

## As cidades dos desiguais no Brasil: Alice no país das maravilhas ou das tragédias

**Edemir de Carvalho**  
Universidade Estadual Paulista – UNESP  
Faculdade de Filosofia e Ciências – FFC  
[edemir@marilia.unesp.br](mailto:edemir@marilia.unesp.br)

### RESUMO

Propomos analisar a recente experiência dos Planos Diretores Urbanos (PDU), os instrumentos de medição sócio-espacial e de participação comunitária em dois estudos de caso: Marília e Presidente Prudente. Esses instrumentos expõem a crise societária e a vida social fragmentada na formação de enclaves fortificados, da *gentrificação* e da habitação popular precária. A hipótese central reside no paradoxo da institucionalização da segregação sócio-espacial: os novos instrumentos de participação e de medição da cidade viabilizam políticas públicas democráticas e legitimam a crise societária. Como resultado, os índices medem cidades excludentes, irregulares e ilegais.

**Palavras-chave:** Globalização, Cidades globais, Desigualdades sociais, Segregação sócio-espacial, Gentrificação, Planos Diretores.

**TÍTULO:** Socio-spatial segregation and the recent experience of Urban Master Plans in Brazil, two case studies: Marília e Presidente Prudente.

### ABSTRACT

We propose consider to analyze the recent experience of Urban Master Plans (UMP) and the instruments of social-spatial measurement and communitarian participation in two case studies: Marília e Presidente Prudente. These instruments expose the social crisis and fragmented social life in the formation of fortified enclaves, of the gentrification and the precarious popular housing. The central hypothesis lies in the paradox of the institutionalization of the social-spatial segregation: the new instruments of participation and measurement of the city make feasible democratic public politics and they legitimize the social crisis. As a result, the indices measure excluding, irregular and illegal cities.

**Key-words:** Globalization, Global cities, Social inequalities, Social-spatial segregation, Gentrification, Master Plans.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas do século XX assistimos grandes transformações na econômicas e sociais, afetando marcadamente as cidades no mundo todo, este fenômeno

podemos, genericamente, denominá-lo de globalização. Para a América Latina, com a nova organização global, as transformações trouxeram efeitos benéficos apenas de forma concentrada e segmentada. Em consequência, os países desta região foram impelidos, pela competição globalizada a subordinarem suas sociedades aos desafios das novas formas da organização econômica, principalmente quanto à absorção da chamada terceira revolução tecnológica, transformando-os em sociedades predominantemente urbanas.

A globalização, como fenômeno global, faz com que os chamados bens duráveis de consumo, dentro dos quais se incluem os aparelhos de televisão, rádios, vídeos, computadores transformaram-se em bens de consumo de massa, desejados, em escala planetária, por todos os grupos sociais, independente de seus níveis de renda.

A globalização é talvez um processo de unificação dos mercados mundiais ou a integração dos povos, de suas economias, constituindo-se em requisitos básicos e necessários para que haja sempre o progresso da produção global em todas as economias, além de propiciar constantemente espaços interativos para a troca de idéias, transmissão tecnológica e mercados transacionais proporcionando, invariavelmente, o desenvolvimento e a construção do mundo neste século XXI.

Podemos observar que a expansão da globalização ocorre nos decênios dos anos 90 de maneira bastante acelerada, devido o grande avanço tecnológico ao que se refere principalmente à área das comunicações, nas indústrias de transformação (reguladas pela automação). Hoje com o advento dos sistemas de transmissão de dados e informações através da internet é possível sabermos o que está ocorrendo de forma simultânea, qualquer tipo de atividade, seja de ordem econômica, política ou social, até mesmo os acontecimentos sem relevância do mundo, do planeta.

Conforme colocado anteriormente, está claro que a globalização tem a pretensão de ser hegemônica, uma vez que sua presença se faz obrigatória em todos os lugares e continentes, carregando consigo a promessa de que a construção do mundo só é possível se estiver incluso nesse movimento.

Os efeitos da globalização tendem a homogeneizar os espaços nacionais, mas são diferenciados em cada nação, região e, até mesmo pelas características locais, ou seja, as condições históricas e estruturais dos diferentes países e cidades – pesam na

configuração das desigualdades sócio-espaciais, nos vínculos e relações de sociabilidade como as associativas, de segregação e/ou diferenciação.

Até o momento séc. XXI, o que assistimos cotidianamente é o aumento das desigualdades, segundo (Santos, 1996a), renova disparidades e cria novas desigualdades, o que é devido à violência dos seus processos fundadores, todos praticamente indiferentes às realidades locais. A aplicação brutal de princípios gerais a situações tão diversas é criadora de desordem.

Observamos que a globalização está beneficiando apenas uma parcela limitada de atores sociais, uma vez que causa enormes transtornos e danos à maioria da população.

Entendemos que a pobreza não é apenas uma questão econômica, mas multidimensional. Ela está ligada a exclusão, ao seu não reconhecimento como também à violência, à vitimização, o crescimento urbano desordenado acompanhado da ausência dos meios de consumo coletivos necessários à subsistência.

Os pobres são excluídos do processo produtivo, não têm sequer conhecimento dos seus direitos e deveres, não possuem segurança e também não têm sua própria identidade e são indivíduos totalmente sem espaço no poder, fato que está extremamente ligado ao acesso às informações e aos financiamentos, à visibilidade e a força política. Existe em nossa sociedade uma barreira cultural que impede com que os pobres os quais são considerados sem cultura e ignorantes, escutem e possam enxergar e serem ouvidos.

Os principais determinantes da desigualdade no Brasil, além de diferenciar as desigualdades de condições, desigualdade de oportunidades e desigualdade de resultados é importante identificar como cada um desses conceitos de desigualdade tem evoluído no tempo e como se altera (ou não) a relação entre elas.

O Brasil é um das grandes economias do mundo, estando entre as quinze maiores economias do mundo. No entanto, essa riqueza aparente vive em total contraste com um lado obscuro: o Brasil é o país que tem uma das maiores desigualdades do mundo.

A necessidade de reestruturação do espaço urbano, nesta primeira década do século XXI assistiu-se a implantação de grandes projetos de intervenção urbana, como

resultante da aplicação da construção paradigmática das *global cities*<sup>1</sup>, com base na generalização de alguns pressupostos teóricos e de tendências empiricamente observadas.

Desse modo, a primeira e evidente conseqüência foi a adoção de intervenções pontuais e atreladas a uma lógica de crescimento econômico a todo custo, como se a competição internacionalizada entre segmentos do capital é a única via paradigmática para a transformação das nossas cidades. Este tipo de intervenção impôs uma dinâmica urbana paradoxal, na mediada em que a capacidade de intervenção do Poder Público Municipal, para promover este processo, teve implicações físico-espacial e socioeconômicas<sup>2</sup>, particularmente no que se refere à normatização do uso do solo e suas conseqüências na crise societária, promovendo fenômenos de *gentrificação* e segregação espacial. Considera-se aqui, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, como importantíssimo instrumento legal, na tentativa de reverter o citado paradigma. Todavía, mesmo com o Estatuto da Cidade, o Poder Público Municipal não tem solucionado os problemas causados pelos processos urbanos contraditórios.

Esta pesquisa propõe como objetivo, demonstrar que o Estatuto da Cidade, com os novos instrumentos de ordenamento e controle do uso do solo urbano e dos instrumentos de medição sócioespacial, aliados à participação comunitária é uma ação legítima e válida para reverter ou mitigar os aspectos perversos resultantes da adoção do paradigma das *global cities*, e dos empreendimentos imobiliários norteados pela lógica do capital imobiliário, os quais têm norteado as grandes intervenções urbanas em detrimento das necessidades sociais.

As grandes questões que se colocam ao Poder Público Municipal são as seguintes:

- a) Como o paradigma das *global cities* afetam as estratégias de desenvolvimento local?
- b) Como o Poder Público Local tem faz a gestão entre a necessidade de de democratizar o espaço urbano, através da imposição legal (Estatuto da Cidade) de uma cidade para todos e a necessidade econômica de realizar grandes intervenções urbanas?

---

<sup>1</sup> SASSEN, S. The global city: New York, London, Tokyo. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.

<sup>2</sup> SANTOS, M. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

c) A normatização do uso do solo tem se mostrado incapaz de regulá-lo sem privilegiar o capital imobiliário, na medida em que as políticas habitacionais seguem a mesma lógica, gerando processos de *gentrificação*, “enclaves fortificados” e de periferização precarizada, fazendo da cidade normatizada simultânea à irregular e ilegal?

d) Por que os novos instrumentos de planejamento e regularização urbana – os índices de medição social, físico-espacial urbana e a participação comunitária – não tem surtido os efeitos esperados, para a construção de uma sociedade mais democrática e uma cidade com justiça social, em detrimento das suas potencialidades?

As cidade de Marília e Presidente Prudente assistiram um “boom” imobiliário, neste últimos dez anos que tem modificado de modo acentuado as suas configurações urbanas, tanto no aspecto físico-espacial, quanto no social. Observamos, de modo preliminar, que o planejamento urbano foi abandonado e estas cidades restaram à Mercê da lógica de mercado imposta pelo capital imobiliário. Os exemplos mais significativos desta subalternidade da cidade à esta lógica foi os inúmeros empreendimentos imobiliários, como shoppings, condomínios horizontais e os verticais. As características de “cidade do interior” de Marília e Presidente Prudente modificaram de forma intensa, nestas décadas, especialmente neta última.

## 2. MARCO TEÓRICO E CONCEITUAL

Houve a partir das últimas décadas do século XX uma profunda transformação em escala mundial, com processos históricos nas conjunturas contemporâneas, impondo significativas tendências que tem provocado efeitos cada vez mais concentradores e excludentes no que se refere às riquezas, ao poder em geral e, tendo como consequência, a ruptura com as tradicionais teorias de modernização ou desenvolvimentistas, como também assistimos uma acelerada internacionalização da produção em escala mundial e regional, provocando transformações inéditas<sup>3</sup> e socialmente perversas<sup>4</sup>. Portanto, o primeiro marco conceitual é centra-se na perspectiva

---

<sup>3</sup> HARVEY, David, 1993. *A condição Pós-Moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo. Edições Loyola.. GIDDENS, Anthony *As consequências da Modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

<sup>4</sup> DAVIS, Mike, *Planeta favela, Boitempó*. São Paulo. 2006. MARICATO, Ermínia, “Metrópole na periferia do capitalismo”, Hucitec, São Paulo, 1996.

de que qualquer problema local não pode ser observado, sem que se leve em conta a globalização. No Brasil, a globalização tem aprofundado as dimensões da desigualdade social, criando processos que, de modo geral, podemos denominar de exclusão social, cuja importância na compreensão das transformações recentes, bem como, na elaboração de alternativas aos problemas contemporâneos, é decisiva.

As cidades latino-americanas e, particularmente, as brasileiras adentraram o século XXI fortemente caracterizados pelas crônicas desigualdades sociais, permeadas pela crise societária expressada pela fragmentação da vida urbana através da segregação espacial, sob o aspecto da precarização da habitação, dos “enclaves fortificados” e do recente fenômeno da *gentrificação*. Desse modo, “*o futuro de nossas cidades vai depender dos desdobramentos da globalização e da reestruturação em curso no cenário internacional que implica em mudanças nos paradigmas de gestão das cidades, passando a exigir eficiência, produtividade e focalização das políticas urbanas. A adaptação de cada cidade a esse novo modelo de gestão vai depender de várias características e condicionantes, entre os quais aqueles decorrentes do sistema político local (...). O desafio está em buscar modelos de políticas que combinem às novas exigências da economia urbana globalizada a regulação pública da produção da cidade e o enfrentamento do quadro de exclusão social*”<sup>5</sup>.

A fragmentação urbana comporta três processos articulados: os fenômenos dos “enclaves fortificados”<sup>6</sup>, de *gentrificação*<sup>7</sup> e segregação espacial<sup>8</sup>, os quais expõem a face urbana socio-físico-espacial do que denominamos de crise societária.

Por último, os conceitos de elaboração ideológica que fundamentam o Estatuto da Cidade, como “cidade para todos”, “participação comunitária”, “exclusão social”<sup>9</sup> e, os consagrados pelo urbanismo moderno como, “uso do solo” e “zoneamento”. Além disso, as novas formas de apreensão quantitativa da cidade, também chamadas de

---

<sup>5</sup> RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O.A. *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. (p.11)

<sup>6</sup> CALDEIRA, T.P.R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 340.

<sup>7</sup> Gentrificação é um termo Inglês (gentry), versado desta forma para o português, onde o processo urbano de elitização de uma área tradicionalmente residencial operária transformando o seu caráter.

<sup>8</sup> Segregação espacial tem sido usada por diversos autores, desde os anos 70, quando os estudos urbanos marxistas tornaram-se mais freqüentes.

<sup>9</sup> Ver SPOSATI, A. *Mapa da exclusão/inclusão social no município de São Paulo*. São Paulo: Educ, 1996. SAWAIA, Bader - *As Artimanhas da exclusão*, Rio de Janeiro, 2002. Vozes.

“medidas da cidade” que são métodos que combinam estatística e dados socioeconômicos na composição de índices, cujos princípios norteadores são os mesmos da do IDH<sup>10</sup>. Estes instrumentos de ordenamento e controle de uso do solo são de importância fundamental para articularmos a realidade empírica e o referencial teórico na explicação da hipótese aqui levantada.

As cidades brasileiras foram obrigadas pela legislação federal a elaborarem seus Planos Diretores Municipais, cujas perspectivas, naquele momento, eram as mais otimistas, dentre os estudiosos da questão urbana brasileira. A Lei do Estatuto da Cidade levou treze anos, desde a sua indicação na então promulgada Constituição Federal de 1988 para ser regulamentada, até que foi sancionada em 2001.

Este fato é relevante para o urbanismo brasileiro na medida em que nesse período já assistíamos o progressivo abandono de políticas urbanas mais integradas ou de uma prática urbanística que fizesse uma abordagem de um ponto de vista da totalidade da cidade, ou seja, nas últimas décadas do século XX, a tendência mundial e, particularmente no Brasil, era a de grandes intervenções urbanas ou de uma prática urbanística pontual. Estas práticas podem ser explicadas por dois processos articulados e concomitantes, um internacional e outro nacional: no que diz respeito ao internacional está subordinado à dinâmica dos processos da globalização, ou seja, os fenômenos do mercado imobiliário promoveram uma perspectiva urbanística subordinada ao que podemos denominar de “paradigma das global cities” e, na dimensão nacional, um fantástico desenvolvimento imobiliário urbano que não encontrou resistências para manipular de forma espetacular as características do capital imobiliário, suas três faces: a mercantilista, a financeira e a comercial.

Desde os anos 80, “o enfoque passou do controle à produção do ambiente construído para um ponto de vista “mercadológico”, de estímulo ao crescimento econômico e à criação de empregos...e mega projetos de renovação urbana... e de eventos ou espetáculos internacionais (Fainstein, 1991 apud Nobre)<sup>11</sup>. A teoria das

---

<sup>10</sup> O índice foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq e pelo economista indiano Amartya Sen. E vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual.

<sup>11</sup> Estatuto da Cidade - Lei 10.257 de 10 de julho de 2001

<sup>12</sup> Raquel Rolnik, Georges Nabil Bonduki, Ermínia Maricato, Aldaiza Sposati, Luis Carlos Q. Ribeiro, entre outros.

<sup>13</sup> FAINSTEI, Susan. Promoting Economic Development: urban Planning in the United States and Great

cidades globais nos dá alguma pista destes fenômenos, pois, “...algumas características e tendências identificadas por investigações científicas – que se utilizaram de pesquisas empíricas relativas a algumas das grandes metrópoles americanas e europeias – têm sido apropriadas como o futuro inexorável das cidades, de uma forma geral, constituindo-se, assim, como um paradigma, um objetivo a ser perseguido por todas as localidades que pretendam inserir-se nos fluxos econômicos globais, fora dos quais não há esperança.(...) demandados por administrações municipais interessadas em promover o desenvolvimento econômico local, pelo cumprimento de uma agenda “estratégica” com a qual possam assegurar a inserção competitiva de suas cidades.”<sup>12</sup>. Desse modo, um urbanismo que pense a cidade como um todo não é necessário e, pelo contrário os grandes projetos são bem vistos. As cidades brasileiras desprovidas de um controle ou uma ordenação do uso do solo ou de sua expansão, ficaram a mercê da lógica do lucro do capital imobiliário, promovendo cidades cada vez mais desiguais.

Após atravessarmos o limiar do século XXI encontramos as cidades profundamente marcadas por uma dinâmica extremamente perversa e promotora de iniquidades urbanas (segregação espacial e *gentrificação*) e de desigualdades sociais (empobrecimento) resultantes deste processo. Desse modo, a hipótese central desta pesquisa tem o foco na idéia de que há um ***paradoxo urbano produzido pela segregação sócio-espacial que se institucionaliza, através das práticas urbanas: por um lado os novos instrumentos de participação e de medição viabilizam políticas públicas democráticas, por outro lado, legitimam a crise societária. Resultando que os índices medem cidades cada vez mais excludentes, irregulares e ilegais.***

Desse modo, buscamos como preocupação no desenvolvimento deste trabalho foi considerar a interdisciplinaridade, cujo desenvolvimento intentado como um trabalho teórico que tenha vínculo com a realidade possibilitando, criando e difundindo novas discussões e conhecimentos resultantes desta pesquisa. Além disso, a metodologia se contrapõe aos projetos assistências, paternalistas e culpabilizantes das próprias comunidades e das suas precárias condições de vida. Também, partimos do

---

Britain. Journal of the American Planning Association., Vol. 57, n.1, inverno. 22-33. Citado por NOBRE, Eduardo A.C. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e “gentrificação”no processo de renovação urbana do Pelourinho. In Cidade, planejamento e gestão urbana: história das idéias, das práticas e das representações. X Encontro Nacional da ANPUR

<sup>12</sup> COMPANS, Rose. o paradigma das global cities nas estratégias de desenvolvimento local. Revista de Estudos Urbanos e Regionais, n° 1 / maio de 1999.



pressuposto de que é impossível implantar o trabalho em sua totalidade, em virtude disso, propomos como orientação metodológica, duas grandes partes investigavas distintas e simultâneas: a de estudos e discussões de Planos Diretores específicos, no segundo momento, a análise críticas das questões encontradas nesses estudos realizados.