisados sistematicamente.

Referências

- BECK, U. *A sociedade do risco: a caminho de um outro moderno*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BLAIKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I., & WISNER, B. *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. La Red- Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en la America Latina, 1996.
- BLOCKLEY, D. I. Hazard Engineering. In: C. Hood, & D. K. Jones (Eds.), *Accident and design: contemporary debates in risk management*. London: Routledge, 1996.
- BRASIL. *Manual de desastres humanos: desastres humanos de natureza tecnológica*. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2003. Vol. I.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades; Cities Alliance; Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte; Prefeitura de Belo Horizonte. II SEMINÁRIO DE CONTROLE DE RISCOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NAS ENCOSTAS URBANAS. Belo Horizonte, 2006.
- CARDONA, O. D., LAVELL, A. M., MANSILLA, M., & MORENO, A. M. *Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en la América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento - Diálogo Regional de Política, 2005.
- CARDOSO, T. A.; NAVARRO, M. B. (2005). Percepção de risco e cognição: reflexão sobre a sociedade. *Ciências & Cognição*, ano 2, v.6. Disponível em: <<http://www.cienciasecognicao.org/artigos/v06/m34558.htm>> Acesso em 25/10/2006.
- DOUGLAS, M. *Risk and blame: essays in cultural theory*. London: Routledge, 1992.
- DOUGLAS, M., & WILDAVSKY, A. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkely: University of California Press, 1983.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 25/02/1972. A salvação veio dos céus. *Almanaque - Banco de dados da Folha*. Disponível em: <http://almanaque.folha.com.br/cotidiano_25fev1972.htm>. Acesso em 05/01/2008.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 01/02/1974. De novo, e muito pior. *Almanaque - Banco de dados da Folha*. Disponível em: <http://almanaque.folha.com.br/cotidiano_01fev1974.htm> Acesso em 05/01/2008.
- FUNKE, K. (19/02/2003). Tragédia matou 99 pessoas há 20 anos. *Correio da Bahia*. Disponível em: <http://www.clubecorreio.com.br/aquisalvador/noticia_impressao.asp?codigo=2427>. Acesso em 05/01/2008.
- GIDDENS, A. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. BORGES, M. L. (trad.) Rio de Janeiro: Record, 2005.
- GUILAM, M. C. *O conceito de risco: sua utilização pela Epidemiologia, Engenharia e Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, 1996. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/projetos/esterisco/maryfimI.htm>> Acesso em 17/12/2007.
- GUIMARÃES, R. B.; SARAIVA PEIXOTO, J. A. *Maré Vermelha na Baía de Todos os Santos*. II SIMPÓSIO BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS E TECNOLÓGICOS, 9-13 dezembro. *Anais...* Santos: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia, 2007.

- GUIMARÃES, R. B.; CANCIO, J.; BONADE, A.; CERUTTI, D. (orgs). **Líderes 2004**. In: CURSO INTERNACIONAL PARA GERENTES SOBRE SAÚDE, DESASTRES E DESENVOLVIMENTO, Dez., 2004. Ministério da Saúde/Organização Pan-Americana da Saúde/Secretaria da Saúde do Estado da Bahia/Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<http://www.disaster-info.net/LIDERES/portugues/04/>> Acesso em 05/01/2008.
- GUIMARÃES, R. B., CANCIO, J., BONADE, A., NUNES, F., VAZ, C. A., COSTA, A.(orgs). **Líderes 2003**. In: CURSO INTERNACIONAL PARA GERENTES SOBRE SAÚDE, DESASTRES E DESENVOLVIMENTO, Set., 2003. Ministério da Saúde/Organização Pan-Americana da Saúde/Secretaria da Saúde do Estado da Bahia/Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<http://www.disaster-info.net/LIDERES/portugues/03/>>. Acesso em 05/01/2008.
- HOFFMAN, S. M.; SMITH, A. O. **Catastrophe & culture: the anthropology of disaster**. Oxford: School of American Research Press, 2002.
- HOFFMAN, S. M.; SMITH, A. O. **The angry earth: disaster in anthropological perspective**. New York: Routledge, 1999.
- HOOD, C.; JONES, D. K. (eds.). **Accident and design: contemporary debates in risk management**. London: Routledge, 1996.
- IAEA. **Key IAEA Publications on Radiation Safety & Security**. Disponível em International Atomic Energy Agency. Disponível em: <http://www.iaea.org/NewsCenter/Features/RadSources/Key_IAEA_publ.html> Acesso em 05/01/2008.
- IAEA. **Radiological accident in Goiânia**. Vienna: International Atomic Energy Agency, 1988.
- LAVELL, A. **Gestión de Riesgos Ambientales Urbanos**. Disponível em: <<http://www.desenredando.org/public/articulos/1999/grau/GestionDeRiesgosAmbientalesUrbanos-I.0-sep-12-2001.pdf>> Acesso em 05/01/2008.
- LAVELL, A.; ARGÜELLO RODRIGUEZ, M. **Gestión de riesgo: un enfoque prospectivo**. PNUD: Tegucigalpa, 2003.
- MARTIN, P.; CHADBOURNE, B. **The professional guide to risk assesment**. Sicinnati: Martin Training Associates, 2004.
- MUNICH RE. **Topics: annual review, natural catastrophes**. Munich: 2002, p.15.
- OLIVER-SMITH, A.; Hoggman, S. M. (Eds.). **The angry earth: disaster in anthropological perspective**. New York: Routledge. 1999.
- ONU/EIRD. **Marco de Acción de Hyogo: 2005-2015. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres**. Disponível em:<<http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-Spanish.pdf>> Acesso em 05/01/2008.
- OPAS. **Impacto de los desastres em la salud publica**. Trad. de E.K.Nori e F. Ribas. Colombia: Organización Pan-Americana da Saúde, 2000.
- PNUD. **La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo**. Estados Unidos da América: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- ROMANO, W. 25/II/2004. **Incêndio do Edifício Andraus**. Disponível em: <<http://www.vivasp.com/texto.asp?tid=2350&sid=9>> Acesso em 05/01/2008.
- SAITO, M.; UESAWA, H. Failure of soil due creep. 5TH INTERNATIONAL CONGRESS OF SOIL MECHANICS AND FOUNDATION ENGINEERING. **Proceedings...** Paris: Balkema, 1961, p.315-318.
- SALVADOR. **Lei nº 6.583 de 03/08/2004**. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências.: Disponível em: <<http://www.seplam.pms.ba.gov.br/pddua/lei658604.asp>>. Acesso em 05/01/2008.
- SANTILLO, H. **Tragédia e pânico na vida de Goiás**. Disponível em: <<http://www.nuclear.radiologia.nom.br/irradiad/cesio/cesioI.htm>>. Acesso em 05/01/2008.
- SINDICATO DOS PETROLEIROS DE MINAS GERAIS. **Sindpetro MG/boletins**. Disponível em: <<http://www.sindipetromg.org.br/boletins/>>

Boletins_2007/2007-04-27_Boletim%2032.pdf>.
Acesso em 05/01/2008.

SPINKS, M. Tópicos do discurso sobre risco: risco-aventura como metáfora na modernidade tardia. *Cadernos de Saúde Pública*, v.17, pp. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2001000600002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25/10/2006.

TURNER, B. A. *Man-made disasters*. London: Wykehan Press, 1978.

UN/ISDR. *Center for Scientific Support in Disaster Situations (CENACID)*. Disponível em: <http://www.eird.org/eng/revista/NoI_2001/pagina19.htm> Acesso em 01/05/2008.

UN/ISDR. *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015*. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>> Acesso em 05 de 01 de 2008.

A Integração entre o Planejamento dos Transportes e os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos para uma Cidade Sustentável

José Lázaro de Carvalho Santos¹

Resumo

O planejamento urbano e o planejamento dos transportes devem ser instrumentos para buscar melhor eficiência da infra-estrutura e dos serviços urbanos. É notável que exista uma complexidade na inter-relação entre características do uso do solo urbano e os transportes. O sistema de transportes e o planejamento do uso do solo estão intrinsecamente ligados, pois a distribuição do uso e ocupação do solo afeta a demanda de viagens, e os investimentos no sistema de transportes afetam as decisões de uso do solo. Entretanto, é de grande importância estabelecer diretrizes integradas de planejamento urbano, de circulação e de transportes para direcionar o desenvolvimento urbano. É necessário privilegiar o transporte público no espaço urbano, dando-lhe maior prioridade no sistema viário em relação ao transporte individual. Este trabalho tem como objetivo explicar sobre a relação entre o planejamento dos transportes urbanos e o planejamento urbano, abordando instrumentos de planejamento e gestão urbanos previstos no Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Planejamento dos transportes. Estatuto da Cidade



Abstract

The urban planning and the planning of the transports must be instruments to better search efficiency of the infrastructure and the urban services. It's notable that exists a complexity in the interrelation between characteristics of the urban land use and the transports. The transports system and the planning of the land use are interrelated on, therefore the distribution of the use and occupation of the ground affects the demand of trips, and the investments in the system of transports affect the decisions of use of the ground. However it must have integrated lines of direction of urban planning, circulation and transports to direct the urban development. It is necessary to privilege the public transport in the urban space, giving bigger priority in the road system in relation to the individual transport. This work objectives to explain about the relation enters the planning of the urban transports and the urban planning, approaching instruments of foreseen planning and urban management in the City's Staute.

Keywords: Urban planning. Planning of transports. City's Statute.

¹ Urbanista e especialista em Gestão Pública Municipal pela UNIEB. Mestre em Engenharia Ambiental Urbana/UIFBA, analista de Planejamento e Desenvolvimento Urbano-SEPLAM/Prefeitura Municipal do Salvador.

1. Introdução

As cidades brasileiras cresceram aceleradamente nas últimas décadas, especialmente a partir da década de 1960, e hoje mais de 82% da população do Brasil, que está estimada em mais de 170 milhões de habitantes, é urbana (OLIVEIRA, 2001).

A cidade concentra os recursos humanos, materiais e financeiros da sociedade, e é para ela que converge o fluxo maior destes recursos. No entanto, não é observado um desenvolvimento igual dentro do seu espaço, pois na realidade se configuram vários espaços dentro da cidade com disparidade de condições de qualidade de vida.

A causa disso é o processo de acumulação do capital que segue uma lógica de concentração de recursos para investimentos em infra-estrutura e serviços em determinadas áreas da cidade, que acabam sendo favorecidas e sendo assim favorece a especulação imobiliária, que é o aumento da renda dos terrenos ou imóveis urbanos em decorrência desses investimentos, que são feitos pelo Estado ou em conjunto com a iniciativa privada. Paralelamente a isso, outras áreas da cidade que não têm o mesmo volume de investimentos em infra-estrutura e serviços básicos, situadas principalmente na periferia da cidade, são ocupadas pela população de baixa renda, e estão carentes desses serviços (transporte, saneamento básico, saúde, educação, etc.) e de políticas sociais para enfrentar a situação de pobreza e marginalidade que em se encontram.

Os moradores de áreas periféricas sofrem com os problemas urbanos: a falta de infra-estrutura urbana e serviços básicos, e, além disso, estes cidadãos, que moram distante das áreas centrais, são obrigados a enfrentar longos deslocamentos para essas áreas, os centros urbanos. A grande maioria da população que vive nessas áreas periféricas desloca-se através do transporte público e paga caro pela utilização do sistema de transportes, que muitas vezes é de má qualidade (OLIVEIRA, 2001). Muitos fatores contribuem para esta má qualidade: seja por superlotação nos horários de pico, baixa frequência, longo tempo de viagem em percursos longos, falta de segurança, dentre outros fatores.

O poder público então deveria privilegiar essas áreas quanto ao acesso à infra-estrutura e serviços, no entanto isso muitas vezes não acontece e elas acabam ficando em segundo plano, e tornam-se espaços de degradação física, social e econômica, onde não existe uma boa qualidade de vida digna para a população mais pobre.

Então, ao passo que a cidade cresce, crescem também os problemas urbanos, e consolida-se um processo de exclusão social, e de segregação espacial, e à medida que a cidade vai aumentando a sua população, ela cada vez mais vai-se expandindo para a periferia, para locais mais distantes e sem infra-estrutura, e áreas centrais degradadas, ou áreas ambientalmente frágeis, que são ocupadas, exigindo novos investimentos por parte do poder público em infra-estrutura e serviços.

Assim, planejamento urbano e o planejamento do sistema de transportes devem ser instrumentos para buscar soluções para esses problemas. É notável que exista uma complexidade na inter-relação entre características do uso do solo urbano e transportes (WADELL, 2000 apud ARRUDA e SILVA, 2003). Esta é uma das questões que vem sendo muito estudada por vários pesquisadores da área de planejamento e gestão urbanos, urbanismo e planejamento de transportes. O sistema de transportes e o planejamento do uso e ocupação do solo estão intrinsecamente ligados, pois a distribuição do uso do solo afeta a demanda de viagens, e os investimentos no sistema de transportes afetam as decisões de uso do solo (WADELL, 2000 apud ARRUDA e SILVA, 2003).

Entretanto, devem ser estabelecidas diretrizes conjuntas de planejamento urbano e de transportes, para direcionar o desenvolvimento urbano integrado, a fim de diminuir a segregação socioespacial que ocorre no espaço urbano. É necessário entender o transporte como indutor do desenvolvimento e da expansão urbana e privilegiar o transporte público no espaço urbano, dando-lhe maior prioridade no sistema viário em relação ao transporte individual.

Este trabalho tem como objetivo explicar sobre a relação entre o planejamento dos transportes urbanos e o planejamento urbano, abordando instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

2. Impactos do Processo de Urbanização na Cidade

As cidades se desenvolvem influenciadas por fatores e interesses de determinados agentes sociais: o Estado, as organizações da sociedade civil, as empresas de ônibus, a indústria da construção civil, as imobiliárias, a indústria automobilística, etc., que formam uma rede complexa de organização. Esses agentes interferem no espaço urbano, de acordo com seus interesses e necessidades específicos, e são influenciados pelo sistema de transportes urbanos, assim como o influenciam.

No espaço urbano dos países em desenvolvimento, o processo de urbanização é resultado de uma dinâmica social que favorece a concentração populacional nas cidades, a segregação, a lógica do consumo, privilegiando determinados grupos econômicos (CASTELLS, 1983). Acontece que as cidades brasileiras e dos países em desenvolvimento cresceram em ritmo acelerado de urbanização, em direção às áreas periféricas, devido a vários fatores, a exemplo da migração campo-cidade. Muitas dessas áreas periféricas foram ocupadas de maneira irregular e/ou ilegal (com invasões de terrenos, loteamentos clandestinos, ocupações precárias, etc.), em áreas ambientalmente frágeis (fundo de vales, áreas alagadiças, encostas íngremes, etc.) e sem oferta de infra-estrutura e serviços básicos para atender à população (PINTO, 2000).

Além disso, outras áreas centrais detêm privilégios em relação a investimentos em infra-estrutura e serviços (como vias pavimentadas, saneamento básico, energia elétrica, serviço de saúde, etc.). Os preços dos terrenos localizados nessas áreas privilegiadas são muito mais altos e inacessíveis à maioria da população de baixa renda, que acaba segregada espacialmente, nas periferias e/ou áreas de ocupação irregular. Ocorre então um processo de especulação imobiliária desses terrenos mais valorizados sem atender à demanda por habitação da maioria da população.

Então, criam-se duas cidades, uma cidade ilegal (real), das áreas de ocupação irregular ou espontânea, e uma cidade legal (ideal), das ocupações

regulares, de acordo com as normas e padrões urbanísticos estabelecidos.

Segundo Harvey (1982 apud VASCONCELLOS, 2001), a cidade contemporânea é composta por um ambiente construído por um grande conjunto de estruturas físicas que se destinam a sustentar o processo de desenvolvimento. Esse ambiente não é estático e está sujeito a um processo contínuo de construção e destruição, o qual se insere nos processos econômicos de grande complexidade, juntamente com os processos de migração interna e externa de pessoas. Portanto, a cidade se transforma conforme esses processos ocorrem. Daí resulta um sistema espacial complexo formado por áreas públicas e privadas, que se configuram como espaços de produção ou de reprodução, espaços mediados pelo espaço destinado à circulação (DEAR; SCOTT, 1981 apud VASCONCELLOS, 2001), sistema este que faz parte do sistema construído.

Nas últimas décadas, os países industrializados têm enfrentado o crescente uso do automóvel, o que tem provocado grande impacto no ambiente urbano.

Segundo Vasconcellos (1996), grandes cidades brasileiras e de outros países em desenvolvimento, foram adaptadas para o uso eficiente do automóvel, nas últimas décadas. O sistema viário dessas cidades foi adaptado e ampliado para dar garantia de boas condições de fluidez. Um aumento significativo da frota de automóveis acompanhou esse processo. Cada vez mais o automóvel aparece como a única alternativa eficiente de transporte para as pessoas que têm melhores condições financeiras.

Uma cultura do automóvel foi criada então, e exigiu o investimento de recursos para o atendimento de suas necessidades. Ocorreu paralela a isso uma segregação entre aqueles que têm acesso ao automóvel (ou que o utilizam) e aqueles que dependem do transporte público, que gerou grandes disparidades socioeconômicas. Os direitos de deslocamento e de acessibilidade então passam a ser segregados (VASCONCELLOS, 1996). Gerou-se então um processo de segregação socioespacial e também formas segregadas de mobilidade, pois existem conjunturas espaciais distintas determinadas por formas, modos e destinos de deslocamentos

diferenciados no espaço urbano (CASTELLS, 1983 *apud* MORENO DELGADO, 2002).

O transporte desempenha um papel fundamental na estruturação do espaço urbano, principalmente no que se refere à orientação da construção de espaços definida pelo mercado imobiliário, na expansão desse espaço urbano. A expansão do sistema viário para atender à fluidez para o automóvel, privilegiando o transporte individual, fez expandir o espaço das cidades em direção às periferias, aumentando as distâncias, e por muitas décadas investiu-se grande parte dos recursos públicos nessa expansão viária, e contudo o transporte público não teve a mesma atenção (GRAZIA; QUEIROZ, 2001). Essa criação de novas infra-estruturas de circulação paralelamente ao crescimento do número de automóveis refletiu-se na mobilidade urbana, gerando impactos no tráfego (congestionamentos, acidentes, poluição sonora, poluição atmosférica, etc.) e a queda da qualidade do transporte público (aumento do tempo de viagem, superlotação, grande tempo de espera, etc.) ao passo que cresce o número de automóveis por habitante no país (GRAZIA; QUEIROZ, 2001). Esse crescimento do número de automóveis gera o aumento da emissão de gases poluentes descarregados na atmosfera, que ocasiona a poluição atmosférica (DEAKIN, 2003).

3. O Planejamento dos Transportes Urbanos

O transporte público é um serviço essencial para cidade e para oferecer acesso à comunidade aos vários locais da cidade. Constitui um elemento estruturante do espaço urbano e regional. A localização de pólos de trabalho, de atividades de comércio e serviços, de habitação e lazer cria espaços conforme a demanda de viagens para esses locais, isto é conforme o uso do solo (atividades em cada local da cidade).

É preciso, entretanto, dar condições para que os habitantes possam chegar aos seus lugares de trabalho, de lazer, de moradia, de compras, etc. e

assim se permita a mobilidade urbana.

Esse transporte público deve ser mais valorizado em relação ao modo de transporte individual (o automóvel), pois o grande causador dos problemas de transporte e trânsito das cidades é o crescimento do número de carros particulares, baseado num modelo de planejamento de transportes e circulação tradicional, que privilegia o transporte individual, preocupando-se em criar infra-estrutura para a circulação do automóvel no sistema viário, deixando de investir, entretanto, no transporte público e em alternativas de incentivo ao uso do transporte não motorizado² (VASCONCELLOS, 1996).

Algumas ações que podem ser implantadas para privilegiar o transporte público no espaço urbano são: a criação de corredores exclusivos e de vias segregadas, para dar-lhe prioridade na circulação (FERRAZ; TORRES, 2001).

Um sistema de transportes bem planejado e gerido é de essencial importância para a qualidade de vida da população da cidade, assim como para o desenvolvimento da economia urbana, pois é responsável pelo fluxo de mercadorias e pessoas no espaço urbano que dependem dele. Assim, oferecer um sistema de transporte público bem estruturado, bem planejado e gerido é um dever da administração pública municipal. Vale frisar que se trata de uma questão de inclusão social, pois o transporte público deve ser acessível à população, principalmente de baixa renda e, muitas vezes, diante das deficiências do sistema de transporte e de acessibilidade no espaço urbano, este transporte constitui a única maneira de locomoção para os cidadãos que não dispõem de automóvel particular, que não podem ou que não querem dirigir (FERRAZ; TORRES, 2001).

Planejar um sistema de transporte deve incluir o estudo da oferta e da demanda de viagens para cada lugar da cidade. É uma tarefa que não deve ser feita apenas setorialmente, mas em conjunto com o planejamento urbano, do uso e ocupação do solo da cidade, da habitação e meio ambiente. Além disso, o plano deve ser humanizado de acordo com as necessidades de mobilidade e acessibilidade da população, como um todo, respeitando-se, sobretudo a acessibilidade universal³ e as necessidades especi-

² É importante salientar que ao se falar do transporte público trata-se de tê-lo como a principal saída para os problemas de trânsito, como os congestionamentos nas vias públicas, a poluição, os acidentes.

ais de locomoção. O plano de transportes, entretanto, deve também considerar as limitações institucionais da administração pública dentro de uma estratégia de desenvolvimento local e regional, uma vez que se exigem muitos recursos a serem investidos (DIAZ, 2003).

Segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2006), na estrutura analítica para abordagem do Sistema de Mobilidade Urbana devem ser consideradas as seguintes dimensões:

- Funcional: que contempla as redes de micro, meso e macroacessibilidades, necessárias à sustentação da cidade e suas funções e atividades;
- Institucional, Social e Política: contempla a mobilidade como um fenômeno sóciopolítico, resultante da atuação de atores diferentes e que possui uma forma de organização institucional própria;
- Econômica: que abrange a mobilidade como fenômeno econômico, envolvendo tanto sua interferência e importância para as atividades econômicas urbanas, quanto a estrutura do mercado de prestação de serviços e bens, cada um com seus fornecedores e consumidores/usuários;
- Física: na qual o fenômeno da mobilidade é considerado enquanto elemento físico, como palco do desenvolvimento das interações das diversas dimensões tanto da mobilidade quanto da própria vida urbana: os meios de circulação (veículos), estrutura de circulação (vias e terminais), ocupação do solo, mobiliário e equipamento urbano, além das condições ambientais, que juntos formam o ambiente de circulação (Vasconcellos, 1996);
- Comunicação: na qual se toma a mobilidade urbana enquanto um fenômeno de comunicação/informação, considerando dois elementos: a estrutura e a infra-estrutura de comunicação;
- Cultural: que entende a mobilidade como fe-

nômeno antropológico, cultural, que tem como elementos constituintes os valores, crenças e práticas daquela(s) comunidade(s).

A estrutura para a organização conjunta do sistema de transportes se dá através de um Plano Diretor de Transportes ou de Mobilidade Urbana, que se pode desdobrar em programas e planos, como coloca Diaz (2003):

- Programa de modernização do transporte público (em todos os seus modos);
- Programa de regulação de transporte rural e do transporte interurbano;
- Programa de regulação de transporte de carga;
- Programa de racionalização do transporte privado e inversão de vias;
- Programa de promoção de modos de viagens não motorizados;
- Programa de regulação da demanda e localização de atividades (uso e ocupação do solo);
- Programa de desenvolvimento urbano e transporte;
- Programa de redução de emissão de poluentes;
- Programa de comunicações e participação cidadã;
- Programa de modernização da administração pública de transporte.

Estes programas se desdobrariam em ações para a melhoria do sistema de transportes.

4. Algumas Considerações sobre o Sistema de Transporte Urbano (Planejamento e Gestão)

Há muitos elementos que compõem um sistema de transportes, como infra-estrutura, o tipo e a qualidade dos veículos que circulam, os serviços que são prestados ao usuário do transporte público, o perfil dos usuários, a demanda de viagens, as empresas operadoras, além dos órgãos públicos e autoridades envolvidas.

Planejar, implementar e gerir um sistema de transporte para uma cidade é um processo que exige um debate, o mais amplo possível, com a socie-

³ A acessibilidade universal preconiza a criação de espaços "inclusivos", e de objetos adaptados que possam ser utilizados por todos, observando que cada um tem suas diferenças, independentemente de suas habilidades físicas, idade, ou condições socioeconômicas (DISCHINGER, 2002).

dade, sob diversos aspectos, e ainda uma grande disponibilidade de recursos para financiar esse sistema de acordo com a realidade e a necessidade de cada cidade. Desse modo, a política de transportes deve ser desenvolvida em função da necessidade que a sociedade tem de usufruir deste serviço. Por isso, muitas cidades têm sistemas de transporte muito modernos e outras não, às vezes não condizentes com a realidade.

Muitas vezes os municípios não têm recursos suficientes para investir na estrutura e gestão de um sistema de transportes, principalmente se forem exigidos grandes investimentos⁴, como no caso de implantar, ampliar ou modernizar esse sistema para uma cidade grande, com mais de 1 milhão de habitantes, como Salvador, São Paulo ou Rio de Janeiro, por exemplo.

Os financiamentos para um sistema de transporte urbano eficiente e de qualidade exigem, entretanto, altos recursos para investimento, que muitas vezes não dependem de recursos exclusivamente municipais, podendo envolver outros municípios (no caso de um sistema metropolitano), outras esferas de governo estadual e federal e em parceria inclusive com a iniciativa privada, existindo também a possibilidade de financiamento com recursos oriundos de organismos internacionais como o BIRD (ou Banco Mundial).

5. Algumas Experiências de Planejamento e Gestão dos Transportes em Cidades Latino-americanas

Dentre as experiências bem sucedidas realizadas pela administração pública para promover um transporte público eficiente e de qualidade, em cidades latino-americanas, podem ser citados os exemplos do Programa Transmilênio de Bogotá (Colômbia) e o Sistema Trinário de vias com transporte integrado de Curitiba-PR (Brasil), onde sistemas

de corredores de transporte público em vias segregadas privilegiam o transporte público no sistema viário da cidade, permitindo assim uma melhoria expressiva no padrão de qualidade de vida da população dessas cidades. Foi possível modernizar a gestão do sistema de transporte e, por outro lado, as condições de infra-estrutura adequadas para o desenvolvimento urbano dessas cidades dentro de uma perspectiva de crescimento futuro (DIAZ, 2003).

Outras cidades brasileiras têm investido no transporte de massa (metrô e trens), integrado ao sistema de transporte urbano e metropolitano, para enfrentar os problemas de mobilidade urbana e oferecer um melhor serviço à população, tais como São Paulo⁵ e Porto Alegre, que estão ampliando sua rede metro-ferroviária dentro de uma política de ordenamento do uso e ocupação do espaço urbano e metropolitano (UFBA, 2004).

6. A Cidade e o Transporte Sustentável

Muito se fala sobre mobilidade sustentável ou transporte sustentável. A mobilidade sustentável seria definida como:

O resultado de um conjunto integrado de políticas públicas no espaço urbano que assegura a todos os cidadãos o acesso amplo e democrático à cidade, suas oportunidades, serviços e equipamentos essenciais, de maneira eficaz, eficiente e sustentável (BRASIL, 2005).

Segundo o Relatório de introdução do Grupo de Ligação KL3 "Transporte sustentável":

Hoje, as políticas de transportes não podem mais ser elaboradas somente pelos Estados nacionais e pelas autoridades locais das cidades que são os principais agentes para a introdução de políticas de transportes tendo um vista um desenvolvimento sustentável. Políticas integradas relativas ao urbanismo, ao desenvolvimento rural, à organização territorial, ao habitat, aos serviços e aos meios de transporte devem envolver um grande número de partes interessadas no processo e se exprimir, em termos de meios de transporte, por ações acerca dos serviços multimodais, dos transportes coletivos, das redes de vias de baixa velocidade e a reutilização de sistemas rodoviários. Entretanto, métodos de abordagens

⁴ E isto deve ser pensado como investimento para a qualidade de vida da população, seja a curto ou longo prazo.

⁵ São Paulo é uma das maiores metrópoles do mundo e sofre com o crescimento urbano desordenado, o aumento da sua taxa de motorização (a maior do Brasil) e a poluição ambiental.

administrativas globais atualmente permitem com que certos países integrem a justiça social às estratégias de transportes sustentáveis (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE, 1999, p. 04).

Portanto, políticas locais de transportes integradas com políticas de Urbanismo (ou de Planejamento Urbano), e à organização territorial são necessárias e devem envolver um processo participativo de discussão dessas políticas.

As implicações de uma política de transportes não devem ser avaliadas unicamente nesse setor, mas de maneira integrada com os outros setores: habitação, urbanismo, meio ambiente, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, vida local (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE, 1999).

Na Conferência das Nações Unidas sobre os assentamentos humanos, realizada em Istambul em 1996, foi apontado que o fenômeno da metropolização incontrolável ocasiona problemas urbanos (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE, 1999; BONDUKI, 1996). Este mesmo relatório ressaltou a importância das cidades, ao lado dos Estados, na adoção de políticas de desenvolvimento sustentável, sobretudo em matéria de deslocamentos e de transporte. Apontou-se também uma preocupação com a tendência de aumento da população urbana, que será mais do que a metade da população total. Aponta-se ainda a tendência de metade dessa população urbana concentrar-se em cidades com mais de um milhão de habitantes. Essas tendências levaram as Nações Unidas a identificar a contenção da **metropolização como principal desafio ao desenvolvimento urbano sustentável**.

Assim, os atuais desafios envolvidos na elaboração de políticas sustentáveis de transportes voltam-se à:

- Formação de parceria e de harmonização entre os diferentes agentes da vida pública;

- Modificação das práticas administrativas;
- Readaptação das morfologias urbanas, integrando, principalmente, as novas formas de trabalho, de serviços, de troca de informações;
- Mobilidade sustentável; e
- Intermodalidade⁶.

A noção de desenvolvimento sustentável já está integrada à regulamentação dos transportes de diversos países, em geral a partir do início da década de 1990. Entretanto, certos países somente integram a noção de sustentabilidade dos transportes em termos ambientais, sem considerar totalmente a sustentabilidade em termos de necessidades sociais e de identidades culturais. Em compensação, outros países organizam o conjunto de suas políticas de transportes de acordo com os critérios da sociedade sustentável (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE, 1999; DEAKIN, 2003).

Agentes essenciais da definição de políticas de transportes em áreas urbanas, as cidades e autoridades locais, filiadas à CAMVAL (Coordenação das Associações Mundiais de Cidades e Autoridades Locais, criada às vésperas da conferência Habitat II), adotaram o princípio do desenvolvimento sustentável para uma política urbana de integração de serviços essenciais, de solidariedade e de cidadania ativa que visa "reforçar a governança⁷ urbana para a consecução de um desenvolvimento sustentável" que integre a noção de transportes sustentáveis (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE, 1999).

As políticas de transportes sustentáveis, no que se refere às aglomerações urbanas, em alguns casos, integram-se às políticas mais amplas de organização urbana sustentável, baseadas no conceito de cidades compactas, o que demonstra que o tema "transporte" não pode ser tratado apenas individualmente, tanto no plano político como no plano de tomada de decisões. Esse modelo de organização espacial foi desenvolvido em determinadas cidades da Alemanha, dos Países Baixos, da Áustria e da Suíça que tentaram conter seu crescimento urbano e periurbano e favorecer o crescimento compacto do espaço urbano (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE,

⁶ Utilização de mais de um modo de transporte: rodoviário, hidroviário, ferroviário, bicicletas, etc.

⁷ Postura de governo, modalidade de exercício assumido pelo governo local na implementação e coordenação das políticas, qualificando sua autoridade: como governar, com quem, com que recursos e objetivos.

1999).

Muitas cidades privilegiaram o transporte não poluente em suas políticas, a exemplo da Cidade do México e integraram diretamente o Protocolo de Kyoto às suas políticas de transportes assim como outras cidades já haviam elaborado, no final da década de 1980, políticas de transportes integradas a um conceito de sustentabilidade social e ambiental. Curitiba-PR, no Brasil, e Bogotá, na Colômbia (projeto Transmilênio), são exemplos de iniciativas que trouxeram uma concepção urbana favorável aos transportes coletivos, dando-lhes prioridade no espaço urbano, ainda que Curitiba, por exemplo, seja uma das cidades mais motorizadas do Brasil (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE, 1999).

De acordo com o Relatório de introdução do Grupo de Ligação KL3 "*Transporte sustentável*" (ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE, 1999), as diretrizes para a formulação de políticas sustentáveis de transporte são:

- A garantia da substituição do automóvel por outros meios de transporte que melhor respeitem o meio ambiente (limitação do acesso aos centros de aglomeração urbana, recusa de criar novos locais de estacionamento);
- O desenvolvimento de meios de transporte alternativos e a promoção da intermodalidade (transportes que combinem a caminhada, a bicicleta, o ônibus, o bonde, o metrô) de passageiros portando bagagens ou não;
- A reconquista de espaços públicos destinados até o presente momento aos automóveis: estruturas urbanas de periferia que acumulem as funções de intermodalidade, de pólos de conexão de serviços e de bilheteria para transportes multimodais e serviços: nova repartição dos sistemas rodoviários existentes sem esquecer dos meios de transportes emer-

gentes ("rollers", bicicletas elétricas, etc.) e dos transportes não-motorizados (a exemplo da bicicleta).

7. Os Instrumentos de Planejamento Urbano e o Planejamento dos Transportes

O planejamento urbano é um processo que visa ordenar o uso e a ocupação dos espaços da cidade para o seu desenvolvimento, e aplica-se ao planejamento de uma cidade abrangendo toda a ação do Estado sobre o urbano e sobre o processo de urbanização.

Através dos instrumentos de planejamento urbano implementam-se as diretrizes para o desenvolvimento urbano e para o ordenamento do uso e ocupação do solo da cidade. Um instrumento muito utilizado no planejamento urbano tradicional é o zoneamento.

Por muito tempo, a excessiva espacialização do uso e ocupação do solo urbano, prevista nos zoneamentos, premissa do planejamento físico-territorial clássico aplicado no planejamento das cidades, contribuiu para isolar regiões de acordo com suas atividades. Então áreas residenciais, comerciais e de serviços ficam isoladas. Isso gera um padrão de viagens pendulares, e concentradas em horários de pico (início da manhã e final da tarde), aumentando os custos com transporte (PINTO, 2000) e provocando viagens motorizadas desnecessárias em distâncias muitas vezes longas. Entretanto, há casos em que estas atividades (usos do solo) podem coexistir no espaço urbano, de acordo com a centralidade, a compatibilidade com a infra-estrutura existente e os impactos na vizinhança que possam existir (CAMPOS FILHO, 2003) e isso tem sido colocado em prática para desconcentrar determinadas atividades em zonas, sob a rigidez da funcionalidade.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano⁸ (ou Plano Diretor Municipal) é o mais importante instrumento, e fundamental para o planejamento urbano, pois nele se definem as diretrizes de desenvolvimento e expansão urbana. Deve, no entanto, estabelecer um modelo compatível com

⁸ De acordo com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade, os Planos Diretores são obrigatórios para cidades com população acima de 20.000 habitantes, além de ser obrigatório para municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico, ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Entretanto, de acordo com o IBGE (2001), dos 1.501 municípios com mais de 20 mil habitantes, apenas 573 (38%) têm um Plano Diretor, o que demonstra a falta de planejamento urbano na maioria deles.

a proteção dos recursos naturais, em defesa do bem-estar e qualidade de vida da população, sendo muito mais do que um documento técnico elaborado por especialistas, como foi tradicionalmente. Ele resulta em lei, que trata do planejamento da cidade dentro de um horizonte de dez anos, englobando diretrizes sociais, econômicas, ambientais, etc. para toda a população da cidade. Este plano deve nortear o desenvolvimento do município (não só do seu espaço urbano), e elaborado após todo um processo de avaliação da sua dimensão territorial, econômica, social e ambiental⁹. O plano diretor deve ser elaborado, discutido e aprovado de forma democrática, com a participação de todos os segmentos da sociedade civil, empresas e do poder público, seguindo-se os princípios legais do Estatuto da Cidade, a fim de se chegar a um documento que expresse propostas que abranjam as necessidades da comunidade local dentro de um conjunto de prioridades.

A distribuição de competências jurídico-políticas quando se trata de planejamento urbano, estabelecidas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no Capítulo referente à Política Urbana, ficaram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Nesse contexto, o governo municipal tem um papel central no enfrentamento dos problemas urbanos, sendo necessárias então a formulação e a implementação dos programas de habitação e infra-estrutura, de regularização fundiária dos assentamentos informais, de saneamento e de transportes urbanos, para buscar o desenvolvimento urbano municipal, porém num esforço conjunto de todas as esferas de governo de forma integrada com a sociedade civil, com participação popular. Isso demonstra que um plano para o desenvolvimento municipal é muito mais do que um documento técnico elaborado por especialistas, como foi tradicionalmente.

A formulação da política urbana e o cumpri-

mento das funções sociais da cidade, através do Plano Diretor Municipal, são de responsabilidade do município. As funções sociais da cidade seriam aquelas capazes de possibilitar a garantia para todos os cidadãos do acesso à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao lazer e também ao transporte público, sendo que esta última função é o maior foco deste trabalho. A garantia dessas funções seria a garantia de cidades sustentáveis, pois segundo o Estatuto da Cidade se estenderia às gerações futuras, sendo uma das suas diretrizes gerais.

O Estatuto da Cidade regulamenta instrumentos de planejamento urbano que foram criados para garantir a função social da propriedade, combatendo-se a especulação imobiliária, e favorecendo uma cidade com menor segregação sócio-espacial.

A formulação de programas de transportes urbanos, dentre programas de outros setores (de habitação, saneamento, etc.), também está prevista no Estatuto da Cidade.

A aplicação desses instrumentos nele previstos, conforme estabelecido num Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, deve acontecer de maneira integrada com o planejamento dos transportes urbanos, contribuindo, segundo Pinto (2000), para:

- O estímulo à melhoria da distribuição das atividades no território, possibilitando que padrões de uso e ocupação do solo distintos possam coexistir¹⁰ junto às áreas residenciais, com atividades de suporte às necessidades de compra e serviços de maior frequência pela população, evitando-se viagens desnecessárias;
- Investir na urbanização de áreas de ocupação irregular, consolidando-as em relação ao sistema de transportes, aproveitando a infra-estrutura existente (caso exista) utilizando instrumentos urbanísticos;
- Disciplinar a implantação de empreendimentos comerciais e outros que potencialmente gerem e atraíam viagens motorizadas;
- Favorecer a urbanização e adensamento de áreas que constituem os eixos do transporte de alta capacidade (trem urbano e metrô) aproveitan-

⁹ Daí a relevância de um diagnóstico e propostas bem elaboradas que orientarão o ordenamento do uso, ocupação do solo e da expansão urbana da cidade.

¹⁰ Observando-se, entretanto, as compatibilidades de uso e os impactos de vizinhança.

do a infra-estrutura existente¹¹.

Alguns instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade podem ser utilizados conforme os seguintes exemplos citados a seguir, segundo Pinto (2000), para direcionar o desenvolvimento urbano:

- IPTU Progressivo no tempo, de forma a deter o esvaziamento de áreas infra-estruturadas e impulsionar a ocupação de vazios urbanos;
- Usucapião coletivo, como instrumento para regularização fundiária e impulso à urbanização de extensas regiões, de forma a superar as restrições à implantação de infra-estrutura urbana, em particular de transporte público;
- Direito de Preempção e de Superfície, como auxiliares no esforço de urbanização de áreas periféricas;
- Operações Urbanas e Consórcios Imobiliários, como instrumentos para mobilizar recursos privados em parceria com o setor público, e para permitir a recuperação pelo poder público do fruto da valorização imobiliária decorrente dos seus investimentos;
- Estudos de Impacto de Vizinhança, como instrumento vital para avaliar e propor mecanismos de minimização do impacto dos investimentos de transporte público e trânsito sobre a cidade, assim como dos investimentos em outras áreas ou decorrentes de mudanças de uso e de ocupação que impactam diretamente a mobilidade.

Contudo, um instrumento dos mais importantes, que é enfatizado pelo Estatuto da Cidade, é a gestão democrática da cidade, que dispõe que deve haver participação da população e de todos os segmentos da sociedade no planejamento e gestão da cidade. Portanto, deve haver uma corresponsabilidade da população e segmentos da sociedade civil organizada, empresas, sindicatos, etc. juntamente com o poder público, no planejamento e gestão urbanos e dos transportes, o que significa uma oportunidade de chegar a diretrizes e soluções

mais adequadas à realidade, propiciando uma melhor alocação dos recursos públicos para a qualidade de vida urbana.

8. Considerações Finais

De acordo com os assuntos abordados neste texto, pode-se concluir que um sistema de transporte urbano de qualidade depende do planejamento e gestão dos transportes, e do planejamento urbano (do uso e ocupação do solo urbano), para que se favoreça o chamado transporte sustentável. Há vários exemplos de instrumentos de planejamento urbano que devem ser implantados para organizar o espaço urbano, favorecendo a mobilidade dos cidadãos, porém deve haver uma integração com o planejamento dos transportes. Esses instrumentos, assim como as diretrizes de desenvolvimento urbano e do planejamento de transportes, devem estar incluídas no Plano Diretor, o principal instrumento de planejamento urbano, que também estabelece as diretrizes para o transporte urbano considerando a realidade local e regional.

Referências

- ASSOCIATION MONDIALE DE LA ROUTE. **Processo decisório visando um transporte sustentável**. Relatório de introdução do Grupo de Ligação KL3 "Transporte sustentável". 1999. Disponível em: <www.ntu.org.br/banco/transporte.htm>. Acesso em 22 de mar. de 2004
- ARRUDA, Fabiana Serra; SILVA, Antônio Nelson Rodrigues. Análise da relação uso do solo e transportes a partir de um modelo baseado em atividades. In: **Anais... XVII CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES** – ANPET, Rio de Janeiro. 2003. Disponível em CD-ROM.
- BONDUKI, Nabil (org.) **Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Mobilidade e desenvolvimento urbano**. Ministério das Cidades, Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana. – Brasília: Ministério das Cidades, 2006

¹¹ Isso favoreceria até mesmo a sustentabilidade financeira do sistema de transportes.

BRASIL. Ministério das Cidades. **O estatuto da mobilidade urbana sustentável**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/media/AnteprojetoDeLeiSemob.pdf>>. Acesso em out. de 2006.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade**. São Paulo: Editora 34, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DEAKIN, Elizabeth. **Sustainable development and sustainable transportation: strategies for economic prosperity, environmental quality, and equity**. Working Paper 2001-03. California: University of California at Berkeley/Institute of Urban and Regional Development, 2003.

CORREA DIAZ, German. Tendencias de la demanda de transporte público y el plan de transporte urbano de Santiago. **Revista de Transporte Urbano**. Concepción, ano 6, n.7, Enero, 2003.

DISCHINGER, Marta. **Estudos sobre acessibilidade em áreas públicas de Florianópolis**. Florianópolis: UFSC, 2002.

FERRAZ, A.C.P.; TORRES, I.G.E. **Transporte público urbano**. São Carlos: RiMa, 2001.

GRAZIA, Grazia de. et alli. **A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro: um desafio**. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático, FASE/IBASE, 2001.

MORENO DELGADO, Juan Pedro. **Gestão e monitoração da relação entre transporte e uso do solo urbanos: aplicação para a cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2002. Tese (Doutorado) - COPPE - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade, para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PAPACOSTAS, C.S, PROVEDOUROS, P.D. **Transportation engineering and planning**. Third Edition. New Jersey: Prentice Hall, 2001

PINTO, Valeska Peres. **Mobilidade, transporte público e o Estatuto da Cidade – desafios para um desenvolvimento sustentável**. ANTP 2000. Disponível em: <http://www.antp.org.br/TELAS/Programas/mobilidade_ccu_00.htm>, Acesso em 02 de agosto, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Transporte urbano de passageiros, subprojeto 04: análise das condições de mobilidade e motorização nas cidades brasileiras – relatório de pesquisa**. Pesquisa desenvolvida em cooperação entre a UFRJ, UFBA, UFES e UnB. Período 2003 a 2004. Salvador: CETRAMA/EPUFBA, 2004.

VASCONCELLOS, Eduardo A. **Transporte urbano espaço e equidade: análise das políticas públicas**, 2 ed. São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELLOS, Eduardo. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. São Paulo: Unidas, 1996.

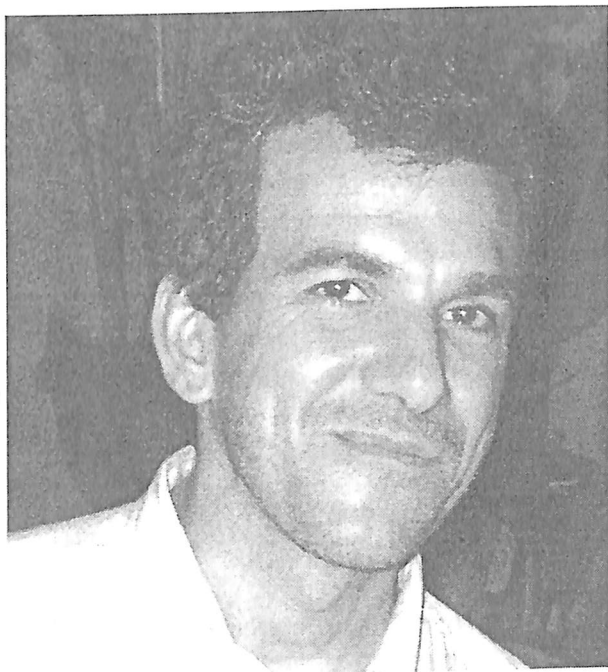
Sistema de Cadastro Territorial Georreferenciado em Áreas Urbanas

Artur Caldas Brandão¹
Abel Vicente dos Santos Filho²

Resumo

O Cadastro consiste num sistema de informações concernentes à ocupação territorial, baseado no levantamento dos limites das parcelas correspondentes. Tradicionalmente o Cadastro tem por finalidade fornecer informações para possibilitar a tributação sobre o uso do solo (cadastro fiscal) e a garantia da propriedade (cadastro jurídico). No entanto, quando as medições cadastrais são georreferenciadas a um sistema geodésico e que tenham uma qualidade métrica estatisticamente comprovada, o Cadastro pode ser multifinalitário, sendo um importante instrumento de apoio às ações municipais, por possibilitar a integração de informações territoriais, sociais, econômicas, jurídicas, ambientais. Nesse sentido, este artigo tem por objetivos principais: a) apresentar o conceito de um sistema de cadastro territorial numa visão internacional, evidenciando alguns aspectos do Cadastro Napoleônico por ser o precursor dos sistemas cadastrais modernos; b) discutir características do cadastro no Brasil, propondo uma definição de parcela territorial para ser adotado pelo sistema cadastral brasileiro e indicando diretrizes para a medição georreferenciada dos limites de parcelas territoriais.

Palavras-chave: Cadastro Territorial. Parcela Territorial. Medição Cadastral. Georreferenciamento.



Abstract

The Cadastre is a system of information concerning territorial occupation, based on the measurement of the limits of the corresponding parcel. Traditionally the Cadastre is to provide information to enable the taxation on the use of land and the guarantee of property (legal registration). However, a cadastral system is a major instrument in support of Municipal administration by enabling the integration of territorial, social, economic, legal, and environmental information. This article is intended main objectives: a) to present the concept of a system of Cadastre in a international vision, highlighting certain aspects of the Napoleon Cadastre to be the precursor of modern cadastral systems b) discuss characteristics of the Cadastre in Brazil, proposing a definition of territorial parcel to be adopted by the Brazilian cadastral system and indicating guidelines for the cadastral surveys.

Keywords: Cadastre. Parcel. Cadastral Surveys.

¹ Engenheiro Agrimensor, com mestrado em Ciências Geodésicas (UFPR/1996) e doutorado em Engenharia de Produção/Cadastro Territorial (UFSC/2003). Professor da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. Chefê do Departamento de Transportes e Coordenador do Laboratório de Geomensura. Docente do Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da UFBA. Principais áreas de atuação: ensino, pesquisa e extensão em Cadastro Territorial, Geoprocessamento, Topografia, Geodésia, GPS, Cartografia, Georreferenciamento. E-mail: acaldas@ufba.br

² Engenheiro Agrimensor, mestrando em Engenharia Ambiental Urbana da Universidade Federal da Bahia.

1. Introdução: Funções do Cadastro

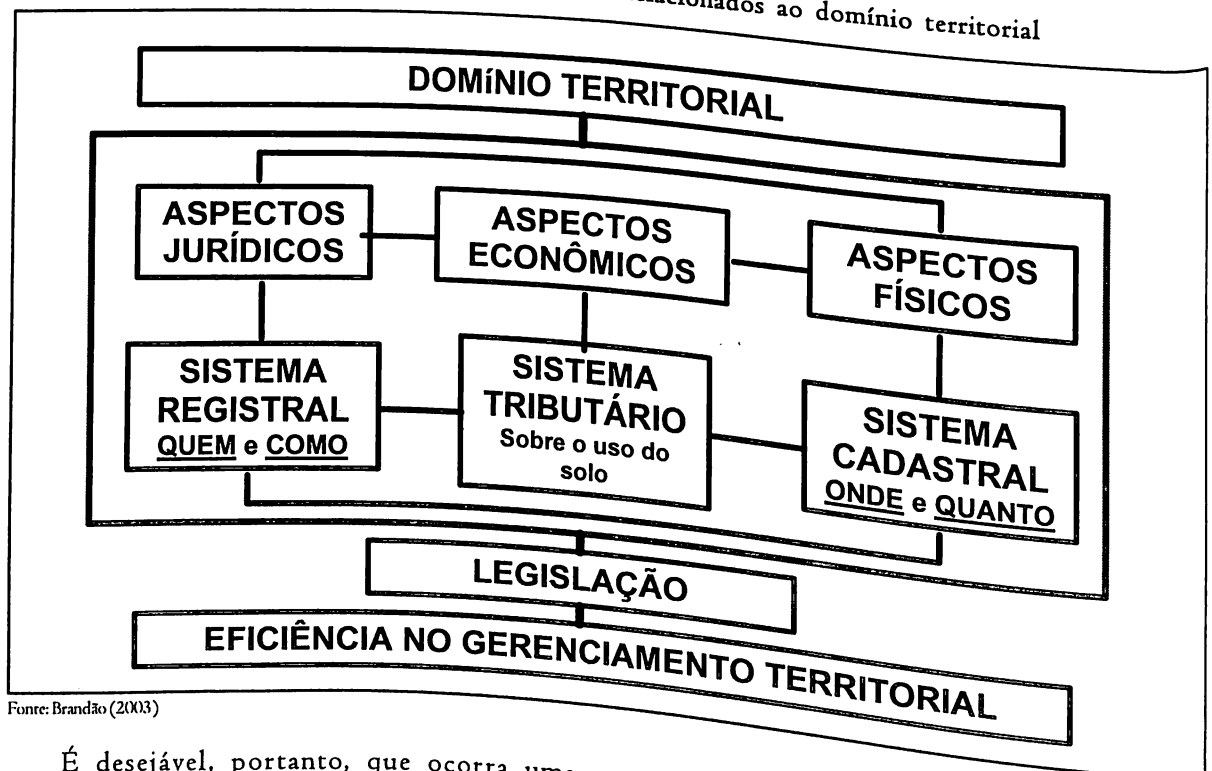
As atividades que utilizam informações sobre a ocupação do território necessitam que tais informações correspondam fielmente ao modelo da realidade. Isso é fundamental para atender às necessidades da sociedade de natureza legal, fiscal e administrativa que envolvem a ocupação e a forma de domínio do território. A necessidade legal ou jurídica consiste na garantia da propriedade. A necessidade fiscal consiste na cobrança de impostos sobre o uso do solo. A necessidade administrativa refere-se às demais atividades relacionadas ao planejamento e gerenciamento territorial - empreendimentos e projetos de obras, avaliação de imóveis, contratos de compra e venda e de indenização, determinação de indicadores socioeconômicos, ações e políticas territoriais em geral.

A ocupação de um território pode ser analisada sob aspectos econômicos, políticos, legais, geo-

gráficos, sociais, etc. A natureza física da ocupação territorial consiste na delimitação geométrica do espaço correspondente aos direitos sobre a ocupação; refere-se, portanto, à sua caracterização espacial e corresponde à sua localização e suas dimensões, ou seja, **onde** está localizada a ocupação e **quanto** de território foi ocupado. A natureza jurídica da ocupação refere-se a **quem** ocupa e aos direitos e obrigações decorrentes de **como** essa ocupação ocorre.

Os aspectos jurídicos da ocupação de um território são tratados pelo **sistema de registro** territorial. Os aspectos econômicos da ocupação de um território são tratados pelo **sistema tributário** sobre o uso do solo. Os aspectos físicos da ocupação de um território são tratados pelo **sistema de cadastro** territorial. As informações procedentes dos três sistemas são imprescindíveis para as atividades relacionadas ao planejamento e gerenciamento territorial de uma maneira geral. A Figura I mostra de forma esquemática essa necessidade.

Figura I – Aspectos físicos, econômicos e jurídicos relacionados ao domínio territorial



Fonte: Brandão (2003)

É desejável, portanto, que ocorra uma interligação entre os sistemas cadastral, registral e tributário sobre o uso do solo. Essa interligação é apontada como uma das principais necessidades para

uma gestão territorial eficiente, sendo objeto de intensas pesquisas (CARNEIRO, 2000), uma vez que não existe um modelo único que possa ser aplicado a todas as realidades. A integração das informações

cadastrais e registrais ocorre de várias maneiras; no entanto, poucos são os países que resolveram essa questão, apesar de muitos deles terem desenvolvido modelos de integração como forma de aperfeiçoar seus sistemas de organização territorial.

Em alguns países, como Alemanha e Suíça, dentre outros, os sistemas de registro e de cadastro são separados, mas ocorre uma interligação plena entre eles (CARNEIRO, 2000). Nesse sistema de coordenação perfeita, a inscrição e descrição de cada parcela territorial no Registro são realizadas com base em um levantamento oficial da realidade física do domínio territorial. Esse levantamento é conduzido sob responsabilidade da organização cadastral. Esse modelo é considerado um paradigma para os países ocidentais; no entanto, pressupõe a existência de um Cadastro completo e atualizado.

Outros países como França, Portugal e Itália adotam um sistema em vias de interligação. Neles a integração entre as informações físicas, jurídicas e tributárias ocorre nos municípios/distritos que já possuem um Cadastro (físico) atualizado. Acompanhando essa tendência, outros países têm trabalhado no sentido de promover a interligação entre os sistemas de cadastro e de registro, a exemplo de Argentina, Espanha, Costa Rica, Porto Rico, El Salvador, Panamá, etc. (CARNEIRO, 2000).

No Brasil, e na maioria dos países do mundo, de uma maneira geral não há uma interligação entre os sistemas de cadastro físico, de registro jurídico e de tributação sobre o uso do solo. Normalmente os três sistemas, quando existem, são gerenciados por instituições distintas. Em geral, o Cadastro físico não existe, ou é confundido com o cadastro para fins fiscais, e o registro legal é feito sem informações do Cadastro físico.

No Brasil, apesar da existência de iniciativas isoladas de interligação entre cadastro e registro, essa situação tende a melhorar consideravelmente, ao menos nas áreas rurais do país, a partir da aplicação da Lei 10.267/01 e sua regulamentação, o Decreto 4.449/02, que exige essa interligação através de um intercâmbio de informações entre os dois sistemas. Portanto, após mais de 500 anos de ocupação do território pela civilização européia é que

a legislação brasileira reconheceu a necessidade de um sistema de cadastro com base em medições geodésicas e de sua interligação com o registro, instituição responsável pelas informações legais.

Antes disso, essa questão foi muito pouco discutida tanto entre os profissionais da área jurídica – Jacomino (2000), Carvalho (1997), Almeida (2000), Pedrassi (1996), Nalini (1996) quanto entre os da área técnica cadastral – Silva (1979), Philips (1996a e 1996b), Idoeta (1996), Carneiro *et alli* (2000), Erba; Loch (1996). Afrânio de Carvalho, professor de Direito e estudioso do registro imobiliário, foi o pioneiro no Brasil nessa discussão, e em dois momentos, em 1947 e em 1969, tentou estabelecer em Lei o cadastro imobiliário no país e sua interligação com o registro de imóveis, não logrando sucesso em ambas as tentativas. Mais recentemente, sobre a questão da interligação do cadastro com o registro, destacam-se as discussões promovidas pelo IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (www.irib.org.br) e algumas pesquisas acadêmicas, dentre elas a de Carneiro (2000), que além de apontar a necessidade de interligação entre o registro e o cadastro no Brasil, fez um diagnóstico do sistema cadastral brasileiro.

A principal finalidade de um sistema cadastral (Cadastro físico) consiste na caracterização espacial de unidades territoriais constituídas de porções contínuas do território delimitado por um domínio. Isso é atingido com eficiência quando o sistema determina de forma inequívoca a localização e dimensões das unidades territoriais. Duas questões principais são discutidas neste artigo. Primeiro, que a unidade territorial básica do sistema cadastral brasileiro seja definida em termos de uma parcela territorial caracterizada por ser uma porção contínua e limitada do território onde existam condições homogêneas de domínio. Depois, que a caracterização espacial da parcela territorial seja estabelecida a partir da determinação das coordenadas dos pontos que definem suas extremas (linhas de limites), obtidas através de um levantamento cadastral com base no Princípio da Vizinhança geodésica. Isso significa que deve haver uma otimização da distribuição dos erros com vistas à homogeneização da qualidade posicional do levanta-

tamento cadastral, ou seja, que as posições dos pontos de limites de parcelas sejam determinadas com um valor de precisão posicional que seja estatisticamente suficiente para atingir a tolerância posicional pré-definida.

Outros aspectos devem ser considerados na implantação e desenvolvimento de um sistema cadastral eficiente, tais como o gerenciamento do sistema, a estrutura administrativa, a legislação, os recursos humanos. Esses temas, apesar de sua importância, não foram abordados neste trabalho.

Neste artigo, o termo **cadastro** designa unicamente as informações relacionadas ao levantamento dos limites de parcelas territoriais, conforme definição da FIG - *International Federation of Surveyors*, (FIG, 1995). No Brasil não se considera esse conceito da FIG, e o termo "cadastro", de forma isolada, é usado normalmente para caracterizar os registros de clientes ou de usuários realizados por organizações contendo informações diversas referentes a pessoas físicas ou jurídicas. Para se referir ao conceito de cadastro da FIG, no Brasil usam-se principalmente os termos "cadastro técnico" e "cadastro imobiliário".

O aperfeiçoamento do sistema cadastral brasileiro, no que se refere à sua capacidade de caracterizar espacialmente as unidades territoriais, é necessário para uma maior eficiência das atividades de planejamento e gerenciamento territorial de uma maneira geral. A legislação brasileira dispõe sobre muitas dessas atividades na Constituição Federal, no Código Civil – Lei nº 10.406 de 10/01/2002 em vigor a partir de 10/01/2003, na Lei de Registros Públicos – Lei 6.015/1973, no Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 10/07/2001, no Estatuto da Terra – Lei 4.504 de 30/11/1964, no Código Tributário – Lei 5.172 de 25/10/1966, no Código Florestal – Lei 4.771/1965, no Código de Águas – Decreto 24.643 de 10/07/1934, na Lei 6.766/1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo, no Decreto-Lei 9.760/1946 que dispõe sobre bens imóveis da União, dentre outros regulamentos legais.

Convém salientar também que a Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade – regulamenta, dentre outros aspectos, a implantação de Planos Diretores

nos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes e a regularização fundiária no meio urbano. A implementação dessas duas tarefas exige necessariamente a existência de um sistema cadastral eficiente.

O Registro de Imóveis consiste numa atividade jurídica cuja finalidade é dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos relativos ao domínio e demais direitos reais sobre bens imóveis, conforme o Art. 1º da Lei 6.015/73. O Registro de Imóveis, portanto, é necessário para dar segurança jurídica ao proprietário do imóvel e ao mercado imobiliário, sendo dotado de efeito "*erga omnes*", ou seja, para toda a sociedade.

O princípio de especialidade é uma das regras do sistema registral, que se refere à capacidade do sistema em identificar e individualizar as unidades territoriais de forma inequívoca e completa. Esse princípio é atendido quando, na caracterização espacial das unidades territoriais, envolvendo sua localização e dimensões, não haja lacunas e nem superposições quando todo o território é considerado.

A especialidade do Registro de Imóveis no Brasil é reconhecidamente falha (JACOMINO, 2000). A principal causa dessa debilidade deve-se ao registro legal dos imóveis ser realizado sem exigência de um levantamento cadastral. A sistemática do registro de imóveis no Brasil sempre foi caracterizada pela descrição literal, o que normalmente ocasiona uma identificação imprecisa do imóvel.

Nos últimos anos, no Brasil, destacam-se duas iniciativas no sentido de aperfeiçoar o sistema cadastral, a aprovação da Lei 10.267/2001 e as discussões promovidas pelo GT Cadastro do Ministério das Cidades. Tais iniciativas estão compatíveis às recomendações da FIG - *International Federation of Surveyors* para implantação e aperfeiçoamento de sistemas cadastrais e preconizadas principalmente nos documentos "Declaração da FIG sobre o Cadastro" (FIG, 1995) e "Cadastro 2014" (KAUFMANN & STEUDLER, 1998).

A Lei 10.267/2001 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, gerenciado pelo INCRA, estabeleceu um intercâmbio de informações entre esse cadastro e os cartórios de Registro de Imóveis, e

a exigência da identificação dos imóveis rurais através da determinação das coordenadas dos pontos que definem seus limites, amarradas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com uma precisão posicional pré-definida, melhor que ± 50 cm. A Lei 10.267/2001 é aplicável apenas para os imóveis rurais.

Mais recentemente, em 2007, o Ministério das Cidades criou um Grupo de Trabalho em Cadastro que está consolidando uma proposta de diretrizes para o Cadastro Territorial a ser implementado nos municípios brasileiros. Nessa proposta, o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é definido como um inventário territorial oficial e sistemático de um Município e baseia-se no levantamento inequívoco dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica única.

2. Conceito de Cadastro

Cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais, dentro de uma determinada região administrativa (país, estado, província, município, distrito, comarca), baseado no levantamento dos seus limites. Esse conceito representa um consenso em nível internacional do significado do termo cadastro, sendo adotado por diversos autores (WILLIAMSON, 1983; DALE, 1990; BLACHUT *et alli*, 1979; HENSEN, 1995; MOLEN, 1998). A definição de cadastro da FIG - *International Federation of Surveyors* (FIG, 1995) sistematizou esse entendimento:

Um Cadastro consiste num sistema de informação territorial atualizado, baseado em parcelas, contendo um registro de interesses relacionados ao território (por exemplo, direitos, restrições e responsabilidades). Normalmente inclui uma descrição geométrica das parcelas em conjunto com outros registros que descrevem a natureza dos interesses, a propriedade ou controle desses interesses, e freqüentemente o valor da parcela e suas benfeitorias. Pode ser estabelecido para propósitos fiscais (por exemplo, avaliação e taxação equitativa), para propósitos legais (transferência), para auxiliar na administração do uso da terra (por exemplo, no planejamento e outros propósitos administrativos), e permite o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental. (FIG, 1995).

A FIG é uma organização internacional que se constitui numa federação de associações nacionais e instituições acadêmicas envolvidas em atividades relacionadas às ciências geodésicas (www.fig.net). As atividades da FIG são desenvolvidas em 9 comissões, dentre elas a Comissão 7 – Cadastro e Gerenciamento Territorial. Nessa Comissão, são discutidos temas relacionados à administração territorial, reforma cadastral, cadastro multifinalitário, sistemas de informação territorial baseados em registros cadastrais, titulação de terras, posse de terra, lei de terra e inscrição de terra, consolidação de terras urbanas e rurais, limites nacionais e internacionais, administração de recursos territoriais e marinhos. O documento “Declaração da FIG sobre o Cadastro” (FIG, 1995) apresenta de forma genérica os principais conceitos e princípios fundamentais de um sistema cadastral, e serve de orientação para a criação, manutenção e aperfeiçoamento desses sistemas.

No Brasil, tradicionalmente, não se considera o entendimento da FIG, e o termo “cadastro”, de forma isolada, tem outra conotação, sendo usado para caracterizar os registros de clientes ou de usuários realizados por organizações contendo informações diversas referentes a pessoas físicas ou jurídicas. Para se referir ao conceito de cadastro segundo o entendimento da FIG, no Brasil usam-se principalmente os termos “cadastro técnico” e “cadastro imobiliário”, e mesmo assim, na maioria dos casos, esses “cadastros” referem-se a uma listagem dos imóveis de uma cidade, com função única de taxação sobre o uso do solo.

3. Cadastro Napoleônico

O cadastro por si mesmo pode ser considerado como o real início do Império, pois ele significou uma segura garantia da propriedade territorial, provendo para todos os cidadãos a certeza da independência. (Napoleão Bonaparte, general e estadista francês, depois Napoleão I, imperador da França ★ Ajaccio, Córsega, 1769 † Ilha de Santa Helena, 1821)

Os modernos sistemas cadastrais existentes na atualidade foram influenciados pelo Cadastro Napoleônico criado pela Revolução Francesa no final do século XVIII. O termo parcela como sen-

do a unidade territorial básica do cadastro foi adotado desde essa época.

A Revolução Francesa introduziu uma série de reformas, que podem ser sintetizadas pelo Código Napoleônico (1804 – 1810), que influenciou os Códigos Civis de muitos países do mundo, inclusive o Brasil. O Código Napoleônico consolidou as conquistas e os ideais da Revolução Francesa, reorganizando as estruturas da administração pública e alterando os direitos civis dos cidadãos. Dentre outras prerrogativas foi estabelecida a igualdade dos cidadãos perante a Lei e o direito de propriedade.

Uma das principais medidas adotadas pela Revolução Francesa foi uma redistribuição de terras após o parcelamento de grandes propriedades feudais. Para tanto foi necessário adotar um sistema de cobrança justa de impostos tendo por base informações detalhadas das parcelas individuais de terras e seus respectivos proprietários. Identificou-se aí a necessidade do estabelecimento de um sistema cadastral.

Em 1793/94 a Assembléia Constituinte da Revolução Francesa decretou a organização do Cadastro Geral da Nação e a avaliação de todos os bens de raiz. Em 1798 foi publicada uma Lei que regulamentou o imposto predial. Com isso, algumas “comunas” convencidas da necessidade, realizaram individualmente as medições de todas as parcelas dos respectivos territórios. Essa primeira iniciativa teve grande sucesso na comuna de Hornoy, próximo a Amiens.

Contudo, na França, o Cadastro Napoleônico teve início de forma mais sistemática em 15 de setembro de 1807 quando foram publicadas as Instruções Relativas ao Cadastro, na verdade uma Lei contendo as bases para a execução do Cadastro parcelar geral. Foi criada uma comissão para desenvolver um projeto de levantamento sistemático, classificação e avaliação de mais de 100 (cem) milhões de parcelas. O projeto foi aprovado por um Regulamento de 27 de janeiro de 1808. Em 1811 foi publicado um compêndio relativo ao Cadastro francês “*Recueil Méthodique des Lois, Décrets, Réglements, Instructions et Décisions sur le Cadastre de France*”.

O Cadastro Napoleônico iniciou de forma regular com o levantamento das parcelas em cerca

de 9000 comunas entre 1808 e 1814. Em seguida o ritmo dos trabalhos diminuiu, sendo retomado por volta de 1821 até o término em torno de 1850. Os trabalhos continuaram na Córsega até 1889, e nos territórios anexados à França, em Comté de Nice até 1877, em Savoie de 1926 a 1945.

O Cadastro Napoleônico foi concebido inicialmente para fins fiscais. Percebeu-se, no entanto, que poderia ter outras finalidades, como por exemplo, para fins legais, na garantia da propriedade. No entanto, o projeto que logrou sucesso como Cadastro fiscal não teve o mesmo resultado como um Cadastro legal. Williamson (1983) avaliou que esse insucesso deveu-se ao fato do Cadastro legal requerer o levantamento das parcelas com maior precisão do que no Cadastro fiscal.

O próprio Napoleão I identificou como necessária a ligação do cadastro com o registro legal de terras, afirmando segundo Larsson (1991):

Um bom cadastro será o melhor complemento do meu código civil para alcançar uma ordem sistemática no registro legal da propriedade. As plantas cadastrais devem ser tão desenvolvidas e serem feitas com tal exatidão, que elas possam permitir em qualquer tempo definir e registrar os limite das propriedades territoriais e prevenir a confusão que possam aparecer em outras leis (LARSSON, 1991).

Bullock (1983) apud Carneiro (2003) referindo-se ao trabalho de Dowson e Sheppard (1956) apresenta as principais características do Cadastro Napoleônico:

- a) Definição da parcela como uma porção da superfície da terra dividida por qualquer limite físico, sujeita ao mesmo uso e encargos e possuída pela mesma pessoa;
- b) Estabelecimento de uma rede de triangulação de referência para as medições;
- c) Realização do levantamento/medição das propriedades amarradas à rede de triangulação;
- d) Identificação das parcelas através de um código único;
- e) Confeção de plantas das parcelas nas escalas 1:1250 a 1:2500 e mapas-índice nas escalas 1:5000 a 1:10000;

- f) Cálculo das áreas das parcelas;
- g) Elaboração de um índice das parcelas com nomes e endereços dos proprietários, natureza do cultivo, construções e benfeitorias;
- h) Elaboração de um índice de proprietários com identificação das parcelas possuídas por cada um e a respectiva taxa de imposto;
- i) Publicação dos resultados dos levantamentos;
- j) Atualização anual dos índices de parcelas e de proprietários a partir de dados fornecido pelo Registro de Imóveis.

O Cadastro Napoleônico foi um projeto notável para a época, principalmente pelo cuidado do levantamento e elaboração das plantas das parcelas cadastrais, apesar de terem ocorrido algumas imperfeições nas primeiras plantas. A principal falha do projeto, no entanto, foi a não previsão de atualização das plantas cadastrais. No início essa falha não foi percebida devido a pouca mobilidade da estrutura fundiária. No entanto, as primeiras manifestações da Revolução Industrial motivaram o desenvolvimento das vias de comunicações, da economia rural, da urbanização, e isso fez com que ocorressem modificações consideráveis da propriedade fundiária. As plantas cadastrais foram então perdendo seu valor, exigindo-se uma reforma no antigo cadastro.

Em alguns países, o Cadastro Napoleônico foi implementado com previsão de atualização contínua, proporcionando vida longa à informação cadastral. Na Alemanha, por exemplo, o Cadastro Napoleônico iniciado no século XVIII constituiu-se na base do atual sistema cadastral desse país. Verifica-se que os sistemas cadastrais originados do Cadastro Napoleônico ou inspirados nele adotam critérios de credenciamento de profissionais para atuar em atividades cadastrais. No âmbito da Comunidade Européia (UE), os principais exemplos desse sistema são a França, Alemanha, Suíça, Áustria, Bélgica e Dinamarca. Esses países são membros do GE - *Géomètres-Expert Fonciers Européens*, criado em 1994 para representar os profissionais autônomos credenciados para atuar no Cadastro (PINTO, 2001).

4. Parcela Territorial

No âmbito do Cadastro, o conceito de parcela territorial não é novo, sendo adotado desde o final do século XVIII, pelo Cadastro Napoleônico. Já naquela época, a parcela foi definida como sendo uma porção da superfície da terra delimitada fisicamente, sujeita ao mesmo uso e encargos e possuída pela mesma pessoa.

Essa definição continua atual e é adotada pela maioria dos sistemas cadastrais existentes no mundo. Nesse mesmo sentido, a FIG - *International Federation of Surveyors* (FIG, 1995), considera a parcela como sendo a unidade territorial básica do Cadastro, correspondente a uma determinada extensão territorial com uma determinada característica, ou seja, uma porção do território com condições homogêneas de domínio. Cada parcela é definida por limites formais ou informais e possui um único código identificador.

Os limites de parcelas territoriais consistem na delimitação geométrica dos direitos relacionados ao domínio territorial. Portanto, além do aspecto métrico/geodésico que é definido através do levantamento cadastral, os limites de parcelas envolvem o aspecto legal que, através do serviço de registro, fornece a garantia jurídica sobre o domínio.

Nos diferentes sistemas cadastrais existentes no mundo, observam-se três diferentes formas para determinar os limites das parcelas territoriais:

- a) de forma textual através da descrição dos limites e confrontantes da parcela;
- b) de forma gráfica através de cartas cadastrais;
- c) em forma numérica ou matemática que pode ser obtida através de uma descrição geométrica das linhas de limites em termos de direções e distâncias, ou então através de coordenadas dos pontos que definem os limites da parcela.

A forma textual ou descritiva não tem bases matemáticas, portanto não é adequada para caracterizar os limites de parcelas que são objetos com geometria definida. A forma gráfica não deve ser usada como informação cadastral básica uma vez que a carta cadastral é confeccionada a partir dos

dados do levantamento cadastral e, portanto, não representa todas as características métricas do levantamento cadastral original. Essas características são conservadas com a forma numérica ou matemática de determinação de limites de parcelas. No entanto, a carta cadastral constitui-se num importante meio de visualização do levantamento cadastral, complementando assim a forma numérica.

Convém salientar que a forma numérica de determinação de limites de parcelas através de direções e distâncias das linhas de limites caracteriza a parcela apenas individualmente, não incorpora o aspecto de referência geodésica e restringe o uso do levantamento cadastral. Ou seja, nessas condições as informações métricas do levantamento cadastral não podem ser usadas num sistema de informações territoriais (LIS) permitindo o uso multifinalitário do cadastro. Essas deficiências, no entanto, podem ser sanadas se os pontos que definem os limites de parcelas forem determinados através de coordenadas amarradas a um sistema de referência geodésica. Se essas coordenadas tiverem um caráter oficial e legal, fica então caracterizado um cadastro de coordenadas, caracterizado com detalhes por Brandão (2003). Quando as medições cadastrais fornecem coordenadas dos limites das parcelas, georreferenciadas a um sistema geodésico, o Cadastro assume o caráter multifinalitário, sendo um importante instrumento de apoio às ações municipais, por possibilitar a integração de informações territoriais, sociais, econômicas, jurídicas, ambientais, dentre outras.

Verifica-se que os sistemas cadastrais são mais eficientes quando os limites da parcela são determinados através das coordenadas. Nesse sentido, conforme orientações da FIG (1995), os limites de parcelas devem ser definidos através de demarcação física no solo ou por uma descrição matemática normalmente baseada em um sistema de coordenadas. A precisão e custo dos levantamentos cadastrais dependem da precisão posicional desejada para a descrição do limite. A precisão posicional deve refletir fatores tais como o valor da terra, o risco e custo das disputas pela terra e das informações que os usuários do cadastro precisam.

A definição da FIG de limite de parcela evidencia a precisão posicional na descrição do limite. A qualidade da medição cadastral e a questão da tolerância posicional para o sistema cadastral brasileiro foram analisadas por Brandão (2003).

As principais características da parcela territorial referem-se às condições homogêneas do domínio, e podem ser analisadas sob os seguintes aspectos:

- a) Continuidade espacial, ou seja, todo o território é considerado, dividido em parcelas, sendo que cada uma delas faz limite sempre com uma outra;
- b) Unicidade dominial, ou seja, cada parcela só pode ser apropriada ou possuída por uma pessoa, física ou jurídica;
- c) Mesma situação jurídica, ou seja, cada parcela apresenta uma única condição legal, por exemplo, propriedade particular, propriedade pública, posse;
- d) Mesma situação administrativa, ou seja, a parcela deve respeitar as divisões administrativas do território, devendo fazer parte, por exemplo, de um único estado, município, distrito, bairro, zona urbana, zona rural, etc;
- e) Mesmo uso, ou seja, cada parcela deve ter um uso exclusivo, por exemplo, cultivo, construção, circulação, reserva ambiental, etc.

As principais vantagens de se adotar o conceito de parcela territorial num sistema cadastral são as seguintes:

- a) Propicia a cobertura completa do território sem que haja lacunas ou superposições entre as parcelas;
- b) Não interfere nos diferentes conceitos de unidade territorial que são adotados, ou seja, as várias instituições não precisam mudar as rotinas de trabalho uma vez que cada unidade territorial específica pode ser constituída de uma ou mais parcelas;
- c) Favorece a determinação dos limites das parcelas com base no Princípio da Vizinhaça das medições geodésicas.

5. O Cadastro no Brasil

No Brasil, o termo cadastro está associado aos registros de clientes ou de usuários contendo informações diversas referentes a pessoas físicas ou jurídicas. Portanto, não tem o mesmo significado do conceito de cadastro da FIG, adotado internacionalmente, relacionado ao inventário público e oficial de parcelas territoriais baseado no levantamento dos seus limites. Para esse entendimento, no Brasil usam-se principalmente os termos “cadastro técnico” e “cadastro imobiliário”.

Presume-se que o termo “cadastro técnico” foi criado para diferenciar o cadastro com o significado de registro público de bens de raiz daquele registro de clientes. Mesmo assim, esse entendimento não pode ser generalizado, dada a existência de “cadastros técnicos” que não têm relação com bens de raiz. É o caso, por exemplo, dos cadastros instituídos pela Lei 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente: a) *Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental*, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam à consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e, b) *Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais*, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora.

Quando referido aos bens de raiz, verifica-se que no Brasil tanto o “cadastro técnico” como também o “cadastro imobiliário” têm por unidade territorial o imóvel, constituído geralmente pelo lote ou gleba e edificações ou benfeitorias, se houverem. Normalmente, esses cadastros são estabelecidos para fins tributários. Como a unidade é o imóvel, o cadastro não contém todas as parcelas de uma determinada área, mas apenas aquelas de interesse fiscal, não considerando como parcelas cadastráveis logradouros e outras áreas públicas.

A inexistência no Brasil de um sistema de cadastro com a concepção da FIG, organizado e confiável, resulta num sistema de registro legal incompleto e incorreto. Isso ocorre devido à impossibilidade de se garantir a definição geométrica dos limites dos imóveis. As principais consequências disso são:

- a) a dificuldade de o registro cumprir sua função de garantia da propriedade com fé pública;
- b) a existência de conflitos e ocorrência de ações judiciais de disputa de domínio;
- c) a falta de equidade tributária;
- d) a imprecisão de informações úteis ao planejamento e controle das intervenções territoriais, tais como empreendimentos e projetos de obras, avaliação de imóveis, contratos de compra e venda e de indenização, entre outros.

No Brasil, ao contrário do que ocorre em alguns outros países, não há uma legislação específica que trate do cadastro. Com isso, os “cadastros técnicos” ou os “cadastros imobiliários” são realizados sem que haja algum tipo de padronização de procedimentos na sua execução. Assim, por exemplo, poucos são os cadastros em que são realizadas medições dos limites dos imóveis. Normalmente, os cadastros técnicos ou os cadastros imobiliários são constituídos de uma relação (lista) dos imóveis de uma área com informações relacionadas a eles, no entanto, desprovidos de dados de natureza métrica/geodésica confiável e, portanto, constituem-se de fato em censos imobiliários.

Carneiro (2003) chama a atenção para o fato de que os países onde os sistemas de cadastros são mais eficientes possuem legislação cadastral própria, e também órgãos ou instituições que tratam especificamente do cadastro.

5.1 O cadastro nas áreas rurais e a Lei 10.267/2001

No Brasil, o cadastro é tratado de forma distinta se o imóvel se encontra em uma área rural ou em uma área urbana. O cadastro de imóveis rurais no Brasil foi inicialmente estabelecido pelo Estatuto

to da Terra – Lei 4.504 de 30/II/1964, conforme disposto no Art. 46: “O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá levantamentos... para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país...”. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária é atualmente denominado de INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. A regulamentação e efetiva implantação desse cadastro só ocorreram a partir da Lei 5.868 de 12/12/1972 que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

Da mesma forma que no Estatuto da Terra, a Lei 5.868/72 também não indicou os procedimentos técnicos necessários para caracterização espacial dos imóveis rurais. Na prática, o Sistema Nacional de Cadastro Rural foi construído a partir de uma sistemática declaratória, ou seja, as informações cadastrais foram obtidas através da declaração dos detentores de imóveis rurais. Com isso, os elementos espaciais exigidos nesse cadastro, principalmente a localização geográfica e a área do imóvel, foram levantados sem rigor métrico/geodésico. Assim, o Sistema Nacional de Cadastro Rural, não obstante ser a maior e principal fonte de informações sobre a estrutura fundiária brasileira, constitui-se de fato num censo dos imóveis rurais do país, incompleto e impreciso, e sem referência geodésica.

Essa situação está melhorando com a aprovação da Lei 10.267 de 28/08/2001 e da sua regulamentação, o Decreto 4.449 de 30/10/2002. Essa nova legislação criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, e estabeleceu dois novos mecanismos no âmbito da organização territorial brasileira:

a) o intercâmbio de informações entre o INCRA, instituição gerenciadora do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, e os cartórios de Registro de Imóveis, que pode representar efetivamente o início de uma necessária interligação entre cadastro e registro territorial no Brasil;

b) a exigência de um levantamento cadastral, quando estabeleceu que nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento e em todos os autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a identificação desses imóveis “será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de

Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA”.

A Lei 10.267/01 foi uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA que designou o INCRA como a instituição responsável pela elaboração de uma proposta inicial. O processo teve a participação da sociedade em geral, inclusive com discussão pública pela internet durante algumas semanas do ano de 2000. A inclusão, no texto da Lei, de dispositivos caracterizando o cadastro de coordenadas e a necessidade de estabelecer critérios para a definição da tolerância posicional, por exemplo, foram propostas oriundas das discussões conjuntas do Grupo de Trabalho em Cadastro da UFSC, do Grupo de Geodésia e Topografia da UFSC, e do Grupo de Cadastro da UFPE, acatadas pela comissão de elaboração da Lei a partir da apresentação e defesa pelos representantes do IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

O artigo de Carneiro e Brandão (2002) apresenta as principais questões tratadas na Lei 10.267/2001 e no Decreto 4.449 de 30/10/2002, e discute os principais pontos necessários para assegurar a efetiva aplicação da Lei. Dentre esses pontos, os principais se referem ao intercâmbio de informações entre o INCRA e os Cartórios de Registro de Imóveis, ao processo de retificação do registro, à definição de imóvel rural, ao conteúdo do CNIR, e aos procedimentos técnicos para o georreferenciamento dos imóveis rurais.

Os levantamentos para fins de identificação dos imóveis rurais de que trata a Lei 10.267/2001 devem ser executados por profissionais qualificados em medições cadastrais. A exigência da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pela Lei 10.267/2001 é uma segurança em termos da responsabilidade civil e penal decorrentes das medições realizadas. No entanto, a ART não representa uma garantia para a qualidade dos levantamentos. Essa qualidade somente será obtida com uma qualificação técnica dos profissionais, aliada a uma padronização dos procedimentos técnicos de medição e fiscalização.

A Decisão PL-0024 de 21/02/2003 do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, relativo à consulta do INCRA acerca dos profissionais habilitados a desenvolverem atividades definidas pela Lei 10.267/2001 no tocante à regulamentação de propriedades rurais, concluiu que os profissionais habilitados para assumir a responsabilidade técnica dos serviços de determinação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, para efeito do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, são aqueles que tenham cursado os seguintes conteúdos formativos: a) Topografia aplicada ao georreferenciamento; b) Cartografia; c) Sistemas de referência; d) Projeções cartográficas; e) Ajustamentos; f) Métodos e medidas de posicionamento geodésico. A referida Decisão concluiu também que a atribuição correspondente será conferida às seguintes modalidades: Engenheiro Agrimensor, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Cartógrafo, Engenheiro de Geodésia e Topografia, Engenheiro Geógrafo, Engenheiro Civil, Engenheiro de Fortificação e Construção, Engenheiro Florestal, Engenheiro Geólogo, Engenheiro de Minas, Engenheiro de Petróleo, Arquiteto e Urbanista, Engenheiro de Operação – modalidades Estradas e Civil, Técnico de Nível Superior ou tecnólogo da área específica, Técnico de Grau Médio em Agrimensura, Geólogo, Geógrafo, Tecnólogos e Técnicos de grau médio das áreas acima explicitadas.

No entanto, Pinto (2001) realizou um estudo acadêmico sobre o perfil técnico adequado para um profissional do cadastro, identificando aqueles vinculados apenas à engenharia de agrimensura e à engenharia cartográfica como os mais qualificados no Brasil a exercer atividades cadastrais. Complementando esse estudo, Pinto *et alli* (2002) propõem o estabelecimento de um sistema de credenciamento de profissionais para a execução desses levantamentos. No âmbito da Lei 10.267/2001, o INCRA pode ser a instituição responsável por estabelecer os critérios desse credenciamento.

5.2 O cadastro nas áreas urbanas

Diferentemente do que ocorre nas áreas rurais, não há uma legislação específica sobre o cadastro em áreas urbanas no Brasil. Apenas nos códigos tri-

butários municipais encontra-se menção direta ao cadastro imobiliário urbano, com finalidade estritamente fiscal. Isso aconteceu a partir da Constituição Federal de 1946 que definiu e assegurou aos municípios brasileiros a autonomia no que se refere à decretação e arrecadação de tributos de sua competência. Desde então, os municípios passaram a se organizar para a cobrança de tributos.

A Lei 5.172 de 25/10/1966 (Código Tributário), nos Art. 32 ao Art. 34, instituiu o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana sob responsabilidade das prefeituras municipais. A partir de então surgiram os primeiros cadastros fiscais imobiliários (SILVA, 1979). Ou seja, na prática, o principal objetivo do cadastro em áreas urbanas no Brasil é a tributação sobre o uso do solo urbano, e em alguns casos em atividades de planejamento.

Nas últimas décadas vêm ocorrendo, em alguns poucos municípios brasileiros, uma preocupação em estabelecer um cadastro imobiliário mais qualificado do ponto de vista métrico. Mais recentemente, algumas prefeituras passaram a exigir o georreferenciamento das plantas cadastrais, através de decreto municipal. Uma importante contribuição nesse sentido foi proporcionada pela norma técnica NBR 14.166 – Rede de Referência Cadastral – Procedimentos - ABNT (1998). No entanto, o modelo de cadastro normalmente adotado no Brasil, o conhecido Cadastro Técnico Municipal (CTM), não tem resolvido o problema das incertezas dos limites de imóveis e de suas posições legais. Isso porque não foi estabelecido um procedimento padronizado do ponto de vista técnico para a realização desses cadastros.

Os levantamentos para fins de cadastro no Brasil, quando realizados, obedecem a diferentes padrões técnicos gerando, portanto, produtos que não podem ser comparados entre si. Não há, por exemplo, preocupações quanto às exigências métricas/geodésicas relacionadas aos métodos dos levantamentos e à precisão posicional necessária. Normalmente utilizam-se exclusivamente métodos fotogramétricos de levantamento, o que não é recomendado, uma vez que a identificação das feições topográficas na fotografia não significa a obtenção da posição correta dos limites legais de imóveis.

Além disso, geralmente não são realizadas manutenções desses cadastros com atualizações contínuas. E permanece a prioridade do cadastro para fins fiscais somente, de forma que todo esse esforço poderia ser mais aproveitado caso ocorresse uma articulação no sentido de promover em cada município brasileiro um sistema de informações territoriais multifinalitário.

Essa situação tende a melhorar a partir das iniciativas do Ministério das Cidades, que desde 2003 vem realizando ações específicas em Cadastro. Destacam-se a realização de Seminários Nacionais e Regionais sobre Cadastro, a criação de grupos de trabalho e estudos em Cadastro, a capacitação de técnicos e gestores nessa área, e a consolidação de uma proposta de diretrizes para o Cadastro Territorial, a ser aplicada pelos municípios brasileiros, que define Cadastro como sendo:

Art. 1º. O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é o inventário territorial oficial e sistemático de um Município e baseia-se no levantamento inequívoco dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica única.

6. Conceito de Unidade Territorial no Brasil

O sistema cadastral brasileiro é caracterizado pela falta de padronização, em todos os aspectos – conceituais, legais, técnicos e administrativos. Essa falta de padronização é percebida quando se analisa, por exemplo, a definição da unidade territorial básica adotada nas diversas atividades relacionadas ao gerenciamento territorial. A definição da unidade territorial básica é necessária para caracterizar as condições com que o território é espacialmente ocupado.

No que se refere à unidade territorial, a legislação brasileira apresenta uma variedade de termos e definições, que foram estabelecidos em função de necessidades específicas de determinada atividade. Assim, por exemplo, encontram-se os termos: imóvel, lote, gleba, propriedade, estabelecimento e prédio. O termo “imóvel” é o mais usado no Brasil, sendo genericamente definido pelo atual Código Civil Brasileiro ou Lei nº 10.406 de 10/01/2002, em vigor a partir de 10/01/2003:

Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

Art. 80. Consideram-se imóveis para os efeitos legais:

I - Os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram.

No entanto, quando o “imóvel” é definido visando a caracterização de uma unidade territorial, diferentes critérios são usados e muitas vezes ocorrem conflitos. Normalmente a legislação tributária e as leis agrárias e de uso do solo distinguem o imóvel urbano do rural, utilizando diferentes critérios, uns por destinação ou tipo de exploração, outros por localização. Assim, um imóvel que é usado em uma atividade agropecuária, mas que esteja localizado na zona urbana de algum município brasileiro, é considerado um imóvel rural em alguns casos, e um imóvel urbano em outros.

Analisando o termo “imóvel rural”, por exemplo, encontram-se diferentes critérios e definições. A Secretaria da Receita Federal (SRF) responsável pela cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) segue a legislação tributária que adota o critério de localização. O INCRA responsável pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural segue a definição do Estatuto da Terra – Lei 4.504/64 que adota o critério de destinação ou exploração do imóvel.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) responsável pelo Censo Agropecuário utiliza o critério de destinação, e define a unidade territorial em termos de um “estabelecimento agropecuário” como sendo todo terreno de área contínua, independente do tamanho ou situação (urbana ou rural), formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor, onde se processe uma exploração agropecuária, ou seja, o cultivo do solo com culturas permanentes ou temporárias, inclusive hortalças e flores, a criação, recriação ou engorda de animais de grande e médio porte, a criação de pequenos animais, a silvicultura ou o reflorestamento e a extração de produtos vegetais, excluindo-se da investigação os quintais de residência e hortas domésticas.

Por outro lado, o Registro de Imóveis não faz distinção entre imóveis rurais ou urbanos, mas ado-

ta determinados critérios para definir a continuidade das áreas passíveis de registro, que não são considerados por outras organizações. Assim, por exemplo, um imóvel que é entrecortado por um limite administrativo (estadual, municipal, distrital), rodovias, ferrovias ou rios navegáveis terá uma matrícula no Registro de Imóveis correspondente a cada porção.

O imóvel rural é definido pelo INCRA de acordo com o Art. 4º da Lei 4.504/1964 - Estatuto da Terra "é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de plano público de valorização, quer através de iniciativa privada". Esse conceito foi também contemplado pela Lei 8.629 / 1973 - imóvel rural é o "prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial".

Pelo entendimento adotado pelo INCRA, o termo "área contínua" inserido no conceito de imóvel rural na legislação agrária significa que áreas contíguas, pertencentes a um mesmo proprietário, mesmo que cada uma dessas áreas tenha matrícula própria no Registro Imobiliário, compõem um único imóvel rural. A quebra da continuidade do imóvel rural se configura quando existe uma interrupção do empreendimento econômico desenvolvido, ou que possa ser desenvolvido no mesmo. Consequentemente, áreas de um mesmo proprietário, entrecortadas por rodovias, ferrovias, rios, limites municipais e divisas estaduais, ou qualquer outro acidente geográfico, somente se configuram em imóveis rurais distintos quando inexistir possibilidade de explorá-las como um todo. No entanto, se as áreas das rodovias ou ferrovias federais, das rodovias estaduais ou municipais que entrecortam o imóvel rural estiverem sobre o domínio das entidades públicas correspondentes, configuram-se quebras de continuidade, independente da visão do empreendimento econômico.

Esse mesmo entendimento se mantém no "Manual de Orientação para Preenchimento da declaração para Cadastro de Imóveis Rurais" (INCRA, 2002), que considera:

(...) Como um único imóvel rural, uma ou mais áreas confinantes, registradas ou não, pertencentes ao mesmo proprietário ou possessor, de forma individual ou em comum (condomínio ou composesse), mesmo na ocorrência das hipóteses abaixo:

I- estar situado total ou parcialmente em um ou mais municípios;

II- estar situado total ou parcialmente em zona rural ou urbana;

III- ter interrupções físicas tais como: cursos d'água e estradas, desde que seja mantida a unidade econômica, ativa ou potencial.

7. Proposta de Parcela Territorial para o Sistema Cadastral Brasileiro

O sistema cadastral brasileiro não adota o conceito de parcela territorial. Neste artigo discute-se, a partir de uma visão internacional, a parcela territorial em seus aspectos históricos, conceituais e operacionais. De forma específica e a partir de análises da realidade, avalia-se a possibilidade de adotar o conceito de parcela territorial no sistema cadastral brasileiro. A proposta apresentada levou em conta a legislação pertinente, bem como as necessidades de caracterização espacial do domínio territorial de várias instituições brasileiras.

A principal vantagem na adoção de um conceito de parcela territorial num sistema cadastral é que possibilita o compartilhamento de informações entre as várias organizações que atuam em atividades relacionadas ao gerenciamento territorial. A parcela territorial deve ser definida então de forma a atender as necessidades das várias instituições, que inclusive não precisam modificar seus respectivos conceitos de unidade territorial, estabelecidos historicamente e incorporados às rotinas consolidadas.

Convém salientar, no entanto, que a efetiva aplicação do conceito de parcela territorial no Brasil fica condicionada à existência de uma estrutura organizacional com abrangência nacional do sistema de cadastro. Essa discussão não faz parte dos objetivos desta pesquisa. No entanto, duas alternativas podem ser adotadas: a criação de uma instituição gerenciadora do sistema cadastral brasileiro, ou

então o estabelecimento de mecanismos com vistas ao gerenciamento compartilhado do cadastro *lato sensu* com uma padronização mínima de procedimentos de execução das atividades cadastrais. Com isso, evitar-se-ia a superposição de tarefas e o desperdício de recursos.

Para satisfazer as necessidades de gerenciamento territorial das várias instituições brasileiras, a realidade atual da estrutura cadastral brasileira propicia a existência de vários cadastros específicos bem como a criação de outros. A criação de uma lei nacional de cadastro territorial pode representar um importante avanço nesse sentido. Importante ressaltar, no entanto, que a informação básica do cadastro, ou seja, a identificação geodésica dos limites das parcelas territoriais deve ser usada como o registro oficial da caracterização geométrica do domínio territorial.

No Brasil, diversas instituições no passado e no presente forneceram e fornecem títulos públicos relacionados ao domínio territorial. Como exemplo ilustrativo da grande variedade desses títulos, LASA (1975) apud Carneiro (2000) cita os seguintes documentos que foram apresentados ao INCRA para comprovar o domínio territorial por ocasião da execução do Cadastro Técnico realizado na Região Metropolitana de Recife: Carta de Aforamento, Carta de Adjudicação, Carta de Arrematação, Contrato de Compromisso (ou Promessa de Compra e Venda), Contrato de Enfitese, Contrato Particular, Escritura Pública de Cessão de Direitos Hereditários, Escritura Pública de Compra e Venda, Escritura Pública de Constituição de Sociedade, Escritura Pública de *Datio Solutum*, Escritura Pública de Demarcação, Escritura Pública de Demarcação Judicial, Escritura Pública de Divisão Amigável, Escritura Pública de Divisão Geodésica, Escritura Pública de Doação, Escritura Pública de Doação com Reserva de Usufruto, Escritura Pública de Partilha Amigável, Escritura Pública de Permuta, Escritura Pública de Promessa de Compra e Venda, Escritura Pública de Re-ratificação, Formal de Partilha, Recibo (simples), Recibo Particular de Compra e Venda (firmado), Registro de Incorporação, e Usucapião.

As necessidades institucionais no Brasil quanto à caracterização física do domínio territorial po-

dem ser atendidas por um sistema de cadastro eficiente que adote a parcela territorial como unidade espacial básica. Para tanto, a parcela territorial deve ser definida considerando as especificidades das organizações que lidam com o aspecto físico do território, bem como a legislação pertinente. Nesse sentido a parcela territorial para o sistema cadastral brasileiro deve conter características de continuidade territorial, ter unicidade de domínio, possuir uma mesma situação jurídica e uma mesma situação administrativa.

As especificidades da definição da parcela territorial a ser adotada como unidade espacial básica pelo sistema cadastral brasileiro dependem diretamente da forma de organização da estrutura cadastral do país. A se manter a atual estruturação, cada instituição ou organização tende a se responsabilizar apenas pelos seus respectivos cadastros, definindo a unidade espacial básica que lhe for conveniente.

Analisando, por exemplo, a Lei 10.267/2001 que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), gerenciado pelo INCRA e SRF, determinadas questões relacionadas à unidade territorial básica precisam ser resolvidas. O CNIR define o imóvel rural como a unidade básica. No entanto, o conceito de imóvel rural para o INCRA não é o mesmo da SRF. A referida Lei também prevê a produção e o compartilhamento do CNIR por diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro. Isso só será possível se as informações do CNIR satisfizerem as necessidades das diversas instituições.

A proposta de parcela territorial a ser adotada pelo sistema cadastral brasileiro considera a perspectiva do estabelecimento no Brasil de um sistema de cadastro territorial que seja completo, cobrindo todo o território, incluindo as restrições e conveniências públicas e privadas. Assim, as principais características a serem incorporadas de forma simultânea à definição de parcela territorial são as seguintes:

a) Continuidade espacial:

Uma parcela territorial não deve ter descontinuidade espacial. Cada parcela deve fazer limite sempre com uma outra. Ou seja, uma parce-

la não pode ser entrecortada por um limite legal ou administrativo considerado pelo sistema cadastral.

b) Unicidade dominial:

O direito das coisas consiste no conjunto de normas que regulam as relações jurídicas concernentes aos bens materiais ou imateriais suscetíveis de apropriação pelo homem. No caso da parcela territorial, a apropriação deve caracterizar-se pela unicidade dominial relativa à pessoa física ou jurídica de domínio público ou privado.

O Novo Código Civil - Lei n 10.406, de 10/01/2002, em vigor a partir de 10/01/2003, no Livro III que regula o direito das coisas, estabelece a seguinte sistemática quanto à apropriação de bens imóveis:

Proprietário — é a pessoa física ou jurídica que possui imóvel válido e regularmente destacado do patrimônio público, registrado em seu nome no Registro de Imóveis. O proprietário detém o domínio pleno, ou seja, o domínio útil e direto. O domínio útil diz respeito ao direito de usar ou usufruir do imóvel. O domínio direto diz respeito ao direito de dispor do imóvel, inclusive reavê-lo do poder de quem injustamente o possua ou detenha.

Usufrutuário — é o titular do direito de usufruto de um bem imóvel através de cessão ou reserva de usufruto, possuindo, usando, administrando e percebendo seus frutos, não podendo, entretanto, dispor do imóvel.

Nu-proprietário — é a pessoa que detém o direito de dispor do imóvel (domínio direto), não podendo, entretanto, utilizá-lo ou usufruí-lo, visto que esse direito ficou reservado ao usufrutuário (domínio útil).

Posseiro a Justo Título — é a pessoa que exerce o direito de posse, que configura por um ato translativo de domínio, cujo título não foi ainda levado ao registro imobiliário.

Posseiro por simples ocupação — posseiros sem documentos de titulação, promitentes compradores que detêm a posse e os titulares da posse oriunda de concessão de uso fornecida pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal.

Enfiteuta ou Foreiro — é a pessoa que possui o domínio útil do imóvel através de constituição de um título de domínio caracterizado como “Carta de Aforamento ou Enfiteuse”. Esse tipo de apropriação não consta no atual Código Civil, mas foi estabelecida no Código anterior, a Lei 3.071/1916.

c) Mesma situação jurídica:

Cada parcela territorial deve apresentar uma única condição legal, podendo ser uma propriedade de pública, uma propriedade particular, ou uma posse a qualquer título. Seja, por exemplo, um imóvel constituído de uma área contígua pertencente a um mesmo detentor, mas que parte seja uma propriedade (com Registro Imobiliário) e outra parte seja uma posse a qualquer título. Então, cada situação jurídica relacionada ao domínio, a propriedade ou a posse, constituirá uma parcela distinta. A caracterização física do imóvel será a junção das duas parcelas.

O patrimônio público especificado em lei, incluindo os imóveis próprios e os bens de uso comum, deve ser considerado na definição da parcela. A Constituição Federal do Brasil de 1988 inclui dentre os bens da União: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental; os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; os terrenos de marinha e seus acrescidos; as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas destas as áreas pertencentes aos Estados. Dentre os bens dos Estados, incluem-se: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

d) Mesma situação administrativa:

Os limites da parcela territorial devem respeitar as divisões administrativas do território, devendo fazer parte, por exemplo, de um único estado, município, distrito, bairro, comarca, circunscrição jurídica, circunscrição administrativa, zona urbana, zona rural, etc. Ou seja, o sistema cadastral deve considerar todos os limites administrativos usados no território brasileiro.

8. Conclusões

O Cadastro consiste num sistema de informações concernentes à ocupação territorial, baseado no levantamento dos limites das parcelas correspondentes. Tradicionalmente o Cadastro tem por finalidade fornecer informações para possibilitar a tributação sobre o uso do solo (cadastro fiscal) e a garantia da propriedade (cadastro jurídico). No entanto, quando as medições cadastrais são georreferenciadas a um sistema geodésico e que tenham uma qualidade métrica estatisticamente comprovada, o Cadastro pode ser multifinalitário. Nessas condições, o Cadastro torna-se um importante instrumento de apoio às ações municipais, por possibilitar a integração de informações territoriais, sociais, econômicas, jurídicas, ambientais.

Para satisfazer a legislação brasileira, conforme demonstrou Brandão (2003), a medição cadastral deve atender a uma tolerância posicional para os pontos que definem os limites de parcelas territoriais de $\pm 0,10\text{m}$ nos levantamentos em áreas urbanas e de $\pm 1,77\text{m}$ nos levantamentos em áreas rurais. Para satisfazer essas tolerâncias, o levantamento cadastral deve apresentar resultados de coordenadas ajustadas dos pontos que definem os limites de parcelas com precisões posicionais de $\pm 0,03\text{m}$ em áreas urbanas e de $\pm 0,59\text{m}$ em áreas rurais considerando um nível de confiabilidade de 99,7%. A precisão posicional de $\pm 50\text{cm}$ dos levantamentos cadastrais de imóveis rurais estabelecida pela Portaria INCRA 954 / 2002, em atendimento à Lei 10.267/2001 e Decreto 4.449/2002, atende ao critério de tolerância posicional estabelecida por Brandão(2003). No entanto, não há exigências legais para a precisão posicional do levantamento cadastral em áreas urbanas no Brasil.

A aplicação das propostas apresentadas neste artigo, com abrangência nacional, somente é possível com uma padronização mínima nos procedimentos técnicos e na estrutura de gerenciamento do sistema cadastral. Considerando o amplo espectro de questões relacionadas ao aperfeiçoamento do sistema cadastral brasileiro, recomenda-se:

- a) Instituir o Cadastro físico nas áreas urbanas, baseado em medições georreferenciadas com precisão posicional estabelecida, adaptando a legislação brasileira de modo a satisfazer às características identificadas relacionadas à parcela territorial a ser adotada pelo sistema cadastral brasileiro, a saber: continuidade espacial, unicidade dominial, mesma situação jurídica e mesma situação administrativa;
- b) Estabelecer diretrizes de um modelo gerencial para o sistema cadastral brasileiro, definindo competências e responsabilidades profissionais e institucionais para a realização de atividades cadastrais, considerando a legislação, execução e fiscalização;
- c) Realizar estudos econômicos dos benefícios do cadastro baseado em medições georreferenciadas, avaliando os prejuízos decorrentes de cadastros incompletos, superpostos, imprecisos e desatualizados, testando a hipótese de que o custo que a sociedade arca em não ter um cadastro é maior do que o custo de realizar e manter esse cadastro;
- d) Definir diretrizes básicas para o estabelecimento de uma Lei de Cadastro de parcelas territoriais para o Brasil adaptada à realidade social, tecnológica e jurídica do país, visando principalmente a implantação de um sistema de informações territoriais de fácil acesso, simples, completo e preciso. Essa legislação deve contemplar aspectos relacionados aos procedimentos técnicos, ao modelo de gerenciamento, e às responsabilidades profissionais. De uma maneira geral, uma legislação cadastral deve incorporar as principais orientações da FIG quanto ao estabelecimento de sistemas cadastrais eficientes. Essas recomendações foram apresentadas na Declaração do "CADASTRO 2014":

- I) O cadastro deve apresentar a situação territorial legal de forma completa e atualizada, incluindo as restrições e conveniências públicas e privadas;
 - II) Deve haver uma integração entre o cadastro e o registro territorial;
 - III) A carta cadastral pura e simples deve ser substituída por sistemas de informações territoriais;
 - IV) O cadastro deve ser automatizado;
 - V) O cadastro deve envolver os setores público e privado;
 - VI) O cadastro deve ser auto-sustentado economicamente (KAUFMANN; STEUDLER, 1998).
- e) Desenvolver projeto de laboratório experimental de campo para implantação do cadastro de parcelas territoriais, considerando as propostas apresentadas neste artigo. Nesse laboratório seriam concentrados os trabalhos de pesquisa aplicada em Cadastro, objetivando demonstrar em médio prazo resultados concretos de um cadastro de parcelas territoriais no gerenciamento territorial. Esse projeto deve ter o envolvimento institucional de organizações ligadas ao gerenciamento territorial. O local escolhido para a implantação desse projeto deve ser preferencialmente um município completo ou um distrito, devendo ter as seguintes características principais: áreas urbanas e rurais, áreas regularizadas e de ocupações irregulares, área de grande dinâmica e expansão ocupacional.

Referências

ALMEIDA, Tabosa de. O Cadastro e o Registro Imobiliário no Brasil. *Revista de Direito Imobiliário*, n.9, jan/jun-1982. Disponível em: <http://www.irib.org.br/rdi/rdi09-04I.htm>. Acesso em: 08/09/2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *Rede de referência cadastral municipal*. NBR 14166. Rio de Janeiro, 1998.

BLACHUT, T.J.; CHRZANOWSKI, A.; SAASTAMOINEN, J.H. *Cartografía y levantamientos urbanos*. Dirección General de Geografía del Territorio Nacional. Springel - Verlag. New York Inc, 1979.

BRANDÃO, Artur C. *O princípio da vizinhança geodésica no levantamento cadastral de parcelas territoriais*. Florianópolis, 2003. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Florianópolis, 2003.

CARNEIRO, A.F.T. *Uma proposta de reforma cadastral visando a vinculação entre cadastro e registro de imóveis*. Tese (Doutorado) - Florianópolis, 2000, 180p. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC. Florianópolis, 2000.

CARNEIRO, Andréa F. T.; LOCH, Carlos; JACOMINO, Sérgio. Tendências do cadastro imobiliário. *Revista de Direito Imobiliário*, n.48, p.233-244, jan./jun. 2000.

CARNEIRO, Andréa F. T. *Cadastro imobiliário e registro de imóveis*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

CARNEIRO, Andréa F. T., BRANDÃO, Artur C. A Lei 10.267 /2001 e sua Regulamentação. COBRAC 2002 – CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO. *Anais...* Florianópolis. 2002.CD-ROM

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DALE, Peter F.; McLAUGHLIN, John D. *Land Information Management - An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries*. New York: Oxford University, 1990.

ERBA, D.A.; LOCH, C. A lei nacional de cadastro: uma necessidade urgente do Brasil. VII CONEA - CONGRESSO NACIONAL DE ENGENHARIA DE AGRIMENSURA. *Anais...* Salvador, 1996.

FIG. *Statement on the cadastre*. International Federation of Surveyors, FIG Bureau, Canberra, Australia. 1995. Disponível em: <http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html>. Acesso em 10/03/2008.

HENSSEN, Jo. *Basic principles of the main cadastral systems in the world*. FIG. 1995. Dis-

ponível em: <http://www.fig/.org.uk/Delft_seminar_95/paper2.html>. Acesso em: 21/05/2000.

IDOETA, I. Cadastro imobiliário e registros públicos. VII CONEA - CONGRESSO NACIONAL DE ENGENHARIA DE AGRIMENSURA. *Anais...* Salvador, 1996.

INCRA. **Manual de Orientação para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais**. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Abril, 2002. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/arquivos/0275400222.pdf>>. Acesso em 10/03/2008.

JACOMINO, Sérgio. **Registro e cadastro** – uma interconexão necessária. Documentos do IRIB. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/matricula.htm>>. Acesso em: 01/04/2000

KAUFMANN, J.; STEUDLER, D. **Cadastre 2014** – a vision for a future cadastral system. FIG, Commission 7, july 1998. 38p. Disponível em: <<http://www.fig.net/cadastre2014/translation/c2014-english.pdf>>. Acesso em 15/03/2008.

LARSSON, Gerhard. **Land registration and cadastral systems**. UK: British Library Cataloguing in Publication Data, 1991.

MOLEN, P. van der. **Trends in land registry and cadastre**. Brighton: FIG, 1998.

NALINI, José Renato. A Matrícula e o Cadastro no Registro Imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, n.37, jan/abr-1996. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/rdi/rdi37-017.htm>> Acesso em: 08/09/2000.

PEDRASSI, C.A. Registro de Imóveis - aspectos gerais. VII CONEA. CONGRESSO NACIONAL DE ENGENHARIA DE AGRIMENSURA. *Anais...* Salvador, 1996. p.384-390.

PINTO, Maria Madalena Ribeiro. **O profissional com procuração pública como responsável técnico pelo cadastro Imobiliário para fins de registro público**. Florianópolis, 2001. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil da UFSC. Florianópolis, 2001.

PINTO, Maria Madalena Ribeiro, BRANDÃO, Artur Caldas, PHILIPS, Jürgen. Credenciamento de Profissionais para o Levantamento Cadastral. In: COBRAC 2002 - CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO. *Anais...* (CD-ROM). Florianópolis, out/2002.

PHILIPS, Jürgen. Conceito de um novo cadastro de bens imobiliários - moderno e público. VII CONEA - CONGRESSO NACIONAL DE ENGENHARIA DE AGRIMENSURA. *Anais...* Salvador, 1996a.

PHILIPS, J. Os dez mandamentos para um cadastro moderno de bens imobiliários. II COBRAC - CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO. *Anais...* Florianópolis, 1996b.

SILVA, Tarcísio Ferreira. **Um conceito de cadastro metropolitano**. Curitiba, 1979. 112p. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Ciências Geodésicas. UFPR. Curitiba, 1979.

WILLIAMSON, I.P. **A modern cadastre for New South Wales**. UNISURV REPORT S23, University of New South Wales, Kensington Australia, 1983.

Salvador: Mitos e Mazelas

Luiz Baqueiro¹

Resumo

Terceira cidade do país em população, Salvador tem recebido muitas tentativas de melhorar a sua performance urbana, mas, a despeito de todas as intervenções realizadas, ainda apresenta baixos índices de qualidade de vida e não menos baixo padrão de urbanidade. Ao lado dessa realidade, a cidade convive com dois grandes focos de preocupação, tanto para os cidadãos soteropolitanos, quanto para empreendedores e urbanistas que acompanham de forma quase impotente os seus efeitos nocivos, em verdade *situações criadas pelas mais diversas fontes ou nichos de configurações* do que poderíamos chamar de *mitos e mazelas*. Ao entrarmos no mérito desses verdadeiros “agentes do atraso”, é interessante acentuar os traços que têm determinado esse processo para - quem sabe - encontrarmos, todos, o melhor caminho de como sanar problemas, reduzir males e desfazer mitos, para que as futuras gerações venham a desfrutar de uma cidade urbanisticamente melhor resolvida e mais qualificada, articulada e coerente com as inovações tecnológicas a cada tempo – embora respeitando sua história e sua cultura – além de ambientalmente equilibrada, socialmente mais justa e efetivamente mais humana.

Palavras-chave: Mitos. Mazelas. Cidade.



Abstract

Third city of the country in population, Salvador has received many trials in order to improve its urban performance, but, despite all interventions made, it still presents low quality life index and even lower urban standards. Close to this reality, the city lives with two great concerning points for the citizens of Salvador and either for investors and city planners which pays impotent attention to its harmful effects, in fact, situations created by the most diversified sources or configurations niche which we may call *myths and stains*. While we enter the merits of these real “delaying agents”, it’s interesting to trace the aspects which has determined this process for, who knows, we all can find the best way to solve problems, reduce evil and demolish myths, so the future generations can enjoy a better planned, solved and qualified city, that’s consistent and can articulate with technological changes in time – however respecting it’s history and culture – and also environmentally balanced, more socially fair and effectively more human.

Keywords: Myths. Stains. City.

¹ Luiz Cezar Mesquita Baqueiro é arquiteto, com especialização em urbanismo, e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia - UFBA.

1. Introdução

Terceira cidade do país, em população, Salvador tem recebido muitas tentativas de melhorar a sua performance urbana, mas, a despeito de todas as intervenções realizadas, ainda apresenta baixos índices de qualidade de vida e não menos baixo padrão de urbanidade. Ao lado dessa realidade, a cidade convive com dois grandes focos de preocupação, tanto para os cidadãos soteropolitanos, quanto para empreendedores e urbanistas que acompanham de forma quase impotente os seus efeitos nocivos, em verdade *situações criadas pelas mais diversas fontes ou nichos de configurações* do que poderíamos chamar de *mitos e mazelas*.

Ao entrarmos no mérito desses verdadeiros “agentes do atraso”, é interessante acentuar os traços que têm determinado esse processo para - quem sabe? - encontrarmos, todos, o melhor caminho de como sanar problemas, reduzir males e desfazer mitos, para que as futuras gerações venham a desfrutar de uma cidade urbanisticamente melhor resolvida e mais qualificada, articulada e coerente com as inovações tecnológicas a cada tempo - embora respeitando sua história e sua cultura - além de ambientalmente equilibrada, socialmente mais justa e efetivamente mais humana.

2. No Foco das Mazelas

Os legados históricos da ocupação incoerente do seu sítio fizeram com que Salvador apresentasse, na atualidade, um quadro urbano bastante irregular, marcado por uma significativa incidência de conflitos de uso e ocupação do solo e, nesse foco, despertam especial atenção os efeitos do seu relevo acidentado e complexo que interfere, de forma bastante acentuada, nas intervenções gerais de melhorias urbanas e de manutenção, com destaque para as que têm como alvo os assentamentos habitacionais espontâneos, assim como os que atingem o sistema viário, onde a fluidez é comprometida pelo adensamento descontrolado dos grandes vales e dos bairros da cidade.

Ao lado desse quadro, emerge o que se pode caracterizar como uma das mais contundentes mazelas de nossa cidade: os historicamente mal resol-

vidos sistemas de macro e microdrenagem e de esgotamento sanitário, apesar das muitas tentativas de solucionar os seus graves problemas através de investimentos no setor, como o fez o “Programa Bahia Azul” do Governo do Estado. Outra mazela que se vem consolidando na cidade é a perda progressiva e irremediável dos nossos muitos vales, tão acentuados no Plano Diretor do EPUCS, na década de 40 do Século XX, na ótica do urbanista Mário Leal Ferreira, e que nos legou as poucas e importantes Avenidas de Vale como a Avenida Centenário, o Bonocô, a Garibaldi, o Vale de Nazaré, o Vale do Ogunjá, o Vale dos Barris, o Vale do Canela e a Avenida Vasco da Gama, só para citar algumas das mais antigas, implantadas em sua maioria nas décadas de 60 e 70 do século passado.

Os demais vales, de grande, médio e pequeno porte, estimados em torno de 52, foram praticamente perdidos, com pouquíssimas exceções. Nessa linha, podemos destacar as implantações da Avenida Luís Eduardo Magalhães e da Av. Gal Costa, esta última em Pau da Lima - Vale de Pituaçu, implantada em finais da década de 90, devendo-se à visão urbanística do Programa Viver Melhor, do Governo do Estado, e mais nenhuma que mereça destaque, na configuração de “avenida de vale”. Pelo contrário, se sobrevoarmos a cidade, em vôo rasante, ou revisitarmos o modelo reduzido da cidade, apresentado pelo arquiteto e urbanista Assis Reis, na década de 70, podemos observar a enorme quantidade de vales que já foram radicalmente perdidos, em razão dos processos de adensamento ou ocupações desordenadas a que foram submetidos.

São muitos (calcula-se em torno de 65 vales em todo o sítio urbano do município), e seguramente essa perda soma cerca de 80% desses vales não aproveitados, nas suas três funções básicas e naturais, tais como: controle e equilíbrio ambiental; utilização dos seus leitos e meia encosta para a malha viária e, finalmente, para ocupação racional com habitação, equipamentos e serviços. Sim, porque são estas as funções naturais e vocacionais dos nossos vales.

Os pequenos vales restantes já estão também ocupados e pouco se pode fazer para reverter o adensamento que os atinge, mas todos poderiam e deveriam constituir-se num sugestivo e essencial sis-

tema arterial de vias que, certamente, permitiria uma melhor fluidez do tráfego, uma maior acessibilidade às cumeadas e daria uma melhor performance aos sistemas de transportes e de mobilidade urbana.

3. No Foco dos Mitos

É justamente nesse cenário que se vê uma constante mitificação das circunstâncias e da própria cidade, de forma mais abrangente pela mídia, e, de modo geral, pelos ditos órgãos ou entidades de defesa. Defesa de tudo: defesa do ambiente sob a alegação de preservar o tecido urbano para a posteridade, defesa da horizontalidade, defesa do “mix” e do gabarito da orla – diga-se de passagem, uma das mais feias do país – defesa enfim de um tecido e de um patrimônio público que não pode ser preservado sob a redoma de preconceitos e mitos, sem alicerçar-se ou fundamentar-se em princípios e compreensões científicas e conseqüentemente urbanísticas de que a cidade é um organismo vivo e que, como tal, pulsa, vibra e tem de adequar-se às necessidades do “corpo” que a abriga e às muitas transformações imputadas pelo fator tempo, e pelas mutações econômico-sociais.

A cidade tem de redesenhar-se, rejuvenescer as suas faces e as suas artérias, para manter-se sempre plena de vitalidade, compatível com as novas demandas, sem precisar de cirurgias plásticas, a princípio, mas sem nenhuma objeção se para isso se fazem absolutamente necessárias ou imprescindíveis. Numa outra leitura, o mundo assiste a um acelerado e descontrolado processo de urbanização, com índices preocupantes.

O Brasil, por exemplo, já apresenta um quadro em que 82% da sua população preferem ou têm de viver nas cidades. Essas altas taxas de urbanização podem ter efeitos devastadores se forem adotadas posturas retrógradas de conservadorismos exacerbados ou ainda da própria inércia ou desca-so, deveras causadores de uma infinidade de problemas ambientais e sociais para as cidades. Diante dessa realidade, o mundo se moderniza, se recicla, se adequa, se adapta, se molda, se transforma, e para isso vem, em todas as partes, tentando aplicar equa-

ções de equilíbrio entre o velho e o novo, entre o antigo e o moderno, entre o ocioso e o degradado, entre os vazios e os ocupados indevidamente e, de modo vigoroso, promovendo a retomada das suas potencialidades para revitalizações capazes, em sua essência, de devolver vida e permitir que as cidades cumpram sua função e atendam às novas demandas, mantendo um permanente processo de retroalimentação visando a sustentabilidade necessária e indispensável.

Assim têm feito cidades como Barcelona, Lisboa, Dubai, Istambul, Buenos Aires, Londres, Tóquio, Toronto, apenas para citar algumas de outros países, e mais as nossas Curitiba, Florianópolis, Recife, Blumenau, Fortaleza, Aracaju, entre outras, não desprezando a adoção de medidas e políticas públicas mais abrangentes e que sejam responsáveis pela manutenção ou redefinição de estratégias de equilíbrio, como a reforma agrária para o campo e a regularização fundiária para os contextos urbanos.

4. O Mito da Verticalização

Verticalizar criteriosamente, racionalizando custos e otimizando um processo de ocupação do solo de modo coerente e compatível com o vertiginoso crescimento das demandas habitacionais e de serviços, ou insistir no mito de que verticalizar é um mal e ponto final, fechando os olhos para essas carências e para todo o quadro de quase ausência de vazios urbanos e de todo tipo de déficit do sítio urbano de Salvador?

Inicialmente é interessante tecer algumas considerações desdobradas da máxima de que “a verticalização não é um mal por si só”. Ela é um mal se não houver o princípio do equilíbrio e da compensação, no cumprimento dos parâmetros urbanísticos e de todos os requisitos de harmonia e funcionamento de todo o tecido urbano ou de partes dele. Por outro lado, é preciso atentar para o fato de que ela é inevitável e até recomendável em muitas circunstâncias, a exemplo do menor custo de implantação de empreendimentos com a racionalização dos sistemas de infra-estrutura em rede, como água, esgoto e drenagem, em tese muito menos dispendiosos no modo da extensão otimizada

dessas redes em curtas distâncias. E é nesse quadro que gostaríamos de chamar a todos para uma reflexão, despida de preconceitos ou estereótipos urbanísticos, alertando que, em verdade, o que a cidade precisa, há muito, é que se debruce tecnicamente sobre os mapas de uso e ocupação do solo e sobre a sua configuração urbana e promova-se uma grande bateria de estudos bem apurados sobre todos os seus componentes.

Que se promova justamente a aplicação prática e simples de um planejamento vigoroso, vivencial, dinâmico e contínuo, cujo processo de execução de suas diretrizes, programas e projetos seja perfeitamente sincronizado e sintonizado com as muitas transformações efetivamente realizadas em cada tempo, monitorando-as com a atenção e a praticidade que esse processo requer.

Se assim for feito, muitos desses mitos ora criados serão derrubados e muitas celeumas serão evitadas. O fato de não se ter enfrentado, com habilidade e vigor, a prática das chamadas “terras de engorda” ou do estoque de terrenos urbanos, ao longo das últimas décadas, favoreceu a especulação imobiliária e legou a esse início de século uma grave e quase total escassez de vazios urbanos em Salvador, gerando com isso conflitos e dificuldades de toda ordem.

Resultado disso é que Conjuntos Habitacionais com 4 mil a 10 mil unidades, como os implantados nas décadas de 70 e 80 do século passado, constituem-se em clara utopia no atual quadro de nossa cidade, onde o déficit habitacional cresce a cada ano em progressão geométrica e fica quase impossível reduzi-lo, mantido o modelo de distribuição da renda nacional e de aplicação de recursos, mesmo com toda a festa em torno do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, anunciado com pompo pelo Governo Federal.

Diante de todo esse panorama, o que se tem? Uma cidade absolutamente estrangulada pela escassez de terrenos urbanos, de glebas capazes de receber empreendimentos habitacionais de interesse social, com dificuldades ainda para receber empreendimentos imobiliários voltados para as classes empresariais, em síntese, geradoras de emprego e renda,

fomentadoras da sustentabilidade econômica e parceiras da inclusão social, tão propalada e pouco assimilada.

Portanto, expandir-se horizontalmente é coisa do passado para a cidade de Salvador, razão pela qual podemos afirmar ser a verticalização um processo inevitável. Por outro lado, o que determina a decisão de se adotar ou não essa verticalização, ou mesmo definir critérios e a cota ou altura que as edificações podem atingir em cada parte da cidade, é a harmonia e o equilíbrio entre essa ocupação vertical e o seu contraponto horizontal, ou seja, que os aspectos de ventilação/aeração, ensolejamento, sombreamento, afastamentos, recuos, geração de tráfego, possíveis conflitos, equilíbrio ambiental, entre outros parâmetros urbanísticos, sejam devidamente considerados e coeficientes aplicados para que se consiga a harmonia desejada – eis a razão e a importância do planejamento.

Se esses requisitos forem devidamente atendidos, não há razão para criar ou forjar impedimentos a essa verticalização, impossível de ser evitada ante a pressão avassaladora, não apenas do capital imobiliário, mas, de modo bastante visível, das muitas demandas reprimidas, tanto no foco habitacional, quanto nos itens de comércio e serviços, resultantes de todo o conjunto da natural e previsível expansão urbana da Capital.

Essa verticalização, se devidamente monitorada e bem distribuída no tecido urbano, contando com uma ampla revisão e readequação da malha viária que lhe dá suporte e funcionalidade, por certo não trará conflitos nem impactos negativos. Importante, pois, é corrigir erros históricos e rever todas as condicionantes desse suporte, antes que venhamos a assistir ao colapso anunciado.

Salvador necessita urgente de um sem-número de planos estratégicos e projetos de requalificação urbana que foquem nos aspectos ambientais, funcionais e paisagísticos das principais áreas de convivência, articulação, integração e fluidez das várias partes da cidade, sobretudo nas áreas de maior concentração de funções e atividades.

Trechos da cidade que, nessa ótica, estão a necessitar de urgentes medidas de controle e definição

de processos de intervenção ou mesmo de planos estratégicos de requalificação urbana (Master Plans), como a Orla Atlântica, toda a borda que contorna a Península de Itapagipe e o Subúrbio Ferroviário, constituem-se em grandes cenários para uma sustentabilidade buscada.

Nesse contexto, uma prática que vem sendo observada em Salvador merece urgente reflexão pela sociedade, sobretudo num momento em que essa mesma sociedade se organiza e toma assento nas mais diversas formas de participação, a exemplo das Conferências das Cidades em todos os seus âmbitos (nacional, estadual e municipal), dos Conselhos Temáticos – Conselho das Cidades, Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Saúde, Conselho de Educação, entre outros.

Essa prática aqui alertada é justamente a que se aplica às medidas adotadas por determinadas Instituições, com a terceirização de profissionais, em muitos casos despreparados ou que se revestem de “galões” do “notório saber”, apenas para “mostrar serviço”. Daí surgem pareceres técnicos que “agradam” apenas aos próprios contratantes, e cujos autores sequer têm o devido cuidado de efetivamente escutar as bases realmente interessadas – em todos os segmentos ou grupos, sejam estes quais forem, ou ainda aprofundar os princípios transversais de compatibilização dos elementos dos projetos apreciados com os fatores de desenvolvimento, mas de um desenvolvimento inclusivo, ou que realmente atenda às necessidades de toda a população, gerando-lhe oportunidades de trabalho e renda, sobretudo.

A adoção de alguns instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, sugeridos pelo Estatuto da Cidade, a exemplo da outorga onerosa, do direito de preempção, do imposto progressivo, entre outros, já municia o poder público para se resguardar e até evitar os possíveis danos que novos empreendimentos, que também trazem emprego e renda, venham a causar à sociedade ou à cidade.

Para tanto, basta apenas aplicar, sem distorções ou preconceitos, os parâmetros urbanísticos que permitem monitorar o equilíbrio e a harmonia urbana, como os preconizados pelo Estatuto da

Cidade e acrescentados ou ajustados pelo novo PDDU de Salvador. Por outro lado, a simples adoção da Lei de contrapartida ou até mesmo acordo de contrapartida, apenas, entre o empreendedor e a Prefeitura, já pode equilibrar e minimizar ou mesmo anular os impactos urbanísticos negativos nas áreas de implantação de novos empreendimentos da cidade.

Exemplos disso são as intervenções viárias implantadas pelo “Supermercado Extra” na Av. Vasco da Gama e na Paralela e, ainda mais recente, o complexo viário implantado nas áreas de entorno do “Salvador Shopping”, pelos responsáveis pelo empreendimento e que, para a maioria da população, se não resolveu por completo os muitos conflitos existentes na área, ao menos os atenuou. Vale reforçar que muitos empreendimentos da atualidade, ao compreenderem a necessidade de preservar e revitalizar o meio ambiente do seu entorno, revestem-se desses cuidados, tornando-se assim responsáveis por impactos muito mais positivos para esses meios ao protegê-los da ação predatória de uma ocupação muitas vezes irregular, informal e desprovida de infraestrutura ou serviços. Há, contudo, a necessidade de um controle e monitoramento da situação, amparados por lícitos e explícitos critérios técnicos; por isso não se exclui o natural gerenciamento do poder público sobre essas questões, desde que desprovido de ingerências e preconceitos.

5. O Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – Mitos e Incompreensões

Antes de tudo é preciso lembrar que, pelo que se sabe, o novo PDDU de Salvador – versão 2007 – constitui-se de um conjunto de revisões e ajustes apontados pela própria população e introduzidos no seu formato original, aprovado em 2004, exatamente para fazer jus aos muitos pleitos formulados durante as Audiências Públicas realizadas ainda em 2004, somadas às de 2006 e 2007. Realmente, o Plano Diretor de 2004, que se encontrava até então

em vigor, cometeu muitos e graves pecados e o maior deles se deve ao fato de ter levado tanto tempo para concluir a sua elaboração (em torno de 8 anos), portanto, acumulando diversos tipos de defasagens e sem que para isso houvesse contado com uma real e consistente participação de todos os atores sociais e dos diversos grupos de interesse da cidade.

O que não se pode, porém, é mitificar esse erro e essa participação e deixar de considerar um novo processo de adequação do formato do PDDU anterior às exigências e aos novos paradigmas urbanísticos do Estatuto da Cidade, e muito menos deixar de compreender que esses ajustes introduzidos tentam espelhar as demandas sociais e empresariais, sem mistérios e sem falsos pudores, pois buscam a sustentabilidade do desenvolvimento urbano, desejado e pretendido por todos, indistintamente.

O resultado disso só o tempo dirá, mas o previsível é a potencialização da geração de receitas, apontada pelo próprio Estatuto da Cidade, e a cidade de Salvador precisa disso, sem disfarces ou distorções. Por outro lado, é preciso que se entenda que muito mais importante que o Plano Diretor, enquanto instrumento político e técnico de gestão, é o processo contínuo e monitorado de planejamento.

A dinâmica urbana necessita de um monitoramento constante e vigoroso. Claro que essa atitude pressupõe o total engajamento e a participação de todos os segmentos da sociedade civil organizada, ou melhor, de todos os atores sociais, e a estes também se somam todos os outros segmentos que integram a cidade, como os representados pelos gestores públicos, empresários, sindicatos de empresários, entidades acadêmicas e de pesquisas, Conselhos Profissionais, além de pessoas das mais destacadas às mais simples da sociedade local etc.

Mitificar que essa participação popular envolve apenas os movimentos sociais é ir contra as próprias tendências atuais, em curso em todo o país, no advento das Conferências Nacional, Estaduais e Municipais das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades – onde todos esses segmentos tomam assento – com suas muitas Resoluções que avançam no processo de construção da Política

Nacional de Desenvolvimento Urbano, com justiça social e gestão democrática.

Acontece que em Salvador essa tão decantada participação popular também pode estar se desenhando como mais um mito que tentamos retratar nessa abordagem, se, para tanto, não se adotarem medidas e práticas urgentes e transparentes de informação, educação, conscientização, capacitação de toda a sociedade para o conceito e prática do planejamento da cidade. Falar-se de planejamento participativo sem preparar consistentemente e devidamente esses atores sociais para uma efetiva participação, é pura falácia ou engodo. Por outro lado, achar que a participação popular define-se apenas como “listas de presença” em Audiências Públicas é também uma grande ilusão. O Brasil assiste hoje a um verdadeiro “boom” de Planos Diretores, pós-Estatuto da Cidade, que ratifica a obrigatoriedade constitucional (Constituição de 1988) para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Esse mesmo Estatuto define a necessidade e o requisito do processo participativo e estabelece o horizonte de 10 anos para cada revisão, prazo de certa forma relativo, pois depende muito da realidade de cada município.

Contudo, há que se formular e adotar, na prática, novos modelos educativos dessa participação, tanto para o ato da elaboração do Plano, quanto para sua implementação, e ainda mais no âmbito da formação de consciência e aprendizado dos conceitos e métodos do planejamento, nas bases de formação de nossas crianças, desde o ensino fundamental, para que venhamos a colher novos e bons frutos no futuro.

Insistimos em acreditar no processo participativo real, articulado e vivo para esse futuro que ainda podemos construir. Por enquanto, é preciso desmitificar esse processo, ao adotarmos métodos reais e exequíveis de consultas às bases sociais interessadas, desde que devidamente preparadas, sem deixar, contudo, de disseminar a nova compreensão do planejamento, costurando, por exemplo, as preocupações ambientais com a saúde, com a educação, com a segurança, com a igualdade de etnias, com os direitos da mulher, da criança e do

adolescente; dos idosos, dos portadores de dificuldades de locomoção, entre outros. Se o poder público partir para a adoção dessas medidas, e, de modo abrangente, promover ações de desdobramentos conceituais e práticos na implementação do PDDU, recém-aprovado na Câmara Municipal, ele se tornará tão ou mais participativo em sua verdadeira função e papel, e esse novo momento se reverterá de uma maior e mais significativa importância.

Basta isso, e isso é também infinitamente mais importante do que a celeuma criada em torno do seu julgamento em regime de urgência — diga-se de passagem para fazer cumprir prazo estabelecido pelo próprio Estatuto da Cidade. Seria preciso capacitar antes toda a sociedade com os verdadeiros significados, objetivos, circunstâncias, peculiaridades e metas que envolvem um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, em toda a sua plenitude, para que esta efetivamente pudesse decidir ou sacramentar sua legitimidade e presumível eficiência ou não. O que acompanhamos recentemente pela imprensa foi a formação de uma celeuma ou reação polêmica e discutível, prendendo-se muito mais no tema da urgência, ou não, dessa apreciação e aprovação do PDDU, deixando de lado o mérito maior da sua aplicabilidade.

Vale lembrar que o prazo definido pelo Estatuto da Cidade em 2001, para que os municípios com mais de 20 mil habitantes promovessem a elaboração ou revisão dos seus Planos Diretores, era de 5 anos e, dessa forma, expirou em outubro de 2006. O Conselho Nacional das Cidades, em suas Resoluções, alertou a todo o país para esse prazo, mas, compreendendo as muitas dificuldades enfrentadas por grande parte dos municípios brasileiros, considerou esse prazo até dezembro de 2007, desde que os municípios cumprissem as exigências do Estatuto da Cidade ou que se promovesse a negociação através de Termo de Ajuste de Conduta — TAC, com o Ministério Público Local. Embora todas essas circunstâncias se apliquem aos casos dos municípios que ainda não possuíam seu Plano Diretor em 2001, o que não era o caso de Salvador, mas traziam o agravante da necessidade de adequação dos Planos existentes aos novos paradigmas do Estatuto da Ci-

dade. E é isso que, no nosso entendimento, justificou as ações de ajustes introduzidas pelo Poder Municipal no PDDU de 2004 e as Sessões Públicas de apreciação e discussão do conteúdo do PDDU, promovidas acertadamente pela Câmara Municipal, mas não justifica a polêmica luta travada pela dilatação do prazo de análise e julgamento, solicitada por alguns Vereadores.

Finalmente, vale reforçar a argumentação anteriormente formulada, de que muito mais importante do que o PDDU para a cidade, é a prática saudável de um planejamento/monitoramento constante ou contínuo, em que a sociedade, em todos os seus segmentos ou grupos de interesse, seja devidamente e indistintamente informada, capacitada, conscientizada e escutada. Para tanto, é necessário que se instale, de modo democrático, vigoroso e vigilante, o CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE SALVADOR, nos moldes do Conselho Nacional das Cidades, proposto pelo PDDU e ratificado pela 3ª Conferência Municipal de Salvador. Que este Conselho seja deliberativo e consultivo, assim está proposto no PDDU, pelo que se tem conhecimento, e corroborado com as propostas e sugestões formuladas por quase todos os segmentos da sociedade na 3ª Conferência Municipal de Salvador, realizada nos dias 09, 10 e 11 de agosto de 2007, da qual tivemos a oportunidade de participar.

É preciso salientar que esse Conselho Municipal da Cidade de Salvador teve a sua configuração e composição também aprovadas nessa 3ª Conferência Municipal de Salvador e está inserido no conteúdo do PDDU 2007, para que se instale e venha a exercer o papel de fiscalizador sobre todas as circunstâncias que envolvem os muitos empreendimentos e as muitas intervenções que se venham a fazer na cidade e que, em seu bojo, permeiam a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, isso é que, em tese, é muito mais importante. Portanto, urge que se evite alimentar os antigos mitos e o surgimento de novos e se desfaçam as polêmicas em torno do que representa o desejado e difícil desenvolvimento sustentável para Salvador, uma cidade de boa arrecadação e poucos recursos ou baixas receitas líquidas; rica de cultura, história e energia do seu povo, mas

pobre de qualidade de vida e não menos pobre de padrão de urbanidade. É também preciso que se evite exacerbar e mitificar essa nova versão do PDDU, como estão fazendo, senão vamos assistir a uma longa e inconseqüente briga por um instrumento que, por si só, não será capaz de resolver todos os problemas nem eliminar todas as mazelas, pois não é nenhuma “varinha mágica”, como pensam alguns. Além disso, não exclui a participação e a necessidade de tantos outros instrumentos, também ricos de conteúdo, democráticos, oportunos, ágeis e exeqüíveis.

Cercada ou municuada desses novos instrumentos, porém respaldada por um planejamento dinâmico e contínuo, a Administração Municipal e a sociedade soteropolitana poderão interferir melhor na vida da cidade e viver tempos novos em que muitas mazelas venham a ser evitadas ou solucionadas e os mitos derrubados em seus nascedouros.

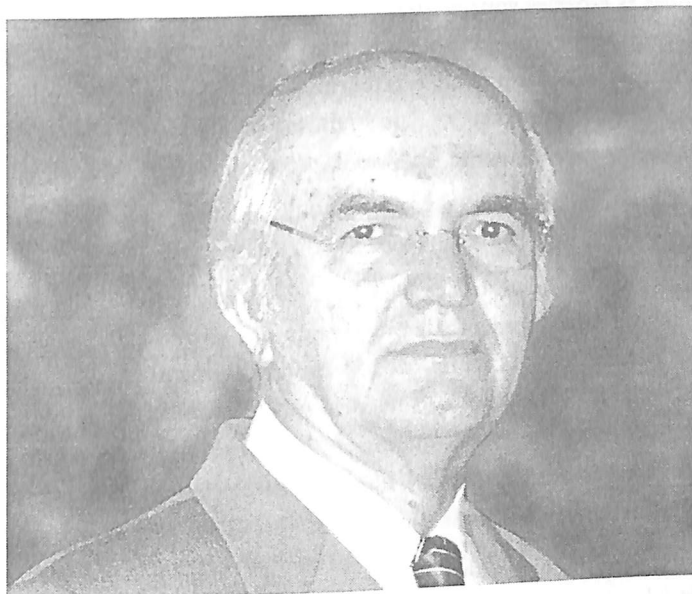
O Direito Ambiental e o Licenciamento

José Raimundo Ferreira¹

Resumo

O Direito Ambiental é um conjunto de normas jurídicas que têm por função a preservação de todas as espécies vivas existentes no planeta. Trata-se de um desmembramento do Direito Administrativo, que vem evoluindo e cobrando importância crescente, em face dos evidentes abusos predatórios causados pelo aumento da população e do avanço tecnológico. Este direito fundamenta-se em princípios que têm por finalidade básica a proteção da vida, num saudável meio ambiente de preservação dos recursos da natureza e de promoção do desenvolvimento sustentável que trabalha, essencialmente, com os seguintes itens: I – Controle da Poluição; II – Preservação dos Recursos Naturais; III – Restauração dos Elementos Naturais Destruidos. No Brasil, com o advento da Lei n.º 6.938, de 1981, que instituiu no país a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, inspirada na lei norte-americana (*The United States National Environmental Policy Act – NEPA*), de 1970, foi introduzido o princípio da Prevenção (*principle of prevention*); e do Poluidor Pagador, (*polluter pays principle*), utilizados na formulação do licenciamento ambiental. Naquele período, já se fazia sentir grande pressão de organismos e movimentos nacionais e internacionais de proteção ao meio ambiente, culminando com a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972 e vinte anos mais tarde, com a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência RIO/ECO-92. A partir desses importantes eventos, foi-se experimentando um amadurecimento das discussões sobre a necessária proteção ao meio ambiente.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Normas jurídicas. Recursos Naturais.



Abstract

The Environmental Law is a system of juridical rules used to preserve all living species on earth. It is the separation from (part of) the administrative law, which is developing and changing it's increasingly importance, facing the evident predatory abuses caused by the raise of the population and technological advance. This law is based on principles which have the basic purpose on protecting lives in a healthy environment with natural resources preservation and the promotion of the sustainable development which works, especially, the following items: I – Pollution Control; II – Natural Resources Preservation; III – Restoration of Destroyed Natural Elements. With the arrival of Law n.º 6.938, from 1981, which established the National Environment Policy, called PNMA in Brazil, (inspired in the north American law), on The United States National Environmental Policy Act – NEPA, of 1970, was introduced the principle of Prevention and Paying Polluter in the country, used in the prescription of the environmental licence. During this period, great pressure occurred from organisms, national and international motions for the protection of the environment, culminated with the Stockholm Conference, in 1972 and twenty years later, the accomplishment of the ECO-92, in the city of Rio de Janeiro, in which was experienced the maturity of the indispensable discussion of the environmental protection.

Keywords: Enviromental Law. Sistem of juridical rules. Natural Resources.

¹ Economista, advogado, pós-graduado em Direito Tributário pela UFPA e pós-graduando em Direito Ambiental pela PUC/SP, assessor da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM.

1. Introdução e Conceitos Fundamentais

O Direito Ambiental é um conjunto de normas jurídicas que têm por função a preservação de todas as espécies vivas existentes no planeta. Trata-se de um desmembramento do Direito Administrativo, que vem evoluindo e cobrando importância crescente, em face dos evidentes abusos predatórios causados pelo aumento da população e do avanço tecnológico.

Este direito fundamenta-se em princípios que têm por finalidade básica a proteção da vida, num saudável meio ambiente de preservação dos recursos da natureza e de promoção do desenvolvimento sustentável que trabalha, essencialmente, com os seguintes itens: I – Controle da Poluição; II – Preservação dos Recursos Naturais; III – Restauração dos Elementos Naturais Destruídos.

No Brasil, com o advento da Lei n. 6.938, de 1981, que instituiu no país a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, inspirada na lei norte-americana (*The United States National Environmental Policy Act – NEPA*), de 1970, foi introduzido o princípio da Prevenção (*principle of prevention*) e do Poluidor Pagador, (*polluter pays principle*), utilizados na formulação do **licenciamento ambiental**. Naquele período, já se fazia sentir grande pressão de organismos e movimentos nacionais e internacionais de proteção ao meio ambiente, culminando com a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972 e, vinte anos mais tarde, com a realização, no Rio de Janeiro da Conferência RIO/ECO-92. A partir desses importantes eventos, foi-se experimentando um amadurecimento das discussões sobre a necessária proteção ao meio ambiente.

Dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituídos por aquela lei, podemos afirmar que o licenciamento ambiental é um dos mais importantes, visto que a referida lei condiciona a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, à obtenção de prévio licenciamento ambiental junto ao órgão competente.

No Estado da Bahia, o licenciamento ambiental vem sendo feito pelo Centro de Recursos Ambientais – CRA, entretanto, a Prefeitura do Salvador, após a implantação da SMA – Superintendência de Meio Ambiente na atual gestão, vem elaborando determinados licenciamentos através da GELAM – Gerência de Licenciamento Municipal, vinculada àquele órgão.

2. O Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental, objeto desta breve apreciação, vem a ser um procedimento colocado à disposição dos interessados, por meio do qual o Poder Público, mediante controles prévios – licenças – verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades efetiva ou parcialmente causadoras de significativo impacto ambiental, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção de recursos naturais.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, estabeleceu a obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental para todas as atividades potencialmente causadoras de significativa degradação. A Lei n. 6.938 de 1981, por exemplo, instituiu a avaliação de impactos ambientais, essencial ao licenciamento de qualquer atividade que possa causar interferências no meio ambiente.

No plano federal, o licenciamento ambiental, que se constituiu num dos marcos na proteção e defesa do meio ambiente no Brasil, passou a ser propriamente exigido a partir da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu no *caput* do art. 10, o seguinte:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação, e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA [...].

Esta importantíssima lei de 1981, posteriormente, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, cujo Art. 225, ao fixar os princípios gerais do meio ambiente, acolheu os dois princípios antes aludidos, conferindo-lhes a seguinte redação:

Princípio da Prevenção (*principle of prevention*): § 1º - "IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade."

Princípio do Poluidor Pagador (*polluter pays principle*): "§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."

2.1. A legislação do licenciamento no âmbito municipal

No licenciamento, são examinadas as regras e limites de uso já constantes da lei, não inovando nem criando regra material, pois o procedimento licenciatório é de índole processual, devendo a autoridade ambiental buscar a limitação material no sistema jurídico-ambiental, especialmente nas leis que regulamentam a nossa Constituição, sendo elas:

- **Decreto Federal n. 99.274/90** - Tipos de licenças: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO)
- **Art. 2º da Resolução CONAMA 237/97** - Tipos de empreendimentos
- **Art. 10 da Lei Federal n. 6.938/81** - Tipos de atividades

Em caso de significativo impacto ambiental, deverá a autoridade administrativa exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o conseqüente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), consagrados na Constituição Federal, nos termos do art. 225, §1º, inciso IV.

Farias (2007) adverte que: "De qualquer forma, para o Município poder fazer licenciamento ambiental é importante que haja uma legislação municipal que autorize, já que as limitações do direito de propriedade só podem ser criadas por lei..." (grifado).

Mediante licença ambiental alcançada com o procedimento previsto na lei local, o órgão

ambiental competente estabelece as condições, restrições, exigências e medidas de controle do meio ambiente, as quais deverão ser obedecidas pelo interessado nas diversas fases de implantação e funcionamento do empreendimento. Tal observância é de extrema importância, caso contrário, pode ensejar a cassação da referida licença.

Em caráter especial, o parágrafo único do art. 8º da Resolução n. 237/97 do CONAMA prevê que:

As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade." (grifamos).

Com relação às atividades potencial ou efetivamente poluidoras de menor porte ou de menor potencial ofensivo, o órgão ambiental competente poderá estabelecer, num procedimento simplificado, as mesmas atividades independentemente da fase em que se encontrarem, tendo em vista o §1º do art. 12, daquela Resolução.

Cumprе ressaltar, que cabe ao empreendedor arcar com todos os custos associados aos serviços de análise e licenciamento ambiental, incluídos os custos com o Estudo de Impacto Ambiental. Portanto, cada serviço de emissão de licença, vistorias, avaliação, entre outros realizados pelo órgão licenciador, terá uma taxa incidente de acordo com a tabela presente no Anexo VII da Lei nº 6.938/81, acrescida pela Lei nº 9.960/2000.

2.2. Competência legislativa em matéria ambiental

O estudo da competência legislativa merece destaque, pois diz respeito ao poder de legislar sobre o meio ambiente, estando intimamente relacionado com o licenciamento ambiental. A Constituição Federal dispõe sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

O Município se tornou parte da organização

política do país na condição de ente federativo, passando a ter autonomia administrativa e política, conforme determina o caput do art. 18 da Constituição Federal.

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (grifado)

Além disso, a Constituição Federal de 1988 atribuiu competência expressa ao Município para editar leis e para agir no interesse local, conforme depreende-se dos incisos I, II, VIII e IX do art. 30 da Constituição, os quais dispõem que é de competência municipal legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, adequando o ordenamento territorial, mediante o planejamento e a ocupação do solo urbano e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação estadual e federal.

Já o inciso VI do art. 6º da Lei n. 6.938/81 elencou o Município como membro do SISNAMA, atribuindo a este, expressamente, capacidade para agir em relação ao controle e fiscalização de atividades que possam provocar degradação ambiental nas suas respectivas jurisdições.

2.3. Controles do licenciamento – fiscalização

O exercício de controles prévios pelo licenciamento ambiental, contudo, não dispensa os Poderes Públicos do exercício de controles sucessivos posteriores. Aliás, recomenda-os, posto que a Administração não pode contentar tão-somente com análises prévias ao exercício da atividade, devendo proceder a verificações periódicas, examinando se essas atividades estão sendo desenvolvidas de acordo com os critérios técnicos e legais atendidos no procedimento licenciatório.

Surgem aqui institutos na defesa do meio ambiente e controle da poluição, tão importantes quanto o licenciamento ambiental: a **fiscalização**, que deve ser responsável pela imposição de penali-

dades das mais diversas ordens em casos de inobservância das normas legais e dos critérios fixados no licenciamento; e o **monitoramento**, que figura por vezes relegado a um plano inferior, mas de fundamental importância na verificação do fenômeno resultante do impacto ambiental, resultando até na possibilidade de revisão de certos procedimentos técnicos em caso de erro de avaliação anterior. (Inc. IV, do art. 9º, da Lei n. 6.938/81 e Inc. IV, do art. 6º, e inc. VII, do art. 9º, da Resolução CONAMA n. 001/86).

2.4. Zoneamento ambiental – Estatuto da Cidade

Em consonância com a Carta de 1988, diversas normas vêm prevendo a atuação dos Municípios na gestão ambiental, a exemplo do Estatuto da Cidade (Lei Federal de 10 de julho de 2001). O artigo 4º, inciso VI, deste diploma legal, dispôs que o EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e seu Respectivo Relatório, valiosa arma usada na tutela preventiva do meio ambiente, é um dos instrumentos da política urbana.

Há no Estatuto (Lei n. 10.257/01) dois instrumentos de caráter nitidamente ambiental, como condição para a outorga das licenças urbanísticas pelo município a determinados empreendimentos, são eles:

- O *Zoneamento Ambiental Municipal* (art. 4º, inciso III, alínea c);
- O *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança* (art. 36).

Percebe-se, então, que esta lei trouxe inovações importantes no âmbito da política urbana, regulamentando os *instrumentos constitucionais* e introduzindo outros novos.

Milaré (2007) define os instrumentos legais de gestão ambiental *aplicáveis aos municípios* em duas categorias:

- *Plano Diretor*
- *Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA.*

2.5. Atividades sujeitas ao licenciamento ambiental

Para a realização do licenciamento ambiental municipal algumas atividades são consideradas:

- I. Extração de vegetais e extração de tratamentos de minerais;
2. Indústrias agrícolas, pecuária, agroindustriais, de caça e pesca comercial;
3. Toda e qualquer atividade ou sistema de coleta, transporte, armazenamento, tratamento e/ou disposição final de resíduos (sólidos, líquidos ou gasosos);
4. Instalação e/ou construção de barragens, portos e aeroportos, instalação de geração de energia, vias de transporte, exploração de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos;
5. Hospitais e casas de saúde, laboratórios radiológicos, laboratórios de análises clínicas e estabelecimento de assistência médica e hospitalar;
6. Atividades que utilizem combustíveis sólidos, líquidos ou gasosos;
7. Atividades que utilizem incineradores ou outro dispositivo para queima de lixo ou resíduos (sólidos, líquidos ou gasosos);
8. Atividades que impliquem na descaracterização paisagística e/ou das belezas naturais, de monumentos arqueológicos, geológicos e históricos, de contexto paisagístico/histórico ou artístico/cultural;
9. Atividades que impliquem na alteração de ecossistemas aquáticos;
10. Todo e qualquer loteamento de imóveis;
- II. Atividades que impliquem no uso, manuseio, estocagem e comercialização de defensivos e fertilizantes;
12. Outras atividades que venham a ser consideradas pelo órgão com potencial de impacto ambiental.

3. A Lei de Crimes Ambientais

Somente em fevereiro de 1988 adveio a Lei nº 9.605 (Lei de crimes ambientais) que estabeleceu as sanções penais e administrativas para os crimes ambientais. A partir daí, poluidores passaram a so-

frer severas e pesadas penas, tanto administrativas, civis quanto penais, que vão desde a interrupção das atividades, suspensão de direitos (tais como não participar de licitações, não receber incentivos fiscais, ou financiamentos oficiais, ou ainda, realizar trabalhos comunitários) e a prisão de todos que colaboraram para o delito, dirigentes ou não, acrescida de multa, independentemente do dever de reparar os danos.

3.1. Infrações administrativas – imposição de multas.

A legislação ambiental anterior já previa sanções administrativas que se tornaram mais rigorosas com a edição da nova lei. Então, no descumprimento de regras como, por exemplo, o licenciamento ambiental e a prática de poluição, há a possibilidade de aplicação de pesadas multas. Com relação às sanções civis, essas permaneceram na ocorrência de danos ambientais.

As condutas ilícitas (degradação e poluição) estão qualificadas no art. 70, Lei n. 9.065/98, a saber:

Art. 70. - Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

A nova lei de crimes e infrações ambientais (Lei n. 9.605/98) estipulou em seu art. 75 que a fixação das multas se daria por regulamento. Vejamos:

Art. 75. - O valor da multa de que trata este Capítulo será fixado no regulamento desta Lei e corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões).

A legislação ambiental centra-se na prevenção, devendo as normas punitivas acompanhar a tendência educacional, adotando-a na interpretação teleológica que se exige (art. 5º. LICC). Isso quer dizer que a aplicação da pena visa ao ajustamento e à reintegração do infrator ao meio, o que é tendência em todas as áreas relacionadas com as regras de natureza penal (ex.: Juizados Especiais Criminais – Lei n. 9.099/95). Assim também o é na área ambiental.

4. Suporte Econômico

Como forma de dar suporte econômico à atuação municipal na gestão do meio ambiente, a Lei Federal n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, em seu artigo 73, legitima a instituição de Fundos Municipais, a serem geridos pelo próprio Município, para onde devem ser carregados os valores dados em pagamento de multas por infrações ambientais. No dizer de Édis Milaré (2007), a constituição de tais Fundos: *“Deve estar atrelada ao Sistema Municipal de Meio Ambiente, dispondo a legislação sobre sua criação, destinação e administração, ficando afeta- do a uma função social específica”*.

4.1. Compensação ambiental

A compensação ambiental é instituída pela Lei Federal n. 9.985/2000 – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O parágrafo primeiro do art. 36 dessa lei determina que “nos casos de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental [...], o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação e que o montante dos recursos investidos de acordo com esse critério não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para o empreendimento.”

A compensação ambiental pode aparecer, ainda, nos chamados Termos de Ajuste de Conduta (TAC), firmados pelos órgãos públicos com competência ambiental, com interveniência do Ministério Público, nos termos do § 6º, do art. 5º, da Lei n. 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública, com redação dada pela Lei n. 8.078/90.

5. Ações Ambientais em Salvador

A atual gestão da Prefeitura do Salvador, ao instituir a Superintendência do Meio Ambiente - SMA e outras ações como: implantação do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM, planejamento estratégico da Limpeza Urbana do Município, obrigatoriedade de incineração dos resíduos infectantes (hospitalares); contrato de queima de gás do Aterro de Canabrava do Protocolo

de Kyoto (do qual tive o prazer de participar), equacionamento das Barracas de Praia; realização da revisão do PDDU dentre outras, resgatam uma profunda dívida com o Município, historicamente penalizado com a extinção da Secretaria de Meio Ambiente, em fevereiro de 1997, pela Lei n. 5.245/97, efetuada pela gestão anterior, e que relegou a cidade do Salvador aos patamares de elevada degradação ambiental.

Merece destaque a recente criação da Comissão Especial Ambiental, pela Prefeitura do Salvador, através Decreto n. 17.966/07, de composição interinstitucional, envolvendo representantes de entidades públicas e privadas, para rediscutir as leis e apresentar sugestões para atualização e adequação da legislação municipal às diretrizes uniformizadoras nacionais que implantaram, no país, a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA - Lei n. 6.938/81, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e apresentar proposta para adequação do Licenciamento Ambiental Municipal às novas normas gerais, nacionais, impostas pela legislação federal aos municípios, para regularização do procedimento de licenciamento de atividades de impacto local.

6. Considerações Finais

O processo de desenvolvimento urbano, desordenado, a que se submeteram as cidades brasileiras nas últimas décadas, concomitantemente com a falta de um planejamento adequado, vem acarretando sérios problemas de degradação ambiental com implicações na qualidade de vida das populações, em relação aos aspectos ecológicos, sanitários, socioeconômicos, culturais e de saúde pública.

Passadas mais de duas décadas da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente, é notório que ainda ocorrem inúmeras ações degradadoras da qualidade ambiental por todo o país. Portanto, devem-se fortalecer as frágeis estruturas de controle que têm permitido a ocorrência de ações lesivas ao meio ambiente.

As demandas por novas posturas e instrumentos de defesa do meio ambiente evoluem constantemente, na medida da conscientização e organização

da sociedade, de sorte que a legislação ambiental também precisa ser dinâmica e os operadores do Direito atentos às constantes mudanças.

Como exemplo, vale citar o paradoxismo que deve ser evitado, no que diz respeito à concessão das licenças (concede-se a licença urbanística e nega-se a ambiental, ou vice-versa). Deve haver uma compatibilização entre a licença ambiental e a licença urbanística, independentemente do licenciamento ambiental tramitar junto ao ente federativo municipal ou não, já que os dois tipos de licenças têm o mesmo objetivo de resguardar a qualidade de vida da coletividade.

Não se pode admitir que os responsáveis pelas atividades sujeitas ao licenciamento ambiental se tornem reféns da burocracia e da lentidão estatal, de maneira que os prazos para análise do requerimento de licença ambiental devem ser limitados. Inclusive, a burocracia e a lentidão são exatamente a principal crítica feita ao licenciamento ambiental pela iniciativa privada.

É fato que muito ainda precisa ser feito. Entretanto, não se trata apenas de dispositivos político-administrativos isolados, como vem ocorrendo, mas uma ação integrada. Chegou-se ao momento da necessidade de desenvolver um projeto para a implantação de um sistema integral, de base legal, que lhe garanta legitimidade e assegure mecanismos gerenciais que se adequem ao tratamento correto da questão ambiental – no que se refere ao Município, e ao tratamento do meio ambiente como patrimônio da coletividade.

Portanto, as ações já efetuadas podem ser aproveitadas como base para a implantação do Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA, de Salvador, dentro dos mesmos padrões do Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNAMA, a fim de integrar as ações e atividades ambientais desenvolvidas pelos diversos órgãos e entidades do município, entre si, com os órgãos federais e estaduais, quando necessário, como forma de preparar a cidade para os grandes empreendimentos que estão buscando a cidade de Salvador para se instalarem.

E isso deve ser feito de tal forma que habilite o

município não só para conceder o licenciamento ambiental, mas, também, a efetivar, no seu exercício regular do poder de polícia, a fiscalização dos empreendimentos ou atividades que causem ou possam causar degradação ambiental em seu território.

Apesar dessas ações que vêm sendo praticadas pelo poder público, a preservação do meio ambiente sedimenta-se mais na educação do que na punição, fato comprovado pelo exame da maioria das conquistas nessa área: a opinião pública fez mais pelo meio ambiente do que qualquer lei já editada. As “empresas limpas” vendem mais que as similares que não possuem ISO 14.000; os vegetais sem agrotóxicos ocupam espaço crescente nas prateleiras de supermercados; o material reciclado não sofre nenhum preconceito dos consumidores, pois os mesmos sabem que além de economizar os recursos naturais estão gerando emprego à população de baixa renda, etc. E vale ressaltar que esse progresso não foi alcançado por nenhuma lei até o presente momento.

Diante dessa constatação, deve o Poder Público Municipal aproveitar a oportunidade para elaborar a nova legislação ambiental municipal, que regulamentará o Título IV, da Lei n. 7.400/2008 que aprovou o PDDU da Cidade do Salvador, compatibilizando-a com a legislação uniformizadora nacional introduzida pela Constituição Federal de 1988, e implantar o Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA, para então exercer o seu poder de polícia de monitoramento, fiscalização e aplicação de multas por degradação ambiental, se for o caso.

Por fim, aplicar um dos mais importantes instrumentos da Política Pública de Meio Ambiente – a promoção da educação ambiental – em todos os níveis de ensino da rede municipal e a conscientização pública para preservação e conservação do meio ambiente.

- Se não mudar, não vai melhorar.

Referências

- AFFONSO, Paulo. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BESSA, Paulo Antunes. **Direito ambiental**. São Paulo: Lumens Júris, 2007.
- CARVALHO, Carlos Gomes. **O meio ambiente nos tribunais**. São Paulo: Método, 2003.
- COUTINHO, Renato. **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- FINK, Daniel. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- FIORILLO, Carlos Antonio. **Direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FREITAS, Nelson. **Responsabilidade do estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MORAES, Luis Carlos. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2004.
- TRENNEPOHL, Curt. **Infrações contra o meio ambiente**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- WERNECK, Mário. **Direito ambiental visto por nós advogados**. Belo Horizonte: Livraria Del Rei, 2005.
- YOSHIDA, Consuelo. **Tutela dos interesses coletivos**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2006.

Proximidade Territorial e Distância Social: reflexões sobre o 'efeito do lugar' a partir de um enclave urbano¹

Luiz César de Queiroz Ribeiro²

Resumo

Em outros trabalhos, temos argumentado que a ordem socioespacial das nossas cidades, particularmente a do Rio de Janeiro, caracteriza-se pela proximidade territorial dos grupos e classes, ocupando posições antagônicas do espaço social; mas, ao mesmo tempo, caracteriza-se também por fortes distâncias sociais, separando de maneira hierárquica as relações entre elas. Tal modelo decorreria da dinâmica social típica de uma sociedade na qual a modernização é incompleta, cujo resultado é a combinação de princípios de estruturação próprios de uma sociedade de classes com um regime de desigualdades semelhantes ao de uma estamental. Pretendemos voltar a discutir esta hipótese a partir dos resultados do trabalho de campo realizado em um conjunto habitacional popular, localizado em um micro-território conhecido como Jardim de Alah, canal que marca a fronteira dos dois bairros que ocupam a posição mais elevada da hierarquia socioespacial do Rio de Janeiro, Ipanema e Leblon. Gostaríamos de explorar neste trabalho o paradoxo de que a população da Cruzada encontra-se inserida em uma dinâmica socioterritorial de causação circular da sua destituição social, em razão de vigência daquilo que Rubens Kaztman (2001) denominou de efeito de vizinhança e Pierre Bourdieu (1997) de efeito do lugar: por um lado, o fato de a concentração territorial de uma população homogeneamente despossuída, especialmente em matéria de cultura, de práticas culturais e das instituições de socialização, reproduz esta situação pelo seu isolamento social. O efeito do lugar ou o efeito vizinhança também atua em razão da proximidade territorial com outro majoritariamente ocupando as posições superiores da hierarquia socioespacial, proprietário de grandes dotações de capital social e simbólico, gerar dificuldades para a população de a Cruzada construir identidades coletivas correspondentes a sua posição no espaço social da cidade. Este segundo fato é facilitado pela sua formação histórica (social, e institucional) que a desconecta do mundo das favelas e, ainda, por estar inserida em uma área historicamente de pouco valor simbólico (e imobiliário), o que serve para borrar a visibilidade das fronteiras que marcam a sua posição social de enclave.

Palavras-chave: Distância social. Proximidade territorial. Espaço Social.



Abstract

In other papers we have discussed that the socio-spatial order of our cities, of Rio de Janeiro in particular, is characterized by the territorial proximity to groups and classes occupying antagonistic positions of the social space; but, at the same time, it is also characterized by strong social distances which, in a hierarchical way, separate the relationships between them. Such a model would stem from the social dynamics typical of a society in which modernization is incomplete, the result of which is the combination of structuring principles proper of a society of classes with a system of inequalities similar to the ones of a social stratum. We intend to discuss that hypothesis again from the results of the camp work carried out in a popular housing complex located in a micro-territory known as Jardim de Alah, canal that demarcates the border between the two neighborhoods that occupy the highest position in the socio-spatial hierarchy in Rio de Janeiro, Ipanema and Leblon. In this paper we would like to explore the paradox that the population of Cruzada is inserted in a socio-territorial dynamics of circular causation of its social destitution, in view of the effectiveness of what Rubens Katzman (2001) has denominated neighborhood effect and Pierre Bourdieu (1997), place effect: on one hand, the fact of the territorial concentration of a population homogeneously deprived, especially in the area of culture, of cultural practices and of the socialization institutions, reproduces that situation for its social isolation. Place effect or neighboring effect also act because the territorial proximity to another one occupying, in the vast majority, the upper positions of socio-spatial hierarchy and owning big allocations of social and symbolic capital generates difficulties for the population of Cruzada to build collective identities corresponding to its position in the social space of the city. That second fact is made easy by its historical background (social and institutional), which disconnects it from the world of slums and also for being inserted in an area of historically little symbolic value (and property value), which serves to stain the visibility of the borders that demarcate its embedding social position.

Keywords: Social distance. Territorial proximity. Social spatial.

¹ Este trabalho foi apresentado originalmente na XXVII Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS de 2003. Agradecemos a colaboração das sociólogas Gisele dos Reis Cruz e Juliana Eletze Carreira Maberla pela colaboração no desenvolvimento da pesquisa de campo que deu origem a este artigo.

² Professor-Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Coordenador do Observatório das Metrópoles/CNPq – Instituto do Milênio.

1. Introdução

Em nosso trabalho sobre a divisão social do espaço do Rio de Janeiro constatamos que o território da metrópole fluminense se organiza fortemente segundo o sistema de distâncias e oposições que insere os grupos sociais no espaço social. As classes superiores detentoras de altas doses dos capitais econômico, social e simbólico dominam as áreas da chamada “zona sul” e de parte da “zona norte” da cidade do Rio de Janeiro, opondo-se às classes populares fortemente presentes nos espaços populares da periferia metropolitana, os dois se opondo aos segmentos da clássica classe média que dominam os espaços suburbanos onde a configuração social é, no entanto, menos definida. Constatamos, assim, que o território metropolitano se caracteriza pela nítida projeção das linhas de divisão da sociedade fluminense, de tal forma que morar em um lado ou outro não é indiferente.

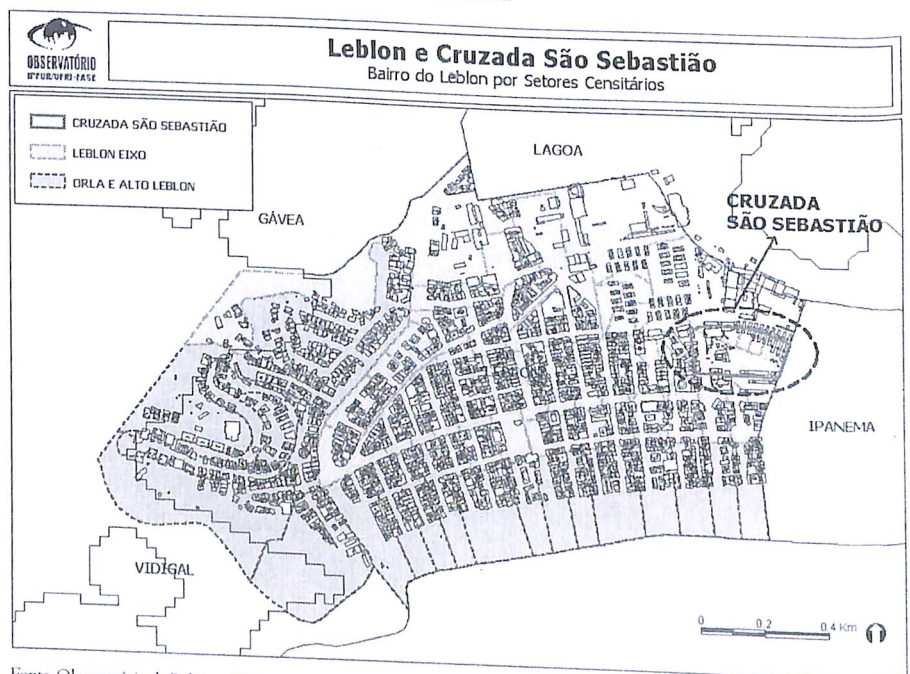
Observamos, porém, que, no Rio de Janeiro, como em outras cidades, a relação entre espaço urbano e espaço social não é de total homologia, prevalecendo defasagens entre a estrutura urbana e a realidade social, decorrentes das diferenças dos tempos históricos de mudanças entre a sociedade e a sua morfologia. Tal fato faz com que a divisão social da cidade nunca seja absoluta, prevalecendo, no interior dos espaços dominados pelas classes superiores, territórios populares gerando proximidades geográficas de grupos inseridos em posições opostas no espaço social. Esta é uma das características marcantes das metrópoles brasileiras, que no Rio de Janeiro ganha grande importância em virtude do fenômeno das favelas, espaços caracterizados por

uma estrutura social bastante diferente em relação à totalidade da cidade, na qual prevalecem os segmentos inferiores do proletariado de serviços.

Quais os efeitos na dinâmica social da proximidade territorial de segmentos sociais ocupando posições opostas na hierarquia do espaço social na cidade do Rio de Janeiro? Em que medida esta proximidade implica em trocas e sociabilidades que permitem superar as distâncias sociais e como tal gerar a oportunidade para os grupos inferiores de se apropriarem dos recursos acumulados no território em decorrência da concentração dos segmentos que detêm o poder econômico, social e simbólico? Ou, ao contrário, será que a situação de “co-habitação” redobra no território da cidade as relações de dominação que marcam a presença das classes proprietárias e populares no espaço social, fazendo com que, neste caso, os recursos acumulados no espaço urbano potencializem esta dominação?

Pretendemos refletir sobre esta questão a partir dos resultados de duas pesquisas de campo realizadas em um conjunto habitacional popular, localizado em um microterritório conhecido como Jardim de Alah.

Figura 01- O micro-território da Cruzada



Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal – IPPUR/FASE, 2002.

Trata-se da *Cruzada São Sebastião*, construído em 1955 pela Arquidiocese da cidade, quando Dom Helder Câmara era bispo auxiliar, com o objetivo de conceder moradia aos antigos moradores da favela da Praia do Pinto, localizada entre a praia do Leblon e a Lagoa Rodrigo de Freitas. Formada por dez blocos, com sete andares cada um, contendo 906 apartamentos de dois quartos, sala, cozinha e banheiro, outros de quarto e sala e algumas quitinetes, a *Cruzada* abriga hoje cerca de 5.000 pessoas, cujas características sócio-demográficas podem ser sintetizadas como: majoritariamente negra, jovem, de baixa renda e escolaridade, exercendo ocupações de serviços de baixa qualificação e com fortes índices de desocupação atingindo especialmente a população de 17 a 24 anos, que chega a 60%.

A *Cruzada* é o nome utilizado para designar este espaço residencial de camadas populares, implantado no bairro do Leblon, território que ocupa a posição mais elevada na hierarquia socioespacial do Rio de Janeiro, provido de serviços públicos regulares e cujo solo possui um alto valor imobiliário. Sua implantação conforma, porém, uma espécie de microterritório com características sociais e morfológicas que fortemente o distingue do resto do Leblon. É delimitado a oeste pelo Monte Líbano, tradicional clube de lazer das camadas superiores, separando o conjunto da Lagoa Rodrigo de Freitas através de um muro de 200 metros; ao norte pelo canal do Jardim de Alah; ao sul pela avenida Afrânio de Melo Franco. Este microterritório demarca uma posição social inferior na região do espaço social da cidade ocupada pelo Leblon, fato estreitamente relacionado com a sua formação histórica. Desde sua origem, o Leblon foi ocupado pelos segmentos das camadas médias, que buscaram refúgio na sua tranquilidade. O microterritório da *Cruzada* era caracterizado pela existência de um vasto areal que margeava o Canal do Jardim de Alah que ligava a Lagoa Rodrigo de Freitas ao mar. Em 1935, a Cia. Das Terras do Leblon loteou o terreno da Chácara do Céu onde morava boa parte dos proletários que trabalhava nas indústrias localizadas no bairro da Gávea. Esses moradores, desalojados, foram constituir a Favela da Praia do Pinto, situada entre a Lagoa Rodrigo

de Freitas e as ruas Adalberto Ferreira, Humberto de Campos e a Av. Afrânio de Melo Franco. Estima-se que em 1968, quando foi removida, depois de um misterioso incêndio, moravam na Favela do Pinto cerca de 15.000 pessoas. Outras favelas formaram-se nesse microterritório: Favela do Maneta, localizada na Av. Bartolomeu Mitre, em um terreno baldio localizado entre as ruas Dias Ferreira e Capitão Andrade, com cerca de 42 barracos em 1940, quando também foi destruída por um incêndio; Favela Getúlio Vargas na Av. Bartolomeu Mitre, entre as ruas Mário Ribeiro e Marques Canário, com 76 famílias em 1964, quando foi removida; Favela da Ilha dos Bragas, que ocupava a referida Ilha e a margem da Lagoa Rodrigo de Freitas, ao longo da Av. Borges de Medeiros, com 434 famílias; Favela da Pedra do Bahiano, entre o Conjunto da *Cruzada São Sebastião* e o Conjunto dos Jornalistas, com 55 famílias.

Não temos informações sobre a propriedade da terra onde surgiram essas favelas, já que a área que deu origem aos bairros de Ipanema e do Leblon pertencia às empresas Companhia Construtora Ipanema e a Companhia de Terras do Leblon.

De qualquer forma, o microterritório da *Cruzada* desde a sua origem concentrava uma população bastante heterogênea, formada pelas camadas médias, segmentos enriquecidos, proletários que prestavam serviços às indústrias instaladas na Gávea e sub-proletários que viviam da pesca e de biscates. Segundo depoimentos de um antigo morador, as relações entre eles sempre foram marcadas pela distância social e pela subordinação dos moradores das favelas. Nem o tradicional futebol de areia, já naquela época muito popular nas praias de Ipanema e do Leblon, suscitava a integração social entre esses dois segmentos de moradores.

Havia forte distância social resultante das diferenças das condições de vida e da prevalência de cultura hierárquica característica da sociedade brasileira. Ainda não havia surgido a "miscigenação" cultural que se inicia na segunda metade dos anos 60, provocada pela busca de relações com o mundo popular por parte de intelectuais pertencentes a segmentos das classes médias.

A formação histórica do microterritório da Cruzada explica a presença de dois importantes conjuntos de prédios que marcam sua diferença com o restante do bairro do Leblon: a *Selva de Pedra* e o *Conjunto dos Jornalistas*³. O primeiro é formado por 42 prédios com um total de 2.251 apartamentos, situado na área conformada pela Av. Afrânio de Melo Franco e pelas ruas Gilberto Cardoso, Adalberto Ferreira e Humberto de Campos. Esses prédios foram construídos de maneira planejada, em 42 lotes criados com a transferência da Favela do Pinto. Eles formam uma massa compacta, com elevada densidade – cerca de 1.182hab./ha – conformando um espaço residencial concebido nos padrões modernistas. A incorporação foi realizada por cooperativas habitacionais existentes na época, de militares, professores, funcionários de empresas estatais, etc. A intenção era, portando, destinar a ocupação dessa área do Leblon por segmentos sociais inferiores das camadas médias. Esses aspectos históricos, morfológicos e sociais estão na raiz do surgimento e da legitimação da expressão *Selva de Pedra* como categoria classificatória dos seus moradores, designando-os como ocupantes da fronteira simbólica da posição social do Leblon. Em primeiro lugar, esses três aspectos permitem associar a *Selva de Pedra* à imagem de *conjunto habitacional*, categoria que no mapa mental dos cariocas está associada à idéia de pobreza, baixa renda, popular, inferior. A pesquisa realizada por Mello (2001) mostrou como os seus moradores buscavam se demarcar desta etiqueta, através de práticas de regulação do uso e ocupação dos espaços coletivos. Por exemplo, o projeto malogrado dos moradores de redefinir os espaços públicos para transformar o conjunto em uma espécie de *condomínio-fechado*. Mas o principal fator percebido pelos moradores como ameaça de desclassificação decorre das possibilidades de contaminação decorrente da proximidade territorial com a

Cruzada, o que leva os moradores da *Selva de Pedra* a adotarem práticas de demarcação através de comportamentos de evitação do contato.

Na fronteira leste da *Cruzada* está implantado outro conjunto de três blocos de apartamentos conhecido como Prédios dos Jornalistas, construído nos anos 1940 pela IAPC, usualmente denominado pelos moradores do Leblon como *prédio* ou *Conjunto dos Jornalistas*.

Esses dois agrupamentos têm enorme importância na configuração social-simbólica do microterritório da Cruzada. Hoje a *Selva de Pedra* já não tem mais a mesma composição social da sua origem, tendo ocorrido a substituição da população originária por segmentos sociais que ocupam posições mais elevadas na hierarquia social. Já o *Conjunto dos Jornalistas* reúne ainda uma população ainda bastante diferenciada daquela moradora do bairro do Leblon, guardando maior proximidade com as características dos moradores da *Cruzada*. A tabela mostrada a seguir evidencia esses fatos. Os imóveis do Leblon situados neste microterritório e em suas fronteiras têm valores inferiores ao preço médio do bairro, o que condiciona a ocupação das bordas da Cruzada por uma população com nível médio de renda. É o que aparece na tabela mostrada a seguir.

Tabela 01 - Renda média dos chefes dos domicílios

Agrupamentos	Renda Total	Renda Homens	Renda Mulheres
Selva de Pedra	4.071,61	4.737,91	3.176,87
Conj. Jornalistas	2.342,82	2.544,83	2.190,61
Cruzada	900,03	1.256,01	594,29
Leblon	4.840,87	5.756,58	3.392,21

Fonte: Censo 2000/FIBGE

Os imóveis da *Selva de Pedra* crescentemente integram o segmento superior do mercado imobiliário do Leblon, o mesmo não sucedendo com os do *Conjunto dos Jornalistas*. De qualquer forma, permanece a desvalorização simbólica do primeiro agrupamento, o que resulta da existência do microterritório da Cruzada. Observamos que ele também se distingue do restante do bairro do Leblon por concentrar atividades realizadas por um sub-proletariado na forma de comércio ambulante de frutas e

³ A denominação *Selva de Pedras* conota aspectos pejorativos ao lugar onde estão localizados esses edifícios e aos seus moradores. Está associado ao nome de uma novela televisiva dos anos 70 que utilizava, como quadro social dos personagens, o mundo das pequenas classes urbanas brasileiras. A palavra *conjunto*, por sua vez, é uma categoria classificatória abrangente que faz menção aos conjuntos de apartamentos construídos pela Companhia Estadual de Habitação para as camadas populares e identifica uma posição social na hierarquia socioespacial entre as ocupadas pelas favelas e pelos loteamentos periféricos.

doce, além de um grupo de catadores de lixo. Diariamente pela manhã um caminhão recebe o montante de papelão e plástico trazido por dezenas de catadores com suas carrocinhas. Embora uma grande parte dos ambulantes e catadores venham de bairros da periferia (Piabetá, São Gonçalo e Baixada Fluminense) ou das favelas do entorno (Vidigal, Rocinha), alguns deles são moradores da própria Cruzada. Além disso, esse local é freqüentado pelos jovens do conjunto que dividem os bancos e canteiros das árvores dessa área do jardim com os moradores de rua e os vendedores com suas carrocinhas. Na rua do Conjunto da Cruzada encontramos a realização de várias atividades de mecânica e consertos de carro.

2. A Posição Social da Cruzada

Essa origem social do microterritório da Cruzada deixou suas marcas. Os moradores da Cruzada são em grande parte oriundos desse mesmo território das favelas, marcadas fortemente pela presença das camadas populares. Existem outros microterritórios populares no Bairro do Leblon que sobreviveram à renovação, mas se diferenciam do microterritório da Cruzada em razão de serem reconhecidos como favelas, sendo a mais importante a do Vidigal. Os moradores da Cruzada, com efeito, são proprietários dos seus imóveis, condição conquistada nos anos 80 em razão do programa de regularização realizado pelo Governo Brizola, conhecido como "Cada Família Um Lote". Trata-se, portanto, de uma população estabilizada na localidade, que se diferencia dos moradores das favelas em razão de dispor de um bem habilitado a entrar no mercado formal. Têm acesso a todos os serviços de abastecimento de água, coleta de lixo e esgotamento sanitário, que aproximam a Cruzada do Leblon.

Mas sabemos que a propriedade plena da moradia não é a condição suficiente para que a localização de um espaço residencial seja identificada com posição social ocupada pela favela na hierarquia socioespacial da cidade. Em que medida a morfologia social da Cruzada a aproxima da favela? Empreendemos essa análise comparando alguns indicadores sociodemográficos relativos aos espa-

ços da Cruzada, das favelas da Rocinha e do Vidigal com o conjunto do bairro do Leblon.

Tabela 02 - Gênero dos Responsáveis dos Domicílios

Agrupamentos	Homem	Mulher
Rocinha	49,2%	50,8%
Cruzada	44,8%	55,2%
Vidigal	47,8%	52,2%
Leblon	43,8%	56,2%

Fonte: Censo, 2000 (FIBGE)

Um dado bastante singular é a maior presença de mulheres chefiando os domicílios na Cruzada, indicador que aproxima esse espaço do conjunto do bairro do Leblon. Por outro lado, também no plano da escolaridade, os moradores da Cruzada se diferenciam dos da Rocinha e do Vidigal, embora, como era de esperar, constatamos fortes distâncias entre eles e os moradores do Leblon.

Tabela 03 - Anos Médios de Escolaridade dos Responsáveis dos Domicílios

Agrupamentos	Todos	Homens	Mulheres
Rocinha	4,6	4,6	4,5
Cruzada	6,5	7,5	5,6
Vidigal	5,9	6,1	5,6
Leblon	13,0	13,3	12,6

Fonte: Censo, 2000 (FIBGE)

É verdade que essa diferença de escolaridade decorre, em parte, da existência de maior percentual de crianças nas favelas da Rocinha e do Vidigal. Mas, quando controlamos essa diferença demográfica, constatamos a existência de segmentos com baixa escolaridade entre a população da Cruzada, embora em percentual menor que os verificados na Rocinha e no Vidigal. Assim, 14% da população com idade superior a 5 anos não é alfabetizada, enquanto que na Rocinha este percentual é de 29% e no Vidigal de 13%. Mas, de qualquer forma, temos dois meios sociais com significativas diferenças na repartição do capital escolar, o que certamente pode-se expressar em maiores chances de inserção social.

Tabela 04 - Renda Média Nominal dos Responsáveis do Domicílio

Agrupamentos	Renda Total	Renda Homens	Renda Mulheres
Selva de Pedra	4.071,61	4.737,91	3.176,87
Conj. Jornalistas	2.342,82	2.544,83	2.190,61
Cruzada	900,03	1.256,01	594,29
Leblon	4.840,87	5.756,58	3.392,21

Fonte: Censo, 2000 (IBGE)

* valores expressos em Reais (R\$)

Com relação à renda nominal mensal, a Cruzada apresenta valores superiores aos da Rocinha e do Vidigal, porém muito abaixo do Leblon. Observa-se, porém, que a renda média dos moradores da Cruzada é bem superior à tomada como definidora da população pobre.

A comparação realizada indica que são fortes as diferenças entre as características sócio-demográficas da população da Cruzada em relação àquela moradora do Leblon, mas também são importantes em relação às favelas. A Cruzada enquanto morfologia social se diferencia em relação às favelas, mas é um território representado pelos moradores do Leblon como semelhante. Como veremos a seguir, as informações colhidas em nossas pesquisas de campo indicam que a relação entre moradores da Cruzada e do Leblon é marcada por essa ambigüidade.

A presença dessa população em um território social e simbolicamente tão diferente gera uma série de efeitos que vão desde o desconhecimento da sua existência a práticas de utilização das ambigüidades como estratégias de desclassificação social e de estigmatização, ou ainda, de violência simbólica e de isolamento social. O resultado é a instauração de uma dinâmica social que acomoda de maneira funcional as relações de proximidade territorial e dominação social, expressa pela sociabilidade interna dos moradores, nas representações que fazem sobre o seu lugar e nas práticas de uso e apropriação do território.

Mas, ao mesmo tempo, a proximidade territorial e a existência de muitos pontos de contato levam a que os moradores da Cruzada tenham enormes dificuldades de estabelecer um eixo de identidade coletiva. Este grupo não é favelado e tampouco é pobre.

No início da segunda metade do século, preponderava no bairro a classe média, que veio a implantar um código de disciplina a sua conveniência, no entanto, sem as cláusulas de um apartheid clássico. A população mais humilde prontamente adotou os cânones estabelecidos pelo grupo mais influente, imitando-o instintivamente, no afã de se confundir com seus componentes. Os menos favorecidos não pareciam longe de acreditar em sua própria inferioridade, pois a classe média jamais cogitou a adoção de qualquer medida destinada a repeli-los ou a subjugar-los. Diversamente da imagem do atual morador de favela (que pode possuir um certo poder aquisitivo ou um grau mais elevado de instrução), a Praia do Pinto, nos anos 50, era quase toda constituída por pessoas tímidas, analfabetas, de escolaridade zero. Mas, se de um lado, não havia hostilidade declarada, de outro, era ilusório supor arroubos de familiaridade entre segmentos sociais tão diferentes.

As diferentes categorias sociais não se mesclavam na praia (os moradores das favelas iam à tarde e a classe média de manhã), nem em outros lugares públicos destinados ao lazer, pois os menos favorecidos não tinham dinheiro para desfrutar de cinemas e bares.

Em meados da década de 50, a camaradagem entre as classes sociais foi prosperando devido a alguns fatores: a índole pacífica dos moradores das favelas; a coincidência de percursos; o contato com empregadas e operárias – numa época em que conquistas amorosas eram poucas, as garotas pobres eram vistas como mais acessíveis; a paulatina inclusão dos atletas residentes das favelas nos times de futebol de praia; a relativa melhoria da qualidade de vida devido ao aperfeiçoamento profissional; e as brincadeiras em comum (bola de gude e brigas de galo) envolvendo as crianças das duas categorias sociais.

Porém, o aumento desordenado da Praia do Pinto, aliado ao surgimento da segunda geração de “favelados” e à concorrência por moradia levaram a uma primeira leva de delinquentes, que não cometiam seus delitos no bairro. (LIMA, R. O *Antigo Leblon*: uma aldeia encantada. Rio de Janeiro: RB Lima, 1999).

3. Práticas da Distinção Social

Fizemos um levantamento da percepção dos moradores do Leblon sobre a Cruzada. Aos entrevistados solicitamos inicialmente, para estabelecer um diálogo, que apontassem os principais problemas do bairro. O bairro é, de uma forma geral, percebido de forma positiva, principalmente no que diz respeito à infraestrutura local. A proximidade do comércio e as opções de lazer aparecem como as principais características positivas. Alguns entrevistados destacaram as mudanças pelas quais o bairro vem passando nos últimos anos, que teriam um efeito negativo sobre as condições de vida do bairro. Primeiramente, o fato da descaracterização promovida pela “especulação imobiliária”. Segundo alguns depoimentos, o Leblon era bem mais sossegado na época em que se constituía apenas de casas e de prédios baixos, no máximo com quatro andares. Algumas dessas construções antigas ainda são visíveis no bairro, apesar das intensas modificações no perfil das construções residenciais. De fato, atualmente, as construções que preponderam são edifícios de alto luxo, cercados de toda segurança, como resultado do aumento da violência que tem levado a classe média alta ao isolamento em condomínios.

A descaracterização do Leblon se deve também ao fato de estar se tornando um bairro de passagem, principalmente para os que se locomovem para a Barra da Tijuca. Segundo alguns moradores, esse fato é visível pelo aumento do trânsito no local, o que faz com que critiquem o projeto de construção de um túnel no bairro, pois isso contribuiria para um aumento ainda maior do tráfego no local.

Alguns moradores percebem o aumento populacional do bairro como um fator negativo, pois contribuiria para a diminuição da tranquilidade do local. Contudo, essa opinião não é partilhada por todos, pois alguns pensam exatamente o oposto, destacando que o crescimento da população trouxe mais vida ao bairro e maior dinamismo. Uma moradora, por exemplo, referiu-se ao Leblon como um local que ainda mantém as características de um vilarejo, devido à calma que ainda reina no bairro. Um outro morador considera que, apesar das modificações ao longo dos anos, o Leblon

ainda pode ser considerado um bairro que mantém suas características tradicionais, pois permanece um local residencial e boêmio.

Apesar de considerarem que a tranquilidade ainda se encontra presente, a maioria dos entrevistados tem a sensação de que esta vem diminuindo. Esse fato teria relação com o aumento dos delitos no bairro, principalmente no que se refere a assaltos e a roubos de carros. A alta incidência de crimes no Leblon é atribuída, por alguns, ao uso indiscriminado de drogas por parte tanto da classe média local como dos habitantes da Cruzada São Sebastião.

O que se observa é um discurso contraditório com respeito à presença da Cruzada. De uma forma geral, os moradores do Leblon não relacionam diretamente a prática de delitos com os habitantes da Cruzada, de forma que o discurso preconceituoso de que outrora eram vítimas os moradores da Cruzada tornou-se mais ameno. Porém, é visível o desconforto dos demais moradores do Leblon com a presença da Cruzada. Apesar de alguns não associarem à incidência de crimes, quase todos percebem a sua presença como “problemática”, em uma clara alusão de que teria sido construído em um local pouco apropriado.

Alguns, ao expressarem sua opinião sobre a presença da Cruzada no bairro, o fazem de forma agressiva e com indignidade. Ouvimos, por exemplo, opiniões como: “Lá só tem marginais, traficantes e mulheres de vida fácil”; ou “foi feito para gente de bem, mas hoje 90% é marginal e a maior parte dos assaltos vem de lá”. Outros entrevistados falaram claramente do efeito negativo da presença da Cruzada no bairro, afirmando que contribui para a “degradação do bairro”. Apesar de considerarem importante a iniciativa e o projeto que deu origem à Cruzada, alguns moradores chamam a atenção para o desvio da finalidade inicial, uma vez que a Cruzada hoje não conta com policiamento ostensivo, fazendo com que os que passam nos arredores do seu território sejam constantemente assaltados. Apontaram a implantação de um polígono de segurança nas imediações da Cruzada como evidência da existência de riscos de violência aos que circulam pelo local. Outra suposta evidência da “degradação do bairro” seria o fato de que

os possíveis compradores de imóveis próximos deixam de efetivar a compra em razão da proximidade da Cruzada, sendo que alguns sofrem desvalorização em seu preço.

Alguns entrevistados consideram que a proximidade dos habitantes da Cruzada com os demais moradores do Leblon não seria “bom” para os seus próprios moradores. Para eles, a convivência próxima com pessoas que possuem um padrão de vida mais alto contribuiria para despertar sentimentos de inveja, o que seria um estímulo para a prática de delitos. Esta opinião representa uma típica visão segregacionista, na medida que a solução pensada para os problemas de diferenciação social seria o distanciamento físico, como resultado do distanciamento social.

O incômodo com a presença da Cruzada deve-se, sobretudo, à proliferação da venda e consumo de drogas, que seria responsável pela maior parte dos assaltos cometidos no bairro. Isto é, os que cometem delitos o fazem, não por necessidade material, mas como meio para obter dinheiro para o consumo de drogas. Mesmo quando se referem aos habitantes da Cruzada, alguns entrevistados afirmaram que as precárias condições econômicas não seriam a causa da prática dos delitos por parte dos que moram na Cruzada, mas o consumo excessivo de drogas, que lhes é facilitado.

Ademais, considera-se que a Cruzada favorece os assaltos porque seria um reduto onde os que cometem delitos podem esconder-se com facilidade. Ou seja, a Cruzada, exatamente por sua localização central, torna-se de fácil acesso para os que praticam roubos e assaltos no bairro, independente se são moradores ou não do conjunto habitacional.

De um modo geral, percebe-se que os entrevistados diferenciam a Cruzada dos demais moradores do bairro, principalmente quando mencionam expressões como “não é porque é pobre que é desonesto” ou “conheço muita gente trabalhadora e honesta na Cruzada”. Mesmo quando apontam os aspectos considerados positivos dos moradores da Cruzada, o fazem através de uma *demarcação social e econômica*, estando por detrás do discurso a visão dos moradores da Cruzada como *diferentes*.

Alguns entrevistados situam essa diferença a partir da presença de favelas na primeira metade do século XX, das quais a favela Praia do Pinto é a mais lembrada. De forma que a área que compreende a Selva de Pedra e a Cruzada é percebida como formada por moradores de classe média baixa e baixa.

A demarcação socioeconômica é nítida quando se menciona o alto custo de vida do bairro o que, na opinião de alguns entrevistados, torna-se um problema para os moradores da Cruzada que, por possuírem um poder aquisitivo não condizente com o bairro, acabam por ter dificuldades de integração no Leblon. Tal opinião pode ser traduzida como uma maneira indireta de dizer que o local mais adequado para a instalação do conjunto habitacional não seria o Leblon.

A maneira como os moradores da Cruzada interagem e constroem a visão de si e dos outros moradores do Leblon é atravessada pelas representações descritas acima. Em nossas pesquisas constatamos, com efeito, a existência de práticas de distinção social que revelam, de um lado, a existência da estima negativa dos moradores da Cruzada e, por outro, o recurso da estratégia de transferência do estigma como tentativa de escapar dos sentimentos de inferioridade por ela despertados. É o caso da visão negativa que alguns entrevistados têm acerca dos migrantes, especialmente os do Nordeste, “do norte”, como dizem, que compraram ou alugaram apartamentos na Cruzada. Estes são vistos como extremamente fechados e pouco propensos à socialização com os demais moradores da Cruzada. Ademais, são percebidos como diferentes principalmente porque não tiveram a mesma trajetória de vida dos moradores do conjunto. Nota-se que, apesar de a maioria desses migrantes também ter uma história de vida marcada pela pobreza, não são vistos como iguais pelo simples fato de não serem originários da favela da Praia do Pinto, de onde veio quase toda a população da Cruzada. As críticas observadas em alguns depoimentos, representadas por expressões como “índios”, “animais” e “favelados” expressam, na realidade, o estigma tal como vivenciado pelos próprios moradores da Cruzada. Dessa forma, se, por um lado, os

moradores do conjunto são percebidos pelos demais habitantes do Leblon como diferentes e não condizentes com o local onde moram, por outro, determinados grupos dentro da Cruzada também são vítimas dessa visão, que impede uma total integração social no interior do conjunto.

A vivência desse estigma leva muitos moradores da Cruzada a comportamentos agressivos, como forma de tentar impor sua identidade ou mesmo irritar as pessoas de dentro da comunidade e de fora, que os estigmatizam. Por exemplo, alguns depoimentos revelam que há pessoas que se vestem de forma desleixada e adotam maneiras deseducadas de conduta, justamente para chocar os que os criticam.

Indagados sobre a intenção de sair da Cruzada, 48,5% manifestaram o desejo de mudar-se. Ao mesmo tempo, o fato de apenas 34% dos entrevistados declararem que ao se mudarem para a Cruzada ganharam status social, embora a maioria avalie que o bairro do Leblon concede alto status aos seus moradores, expressa a percepção do seu deslocamento social. Quando inquiridos sobre onde moravam, ficou claro em suas respostas que os entrevistados não se percebem imediatamente como moradores do Leblon. O que se notou foi a existência de (di)visão mental que os leva a se perceberem como não integrantes da posição conferida aos residentes do Leblon no espaço social da cidade. A partir da segregação social que sofrem, desenvolvem uma auto-segregação que os faz diferenciar, territorialmente e socialmente, a Cruzada do resto do bairro.

Esta é, certamente, a razão de muitos entrevistados manifestarem o desejo de se mudarem, mas de permanecer no bairro. Embora alguns tenham citado outros bairros como possível local de moradia, inúmeros depoimentos revelaram que o Leblon é visto como um ótimo bairro para morar, principalmente devido à proximidade do comércio e à área de lazer. Expressões como "o bairro é bom, mas a comunidade é muito ruim" eram frequentes.

A força desse deslocamento social tem como resultado visível a percepção dos moradores de que o seu habitat imediato não constitui uma "comunidade", como é característico dos moradores em favela, que utilizam essa imagem como recurso de valorização que se contrapõe aos efeitos do estigma

do lugar. A utilização da prática da transferência do estigma, associada a uma morfologia habitacional que gera uma situação de convívio com hiperintimidade, condiciona os moradores a valorizar muito pouco ou mesmo a desvalorizar o seu lugar de moradia e as práticas da vida coletiva, cujo resultado é a hipervalorização do individualismo. Com efeito, os informantes que nos introduziram no campo reclamaram da falta de interesse demonstrada pelos moradores quanto às iniciativas e projetos que pretendem melhorar as suas condições de vida. Segundo eles, o desinteresse tem a ver com as dificuldades dos moradores em se posicionar no debate político em razão da intensa intimidade a que são forçados a conviver com os seus vizinhos, dificultando a tomada de posições nos debates e nas eleições. No que diz respeito à organização comunitária, uma entrevistada, em especial, revelou que organizar os moradores para ações conjuntas visando melhorar a situação da Cruzada é praticamente impossível. Geralmente, as pessoas têm medo de emitir opiniões contrárias à maioria, por medo de ficar mal com os vizinhos, pois, quando há discordância, os vizinhos normalmente deixam de se falar. A entrevistada citou a reunião de condomínio do bloco onde mora como exemplo: mesmo quando a pauta é sobre melhorias no interior da Cruzada, poucos moradores se dedicam a discutir os problemas, dificultando ações voltadas para o bem-estar dos próprios moradores. Há um tempo atrás, ainda segundo a mencionada entrevistada, a eleição do representante do bloco era aberta, o que impedia que os moradores votassem em quem realmente apoiavam, por constrangimento e por receio de perder o convívio com determinados vizinhos. Em função disso, eram eleitos sempre os mesmos representantes, até que foi sugerida a eleição secreta, que, obviamente, foi contestada por diversos moradores, mas acabou vingando. De acordo com a entrevistada, na primeira eleição secreta, os que estavam sempre no comando perderam para outros candidatos, revelando que o voto secreto tornou-se um instrumento verdadeiramente democrático no interior da Cruzada.

Aqueles moradores que ensaiam um posicionamento autônomo nos debates internos e demonstram interesse em ações de melhoria das condições de vida são objeto de recriminações e até de hosti-

lidades. Eles são vistos pelos demais como “burgueses”, principalmente os que residem nos blocos 8, 9 e 10.

4. Interações Sociais e Espaços Públicos

Como se sabe, as populações não são submetidas passivamente às práticas de estigmatização e segregação residenciais. Com efeito, os grupos sociais sobre os quais são atribuídas uma estima negativa associada a certas características do seu território de moradia buscam escapular do isolamento utilizando vários expedientes, individuais ou coletivos, de apropriação dos espaços coletivos através dos quais re-constroem o significado da sua presença no espaço urbano. Camilieri (1996) propõe a noção de dinâmica identitária para dar conta das estratégias utilizadas pelos grupos estigmatizados para negociarem com os outros uma posição intermediária entre as identidades negativas a eles atribuídas e aquelas que buscam pela auto-representação. Tais práticas podem-se orientar pela procura de contatos com os outros para demonstrar outras características diferentes daquelas tomadas como evidências da sua inferioridade e que, ao mesmo tempo, permitem aos outros estabelecerem essas interações sem o medo dos efeitos da contaminação. Nesse sentido, pareceu-nos interessante observar se os moradores da *Cruzada* estão presentes nos espaços públicos do bairro do Leblon e se suas práticas lhes permitem desenvolver essas estratégias de negociação.

O bairro do Leblon se presta adequadamente à utilização dessas estratégias. Ele é pleno de espaços públicos de lazer, sendo a praia um território no qual o encontro não pode ser evitado.

De maneira geral, em nossas pesquisas, percebemos que os contatos entre os moradores da *Cruzada* e do Leblon estão concentrados no campo da prestação de serviços pessoais e domésticos eventuais de bombeiro, eletricista, etc. A intensidade dos contatos na esfera da interação social pode ser expressa pelo fato de 65% das pessoas ocupadas da *Cruzada* trabalharem no próprio bairro do Leblon.

Quando indagados sobre a quem recorrem em caso de necessidades financeiras, 42,5% apontaram

os próprios familiares, 11,5% os vizinhos, 8,2% amigos de infância. Um pouco mais de um terço declararam não recorrer a ninguém. Para cuidar dos filhos, 25% contam com os próprios familiares e a metade com os vizinhos. Quando têm necessidade de algum favor, 54,1% disseram recorrer aos familiares e 18% aos vizinhos. Esses dados indicam que os moradores da *Cruzada* estão inseridos em uma rede muito curta de relacionamento, pois restrita ao raio das relações de proximidade social e territorial.

Outro indicador de isolamento está no fato de quase 80% dos moradores entrevistados declararem nunca ou raramente freqüentarem cinemas, apesar do bairro do Leblon ter grande quantidade de salas, situadas a um raio de trezentos e cinquenta metros. O mais surpreendente é que 40% declararam não freqüentar a praia ou freqüentar raramente, fato surpreendente que retira desse espaço público seu potencial papel de território da interação social.

Em função do pouco contato, os entrevistados, de uma forma geral, não percebem dificuldade alguma em estabelecer relações com os moradores do Leblon, simplesmente porque tal relação é praticamente inexistente.

Contudo, há a visão, por parte de alguns entrevistados, que o ambiente do Leblon, apesar de ser considerado um ótimo bairro, não combina muito com os hábitos e preferências dos habitantes da *Cruzada*. Por exemplo, uma entrevistada se queixou de que, no Leblon, não há bares que toquem pagode até tarde, além do fato de ser um local onde o custo de vida é mais alto. Considera-se que morar no Leblon não significa ter conforto e liberdade, uma vez que a violência e a falta de policiamento são tidos como os principais problemas do bairro. Alguns entrevistados chegaram a comparar a zona sul com o subúrbio, afirmando que a região suburbana é mais adequada, pois, além do custo de vida ser menor, há diversos bares que tocam pagode, combinando mais com o estilo de vida da maioria dos moradores da *Cruzada*. Uma entrevistada mencionou que moradores da *Cruzada* que se mudaram para o subúrbio se adaptaram bem melhor do que quando moravam no Leblon, onde “é preciso ter dinheiro para gastar”.

Os moradores se apropriam do território do bairro e nele procuram imprimir a marca da sua presença. É o caso de dois bares localizados exatamente na divisa entre Ipanema e Leblon, região conhecida como Bar Vinte, em razão de outrora a Rua Visconde de Pirajá chamar-se Rua Vinte de Novembro e na época existir um Bar Vinte de Novembro. Trata-se de um local com características bem particulares em um território organizado voltado ao comércio e serviços destinados às camadas superiores. Está localizado no entroncamento da Avenida Visconde de Pirajá e a Rua Henrique Dumont, conformando uma larga esquina na qual existem 3 botequins de estilo tradicional, frequentados por populares que ali vêm beber cerveja, jogar cartas e conversar. O ambiente é de grande descontração e alarido, mas não se observa a existência de música como seria de se esperar em um ambiente com essas características.

Essa localidade constitui-se, dessa forma, em um pequeno território no qual os moradores da Cruzada podem praticar o seu estilo de vida e estabelecer relações de sociabilidade com pessoas da mesma posição social e moradoras de outras localidades, como, por exemplo, das favelas. Em nossas observações, não constatamos a presença nesse pequeno território popular de representantes das classes superiores. Esse território permanece popular em razão de em sua formação ter sido apropriado por integrantes da pequena classe média, com a construção de dois edifícios de pequenos apartamentos. É certo que a permanência desse pequeno território popular em um espaço cada vez mais dominado pelas elites econômicas e intelectuais está com os seus dias contados. Observamos nítidas tendências à renovação com a chegada nas proximidades de restaurantes sofisticados incentivados pela disponibilidade de estacionamento nas imediações e pelas obras do Rio-Cidade que ali colocou o portal de Ipanema, obra com pretensão a ser o ícone da renovação urbana de Ipanema.

Esse território de lazer popular não chega, contudo, a se contrapor ao deslocamento a que são submetidos os moradores da Cruzada. Trata-se, de fato, de um outro microterritório de segre-

gação, na medida em que nele não observamos a frequência de pessoas moradoras do Leblon. Ao mesmo tempo, apesar de constatarmos que as mesas colocadas nas calçadas pelos três botequins nele localizados são usadas para a realização das práticas de jogos de cartas, dominós, ou seja, para as práticas de lazer, surpreendeu-nos a inexistência das manifestações musicais tão típicas nesses espaços populares, pagodes, chorinhos, etc. Parece haver uma regra tacitamente negociada entre os usuários desse território e os seus moradores pela qual a presença das camadas populares é tolerada, mas à condição da manutenção do silêncio. Tal fato é coerente com a constatação da percepção dos moradores da Cruzada que consideram o Leblon um ótimo bairro, não combinando com os seus hábitos e preferências. Por exemplo, uma entrevistada queixou-se de não haver no Leblon bares que toquem pagode até tarde. Alguns chegaram a comparar a zona sul com o subúrbio, afirmando que esta parte da cidade é mais adequada, pois, além do custo de vida ser menor, há diversos bares que tocam pagode, combinando mais com o estilo de vida da maioria dos moradores da Cruzada. Uma entrevistada mencionou o fato dos moradores da Cruzada que se mudaram para o subúrbio estarem agora melhor adaptados do que quando moravam no Leblon.

Além desse território do lazer popular, a praia também é objeto de apropriação pelos moradores da Cruzada. No pedaço de praia de Ipanema, com efeito, antes do canal do Jardim de Alah, situa-se um espaçoso campo de futebol de areia utilizado essencialmente pelos moradores da Cruzada e por pessoas das camadas populares moradoras das favelas. Forma-se uma situação de forte separação especialmente nos fins-de-semana: no calçadão os membros das elites fazendo sua caminhada, e na areia os moradores da Cruzada fazendo o seu "racha".

Outra prática de possível interação social proporcionada pela frequência à praia seria o vôlei. Um dos entrevistados afirmou que, ao menos em uma das redes de vôlei instaladas na praia, os times formados envolvem moradores da Cruzada e

das demais áreas do Leblon. Nas palavras de um deles, “aqui é bem democrático”. Contudo, segundo os depoimentos, nas demais redes de vôlei situadas mais distantes da Cruzada, há discriminação com relação aos moradores da Cruzada, o que mostra que a convivência é muito limitada e restrita a certos trechos e grupos.

5. Conclusões: reflexões sobre o efeito do lugar

O nosso estudo de caso evidencia que a proximidade territorial não implica necessariamente em co-habitação. Ela não garante a interação entre grupos sociais localizados em posições distantes do espaço social, mas aproximados pela geografia. Somos conduzidos à constatação de que a vizinhança não elimina as relações de dominação existentes entre os moradores da Cruzada e os do bairro do Leblon. Entre eles, com efeito, existem relações de dominação decorrentes do exercício do poder social e simbólico das elites econômicas e intelectuais, o que lhes confere a capacidade de dar o tom e de definir o estilo de relações prevalecentes, e de impor como legítimas suas normas de comportamento e seu modelo de vida. Por outro lado, as relações de dominação também estão asseguradas pelo fato da “co-habitação” se materializar em interações sociais de compra e venda de trabalho e serviços, ao invés de relações de vizinhança.

A proximidade territorial, nesse caso, não realiza os seus possíveis efeitos positivos relatados em pesquisas sobre a segregação residencial por Bidou-Zachariasen (1996), decorrentes da exposição das camadas populares aos valores e visões de mundo das camadas superiores produzir atitudes e comportamentos mais ajustados ao modelo dominante de integração social⁴. Relatos semelhantes encontramos na pesquisa sobre Montevideu, na qual Katzman (2001) consegue colocar em evidência empírica o papel positivo dos bairros onde prevalece uma estrutura social heterogênea⁵. Segundo este pesquisador, tais situações urbanas oferecem mais oportunidades para que seus moradores encontrem recursos oriundos da venda de serviços e mercadorias ligados à própria reprodução dos seus habitantes. Por

outro lado, permite o estabelecimento de contatos sociais e políticos passíveis de produzirem o efeito demonstração de modelos de comportamento integrativo das pessoas socialmente exitosas. Tais seriam, na concepção de Katzman (2001), uma demonstração do êxito possível e exemplificariam o tipo de ativos e as estratégias de articulação de ativos que permitem um bom aproveitamento das oportunidades. Isto implicaria, em primeiro lugar, na incorporação da crença de que há efetivamente uma estrutura de oportunidades aberta a todos aqueles que estão dispostos a fazer os esforços para transitar por ela e, em segundo lugar, que este trânsito implica no alcance de melhores condições e níveis de bem-estar social, incorporando aqueles bens e serviços que a sociedade propõe como desejáveis. O efeito de vizinhança decorreria do fato das imagens e crenças promotoras de atitudes favoráveis à integração social serem forjadas não apenas no interior da família, por sua capacidade de regulação e de socialização, mas também no meio social imediato do

⁴Esta autora estudou os efeitos positivos dos contatos entre representantes das novas classes médias em ascensão que vão se instalar nas áreas centrais de Lyon, onde historicamente moram representantes das camadas populares em processo de pauperização e isolamento social. “Estes fenômenos de ‘contato’, no sentido da antropologia americana, entre estes dois tipos de população podem ser considerados como parte na origem das transformações de atitudes e comportamentos dos ‘antigos’ vis-à-vis da escolaridade de suas crianças. Estes eram frequentemente militantes associativos, mas participavam raramente das reuniões dos pais de alunos e aderiam menos ainda a suas organizações. No curso dos anos eles se tornaram mais atentos à escolaridade dos seus filhos: aconselhados por seus vizinhos, eles construíram estratégias escolares de mudanças dos estabelecimentos escolares frequentados pelos seus filhos, passando eventualmente do público para o privado. Este fenômeno conheceu uma tal amplitude que a escola primária do bairro, de péssima reputação, foi desertada e fechada durante um ano escolar inteiro. Não encontramos esta mudança de atitude entre aqueles que saíram do bairro central. Uma certa co-habitação entre os antigos e os novos residentes no seio de uma vida associativa, como também uma banal camaradagem de vizinhança entre as crianças, pode largamente explicar esta evolução (p. 137).

⁵Desde un punto de vista metodológico, aflojar dicho supuesto requiere investigar las condiciones bajo las cuales un individuo acepta que el comportamiento de otros opere como modelo para regular su propia conducta. La respuesta no es obvia. Pero sin entrar en las complejidades que subyacen a los fenómenos de imitación (mecanismos de identificación, empatía, mayor o menor susceptibilidad a modelos externos, etc.) la experiencia de todos los días muestra que, en general, cuanto mayor la cercanía física a un conjunto de personas que comparten características socialmente prestigiosas, y cuanto mayor el peso numérico relativo de ellas en el medio social inmediato, mayor la posibilidad que su comportamiento sea adoptado como marco de referencia por aquellos que no poseen esas características. Si se quiere ser más riguroso, se puede agregar que esa respuesta dependerá del grado y orientación de la susceptibilidad de los más carenciados a los estímulos de su medio. La tendencia de los más pobres a asumir como modelos de rol a los más ricos será más fuerte en contextos de alta homogeneidad en la cultura y en los códigos de comunicación, de baja asimetría en el trato cotidiano entre las clases y de buenas oportunidades de acceso efectivo a las avenidas de movilidad social. En cambio, allí donde no se dan estas condiciones, lo que primará como resultado de los mayores contactos serán sentimientos de privación relativa. El vivir en un vecindario afluente será en estos casos una fuente constante de irritación, asociada al hecho que la proximidad impide eludir una comparación enojosa y permanente de la propia situación con la de los hogares con más recursos.

qual faz parte o bairro. Em razão dos processos de fragilização da família, o entorno passaria a ter papel primordial. Nesse sentido, a segregação residencial, a debilitação dos espaços públicos de qualidade e a conseqüente diminuição das ocasiões de interações entre as pessoas de origens sociais distintas reduziriam as probabilidades dos mais pobres incorporarem essas crenças, atingindo mais fortemente as crianças e os jovens.

Não observamos em nosso estudo de caso esses efeitos positivos do contato e da interação social decorrentes da situação de co-habitação dos moradores da *Cruzada* com os do Leblon. Podemos mesmo aventurar a hipótese de que a proximidade territorial gera um efeito negativo, na medida em que gera forte pressão social sobre os moradores da *Cruzada* que bloqueia as possibilidades de tomada de consciência da sua situação de inferioridade e de dominação, impedindo a adoção de atitudes que lhes permitam escapular dos efeitos negativos da estigmatização. Parece-nos mais apropriada a utilização do conceito de *efeito do lugar* proposto por Bourdieu (1997) para pensar as práticas de lutas pela apropriação do espaço, segundo o qual o lugar ocupado pelos grupos sociais na cidade permite acesso a várias formas de capital inscritas no território. A apropriação do lugar dá ao seu proprietário acesso às propriedades de poder dos lugares, traduzidas em categorias de *ganhos de localização* descritas com a utilização do vocabulário da economia urbana: *ganhos de situação* associados ao fato das pessoas estarem próximas a agentes e a bens raros e cobiçados, como os culturais, educacionais, de saúde; *ganhos de posição de classe* decorrentes da possibilidade da localização em áreas dominadas simbolicamente pelas classes superiores permitir às pessoas que dela não fazem parte usufruírem o poder simbólico de distinção associada à posse monopolista de uma propriedade distintiva, por exemplo, o endereço prestigioso; *ganhos de ocupação* (ou de acumulação) pelos quais as classes dominantes podem manter à distância ou excluir pela posse do espaço físico os segmentos do acesso aos seus territórios como estratégias de dominação e de proteção do seu capital reificado. O acesso a esses ganhos suscitados pelos lugares, que como dissemos traduz a capacidade de dominação do espaço, de-

pende da posse prévia de capitais em suas várias modalidades: capital econômico, social e simbólico. Nesse sentido, a luta pela apropriação do espaço é a luta pela acumulação das várias modalidades de capital. A capacidade de dominação do espaço está materializada no poder dos detentores de capital "manter à distância as pessoas e as coisas indesejáveis, ao mesmo tempo em que se aproximar de pessoas e coisas desejáveis" (BOURDIEU, 1997:164). Nessa concepção, portanto, "a proximidade no espaço físico permite que a proximidade no espaço social produza todos os seus efeitos facilitando ou favorecendo a acumulação de capital social e, mais precisamente, permitindo aproveitar continuamente encontros ao mesmo tempo casuais e previsíveis que garantem a frequência a lugares bem frequentados. A posse de capital assegura, além disso, a quase ubiquidade que torna possível o domínio dos meios de transportes e de comunicação - e que é muitas vezes repudiada pelo efeito da delegação, poder de existir e agir à distância através de um preposto" (BOURDIEU, 1997, p.164).

Mas a proximidade no espaço físico não é suficiente para a apropriação dos *efeitos do lugar*. É necessário ter a posse prévia de capitais. Aqueles que não os possuem são mantidos à distância, seja física ou simbolicamente, dos bens socialmente raros. Os des-possuídos tornam-se condenados "a estar próximos das pessoas e dos bens mais indesejáveis e menos raros". Enquanto que o capital dota os seus detentores de mobilidade no espaço, os des-possuídos estão condenados à imobilidade e, por esta razão, à condição de prisioneiros do lugar. Por outras palavras, para os dominantes, a apropriação de lugares raros e desejados lhes dota de maior parcela de poder, o que lhes permite dominar o conjunto do território, enquanto que os des-possuídos são localizados em lugares da desonra social. Entendemos, assim, que os *efeitos do lugar* podem ser positivos e negativos, pois podem reforçar as posições de dominador e de dominado.

Podemos nos perguntar, contudo, sobre o que acontece em situações em que por razões históricas as classes dominantes se vêem na condição de co-habitação com as classes dominadas? Até que ponto esta co-habitação permite aos dominados acessos

aos *efeitos positivos do lugar*? A situação de co-habitação não implica na possibilidade do dominado escapar das relações de dominação na medida que sobre eles é exercida a *violência simbólica* despossuindo-os do *habitus* necessário à apropriação dos efeitos do lugar. Tal violência simbólica estaria presente, de um lado, nas disposições subjetivas dos indivíduos dominados que os levariam a práticas que reproduzem os seus lugares no espaço social e, de outro lado, na existência de barreiras simbólicas, tais como o próprio espaço arquitetônico, “cujas mudas injunções dirigem-se diretamente ao corpo, obtendo dele, com a mesma segurança que a etiqueta das sociedades de corte, a reverência, o respeito que nasce do distanciamento, ou melhor, do estar longe, à distância respeitosa, são, sem dúvidas os componentes mais importantes, em razão de sua invisibilidade (para os próprios analistas, muitas vezes ligados, como os historiadores depois de Schramm, aos sinais mais visíveis do poder simbólico, cetros e coroas), da simbólica do poder e dos efeitos completamente reais do poder simbólico” (BOURDIEU, 1997, p.162). Em decorrência, pode-se ocupar fisicamente um habitat sem habitá-lo propriamente se não se dispõe dos meios tacitamente exigidos, a começar por um certo *habitus*. Se o *habitat* contribui para fazer o *habitus*, o *habitus* contribui também para fazer o *habitat* através dos costumes sociais mais ou menos adequados que estimula a fazer.” (BOURDIEU, 1997, p.165). Como dissemos anteriormente, o exercício do poder social das elites econômicas e sociais sobre o espaço se materializa por sua capacidade de impor suas normas sociais, seu modelo cultural e seu estilo de vida.

A violência simbólica, portanto, desmancha a ilusão de que “a proximidade espacial de agentes muito distantes no espaço social pode, por si mesma, ter um efeito de aproximação social: de fato, nada é mais intolerável que a proximidade física (vivenciada como promiscuidade) de pessoas socialmente distantes” (BOURDIEU, 1997, p.165). A violência simbólica seria, então, um recurso utilizado pelas classes dominantes para controlar e proteger seus capitais reificados no território de possíveis ameaças de desvalorização decorrentes na proximidade espacial com outros grupos. As práticas que buscam preservar os capitais pelo controle do

acesso ao lugar onde eles estão concentrados podem ser entendidas como gerando os “*efeitos de clube*” que resulta da associação durável (nos bairros chiques ou nas residências de luxo) de pessoas e de coisas que, sendo diferentes da grande maioria, têm em comum não serem comuns, isto é, na medida em que elas excluem, em direito (por uma forma de *numerus clausus* ou de fato o intruso está fadado a provar um sentimento de exclusão capaz de privá-lo da certas regalias à pertença) todos os que não apresentam as propriedades desejadas ou que apresentam uma (pelo menos) das propriedades indesejáveis.” (BOURDIEU, 1997, p.165-166).

A situação sócio-espacial do *efeito club* é a criada pela concentração em um mesmo território dos agentes portadores de um capital negativo traduzido na forma de um estigma. A utilização dessa idéia aos moradores da *Cruzada* nos leva a pensar na possibilidade da situação do *efeito gueto* pelo qual a degradação simbólica do lugar, no caso, o *conjunto habitacional degradado*, concentrando uma população homogeneamente pobre - e, porque pobre, negra - degrada todos os seus habitantes, privando-os de todos os recursos necessários para participar dos diferentes jogos sociais. A concentração territorial de população despossuída redobra esta condição, “principalmente em matéria de cultura e de prática cultural; as pressões exercidas, em escala da classe ou do estabelecimento escolar ou em escala do conjunto habitacional pelos mais carentes ou mais afastados das exigências constitutivas da existência “normal” produzem um efeito de atração para baixo, portanto de nivelamento, e não deixam outra saída que a fuga (na maioria das vezes interdita pela falta de recursos) para outros lugares” (BOURDIEU, 1997, p.166).

Quais são os efeitos possíveis da violência simbólica sobre os moradores da *Cruzada* que *habitam* o espaço social das classes dominantes no Rio de Janeiro? Quais as consequências sobre a capacidade desta população em reagir coletivamente a esta situação de dominação? Em que medida a dominação pelo exercício da violência simbólica é mais nefasta do que exercida pelo poder de segregação manifesto pelo poder de ocupação, portanto em situação em que os dominados são territorialmente excluídos do acesso aos lugares desejados pelo jogo dos obstácu-

los à plena acessibilidade? Podemos supor que a violência simbólica aprofunda a dominação, uma vez que retira dos dominados o acesso às condições e recursos necessários às lutas de resistência à dominação. Tal fato se manifesta na vivência do distanciamento social e simbólico, no sentimento de deslocamento experimentado pelos dominados e os pressiona às práticas da transferência ao vizinho a explicação do seu infortúnio; ou ao comportamento de mimetismo dos dominantes; ou ainda ao comportamento hiperindividualista na busca da aceitação pelo dominado, ou seja, o comportamento orientado pela busca da assimilação. A utilização dessas tentativas de "saídas" explica a forte presença entre os moradores da *Cruzada* de temas como "dignidade" e "respeito", valores fundamentais acionados em contraposição à violência simbólica, com os quais buscam parecer igual. Como já havia bem observado Mello (2001), os moradores da *Cruzada* tentam purificar suas identidades individuais dos efeitos do estigma do lugar pela ostentação de objetos e utensílios domésticos, formas de organização do espaço da moradia e dos espaços de circulação dos prédios como expressões dos símbolos do *status* de respeitáveis consumidores.

Para finalizar, gostaríamos de refletir brevemente sobre a nossa própria experiência de trabalho de campo. As evidências das relações de dominação entre os dois grupos de moradores nunca surgiam de maneira imediata e espontânea em nossas entrevistas. Era necessário, freqüentemente, suscitar imagens que evocassem a presença dos moradores da *Cruzada* para que os moradores do Leblon entrevistados expressassem a sua percepção sobre a situação de *co-habitação*. É como se este pedaço do bairro não tivesse visibilidade imediata, mesmo quando entrevistamos moradores do seu entorno imediato. Tal fato era surpreendente, pois esperávamos exatamente o contrário, isto é, uma clara consciência da presença dessa população *fora do lugar*, sobretudo nas entrevistas feitas com moradores do Leblon que freqüentam o mesmo pedaço de praia que os moradores da *Cruzada*. Essa ausência talvez expresse um fato mais geral associado à nossa ordem urbana. O exercício da violência simbólica torna-se invisível entre nós na medida que a cultura urbana brasileira é marcada

pela hibridez, convivendo valores igualitários e hierárquicos, legitimando a manutenção da crença coletivamente compartilhada de que as pessoas são naturalmente desiguais. Talvez possamos pensar que temos uma sociedade fundada na permanente violência simbólica, traduzida nas práticas que excluem os "de baixo" do acesso aos bens culturais associados aos valores igualitários. Este seria o fundamento da *pax urbanus* da cidade brasileira: a proximidade territorial das classes sociais resulta e alimenta o lado estamental da nossa ordem social.

Referências

- BIDOU-ZACHARIASEN, C. Classes populaires et classes moyennes en centre rénové. In: HAUMONT, N. (org.) *La ville: agrégation et ségrégation sociales*. Paris: L'Harmatan, 1996
- BOURDIEU, P. Efeitos do lugar. In: BORDIEU, P. (org.) *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- CAMILERRI, C. Stigmatisation et stratégies identitaires. In: HAUMONT, N. (org.) *La ville: agrégation et ségrégation sociales*. Paris: L'Harmatan, 1996
- CEPAL- *Segregación residencial y desigualdades sociales en Montivideo*. Documento preparado pela Oficina de CEPAL, em Montivideo
- BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE. *Censo 2000*. Rio de Janeiro, 2000.
- KATZMAN, R. *Aislamento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre la naturaleza, determinantes y consecuencias*. Buenos Aires: SIEMPRO/UNESCO, 2001.
- LIMA, R.B. *O antigo Leblon: uma aldeia encantada*. Rio de Janeiro: RB Lima, 1999.
- MELLO, M. A. S. Selva de Pedra: apropriações e reapropriações dos espaços públicos de uso coletivos no Rio de Janeiro. In: ESTERCI, N; FRY, P; GOLDENBERG, M. (orgs.) *Fazendo antropologia*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ponto de vista

O Dilema das Áreas Urbanas Frente à Legislação Ambiental

Lívia Maria Gabrielli de Azevedo¹

A legislação ambiental é bastante complexa e extensa, mas quase que exclusivamente voltada para regulamentar e estabelecer diretrizes que se aplicam principalmente às áreas naturais ou com pequeno grau de antropização. Trata, então, de áreas naturais em estágio inicial, médio ou avançado de regeneração, áreas de preservação permanente, unidades de conservação, áreas de proteção ecológica, entre outras. Outra vertente legal está voltada para a questão do controle de poluição e monitoramento ambiental. De qualquer forma, é difícil encontrar referências nessa mesma legislação no que se refere às áreas urbanas e, principalmente, àquelas localizadas em áreas de fragilidade ambiental como é notório o caso de aglomerados, cidades e/ou povoados localizados em APA's (Áreas de Proteção Ambiental).

Nos casos onde estabelece alguma referência focando a situação urbana, aparece em forma de artigo específico de alguma lei, decreto ou resolução que normalmente remete o assunto a ser regulamentado nos Planos Diretores municipais ou outros instrumentos legais de âmbito local.

Na maioria dos casos de análise do empreendimento ou planejamento urbanístico, tanto no nível nacional como estadual e pela própria abrangência desses instrumentos, é comum a lacuna de referências legais que favoreçam a regulação ambiental do espaço urbano. Na maioria dos casos, os analistas e planejadores, na falta de parâmetros básicos específicos para as áreas urbanas de fragilidade ambiental, recorrem à legislação ambiental



básica e tendem, sem nenhuma ponderação, a aplicar diretamente a legislação de conceito ambiental voltada para proteção e conservação de áreas naturais nas áreas urbanas, muitas vezes degradadas, resultando em análises e planejamentos urbanísticos distorcidos da realidade.

Também é comum a exigência dos órgãos ambientais quanto à obrigatoriedade de observar as faixas de proteção, ou as áreas de preservação permanente, em locais muitas vezes sem nenhuma condição de recuperação em função do grau de ocupação ou degradação. Este é o problema a ser enfrentado, já que urge a necessidade de novos rumos para a legislação em vigor. Esta é uma questão recorrente que técnicos especializados em áreas urbanas frágeis se deparam no dia-a-dia, que, sem solução no curto prazo, poderão estar criando dificuldades sociais e econômicas no lugar de tentar resolver e equacionar os problemas de forma a atingir a tão sonhada sustentabilidade ambiental.

¹ Arquiteta urbanista, especialista em Desenho Urbano e Gestão do Patrimônio Ambiental.

No nível federal, as primeiras iniciativas de regulamentação do uso do solo em áreas urbanas ambientalmente frágeis podem ser exemplificadas através do Decreto Federal 24.643 de 10/07/34 (Código de Águas) que estabelece uma faixa de 10m nas margens das correntes públicas de uso comum para a execução de serviços públicos e o trânsito dos agentes da administração pública, e uma faixa de preservação permanente de 30m em torno das lagoas localizadas em áreas urbanas. Seguiram-se o Decreto Federal 9.760 de 05/09/46 que “Estabelece os Terrenos de Marinha e Bens Imóveis da União e dá outras providências” e a Lei Federal nº 4.771 de 15/09/65 (Código Florestal) e respectivas modificações que proíbe o parcelamento do solo no raio de 50 m no entorno das nascentes e nas encostas com declividade superior a 45%. Do ponto de vista estritamente urbanístico, é importante salientar a Lei Federal 6.766/79 que “Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências”, alterada pela Lei Federal 9.785 de 29/01/99, que restringe o parcelamento em áreas com declividade superior a 30%, nas áreas de interesse especial e naquelas geologicamente inadequadas.

Na década de 80, a preocupação com a regulamentação do meio ambiente começa a dar sinais de expressividade e sistematização dos espaços naturais, considerando a formulação de instrumentos legais para a preservação e conservação dos ecossistemas, como exemplificado pela Lei Federal 6.902 de 27/04/81 que “Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências”, a Resolução CONAMA 004/85, Resolução CONAMA 10/88 de 14/12/88 que “define o conceito de Área de Proteção Ambiental e as Zonas básicas para a elaboração de zoneamento ecológico-econômico”. Nesse caso específico, faz-se referência à regulamentação dos projetos urbanísticos em APA's. Também é dessa época a Lei Federal 7.661 de 16/05/88 que “Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências”.

A iniciativa dessa década culmina com a Constituição Federal de 1988, que confere à questão ambiental importância constitucional através do seu art. 225 do Meio Ambiente, onde classifica os

ecossistemas frágeis, estabelece diretriz geral para sua proteção e aponta para a criação de instrumentos de gestão dos territórios protegidos. No entanto, os instrumentos de gestão estabelecidos na Constituição (art.225, inciso III) só foram regulamentados doze anos mais tarde, pela Lei Federal nº 9.985 de 18/07/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e dá outras providências.

Nos anos 90, poucas iniciativas a nível federal foram tomadas no estabelecimento de instrumentos legais na direção da proteção do meio ambiente, a exemplo do Decreto Federal 99.274 de 06/06/90 que “Regulamenta a Lei 6.902 de 27/04/81 e a Lei 6.938 de 31/08/81, que dispõem respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências”. Também é desse período o Decreto Federal 750 de 10/02/93 art. 5º incisos I, II e III que permite o parcelamento do solo em áreas com vegetação em estado médio e avançado de regeneração mediante autorização do órgão estadual ou municipal competente, e a Resolução CONAMA 237 de 19/12/97 que estabelece as instruções normativas, instrumentos de gestão e procedimentos para o sistema de licenciamento ambiental.

Porém, o destaque importante dessa década pode ser atribuído à Lei Federal 9.605 de 12/02/98 que “Dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências” e, portanto, institui a responsabilidade individual sobre os danos ao meio ambiente; no entanto, até o fim da década de 90, os instrumentos legais voltados para o meio ambiente foram bastante generalistas e focados na proteção e conservação do ambiente formado por ecossistemas naturais.

Na atual década, é possível notar que as iniciativas no âmbito federal de regulamentação ambiental saem do nível conceitual e começam a dar sinais de preocupações específicas, como no caso do Decreto Federal nº 4.297 de 10 de julho de 2002 que regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil –

ZEE e dá outras providências, a Resolução CONAMA 303 de 20/03/2002 que regulamenta os parâmetros, definições e limites de Áreas de Proteção Permanente, a Resolução CONAMA nº 341 de 22 de setembro de 2003 que dispõe sobre critérios para caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação na Zona Costeira, e a Resolução CONAMA nº 369 de 28 de março de 2006 que dispõe sobre casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão da vegetação em Áreas de Preservação Permanente – APP.

Apesar de todos os avanços verificados através dos instrumentos legais vigentes no país, a regulamentação de uso do solo em áreas urbanas de fragilidade ambiental ainda é incipiente. Por exemplo, o Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001) vem contribuir de forma ímpar na formulação de uma gestão sustentável, mas, como toda lei federal, define apenas as diretrizes gerais que norteiam o tipo de gestão a que se pretende chegar para configurar o espaço urbano, proteger o ambiente e atender a população nas suas demandas básicas.

Os avanços dessa Lei na área ambiental aparecem através dos instrumentos já previstos na Constituição Federal que foram incorporados pelo Estatuto de forma a garantir a sustentabilidade da cidade. São eles: o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, o estudo de impacto de vizinhança e o Plano Diretor que são, na sua essência, instrumentos urbanísticos, mas, necessariamente, contribuem para a construção de um ambiente mais sustentável. Mesmo a partir de um ponto de vista mais restrito ao meio ambiente natural, o Estatuto da Cidade traz contribuições importantes. Cidades democraticamente planejadas e socialmente mais justas colocam-se em associação direta com um desenvolvimento urbano que gera menos efeitos perversos sobre os recursos ambientais.

No nível Estadual, a situação da formulação dos instrumentos legais voltados para a proteção ambiental em áreas urbanas encontra um paralelo

no formato federal. Destacam-se a Constituição do Estado da Bahia em 1989 que traz um capítulo exclusivamente voltado para o meio ambiente, a Lei nº 6.569 de 17 de janeiro de 1994 que dispõe sobre a Política Florestal do Estado da Bahia, a Lei nº 7.799 que institui a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, de 07 de fevereiro de 2001, e o Decreto Estadual nº 8.169 de 22 de fevereiro de 2002 que altera dispositivos do regulamento da Lei nº 7.799 de 07 de fevereiro de 2001, aprovado pelo Decreto nº 7.967 de 05 de junho de 2001.

Recentemente foram aprovadas as Leis nº 10.431 de 20 de dezembro de 2006 que “Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências” na tentativa de sistematizar toda a legislação ambiental existente para o Estado numa única lei, que mais uma vez não aborda o tema do ambiente urbano, e a Lei nº 10.432 que “Dispõe sobre a Política de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências”, que revogam as disposições em contrário.

No nível local, a questão dos ambientes urbanos se agrava ainda mais. As leis específicas sobre o uso e ocupação do solo e Planos Diretores quase em sua totalidade não respondem a essa questão. No caso do primeiro instrumento legal, a visão microespacial se restringe aos parâmetros de uso do solo, especificamente para os lotes. Já os Planos Diretores, formulados como instrumento político de apoio à gestão municipal, respondem aos aspectos administrativos, às diretrizes gerais, aos programas sociais e de infra-estrutura e questões que dizem respeito aos vetores de crescimento, às áreas de expansão, aos zoneamentos propositivos de uso e ocupação do solo, o que significa dizer que sua finalidade é mais ampla e também não estão focados na questão específica da regulamentação do ambiente urbano.

É fato que existe uma lacuna na gestão do território urbano ambientalmente frágil. Não se trata apenas de um problema de existência ou não de instrumentos e marcos regulatórios, mas um problema de visão sobre a gestão urbana e ambiental. A con-

ferência de Tbilisi (1977) considerou o meio ambiente como “o conjunto de sistemas naturais e sociais em que vivem os homens e os demais organismos e de onde obtêm sua subsistência. Esse conceito abarca os recursos, os produtos naturais e artificiais com os quais se satisfazem as necessidades humanas. O meio natural se compõe de atmosfera, biosfera, hidrosfera e litosfera. O meio social compreende os grupos humanos, as infra-estruturas materiais construídas pelo homem, as relações de produção e os sistemas institucionais por ele elaborados”.

É importante firmar bem este conceito porque há teóricos que entendem meio ambiente apenas como meio físico. Uma visão fragmentada da realidade, *míope* em relação à dependência do meio natural, pode escamotear as causas da problemática ambiental e levar a soluções equivocadas e prejudiciais às populações. Portanto, o conceito de meio ambiente engloba os aspectos naturais e aqueles decorrentes das ações dos seres humanos. Daí a máxima: “as questões ambientais e as questões sociais são indissolúveis”.

No caso brasileiro e dos países em desenvolvimento, a gestão ambiental deve ser norteadada pelo combate à miséria, pois o desenvolvimento sustentável exige, como primeira medida, o uso mais racional dos recursos naturais, pautado por uma nova ética, que demanda novas reflexões e ações sobre a dignidade, as opressões e desigualdades, onde o ideário seja a qualidade de vida das pessoas. Busca-se um novo comportamento individual e coletivo, gerando conhecimento local sem perder de vista o global.

Hoje, o aumento da pobreza e do desemprego vem pressionando ainda mais os recursos ambientais, à medida que um número maior de pessoas se vê forçado a depender mais diretamente deles. Um país onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes ecológicas. É no meio ambiente urbano que se dão as maiores contradições e por isso a necessidade de abordá-lo na sua real dimensão com reatamento numa legislação ambiental compatível a essa realidade.

À Ilha de Maré

Manuel Botelho de Oliveira

À ILHA DE MARÉ TERMO DESTA CIDADE DA BAHIA¹

SILVA

Jaz oblíqua forma e prolongada
a terra de Maré toda cercada
de Netuno, que tendo o amor constante,
lhe dá muitos abraços por amante,
e botando-lhe os braços dentro dela
a pretende gozar, por ser mui bela.
Nesta assistência tanto a senhoreia,
e tanto a galanteia,
que, do mar, de Maré tem o apelido,
como quem preza o amor de seu querido:
e por gosto das prendas amorosas
fica maré de rosas,
e vivendo nas ânsias sucessivas,
são do amor marés vivas;
e se nas mortas menos a conhece,
maré de saudades lhe parece.
Vista por fora é pouco apetecida,
porque aos olhos por feia é parecida;
porém dentro habitada
é muito bela, muito desejada,
é como a concha tosca e deslustrosa,
que dentro cria a pérola formosa.
Erguem-se nela outeiros
com soberbas de montes altaneiros,
que os vales por humildes desprezando,
as presunções do Mundo estão mostrando,
e querendo ser príncipes subidos,
ficam os vales a seus pés rendidos.
Por um e outro lado
vários lenhos se vêem no mar salgado;
uns vão buscando da Cidade a via,
outros dela se vão com alegria;
e na desigual ordem
consiste a formosura na desordem.
Os pobres pescadores em saveiros,
em canoas ligeiros,
fazem com tanto abalo

do trabalho marítimo regalo;
uns as redes estendem,
e vários peixes por pequenos prendem;
que até nos peixes com verdade pura
ser pequeno no Mundo é desventura:
outros no anzol fiados têm
aos míseros peixes enganados,
que sempre da vil isca cobiçosos
perdem a própria vida por gulosos.
Aqui se cria o peixe regalado
com tal sustância, e gosto preparado,
que sem tempero algum para apetite
faz gostoso convite,
e se pode dizer em graça rara
que a mesma natureza os temperara.
Não falta aqui marisco saboroso,
para tirar fastio ao melindroso;
os polvos radiantes,
os lagostins flamantes,
camarões excelentes,
que são dos lagostins pobres parentes;
retrógrados caranguejos,
que formam pés das bocas com festejos,
ostras, que alimentadas
estão nas pedras, onde são geradas;
enfim tanto marisco, em que não falo,
que é vário perrexil para o regalo.
As plantas sempre nela reverdecem,
e nas folhas parecem,
desterrando do Inverno os desfavores,
esmeraldas de Abril em seus verdores,
e delas por adorno apetecido
faz a divina Flora seu vestido.
As frutas se produzem copiosas,
e são tão deleitosas,
que como junto ao mar o sítio é posto,
lhes dá salgado o mar o sal do gosto.
As canas fertilmente se produzem,
e a tão breve discurso se reduzem,
que, porque crescem muito,
em doze meses lhe sazona o fruto,
e não quer, quando o fruto se deseja,
que sendo velha a cana, fértil seja.
As laranjas da terra
poucas azedas são, antes se encerra
tal doce nestes pomos,

¹ Disponível em <<http://www.cce.ufsc.br:80/~nupill/literatura/ilhamare.html>> Acesso em 06/03/2008.0

que o tem clarificado nos seus gomos;
 mas as de Portugal entre alamedas
 são primas dos limões, todas azedas.
 Nas que chamam da China
 grande sabor se afina,
 mais que as da Europa doces, e melhores,
 e têm sempre a vantagem de maiores,
 e nesta maioria,
 como maiores são, têm mais valia.
 Os limões não se prezam,
 antes por serem muitos se desprezam.
 Ah se Holanda os gozara!
 Por nenhuma província se trocara.
 As cidras amarelas
 caindo estão de belas,
 e como são inchadas, presumidas,
 é bem que estejam pelo chão caídas.
 As uvas moscatéis são tão gostosas,
 tão raras, tão mimosas;
 que se Lisboa as vira, imaginara
 que alguém dos seus pomares as furtara;
 delas a produção por copiosa
 parece milagrosa,
 porque dando em um ano duas vezes,
 geram dous partos, sempre, em doze meses.

Os melões celebrados
 aqui tão docemente são gerados,
 que cada qual tanto sabor alenta,
 que são feitos de açúcar, e pimenta,
 e como sabem bem com mil agrados,
 bem se pode dizer que são letrados;
 não falo em Valariça, nem Chamusca:
 porque todos ofusca
 o gosto destes, que esta terra abona
 como próprias delícias de Pomona.
 As melancias com igual bondade
 são de tal qualidade,
 que quando docemente nos recreia,
 é cada melância uma colmeia,
 e às que tem Portugal lhe dão de rosto
 por insulsas abóboras no gosto.

Aqui não faltam figos,
 e os solicitam pássaros amigos,
 apetitosos de sua doce usura,
 porque cria apetites a doçura;
 e quando acaso os matam
 porque os figos maltratam,
 parecem mariposas, que embebidas
 na chama alegre, vão perdendo as vidas.
 As romãs rubicundas quando abertas
 à vista agrados são, à língua ofertas,
 são tesouro das frutas entre afagos,
 pois são rubis suaves os seus bagos.
 As frutas quase todas nomeadas

são ao Brasil de Europa trasladadas,
 por que tenha o Brasil por mais façanhas
 além das próprias frutas, as estranhas.
 E tratando das próprias, os coqueiros,
 galhardos e frondosos
 criam cocos gostosos;
 e andou tão liberal a natureza
 que lhes deu por grandeza,
 não só para bebida, mas sustento,
 o néctar doce, o cândido alimento.
 De várias cores são os cajus belos,
 uns são vermelhos, outros amarelos,
 e como vários são nas várias cores,
 também se mostram vários nos sabores;
 e criam a castanha,
 que é melhor que a de França, Itália, Espanha.
 As pitangas fecundas
 são na cor rubicundas
 e no gosto picante comparadas
 são de América ginjas disfarçadas.
 As pitombas douradas, se as desejas,
 são no gosto melhor do que as cerejas,
 e para terem o primor inteiro,
 a vantagem lhes levam pelo cheiro.
 Os araçazes grandes, ou pequenos,
 que na terra se criam mais ou menos
 como as pêras de Europa engrandecidas,
 com elas variamente parecidas,
 de várias castas marmeladas belas.
 As bananas no Mundo conhecidas
 por fruto e mantimento apeteçadas,
 que o céu para regalo e passatempo
 liberal as concede em todo o tempo,
 competem com maçãs, ou baronesas
 com peros verdeais ou camoesas.
 Também servem de pão aos moradores,
 se da farinha faltam os favores;
 é conduto também que dá sustento,
 como se fosse próprio mantimento;
 de sorte que por graça, ou por tributo,
 é fruto, é como pão, serve em conduto.
 A pimenta elegante
 é tanta, tão diversa, e tão picante,
 para todo o tempero acomodada,
 que é muito avantajada
 por fresca e por sadia
 à que na Ásia se gera, Europa cria.
 O mamão por freqüente
 se cria vulgarmente,
 e não o preza o Mundo,
 porque é muito vulgar em ser fecundo.
 O maracujá também gostoso e frio
 entre as frutas merece nome e brio;
 tem nas pevides mais gostoso agrado,

do que açúcar rosado;
 é belo, cordial, e como é mole,
 qual suave manjar todo se engole.
 Vereis os ananases,
 que para rei das frutas são capazes;
 vestem-se de escarlata
 com majestade grata,
 que para ter do Império a gravidade
 logram da croa verde a majestade;
 mas quando têm a croa levantada
 de picantes espinhos adornada,
 nos mostram que entre Reis, entre Rainhas
 não há croa no Mundo sem espinhas.
 Este pomo celebra toda a gente,
 é muito mais que o pêssego excelente,
 pois lhe leva a vantagem gracioso
 por maior, por mais doce, e mais cheiroso.
 Além das frutas, que esta terra cria,
 também não faltam outras na Bahia;
 a mangava mimosa
 salpicada de tintas por formosa,
 tem o cheiro famoso,
 como se fora almíscar oloroso;
 produz-se no mato
 sem querer da cultura o duro trato,
 que como em si toda a bondade apura,
 não quer dever aos homens a cultura.
 Oh que galharda fruta, e soberana
 sem ter indústria humana,
 e se Jove as tirara dos pomares,
 por ambrósia as pusera entre os manjares!
 Com a mangava bela a semelhança
 do macujé se alcança;
 que também se produz no mato inculto
 por soberano indulto:
 e sem fazer ao mel injusto agravo,
 na boca se desfaz qual doce favo.
 Outras frutas dissera, porém, basta
 das que tenho descrito a vária casta;
 e vamos aos legumes, que plantados
 são do Brasil sustentos duplicados:
 os mangarás que brancos, ou vermelhos,
 são da abundância espelhos;
 os cândidos inhames, se não minto,
 podem tirar a fome ao mais faminto.
 As batatas, que assadas, ou cozidas
 são muito apetecidas;
 delas se faz a rica batatada
 das Bélgicas nações solicitada.
 Os carás, que de roxo estão vestidos,
 são lóios dos legumes parecidos,
 dentro são alvos, cuja cor honesta
 se quis cobrir de roxo por modesta.
 A mandioca, que Tomé sagrado

deu ao gentio amado,
 tem nas raízes a farinha oculta:
 que sempre o que é feliz, se dificulta.
 E parece que a terra de amorosa
 se abraça com seu fruto deleitosa;
 dela se faz com tanta atividade
 a farinha, que em fácil brevidade
 no mesmo dia sem trabalho muito
 se arranca, se desfaz, se coze o fruto;
 dela se faz também com mais cuidado
 o beiju regalado,
 que feito tenro por curioso amigo
 grande vantagem leva ao pão de trigo.
 Os aipins se aparentam
 coa mandioca, e tal favor alentam,
 que tem qualquer, cozido, ou seja assado,
 das castanhas da Europa o mesmo agrado.
 O milho, que se planta sem fadigas,
 todo o ano nos dá fáceis espigas,
 e é tão fecundo em um e em outro filho,
 que são mãos liberais as mãos de milho.
 O arroz semeado
 fertilmente se vê multiplicado;
 cale-se de Valença, por estranha
 o que tributa a Espanha,
 cale-se do Oriente
 o que come o gentio, e a lísia gente;
 que o do Brasil quando se vê cozido
 como tem mais substância, é mais crescido.
 Tenho explicado as frutas e legumes,
 que dão a Portugal muitos ciúmes;
 tenho recopilado
 o que o Brasil contém para invejado,
 e para preferir a toda a terra,
 em si perfeitos quatro AA encerra.
 Tem o primeiro A, nos arvoredos
 sempre verdes aos olhos, sempre ledos;
 tem o segundo A, nos ares puros
 na tempérie agradáveis e seguros;
 tem o terceiro A, nas águas frias,
 que refrescam o peito, e são sadias;
 o quarto A, no açúcar deleitoso,
 que é do Mundo o regalo mais mimoso.
 São pois os quatro AA por singulares
 Arvoredos, Açúcar, Águas, Ares.
 Nesta ilha está mui ledo, e mui vistoso
 um Engenho famoso,
 que quando quis o fado antigamente
 era Rei dos engenhos preeminente,
 e quando Holanda pérfida e nociva
 o queimou, renasceu qual Fênix viva.
 Aqui se fabricaram três capelas
 ditosamente belas,
 uma se esmera em fortaleza tanta,

que de abóbada forte se levanta;
da Senhora das Neves se apelida,
renovando a piedade esclarecida,
quando em devoto sonho se viu posto
o nevado candor no mês de agosto.

Outra capela vemos fabricada,
A Xavier ilustre dedicada,
que o Maldonado Pároco entendido
este edifício fez agradecido
a Xavier, que foi em sacro alento
glória da Igreja, do Japão portento.

Outra capela aqui se reconhece,
cujo nome a engrandece,
pois se dedica à Conceição sagrada
da Virgem pura sempre imaculada,
que foi por singular e mais formosa
sem manchas lua, sem espinhos rosa.

Esta Ilha de Maré, ou de alegria,
que é termo da Bahia,
tem quase tudo quanto o Brasil todo,
que de todo o Brasil é breve apodo;
e se algum tempo Citeréia a achara,
por esta sua Chipre desprezara,
porém tem com Maria verdadeira
outra Vênus melhor por padroeira.

ensaio fotográfico

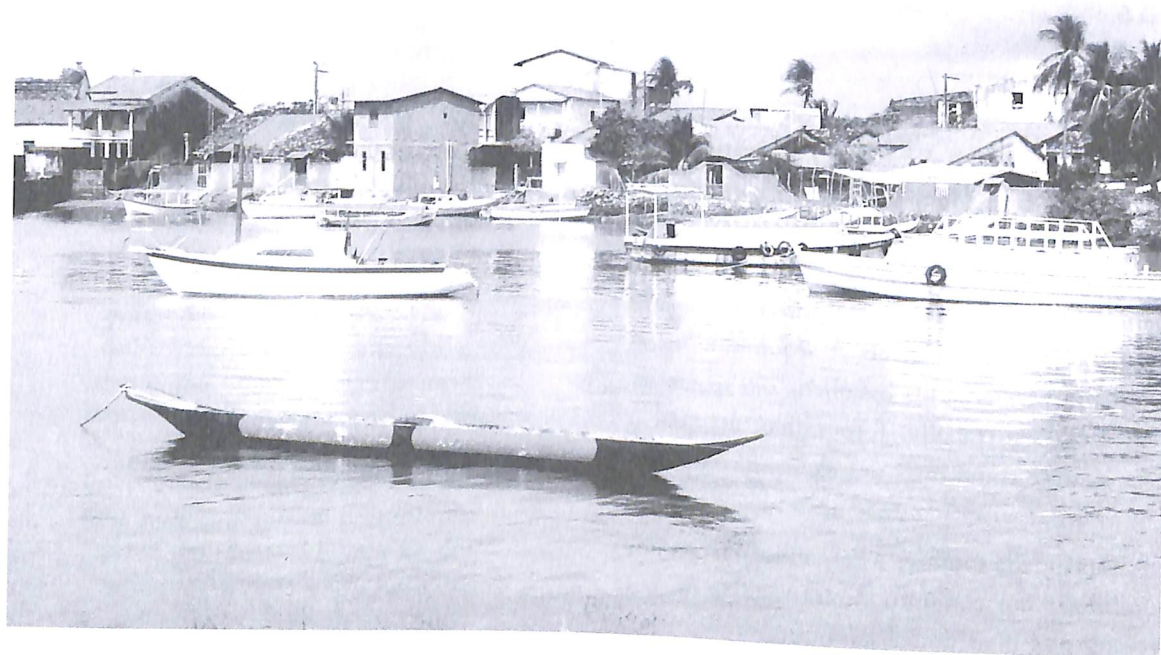
Ilhas

Fernando Teixeira é baiano de Salvador, nascido em 1961, formado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Sua relação com a fotografia é assumidamente amadora e fundamenta-se, antes de tudo, no prazer do registro de belas imagens do cotidiano. A arquitetura, o espaço urbano e os cenários bucólicos são temas recorrentes em seu trabalho fotográfico, no qual o homem aparece como mais um elemento da paisagem.

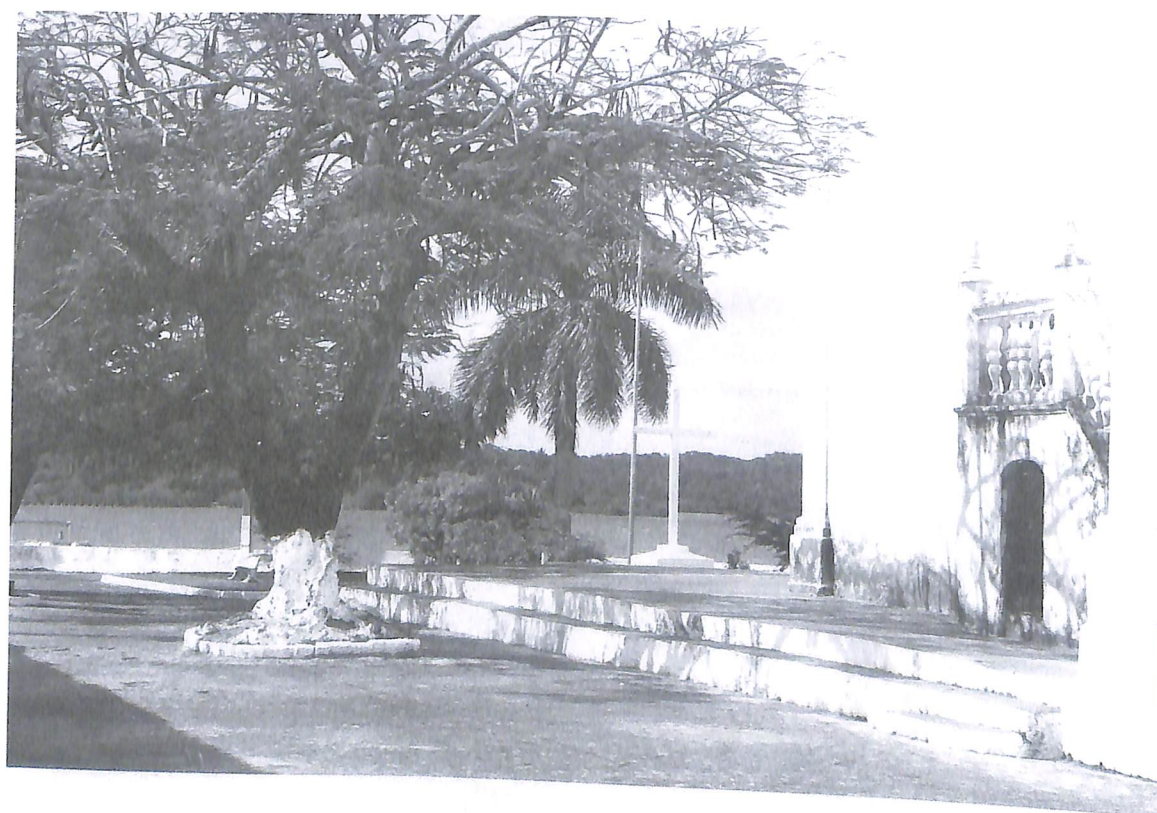
A VeraCidade agradece a Fernando Teixeira por disponibilizar um conjunto de fotografias de seu acervo sobre as Ilhas de Salvador.



Bom Jesus dos Passos



Bom Jesus dos Passos



Bom Jesus dos Passos



Bom Jesus dos Passos



Bom Jesus dos Passos



Bom Jesus dos Passos



Praia Grande - Ilha de Maré



Praia Grande - Ilha de Maré



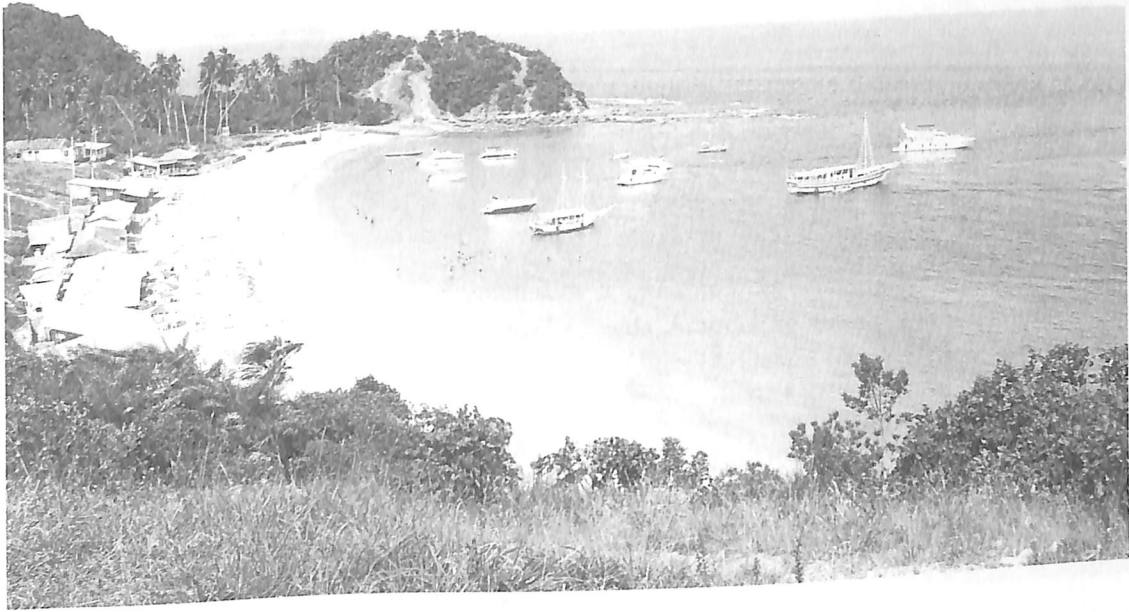
Praia Grande - Ilha de Maré



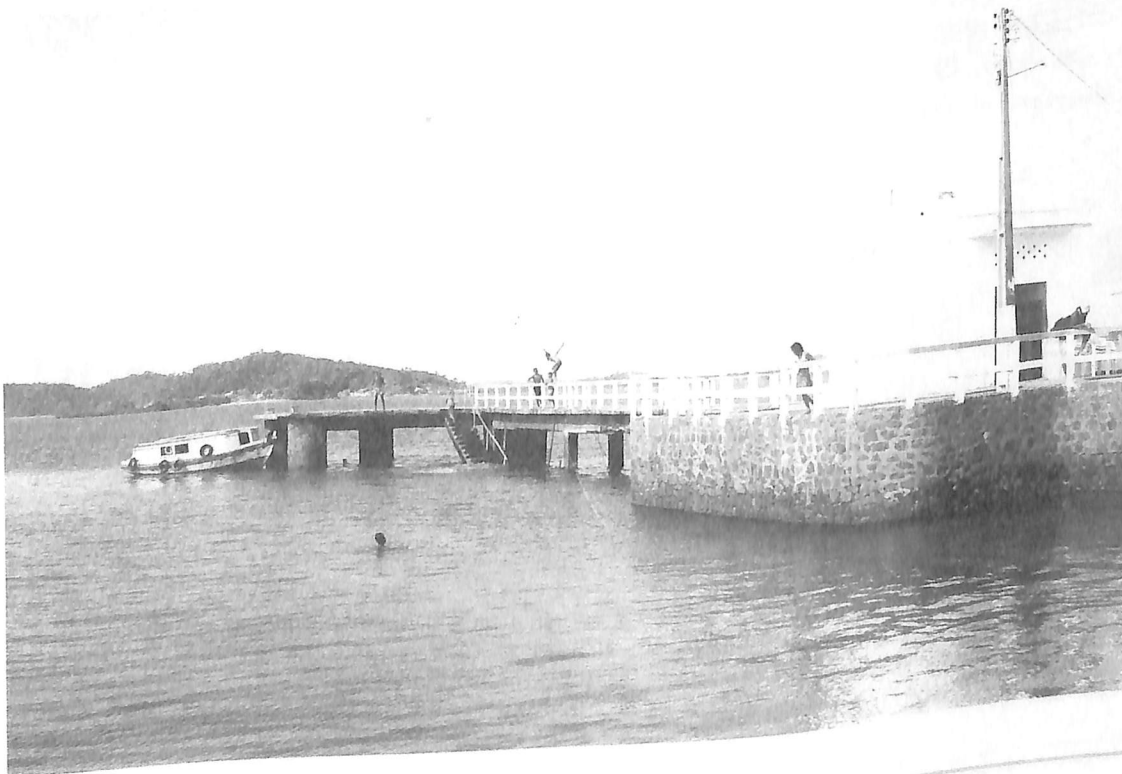
Loreto - Ilha dos Frades



Loreto - Ilha dos Frades



Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe - Ilha dos Frades



Born Jesus dos Passos



Bom Jesus dos Passos

normas para publicação

Todos os artigos/ensaios/resenhas serão submetidos ao Conselho Editorial que deverá emitir parecer de recomendação ou não para publicação. Serão publicados apenas artigos inéditos. Em casos excepcionais, serão aceitos artigos/ensaios/resenhas já publicados em outro idioma.

Os artigos/ensaios deverão ser encaminhados para o e-mail veracidade@salvador.ba.gov.br, digitados em Word for Windows, espaço 1,5, fonte Times New Roman, tamanho 12, margens 2,5, tendo no máximo 20(vinte) páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras e referências bibliográficas, acompanhados de um resumo em português e outro em inglês, contendo entre 150 (cento e cinquenta) a 250 (duzentas e cinquenta) palavras, com indicação de 04 (quatro) a 06 (seis) palavras-chave.

Os capítulos, títulos e subtítulos devem ser ordenados a partir dos seguintes critérios:

Título 1: Times New Roman, tamanho 14, normal, negrito

Título 2: Times New Roman, tamanho 12, normal, negrito

Título 3: Times New Roman, tamanho 11, normal, negrito

As resenhas deverão ser encaminhadas para o e-mail veracidade@salvador.ba.gov.br, digitadas em Word for Windows, espaço 1,5, fonte Times New Roman, tamanho 12, margens 2,5, tendo, no máximo, 03 (três) páginas.

As referências bibliográficas deverão ser colocadas no final do artigo, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Deverá ser utilizado o sistema autor-data NBR (ex: SAMPAIO, 2006, p. 26). Palavras em negrito e linhas sublinhadas deverão ser evitadas. Notas e comentários deverão ser evitados tanto quanto possível e, no caso de serem indispensáveis, deverão vir no final da página, em fonte Times New Roman, tamanho 10.

Todos os trabalhos devem ser acompanhados de uma folha de identificação contendo: nome, e-mail, endereço completo, telefone para contato, instituição e titulação.

O envio de qualquer colaboração implica a cessão integral dos direitos autorais à VeraCidade - Revista da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM da Prefeitura Municipal do Salvador - PMS. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores.