

Urbanização e organização comunitária

Josef Barat

ASM. 229

O processo de urbanização no Brasil acelerou-se consideravelmente após a 2ª Grande Guerra. Foi conseqüência tanto da ação industrializante das organizações internacionais de fomento e das companhias transnacionais (como agentes de um amplo processo de reestruturação da economia mundial) como do esforço conjunto de segmentos da burocracia técnica governamental e do empresariado nacional, que viam no desenvolvimento industrial o grande projeto de mobilização e modernização do País.

A industrialização do pós-guerra teve enormes impactos sobre a organização territorial e o uso do solo urbano, mas, na medida em que empresas e organizações de fomento buscavam exclusivamente minimizar custos de produção (privados e internos às empresas) através da aglomeração urbana, as externalidades negativas e os custos sociais da urbanização (congestionamentos, poluição, ocupação predatória do solo e carência de serviços) foram inteiramente negligenciados pelos planos de Governo e políticas públicas.

Na verdade, os impactos da industrialização, comandada por centros de decisão exógenos ao País ou por instâncias da cúpula federal, sobre as comunidades urbanas estruturadas social e politicamente em função de compromissos de representação e expressão do poder municipal, criaram situações de centralização e autoritarismo. Estas implicaram a lenta erosão da legitimidade das instâncias federais, que recorreram, freqüentemente, à maior centralização diante da perda de controle sobre a organização territorial (causada pela intensa mobilidade do capital e da mão-de-obra) e do elevado grau de obsolescência das cidades e de sua qualidade de vida.

A excessiva centralização do sistema de distribuição de rendas tributárias, por exemplo, longe de atender às carências das comunidades urbanas, serviu para canalizar mais recursos para a industrialização e, com ela, gerar mais problemas para os municípios destituídos de capacidade financeira para enfrentá-los.

Mesmo nas grandes aglomerações metropolitanas (como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) de importância mundial como interseções de investimentos e mercados transnacionais, criaram-se, nos últimos 30 anos, situações de permanente conflito entre o grande suporte dado pelas organizações de fomento (BNDE, BD's e Bancos de Investimentos) aos investimentos industriais e à infra-estrutura necessária para viabilizá-los, de um lado, e a orfanidade dos poderes municipais e estaduais diante do absurdo crescimento das necessidades básicas de saneamento, transporte, habitação e controle ambiental de outro.

A coexistência da opulência industrial com a deterioração da qualidade de vida (no seu sentido mais profundo de mortalidade infantil, doenças infecto-contagiosas e subabitação) talvez seja o principal sintoma da erosão da legiti-

dade do poder absolutista e centralizador frente às comunidades urbanas. Estas buscam, hoje, formas de organização e representatividade fora dos canais políticos tradicionais que lhes devolvam o poder de participar do processo decisório.

Mais recentemente, as preocupações governamentais com o planejamento urbano, o controle no uso do solo e o suprimento de serviços básicos — freqüentemente bem alicerçadas do ponto-de-vista conceitual e institucional — fluíram, nas regiões metropolitanas e grandes municípios, para o limbo das prioridades. A escassez crônica de recursos institucionais para as cidades, associada à crise econômica, acentua hoje nos administradores a visão imediatista de aproveitar os poucos recursos disponíveis e transferidos, para projetos isolados e com freqüentes conotações de megalomania que "marcam" uma administração. Não se preocupam muito em planejar, prever e integrar a solução de problemas urbanos futuros. Existe sempre uma obra de engenharia para dar a sensação de que as coisas estão sendo resolvidas.

Mas, diante das incertezas e da própria alienação dos partidos políticos (hoje também "centralizados"), a resposta das comunidades urbanas tem sido o fortalecimento da autodeterminação de grupos locais, o aumento do poder de barganha intergrupos nas negociações com os órgãos de governos e a busca de participação das populações carentes no processo de destinação de recursos para investimentos. Associações de bairros e de moradores, organizações de usuários de serviços públicos e organizações religiosas e culturais são as respostas que a sociedade está encontrando para a crise urbana, propiciando o equacionamento mais realista de sua pauta de demandas. Algo mais consistente que os delírios de grandeza dos executivos e a alienação e obsolescência dos legislativos.

É interessante observar, portanto, que ao lado da organização cada vez mais centralizada das políticas urbanas, verticalizando as decisões pela hierarquização e pela imposição de controles excessivos das instâncias federais, existe um processo ativo e espontâneo de horizontalização na organização das comunidades urbanas, na busca de novas formas de representação. Estas tendências opostas explicam, de forma mais profunda, a dificuldade crescente das estruturas e instituições voltadas para o planejamento e as políticas urbanas de reagirem às mudanças sociais e às pressões comunitárias. As organizações centrais, pelo distanciamento, e as locais, apesar de proximidade aos problemas, pelo vácuo decisório resultante da verticalização.

O grande desafio para a industrialização brasileira na próxima década será o de como minimizar as tensões nas aglomerações urbanas e gerar um quadro de maior integração social no âmbito de uma economia e de uma cultura de consumo de massa.

Josef Barat é professor da COPPE/UFRJ.

JB - 14 set 81