

Rivière d'Arc, Hélène

Pode-se falar, nestes anos 2000, de um modelo latino-americano de cidade ou metrópole? Ponto de vista de uma europeia

Cadernos Metrópole, vol. 16, núm. 31, junio, 2014, pp. 139-147

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402833927006>



Cadernos Metrópole,
ISSN (Versão impressa): 1517-2422
cadernosmetropole@outlook.com
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Brasil

Pode-se falar, nestes anos 2000, de um modelo latino-americano de cidade ou metrópole? Ponto de vista de uma europeia

Is it possible to talk, in the 21st century, of a Latin American model of city or metropolis? A European's point of view

Hélène Rivière d'Arc

Resumo

A partir da indagação sobre o que se pode entender por cidade neoliberal na América Latina nos anos 1990, o artigo apresenta algumas reflexões sobre eventos que pontuaram a história das cidades, identificando quais são as categorias do passado que esclarecem as atualmente em uso nas investigações e, principalmente, as referentes aos sistemas que organizam um domínio particular: a metrópole na América Latina. Como em qualquer parte, a cidade neoliberal é a cidade financeirizada, onde a construção sob todas as suas formas, em todo o território urbano que faz agora parte dos ativos bancários, conduz à privatização dos antigos serviços e à difusão de novos serviços quase exclusivamente privados. Esta definição abarca praticamente todas as cidades da América Latina, grandes e médias, e até mesmo cidades tão diversas quanto São Paulo e Tegucigalpa. O texto destaca seis paradigmas de análise, orientadores de importantes trabalhos de pesquisa sobre o processo de urbanização latino-americano, permitindo analisar a simultaneidade e a similaridade desse processo em diferentes países e em diferentes períodos de tempo.

Palavras-chave: neoliberalismo; cidade latino-americana; urbanização.

Abstract

The paper initially asks what can be understood by neoliberal city in Latin America in the 1990s and presents some reflections on events that have marked the history of cities. It identifies the categories of the past that clarify the ones that are currently in use in investigations, mainly those referring to systems that organize a specific domain: the metropolis in Latin America. As in anywhere else, the neoliberal city is the financialized city, where construction, in all its forms, in the entire urban territory which is now part of bank assets, leads to the privatization of old services and to the diffusion of new services, which are almost exclusively private. This definition encompasses practically all the cities of Latin America, large and medium-sized, and even diverse cities like São Paulo and Tegucigalpa. The text highlights six analysis paradigms that have guided important research studies on the Latin American urbanization process, allowing to analyze the simultaneity and the similarity of this process in different countries and in different periods of time.

Keywords: neoliberalism; Latin American city; urbanization.

Inicialmente, levanto a hipótese de um modelo de cidade que circula na América Latina, atribuindo à noção de modelo o sentido dado pelos economistas quando procuram saber qual é o elemento estruturador de um sistema e as causas da reprodução ou não desse último. Porém, tomo a escala espacial da cidade como substrato do modelo e não a escala nacional.

Do ponto de vista metodológico, contudo, a corroboração dessa hipótese pressupõe algumas questões prévias. Devemos pensar qual é o interesse de recorrer à noção de modelo. De fato, essa última permite fugir ao contexto hegemônico de mundialização para explicar um processo, pois o reconhecimento de um “modelo” permite por sua vez antecipar o futuro e as possibilidades.

Saskia Sassen acredita poder reconhecer um modelo universal da cidade global, que se diferenciaria apenas por ser – em muitos casos – truncado. Assim, esse modelo nada mais seria do que um retorno à hegemonia exercida por algumas cidades e pelas redes de todos os tipos, que exercem seus poderes virtuais a partir dessas cidades. Para um especialista, esse procedimento pode ser satisfatório. Para um pesquisador em ciências sociais e econômicas, ele me parece restritivo, na medida em que o pesquisador considera que o tempo (político, histórico...) é uma contingência das hipóteses que ele levanta. Com efeito, propor a existência de um modelo de cidade latino-americana (ou mesmo europeia) talvez se deva ao fato de a primeira década de 2000 ter vivido, aqui e lá, momentos políticos e econômicos muito diferentes. A década de 1990, que presenciou a liberalização e política desenfreadas, privatizações, abertura ao intercâmbio comercial,

cultural e intelectual, foram anos dourados para as redes de especialistas. Essas redes fizeram circular suas definições dos riscos e suas receitas em todos os continentes. Alguns pesquisadores denunciaram, então, uma “despolitização” das questões sociais e econômicas, criticando indiretamente os especialistas por dissipar as contradições não resolvidas, unicamente com base em sua credibilidade técnica. Em conclusão, isso remeteria o conceito de território urbano apenas à sua materialidade física.

Outros ressaltaram a complexidade e a dificuldade que representa para as populações urbanas, principais vítimas desses riscos de todos os tipos, enfrentar a inflação das medidas burocráticas e/ou jurídicas, inspiradas nas recomendações e receitas neoliberais. Mas pode-se dizer também que, no outro extremo, o trabalho dos pesquisadores, baseado nessas continências do tempo e da história, pode por vezes aparecer com uma negação de todo impacto de um pensamento ou de uma ação reformadora, seja ela qual for. Existe aí um dilema, mas acredito que a evolução política dos anos 2000, cujos traços marcantes são a aspiração às refundações nacionais na América Latina e à profundidade da crise na Europa (e também nos Estados Unidos), pode contribuir para mudar as modalidades dessas circulações temáticas sobre a cidade.

Nesse contexto dos anos 1990, o que foi então entendido como cidade neoliberal na América Latina? Como em qualquer parte, mas talvez mais ainda que em outros lugares, trata-se da cidade financeirizada, onde a construção sob todas as suas formas, em todo o território urbano que faz agora parte dos ativos bancários, levam, por sua vez, a uma

privatização dos antigos serviços e à difusão de novos serviços quase exclusivamente privados. Essa definição abarca praticamente todas as cidades da América Latina, grandes e médias, e até mesmo cidades tão diferentes quanto São Paulo e Tegucigalpa.

Investigar sobre os eventos que pontuaram a história das cidades permite identificar quais são as categorias do passado que esclarecem as que estão atualmente em uso e sobre os sistemas que organizam um domínio particular: nesse caso, a metrópole na América Latina.

Alguns paradigmas observados

Neste texto, elenco seis paradigmas que foram objeto de inúmeros trabalhos. Seria preferível atribuir-lhes uma ordem que sublinhasse sua importância? Não, pois correspondem a elementos de análise e períodos bastante diferentes.

Em primeiro lugar, pode-se notar a simultaneidade em todos os países da América Latina da mais forte explosão urbana do mundo, frequentemente qualificada como espontânea, informal e ilícita (acompanhada, aliás, por fenômenos de implosão urbana). Que interpretação socioeconômica se dava desse processo? Acredito ser a seguinte: na verdade, a população "marginal" nas periferias esperava poder conquistar o status de proletário (ou assalariado), construindo ao mesmo tempo seus territórios específicos que se tornariam rapidamente a expressão da maior expansão urbana do mundo (o atual *sprawl*, ou espalhamento). Muitos

sociólogos, dentre os quais Emilio Duhau, retraram essa história.

Com um pouco de recuo, penso em duas explicações possíveis para a construção desse modelo espacial: a primeira remete à ausência de valor venal dos terrenos nos arredores das cidades até uma época recente (anos 1980), e a outra seria o corolário do primeiro, a indefinição prolongada no tempo do status da propriedade urbana. E os diferentes atores que ditam as regras dessa urbanização selvagem acabam por ter comportamentos muito parecidos nas diferentes cidades para contornar esses obstáculos. O rápido aumento do valor fundiário e a passagem ao mercado constituirão subsequentemente um dos paradigmas essenciais de nossa análise.

O segundo ponto que gostaria de evocar é o que vem a seguir, pois condiciona profundamente as novas formas de gestão das sociedades urbanas. Deve-se vincular a rapidez da transição demográfica na América Latina e da aplicação do respectivo modelo teórico com a urbanização? A leitura dos trabalhos dos anos 1990 nos incita a isso. Essa transição durou vinte e cinco anos (dos anos 1960 aos anos 1990), e a diferença de comportamento entre as zonas metropolitanas e as zonas rurais era mais pronunciada do que a diferença entre os países. Segundo Maria-Eugenio Cosio, a partir de 1980 a média do número de filhos por mulher era inferior a 2,5. Isso nos faz supor que os imigrantes das zonas rurais mudavam de modo de vida assim que se instalavam em zonas urbanas. Os demógrafos, incluindo M. E. Cosio, atribuem essa transição extremamente rápida que marca fundamentalmente as sociedades latino-americanas a duas causas essenciais. Primeiro, eles se referem à importância das políticas médicas

na América Latina desde os anos 1930, e depois, à mudança de atitude das famílias pobres urbanas no que diz respeito à fecundidade. De fato, a multiplicação de filhos por família não seria mais, desde os anos 1980, uma segurança para a sobrevivência da família, mas ao contrário, para enfrentar a crise, as mulheres teriam sido levadas a um uso generalizado de anticoncepcionais, à sua disposição em condições de acesso fáceis, sobretudo nas cidades.

Essa mudança coincidiu, em todas as partes, com uma política de apoio à família urbana imaginada no México, mas rapidamente difundida em todo o subcontinente, através de modelos bastante próximos e em cuja aplicação a responsabilidade das mulheres é valorizada. Simultaneamente, a esperança de vida aumentou a um ritmo igualmente rápido, fazendo então surgir uma sociedade urbana composta por diversas gerações.

Em outras palavras, as condições demográficas atuais não contradizem os pressupostos teóricos considerados universais, mas os posicionam em uma perspectiva conjuntural com os desvios e divergências em seus efeitos prováveis.

Há um terceiro paradigma, recorrente quando se fala de cidades da América Latina: o do impacto das desigualdades sociais extremas existente há décadas, que divide a sociedade em cinco grandes "classes": A, B, C, D e E. Elas fundamentam hoje em dia as políticas urbanas, designadamente a de habitação. Criadas por gabinetes de estudos que atuam na esfera nacional ou internacional, substituíram as antigas categorias de assalariados, de "marginais", e mesmo as que apareceram posteriormente, de pobres e ricos. Em relação a essas antigas categorias, elas dão uma visão

asseptizada da sociedade, sintetizando a diversidade dos *status* profissionais, dos ofícios, das atividades e das condições sociais. Por isso, elas parecem ser aceitas como "dados fixos", impossíveis de se questionar. "Sou da classe 'D'", especifica um comerciário. Isso deve ser suficiente para explicar seu modo de vida e, ainda mais, seu comportamento. Mas essas categorias são, ao mesmo tempo, um instrumento técnico de urbanismo comum aos arquitetos, promotores e gestores, já que o recurso à sua existência remete à intervenção no espaço urbano em construção ou transformação, tanto do ponto de vista das infraestruturas, como dos serviços e da moradia. Principalmente, elas revelam o futuro possível de um bairro, pois traduzem a capacidade de seus habitantes de pagar impostos, mas ainda mais de obter crédito.¹ O que remete a uma definição de um modelo de cidade "latino-americano" hoje "financeirizado", suportado por um valor fundiário urbano em aumento muito rápido. Esses aumentos de preços obrigam as diferentes categorias da população a modificar suas estratégias tradicionais de acesso à moradia como a ocupação e a entrar na batalha do mercado, e aos empreendedores, bem como às organizações populares, a entrar no que alguns chamam de "caça aos espaços".²

Há dois tipos de respostas a esse dilema por parte das populações mais modestas, que condicionam a reprodução do modelo espacial centro/periferia que aplicávamos tradicionalmente nos espaços metropolitanos latino-americanos ou, hoje, para seguir alguns atores que preferem falar de fragmentação em vez de segregação, o novo modelo "multicentralidades/periferias". Acredito que esses dois tipos de respostas, mesmo que expressas de modos

diferentes, estão presentes em inúmeras cidades da América Latina. A primeira é a aceitação do afastamento dos centros das cidades, que são, no entanto, os espaços mais provedores de atividades de todos os níveis de qualificação, de atividades precárias, de atividades noturnas, com o risco de acumular as horas em todos os meios de transportes públicos ou privados e de precisar inventar novos modos de vida. A segunda é a invenção de formas de pressão sobre os poderes locais para que seja facilitado o acesso à moradia por meio de um empréstimo adequado ou para que reconheçam o direito das pessoas de permanecerem onde estão. Essas formas de pressão podem ser exercidas na rua, ao mesmo tempo que no interior das instituições de participação implementadas em quase toda a América Latina, de acordo com um modelo inspirado em experiências de governo municipal do PT, cujas modalidades rodaram o mundo.

A extrema dificuldade dos poderes públicos a dar coerência às políticas de transporte ou a regular as atualmente em vigor me parece, aliás, um dos traços marcantes do modelo latino-americano há anos e um dos mais explosivos das últimas décadas. De fato, pode-se notar que o problema dos transportes está ausente do discurso dos prefeitos que, no entanto, são frequentemente de esquerda ou pelo menos abertos à participação, enquanto ocupa um lugar constante na sociedade urbana, considerando todas as classes. Por outro lado, as instituições municipais parecem estar comprimidas entre a inextricável confusão que reina no antigo setor privado e nos serviços mais recentemente privatizados e um setor público, às vezes presente, mas suplantado pela emergência.

Cidade caótica ou cidade neoliberal?

Se até os anos 1960 os arquitetos detinham um quase monopólio da reflexão sobre o urbanismo e as cidades, o crescimento desenfreado dessas últimas, tanto em extensão como em população, contribuiu para retomar essa tradição. Aparecendo primeiramente como vitrine da modernização – uma visão que a época de autoritarismo se esforçou para tornar oficial durante duas décadas –, esse crescimento se transformou pouco a pouco em crise, em pessadelo até que atingiu seu ponto culminante nos anos 1980. Contudo, uma crise tão difícil de assimilar que as cidades da América Latina ainda fazem parte, nos anos 2000, desse *Planet of Slums* (Planeta das Favelas), um título impactante que transformou o livro do Mike Davis em *best-seller*. Aliás, as estatísticas internacionais, que associam sempre implicitamente a pobreza e a violência, apresentam constantemente algumas das cidades da América Latina como as mais violentas do mundo.

Porém, trata-se de um atalho enganador. A questão merece ser colocada de maneira diferente. Os paradigmas que tentei levantar na primeira parte deste texto, que constituem a essência do neoliberalismo, misturados com histórias diversas, não deixam de interrogar sobre a continuidade de experiências comuns em todo o continente e no tempo, às vezes com uma década de atraso.

Em esfera local, a coincidência principal reside em uma certa similitude do discurso político dos poderes locais, cuja fibra social antecede frequentemente a dos governos nacionais, mas que já vivem alternâncias políticas.

São o reflexo de atitudes de classes médias que não são mais impregnadas pela análise radical dos intelectuais orgânicos dos anos 1990. São os poderes locais que buscam, na panóplia das medidas sociais/técnicas propostas pelos fóruns internacionais, inspirações urbanísticas e sociais. Reconhecem a similitude dos problemas encontrados em toda a América Latina. São, aliás, frequentemente percebidos apenas como únicos portadores de um discurso hoje de esquerda no mundo, que pretende criticar um sistema neoliberal aplicado à gestão do território, mas incapaz de propor medidas alternativas.

Contudo, após o consenso de Washington, o custo social das doutrinas neoliberais que sucederam as ditaduras parece ter deixado a desconfiança em relação aos representantes de Estado se propagar por toda parte, mesmo se personagens carismáticos como Chávez ou Lula conseguem ampla e temporariamente dar a impressão de que o quadro está mais favorável.

No que diz respeito à sociedade urbana, a informalidade no trabalho e as atividades mudam de sentido. Ela se estende da precariedade à transgressão e não é somente a eventual “desindustrialização precoce” dos países, retomando a expressão já adotada pelas economias e, por conseguinte, das cidades onde as formas de emprego assalariado tradicional estagnam, a responsável por isso. Poderíamos até mesmo praticamente dizer que ao se aproximar das características dos empregos informais e ao transgredir de maneira complexa o direito do trabalho, os empregos formais se “informalizam”.

Isso quer dizer que esse modelo urbano latino-americano se explicaria ainda por meio de duas teses que foram muito propagadas nos anos 1960-1980 e que colocavam ambas o Estado como ator principal do debate. Uma delas, de Manuel Castelles, muito difundidas na época na América Latina, via o Estado antes de tudo como a expressão dos interesses de classe, uma tese já suplantada, por ele mesmo, aliás. O'Donnell explicava as experiências autoritárias da época pela incapacidade dos governantes de aprofundar aquilo que podia dinamizar o processo de industrialização (pós-ISI). Ela também foi suplantada. Acredito que é na análise das experiências urbanas que se deve continuar a buscar o modelo que se transforma incessantemente, como seria, por exemplo, uma análise comparativa em meio urbano das normas que regem a distribuição dos bens públicos e privados.

Conclusão

Como conclusão, apresento a síntese de uma experiência de pesquisa realizada em São Paulo e no México. A experiência consistia em uma comparação entre as diferentes formas de acesso à moradia em um contexto de forte alta do valor fundiário urbano. Ela se apoiava em uma constatação comum entre as duas cidades: uma expansão urbana extremamente ampla (*sprawl* ou *espalhamento*), apesar da desaceleração do crescimento da população. Essa constatação revelou uma das necessidades mais imperativas da sociedade: a moradia. A questão para as municipalidades que

compõem as áreas metropolitanas é, portanto, a seguinte: como gerenciar e interromper essa expansão, sem negligenciar as necessidades residenciais mais urgentes e mais consumidoras de espaço?

No México, nos anos 2000, sob os governos de Andrés Manuel López Obrador e de seus sucessores, a fim de tentar restringir a expansão espacial na circunscrição administrativa do DF, foi elaborado um programa, o *Bando 2*, que não durou muito tempo, mas que teve consequências imediatas e atraiu uma grande quantidade de atores. Esse programa visava impedir a promoção de novos conjuntos residenciais fora do centro, isto é, no *Bando 2*, para impulsionar a requalificação do centro histórico do México. Mas quais são hoje os meios de pressão do governo municipal sobre as construtoras que, por sua vez, se beneficiam de um processo de transferência da promoção da moradia para o setor privado, para que invistam no centro da cidade, onde o valor fundiário originou um crescimento considerável? As consequências desse programa foram a emigração das operações de moradia para fora do *Bando 2*, em municípios do estado do México, muito satisfeitos em conceder terrenos muito baratos a empresas que podiam se tornar contribuintes.

Esse resultado bastante próximo, me parece, da situação madrilena, contribuiu muito para a expansão urbana e para a construção de loteamentos muito afastados das zonas de atividades do DF. Em suma, uma situação que, do ponto de vista social e do relato da vida cotidiana dos habitantes, se parece com a de São Paulo.

Inversamente, em São Paulo, o investimento da municipalidade em moradias é

relativamente recente e é baixo. A bolha imobiliária para os imóveis de alto padrão atingiu o pico no início dos anos 2000. Em 2007, essa atividade experimentou uma queda bastante brusca. As empresas que trabalhavam para a categoria de alto padrão voltaram-se, então, para outro mercado, o das classes médias C e D, usando um modelo residencial padronizado. Os diferentes programas propostos pelo governo central, por meio da Caixa Econômica Federal, permitem essa reconversão. As construtoras, por outro lado, ocupam espaços liberados pela demolição de zonas industriais. E, para praticar essa reconversão, elas recorrem a dois raciocínios: um, na escala da zona metropolitana, e o outro, na escala do município de São Paulo, deixando à cidade a incumbência de resolver a questão da moradia dos trabalhadores com "menos de cinco salários mínimos", isto é, investimentos a fundo perdido.

Nos dois casos observados, ou seja, o DF e o município de São Paulo, encontramos hoje um valor fundiário que aumenta rapidamente, mesmo se de maneira desigual, conforme os espaços. No DF, é porque não há muita oferta; em São Paulo, porque os espaços eventualmente disponíveis e minuciosamente disputados, são requalificados para a moradia de uma população capaz de pagar.

Diante da financeirização dos espaços urbanos, estratégias e ações foram modificadas, tanto no México, como em São Paulo. A ocupação ou a invasão de *know-how* tradicional que caracterizou mais de um século de urbanização, tanto aqui, como lá, não é mais a forma de ação dominante. No México, a reivindicação dominante e o tema da mobilização mais importante é o do acesso a crédito apropriado à situação do devedor. Outra maneira,

compatível com a primeira, é a adesão a uma associação, cujo líder se incumbe de levar a solicitação ao INV (Instituto Nacional de la Vivienda), ou diretamente junto à prefeitura. A participação, mesmo se é afirmada pelo prefeito da Cidade do México, que alega inspirar-se no modelo das cidades do Brasil, não tem muita influência nas tomada de decisão referentes às questões de moradia.

Em São Paulo, *O Movimento* escolhe três modalidades de ação. Ele participa do Conselho Municipal de Habitação com seus aliados das ONG, mas o orçamento examinado pelo CMH é extremamente baixo em relação às necessidades. Ele procura terrenos que possam ser construídos ou reabilitados por razões diversas³ que ele ocupa simbolicamente, fazendo pressão simultaneamente sobre a prefeitura para que faça valer o direito de preferência ou os adquire a preço baixo.

Portanto, são estratégias distintas, porém, com pontos em comum: a financeirização da cidade deslocou as estratégias tradicionais, cujo corolário era o *status impreciso* da

propriedade para ações integradas de maneira absolutamente consciente no mercado. Assim, há ainda nesse aspecto a simultaneidade de mudanças marcantes nas duas cidades. Por outro lado, aqui e lá se observa a importância do papel atribuído às corporações e aos meios profissionais no debate, conduzindo à seguinte observação: a consideração das desigualdades sociais extremas como elemento estruturador dos projetos de urbanismo como “dados sociais fixos” leva os profissionais aqui e lá à realização prática de modelos arquitetrais muito similares. A aplicação desses modelos traduz uma mesma combinação de dados, o custo de construção mais baixo possível, enquanto o custo fundiário aumenta. O consenso em torno a um modelo único de casas e apartamentos pequenos (cerca de 40 m²).⁴ Mas esse é outro debate.

A transformação das cidades latino-americanas durante a última década marca, acredito, a retomada da crença e dos termos das instituições em detrimento dos das redes e da comunicação imposta.

Hélène Rivière d'Arc

Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine. Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques. Paris, França.
helene.riviere_d_arc@sfr.fr

Notas

- (1) Pode-se perguntar, então, por que as metrópoles da América Latina não vivenciaram a crise como Cleveland ou Madri; pode ser que, devido à prudência dos promotores e banqueiros, ainda não persuadidos de que a maioria da população urbana já se tornou de “classe média”, ou antes D+ ou C.
- (2) É assim que um dos líderes da União dos Movimentos, em São Paulo, resume a tática de entrada das organizações populares no mercado fundiário.
- (3) Em geral, antigos terrenos industriais e/ou terrenos abandonados.
- (4) Curiosidade: a viagem dos empreendedores de São Paulo ao México em 2009, para entender como era possível construir loteamentos tão grandes de casas tão baratas (Ecatepec, Cuautitlan).

Texto recebido em 10/nov/2013

Texto aprovado em 15/dez/2013

