

# A DIFERENÇA COMO ALTERNATIVA PARA ADMINISTRAR OS CONFLITOS NAS CIDADES

*Carlos Teixeira de Campos Júnior*

Prof. Dr. no Departamento de Geografia  
da Universidade Federal do Espírito Santo

## **INTRODUÇÃO**

É comum as pessoas dizerem que as cidades não têm planejamento, foram mal planejadas, estão desordenadas. Trata-se de uma tentativa de atribuir explicação para os problemas que enfrentam no seu dia-a-dia: perda excessiva de tempo no trânsito, poluição, aumento dos níveis de ruído, transformação rápida de áreas residenciais em comerciais impondo mudanças indesejáveis no lugar de morar, aumento da violência, redução da qualidade ambiental dos lugares – menos tempo de exposição das moradias à insolação e à circulação dos ventos. Tudo se resume em perda de qualidade de vida urbana.

De certa forma, o diagnóstico do cidadão comum está aparentemente correto. Do mesmo modo, o remédio que prescreve para o problema: o Plano Diretor Urbano. E depois disso, tudo se resolveria, conforme esse raciocínio.

Onde, portanto, reside o limite do raciocínio apresentado? Fundamentalmente, na compreensão que o cidadão tem de cidade e de sua administração.

O Plano Diretor Urbano é um dos instrumentos disponíveis, que pode contribuir para que

uma cidade tenha qualidade de vida a oferecer a sua população. No entanto, qualquer instrumento de auxílio à administração urbana depende de um adequado entendimento da cidade, dos interesses que encerra e dos conflitos que apresenta. Só então, com base em propostas claras, será possível construir alianças, visando a objetivos bem definidos.

Pretende-se mostrar a seguir como se constroem os interesses e conflitos nas cidades, os quais tanto podem viabilizar quanto impossibilitar o estabelecimento de estratégias de administração pública. Os passos seguintes serão fazer referência à importância da identificação dos interesses acima citados, mensurar o seu alcance, avaliar os conflitos e estabelecer alianças em torno de propostas, assumindo que esse é um papel que cabe ao poder público na sua tarefa administrativa, e, por fim, discutir estratégias possíveis para a solução dos mencionados conflitos.

## **APROXIMAÇÃO TEÓRICA**

Para começar a discussão sobre esse assunto é preciso que se tenha alguma referência a res-

peito do que seja uma cidade. Nesse sentido, as considerações de Pereira (1988) podem ser o ponto de partida: "...a cidade é uma construção coletiva de interesses coincidentes e contraditórios". A cidade é uma construção de todos, onde existem atores que personificam interesses de classes e de grupos das mais diversas origens.

A cidade, para Lamparelli et al. (1983, p. 19), reúne as mais expressivas condições gerais da produção e da reprodução da força de trabalho, "...passa cada vez mais a assegurar as atividades de circulação, distribuição, gestão e troca, que são as condições gerais para que se possam realizar as atividades de produção e consumo".

Harvey (1982, p. 6), investigando os conflitos relacionados com a produção e o uso do ambiente construído, afirma que

a sociedade capitalista precisa, por necessidade, criar uma paisagem física – uma massa de recursos físicos construídos pelo homem à sua própria imagem, apropriada, em linhas gerais, às finalidades da produção e do consumo. Mas também [argumenta] que esse processo de criação do espaço é cheio de contradições e tensões e que as relações de classes nas sociedades capitalistas geram, inevitavelmente, fortes conflitos e correntes cruzadas.

Como essas referências auxiliam a compreensão dos interesses e conflitos que envolvem as cidades e como ajudam a pensar estratégias para a sua administração?

### **A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO**

Para que se possa compreender como emergem os interesses nas cidades é preciso ter em mente como se constrói o espaço ou ambiente construído, ou mesmo a própria cidade. Os registros do passado ajudam nesse sentido. Sabe-se que o homem da antigüidade era nômade. Garantia sua sobrevivência física colhendo frutos, arrancando raízes, caçando e pescando. Não imprimia quase nenhuma modificação à natureza (Andrade, 1987).

Com o aumento da população, o homem fixa-se no território para produzir. Relaciona-se com a natureza transformada ou não, e com outros homens. Estabelece relações sociais no ato de produzir sua sobrevivência. "O modo pelo qual os homens produzem seus meios de subsistência depende, antes de tudo, da natureza dos meios que eles encontram e têm de reproduzir" (Marx, 1977, p. 113). Nesse ato de produzir, o homem modifica a natureza encontrada, moldando-a ao seu interesse.

Os povos que há 3000 anos a.C. ocupavam as planícies do Nilo, do Tigre e do Eufrates imprimiam modificações à natureza, criando o espaço adequado a sua produção. A construção de canais de irrigação e de diques tornava mais produtiva uma quantidade maior de terras. Essas obras diferenciavam o espaço – áreas dotadas de obras de irrigação e áreas que não possuíam obras de irrigação, as menos produtivas.

A forma particular de inserção de cada homem no modo de produção da sua época vai expressar o carácter socialmente diferente de cada um. E a diferenciação social ficará impressa no espaço. Na Grécia antiga não havia lugares reservados entre aqueles que eram cidadãos. Percebia-se a diferenciação social no tamanho das casas. Distribuíam-se livremente pela cidade, "não se formando bairros reservados a classes diversas" (Benévolo, 1983).

Trazendo a observação para as nossas cidades, a primeira referência na sua formação é a localização. A proximidade do litoral não só expressa que o movimento da colonização veio de fora e por mar, como também mostra os vínculos da colônia com a metrópole. A cidade foi o ponto de apoio de chegada, lugar de defesa do território e de centralização do controle do Estado português no Brasil. As edificações foram construídas para atender a esses propósitos. A natureza foi sendo transformada. Havia a imensa presença da natureza primitiva em meio à natureza modificada pela construção das cidades. As cidades também se diferenciavam entre si. Umas maiores que as outras, de conformidade com os recursos de cada donatário.

As diferenciações espaciais ficaram mais evidentes no momento em que se estabeleceu uma estrutura produtiva fundada para atender às demandas da metrópole e, nesse caso, por produtos primários. Nos vários ciclos da economia, uma região cresceu mais do que a outra.

Evidencia-se, ainda nesse período, o papel da cidade não só como sede da burocracia do Estado, mas também como sede da atividade comercial (Oliveira, 1982, p. 37). Modela-se um espaço específico a essa finalidade. Para fazer a mediação entre a produção do campo e a circulação internacional de mercadorias, considerando o período mais recente de predomínio da economia cafeeira, foi necessário que as cidades comerciais tivessem um porto, abrigassem armazéns, empresas exportadoras, representação de companhias de navegação.

As vias de comunicação entre as regiões produtoras e a cidade-porto faziam parte do espaço desse tempo, fossem elas ferrovias ou vias de transporte fluvial. Da mesma forma, o aparato burocrático do Estado ergueu um outro tipo de espaço.

As pessoas nas cidades requeriam determinadas condições de sobrevivência próprias da época – moradia, escolas, serviços de saneamento, entre outras. Na proporção em que foram sendo construídas as condições necessárias ao estabelecimento do comércio, da burocracia do Estado e da população, foi-se produzindo o espaço, e o espaço diferenciou-se relativamente da natureza primitiva, do espaço pretérito e ele próprio não se apresentou igualmente em toda cidade.

Os terrenos mais cobiçados da cidade de Vitória (ES) no final do século passado, conforme Derenzi (1965), eram aqueles que ficavam de frente para a atual Av. Jerônimo Monteiro, porque os comerciantes podiam construir os seus armazéns com frente para essa rua, que era a principal e tinha fundos para o mar. Como na época não havia cais para acostamento dos navios, que ficavam fundeados na baía, os exportadores podiam transportar suas mercadorias diretamente dos armazéns para os navios em barcas ancoradas nos fundos de seus estabelecimentos.

Depois de 1910, com a construção do Parque Moscoso, aquele lugar transformou-se no espaço privilegiado da elite local (Campos Jr., 1996). Diferenciava-se pelo embelezamento e condições sanitárias favoráveis. A população ocupou o espaço diferenciado da cidade conforme o seu interesse e poder aquisitivo. Os interesses em torno do ambiente construído estavam começando a evidenciar-se (Campos Jr., 1993).

Com o advento da indústria, um novo espaço fez parte da paisagem urbana. Outras condições gerais, necessárias à produção e ao trabalho, foram requeridas. O núcleo dinâmico do sistema produtivo deslocou-se do campo para a cidade, e a cidade transformou-se não só em sede do capital comercial e da burocracia do Estado, mas também e, fundamentalmente, em sede do sistema produtivo (Oliveira, 1982).

As cidades precisaram ser servidas de energia com regularidade e melhor qualidade. Da mesma forma, abastecidas de água tratada e de água industrial em abundância. Produziram outros tipos de resíduos para serem tratados, requerendo sistemas de coleta e tratamento de lixo. Sistema de comunicação eficiente trouxe melhor informação sobre o mercado, agilizando transações, como o sistema de vias e de transporte que ligou as reservas de matérias-primas às fábricas e estas, aos mercados.

A população urbana, com outra diferenciação social, requereu o seu espaço – da moradia, do lazer, da segurança, da saúde, da educação, entre outros, qualitativamente diferente do espaço de outra época. Aumentaram os interesses pelos espaços que se tornaram mais diferenciados. Esses interesses crescentes deram lugar a negócios tão lucrativos quanto a produção agrícola e industrial. Comercializar terra urbana, construir imóveis para vender, tudo passa a fazer parte do circuito de acumulação do capital (Campos Jr., 1993).

A diferenciação espacial tornou-se a pedra angular das estratégias dos negócios imobiliários. Os espaços diferenciados atendiam aos interesses da população socialmente diferente conforme seu poder aquisitivo. E as demandas

das pessoas passaram a ser fabricadas com a saturação e deterioração dos espaços pretéritos, que, por sua vez, perderam qualidade e criaram na população a necessidade de novas diferenciações espaciais.

Vale lembrar que a entrada do capital no circuito imobiliário traz uma discussão substantiva sobre a administração das cidades. Novos interesses se conformam em torno do ambiente construído. O comércio, a indústria e os serviços criam o seu espaço. Todos têm o lugar onde se fixam como a base territorial potencializada às suas finalidades específicas. E nesse lugar realizam suas atividades de reprodução. O comerciante vende mercadorias, o prestador de serviços desempenha sua função, a indústria, no mesmo lugar do território, produz infinitos bens. Com o bem imobiliário é diferente. Para cada moradia ou grupo de moradias (quando estão verticalizadas) precisa-se de um lugar no território, isto é, de um terreno. A terra urbana neste caso é fundamental, funciona como condição da produção (Pereira, 1988). Diferente da terra para agricultura, que também é um meio de produção.

A terra, seja ela urbana ou rural, é um bem natural não produzido, que tem finitude. Não pode, portanto, ser fabricada pelo homem, como as mercadorias de um modo geral, e tem sua disponibilidade reduzida com o crescimento populacional e a ocupação territorial. Daí que a sua escassez é uma das variáveis que influem na formação do seu preço.

A localização privilegiada, conforme o uso que se quer dar à terra, é uma outra variável que auxilia na determinação do preço da terra urbana. E localização<sup>1</sup>, no caso do terreno no espaço urbano, é produção do homem em diferentes momentos da sua história.

Com diferenciações espaciais produzidas criando localizações privilegiadas, a atividade da construção imobiliária procura se apropriar desses espaços para mercantilizá-los, agregando valor através da construção de bens de uso, como moradias ou imóveis comerciais. A questão que fica posta com essas considerações é que a reprodução das atividades que envolvem

o circuito imobiliário urbano ocupa e modela o espaço. Promove a expansão e/ou o adensamento da malha urbana. Os impactos dessas atividades podem, caso não sejam administrados, deteriorar a qualidade de vida nas cidades.

O interesse da construção imobiliária pelo espaço urbano é maior do que o interesse por qualquer outra atividade. Para cada bem imóvel que constrói precisa de um terreno. É diferente de uma indústria, que fabrica as suas mercadorias no único terreno onde está erguida a planta produtiva.

O interesse orienta a ação do ator. No caso da construção imobiliária esse interesse se dá em torno da construção do espaço. Quanto mais construir, melhor. Quanto menos restrições encontrar, seja de uso, seja de ocupação do solo, maior será a possibilidade de ganho. É um ator reticente à regulação pública do uso e da ocupação do solo. No entanto, é crítico e pressiona o poder público por melhorias quando os espaços se deterioram, mesmo quando é sua a principal parcela de responsabilidade por essa deterioração.

O ambiente, quando construído, pode causar reações contrárias de outros atores, quando os impactos dessa produção contrariam interesses, ainda que represente a existência do construtor, do incorporador, do corretor, do engenheiro, do arquiteto, do fabricante e do comerciante de materiais de construção, e forneça parte da remuneração dos agentes financeiros. Alguns moradores de um hipotético bairro podem sentir-se prejudicados se a sua moradia estiver, por exemplo, exposta a maiores níveis de ruído causado pelo crescimento da atividade comercial. Da mesma forma, se a circulação for prejudicada e eles tiverem que perder mais tempo no trânsito. Enfim, há uma insatisfação manifestada por reação ou não daqueles que se sentem prejudicados pelas mudanças que ocorrem nas cidades.

Qual o alcance da insatisfação das pessoas com essas mudanças? Qual o peso dos outros atores responsáveis pelas principais mudanças que se processam e que tendem a prejudicar a qualidade da vida urbana? Que posição tomar

1. O termo localização aqui deve ser entendido como o espaço diferenciado produzido pelo homem ao longo da sua história e anteriormente tratado neste texto.

e que sustentação política constrói o poder público diante das transformações das cidades?

O que deve ser levado em conta, prioritariamente, diante dessas considerações é a dimensão política, e não a técnica, a respeito da regulação na produção do ambiente construído. O ponto para discussão dos problemas urbanos não pode ser camuflado nem reduzido a atribuições do tipo “falta competência aos técnicos”, “não houve planejamento”, etc. Bastaria proibir isso ou aquilo, dimensionar melhor tal coisa e pronto: os problemas estariam resolvidos.

Exigir que o edifício não seja tão alto porque pode fazer sombra na praia e possivelmente adensar mais um determinado lugar que não comportaria tal adensamento, proibir a expansão do comércio em determinados bairros, tudo isso não significa simplesmente regular o gabarito e restringir o uso do solo em determinadas áreas; significa regular o ganho imobiliário. Porque não se trata simplesmente de um edifício, trata-se de uma mercadoria, que remunera mais, ou menos, os atores envolvidos na sua produção. A remuneração menor, que “pudesse” ser maior, estaria provocando reações que precisariam ser administradas politicamente.

## AS ALTERNATIVAS

Por onde ir? Em que se apegar para construir uma sustentação política?

O mundo globalizado da tecnologia, da transitoriedade, que rompe constantemente com a história, a tradição e os valores perenes, encontra acolhimento das pessoas.

Quanto maior a efemeridade, tanto maior a necessidade de descobrir ou produzir algum tipo de verdade eterna que nela possa residir. O revivalismo religioso, que se tornou muito mais forte a partir do final dos anos 60, e a busca de autenticidade de autoridade na política (com todos os seus atavios de nacionalismo, localismo e admiração por indivíduos carismáticos e “multiformes” com sua “vontade de poder” nietzchiana) são casos pertinentes. O retorno do interesse por instituições

básicas (como a família e a comunidade) e a busca de raízes históricas são indícios da procura de hábitos mais seguros e valores mais duradouros num mundo cambiante (Harvey, 1993, p. 263).

Neste mesmo mundo, o valor das mercadorias não se encontra materializado só no trabalho concreto da sua produção física. Incorpora o valor da imagem, também produzida, associada à mercadoria. E a imagem prima por construir algo que crie um diferencial. “Acresce que as imagens se tornaram, em certo sentido, mercadorias”, assevera Harvey (1993, p. 260). No mesmo sentido, continua o autor,

A competição no mercado da construção de imagens passa a ser um aspecto vital da concorrência entre empresas. O sucesso é tão claramente lucrativo que o investimento na construção da imagem (patrocínio das artes, exposições, produções televisivas e novos prédios, bem como marketing direto) se torna tão importante quanto o investimento em novas fábricas e maquinário. A imagem serve para estabelecer uma identidade no mercado...

Tratando-se do mesmo mundo cambiante, o Estado foi criticado por sua atuação em diferentes setores. Veio assumir o papel de Estado mínimo com responsabilidade apenas com a área social. O Estado nacional deixa às unidades federadas a responsabilidade de produzir suas receitas e arcar com as respectivas despesas. Em consequência, vislumbra-se o aumento da competitividade entre as cidades.

Os problemas urbanos não decorrem nem da falta de planejamento, nem da incompetência técnica dos administradores, são produzidos historicamente pela sociedade, e existem porque atenderam ou atendem a interesses e precisam ser enfrentados politicamente.

Os problemas das cidades hoje precisam ser enfrentados nos limites de projetos aceitos socialmente. Isso significa dizer que o projeto é um conjunto de idéias bem claras, aperfeiçoadas no debate, com objetivo definido de tratar

a administração da cidade, que funciona como uma ferramenta para construção de alianças. Nesse sentido, não cabem mais “soluções” saídas do bolso do colete e implementadas, mesmo porque dificilmente funcionariam sem a costura política adequada.

As idéias para nortear a elaboração de um projeto a ser debatido e negociado com a sociedade devem pautar-se na construção de diferenças e basear-se em aspectos únicos que a cidade possa ter. Valorizar o patrimônio histórico é uma alternativa. Da mesma forma, o patrimônio natural do seu sítio. São valores perenes possíveis de ser aceitos, nesse mundo em constante mudança e desobrigado com a história. O grau de liberdade dos atores não deve chegar aonde possa ferir os patrimônios da cidade. A eficiência e a racionalidade não se devem sobrepor às tradições. A qualidade de vida deve ser o mote no contexto dos valores citados.

Um projeto que priorize a qualidade de vida pensando nas diferenças é uma alternativa para a administração das cidades. Alguns atores do ramo empresarial se aliam a essas idéias, por-

que a cidade desejável em projeto pode ser associada à imagem de suas empresas, hoje produto bem aceito no mercado. No mesmo raciocínio, uma cidade com predicados que a diferenciem e com qualidade de vida se situará muito bem no mercado competitivo entre outras que disputam entre si investimentos.

Nesse sentido, tomou-se a cidade como o lugar onde se deflagram muitos interesses, coincidentes e conflitantes, que precisam ser administrados. E a administração desses interesses só pode ser feita por meio de projetos negociados entre os atores que fazem parte da vida política local. Os projetos devem reunir idéias que construam uma cidade com qualidade de vida e diferente; uma diferença construída com base em seus valores históricos, em seu patrimônio natural e em referências simbólicas que façam parte do cotidiano dos seus moradores. Uma cidade idealizada como essa certamente se diferenciará num contexto competitivo e fará parte da imagem construída, também, de setores empresariais, sendo mais facilmente assimilada pelos diferentes atores que nela estiverem presentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. *Geografia : ciência da sociedade*. São Paulo : Atlas, 1987.
- BENÉVOLO, Leonardo. *História da cidade*. São Paulo : Perspectiva, 1983.
- CAMPOS JUNIOR, Carlos T. *O capitalismo se apropria do espaço : a construção civil em Vitória*. 1993. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *O novo arrabalde*. Vitória : SMCT/PMV, 1996.
- CORRÊA, Roberto L. *Região e organização espacial*. 3. ed. São Paulo : Ática, 1990.
- DERENZI, Luiz Serafim. *Biografia de uma ilha*. Rio de Janeiro : Pongetti, 1965.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo : Edições Loyola, 1993.
- \_\_\_\_\_. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.
- LAMPARELLI, Celso et al. Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: o urbano. In: *A QUESTÃO urbana e os serviços públicos*. São Paulo : Fundap, 1983. (Estudos Fundap, 1)
- MARX, K. *Formações econômicas pré-capitalistas*. 2. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1977.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. 2. ed. São Paulo : Martins Fontes, 1982.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 6, p. 36-54, 1982.

PEREIRA, Paulo C. Xavier. *Espaço, técnica e construção*. São Paulo : Nobel, 1988.

\_\_\_\_\_. *Questão da construção : urbanização e industrialização em São Paulo*. 1990. Tese (Doutorado em Sociologia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

### **RESUMO**

Discute uma outra visão de cidade, diferente daquela do senso comum, que admite que as cidades têm problemas porque não tiveram planejamento ou porque foram mal planejadas. Mostra que essa visão não tem sustentação conceitual. Toma como referência o conceito de cidade que privilegia a apresentação dos interesses e dos conflitos envolvidos na construção da cidade e fornece possibilidades de apontar caminhos alternativos para a administração desses conflitos sempre presentes nos centros urbanos.

### **PALAVRAS-CHAVES**

Planejamento urbano – administração – construção da cidade

### **ABSTRACT**

It discusses a distinct concept of cities, different from the ones based on common sense which admit that the cities have problems either because they were not planned or because they were planned wrongly. It shows that this concept does not have conceptual sustentation. It takes as a reference the concepts of cities which give privilege to the presentation of the interests and conflicts that involved the city's construction, and offers possibilities to alternative ways for the administration of these conflicts which are always present in urban centers.

### **KEY-WORDS**

Urban planning – administration – city's construction

