

XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

O PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO ESTATAL FRENTE AO BOOM DOS CONDOMÍNIOS
FECHADOS

Mateus Treptow Coswig (UFPeI - PROGRAU) - mateus.coswig@gmail.com

Graduado em Arquitetura e Urbanismo, Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pelo PROGRAU-UFPeI.

1. Introdução

Os espaços residenciais fechados, chamados segundo o país em que se localizam, de Condomínios Fechados, *enclaves cerrados*, *Barrios privados*, *gated communities*, representam uma forma particular do urbanismo ocidental que existe desde o início do século XX, mas que tem seu auge na América Latina a partir dos anos de 1980 (CALDEIRA, 2000, JANOSCHKA, 2006). Os processos de redemocratização de diversos países da América Latina, iniciados na década de 1980, trouxeram mudanças massivas em diversas áreas. O consumo de produtos industrializados passou a conviver (e por vezes foi substituído) com produtos importados. Os processos de privatizações de empresas estatais e de serviços prestados por essas empresas, e novos valores pró-mercado, levaram a uma completa reorientação das atividades econômicas na América Latina. Investimentos estrangeiros diretos e a submissão às “leis de mercado aberto” levaram a uma forte redução na importância do setor público. Janoschka (2002) aponta que esses investimentos privados estrangeiros foram concentrados nos serviços de infra-estrutura, como telefonia (fixa e móvel) e energia elétrica. Entretanto, segundo o autor, os investimentos foram também feitos em empreendimentos típicos da globalização: rodovias com pedágio, parques industriais privados, cadeias de hotéis internacionais, shopping centers e hipermercados, centros de entretenimento, cinemas e condomínios fechados, nas cidades e na periferia. Ainda segundo o mesmo autor, a omissão do Estado no planejamento urbano fez com que a maioria dos investimentos privados fosse direcionada diretamente a uma forma urbana exclusiva, baseada no transporte privado. Um novo estilo de vida, baseado no transporte em carros, floresceu, encorajando a fragmentação e a segregação espacial Degoutin (2002, apud JANOSCHKA 2002). O isolamento substituiu o padrão anterior de cidade aberta e inclusiva, formando, dessa forma, “ilhas funcionais” de bem-estar com lugares de alto nível de serviços, consumo e vida noturna. Paralelamente se expandem áreas onde pessoas estranhas, e mesmo o governo, não têm acesso, ou sentem-se ameaçados fisicamente (as *no-go-areas*).

O presente artigo pretende abordar a produção teórica de Michael Janoschka sobre a temática das áreas residenciais fechadas em cidades da América Latina, a partir de uma análise das teorias de urbanização que apóiam o modelo teórico proposto por Borsdorf, Bähr e Janoschka (2002), analisando para tanto também estudos sobre

espaços privados e suas articulações com os espaços públicos e a sociedade na América Latina.

Espaços residenciais fechados na America Latina

Relações espaço-sociedade

O espaço urbano – e suas formas particulares de cidades e de habitat – não é um objeto em si, mas o resultado de processos complexos e com múltiplos centros de geração. Este resultado assume a forma da sociedade que o cria, sendo caracterizado por três dimensões: a dimensão política, a dimensão cultural e a dimensão econômica. Assim, uma vez que as sociedades criam seus espaços, as formas resultantes nos auxiliam a compreender seus valores, lógica, forças e relações de poder. As ciências sociais e humanas são fonte essencial de conhecimento para estas interpretações. O trabalho de observação, análise e compreensão das formas urbanas, por suas teorias, modelos e métodos, interessa na medida em que for possível intervir no curso dos processos que produzem essas formas. Isso representa no mínimo 3 desafios que devem ser levados em consideração (SOLINÍS, 2002):

O primeiro é técnico. O urbanismo, a arquitetura e os mecanismos de ordenação territorial, com seus instrumentos de criação e planejamento, e ainda auxiliados pelas ciências sociais e humanas, podem acrescentar as ferramentas necessárias para propor estratégias de mudança e alcançar os objetivos pretendidos. O segundo desafio é de natureza teórica, e implica em relacionar a produção do conhecimento científico à aplicação técnica e ao processo decisório. Isto significa que a perspectiva de abrir possibilidades para a ciência, tecnologia e artes, é orientada para um objetivo: as políticas urbanas, enquanto regimentos capazes de orientar racional e democraticamente as opções tomadas pela sociedade nos espaços que são criados. O terceiro desafio é de ordem ética, para garantir a concretização dos princípios, ideais e valores que compõem o projeto histórico de uma sociedade.

A partir dessa reflexão, Solinís (2002) apresenta a dialética espaço-sociedade: a cidade ideal é aquela construída a partir do exercício cidadão de todos os seus habitantes. Ao mesmo tempo, existem lugares urbanos que podem ser planejados com o fim de contribuir para o estabelecimento de vínculos entre os indivíduos e o estado, seus direitos e obrigações e a formação de sua cidadania. Nesse sentido, o espaço urbano e seus espaços públicos surgem como fenômeno político, pelo qual o cidadão habita a cidade e é admitido a nela exercer seus direitos políticos. O autor afirma ainda que “é neste marco axiológico e estratégico onde se situa o interesse

pelo estudo e compreensão da cidade como lugar de transformação social e de novos fenômenos urbanos, como os espaços residenciais fechados na América Latina”.

Urbanização e transformações sociais

Na atualidade, a urbanização é a forma mais comum de vida social. O processo de urbanização mundial é caracterizado por três aspectos: primeiro, a exacerbação da concentração demográfica e dos movimentos migratórios. Segundo, as profundas mudanças induzidas pelos avanços tecnológicos e pela globalização econômica (que tendem a confundir os propósitos democráticos e cidadãos em que se baseia a sociedade. Por fim, o agravamento da segregação social do espaço, com as tendências discriminatórias contra grupos sociais de baixa renda, cada dia mais numerosos.

Conforme Barajas (2002), as mudanças que o neoliberalismo vem produzindo modificam as condições do espaço urbano, impondo disparidades. Essas mudanças se referem principalmente “à flexibilização do trabalho, à polarização social da riqueza e do poder, à retração do Estado e das funções do governo, à privatização dos serviços e do solo e, em termos gerais, à desregulamentação dos espaços urbanos pela diminuição qualitativa das políticas sociais” (BARAJAS, 2002). A reforma do Estado consiste, entre outras coisas, em procurar indiscriminadamente o investimento provado sobre o espaço urbano. Dessa forma, o mercado imobiliário surge como o protagonista do desenvolvimento urbano.

A estrutura especulativa e o mercado do solo urbano são determinantes na concentração seletiva de grupos sociais. Barajas (2002) afirma que a segregação sócio-espacial é um fenômeno característico da urbanização. Particularmente, as cidades latino-americanas foram historicamente edificadas com base em fragmentações territoriais e na segregação.

Os condomínios fechados, ou mais amplamente as “urbanizações fechadas”, surgem como paradigmas de modelo de segregação espacial em plena expansão. Estas formas de moradia segregacionista são toleradas pelas autoridades locais, impulsionadas por promotores imobiliários e por profissionais responsáveis pela criação e construção do espaço, e aceitos com aparente satisfação pelos usuários (SOLINÍS, 2002). Essa nova tipologia edilícia manifesta uma maneira particular de conceber a cidade, de desenvolvê-la, administrá-la e mesmo de praticar o urbanismo. Trata-se de um tipo morfológico residencial urbano privado que estabelece regras para o uso do solo, edificação e convivência, separado do entorno urbano por dispositivos

físicos e organizativos de segurança, constituindo uma “segregação voluntária”. Porém, sobretudo, reflete uma transformação sociocultural mais profunda.

A quais propósitos ou ideais essas formas urbanas obedecem? Méndez Sainz (2002, apud SOLINÍS, 2002) adverte que esses “simulacros de segurança e distinção significam de fato uma cópia sem original, a reconstrução de uma realidade ‘sem distúrbios nem inconvenientes’ que nunca existiu”.

Destacam-se, com a segregação social do espaço mencionada, outros dois elementos fundamentais da problemática aqui exposta: a segurança e a privatização. A segurança é o pretexto da privatização. Este tipo de provimento de moradia se legitima socialmente por uma necessidade de segurança, o que leva a seus moradores a se desligar de um espaço social com o qual já não se identificam, ou do qual querem e podem isolar-se, criando “ilhas” isoladas e protegidas, onde podem ficar tranquilos entre os “seus”. Caldeira (2000) aponta que em muitas cidades o “espaço público promove a separação e a idéia de que grupos sociais devem viver em enclaves homogêneos, isolados daqueles percebidos como diferentes”. Duas consequências advêm deste comportamento de segregação voluntária: a privatização individualista e o desprezo pelas diferenças. Quando uma sociedade caminha por estes princípios, vai em sentido oposto à busca de soluções para a desagregação social.

Não se pode esquecer, nesta análise, dos principais fatores que afetam a coesão social nas cidades da América Latina. A polarização da riqueza, o empobrecimento crescente da população, a repressão política, as práticas criminosas e o tráfico de drogas. A segregação social é um dos efeitos desses fenômenos. De uma coesão social rachada não se pode esperar uma convivência harmoniosa, apenas insegurança (SOLINÍS, 2002). De fato, o argumento defensivo legitima a retirada e o isolamento, como modo de vida ante os embates do medo e da criminalidade. Solinís (2002) alerta ainda que “renunciar ao respeito aos outros e ao processo de liberdade aponta um perverso resultado: a tendência, observada em cidades de todo o mundo, do desmanche do espaço público”.

Espaço privado x espaço público

Autores como Janoschka e Borsdorf (2006), Solinís (2002), Barajas (2003), Harvey (2004) apontam os condomínios fechados (ou enclaves fortificados, como em Caldeira (2000)) como representações da vida urbana; representações estas que não somente preferem a segurança à liberdade, mas o fechamento à abertura, o “nós” ao “os outros”. Optam também pela adoção de regras e normas globalizadas, contra a adoção de práticas vernaculares, diferentes e plurais. Privilegiando o individualismo,

essa concepção de vida urbana negligencia a relação entre os espaços públicos e privados, lugar onde se desenvolvem as dinâmicas de integração e coesão social. Para Solinís (2002), a cidade que permite estruturar práticas sociais ao redor do espaço público é aquela que otimiza as oportunidades de contato, a que aposta na diversidade pela combinação funcional e social, e a que multiplica os espaços de encontro. O espaço residencial fechado se opõe, assim, ao espaço público; superficialmente essa separação se justifica pela busca da segurança, mas a questão de fundo é a necessidade de um “apartheid” social. O lugar público é pedagógico em sua essência. Permite a convivência de cidadãos de diversas classes sociais, permitindo ao indivíduo reconhecer-se membro de uma sociedade tanto nas semelhanças, como nas diferenças com o outro. Valenzuela (2002 in BARAJAS, 2002) aponta que o controle dos espaços públicos deveria resultar de um compromisso entre os interesses individuais, assegurando uma convivência pacífica e garantindo o bem-estar comum.

Estrutura Urbana

A profusão da oferta de condomínios fechados nas cidades demonstra um aspecto importante: está se desenvolvendo um urbanismo que é praticado através de projetos isolados, deixando de lado aspectos importantes e deixando de considerar a cidade em seu conjunto e como forma social. Esse urbanismo tem como protagonistas os agentes imobiliários e o uso do automóvel e a construção de redes de vias como geratrizes da forma urbana. O impulso dos condomínios fechados em diversas cidades latino-americanas significa também as opções políticas praticadas no campo do planejamento urbano. Ainda conforme Solinís (2002), essa política do *laissez-faire*, do livre mercado, privilegia os interesses particulares sobre os coletivos, a diferenciação social sobre a regulamentação política, o espaço individual sobre o espaço público, a proteção contra a negociação de conflitos; não se combate a insegurança no isolamento de ilhas artificiais de moradia, mas sim construindo as vias da integração e da coesão social.

É neste ponto que as políticas públicas de desenvolvimento e planejamento urbano podem readquirir sua importância. É possível questionar: qual o papel que o Estado e o Planejamento podem desempenhar ante a proliferação desse modelo de provimento habitacional, que traz graves conseqüências à sociedade e à estrutura urbana? O Estado tem uma função regulatória à qual não pode prescindir. No contexto do acima exposto, o Estado tem o dever de atuar em conformidade com a ética de responsabilidade social na produção, gestão e distribuição dos bens públicos. Um dos principais desafios que a política urbana enfrenta é o de estabelecer equilíbrio a partir

do exercício de negociações entre o público e o privado, ou seja, mais do que seguir apoiando principalmente os interesses privados sem regulamentação, em nome do crescimento econômico.

Uma análise das áreas residenciais fechadas permite, segundo Glasze (2003, apud JANOSCHKA, 2005a), explicar seus atrativos, tanto para as construtoras e prefeituras ou governos, como para seus habitantes:

- Em áreas residenciais fechadas os habitantes esperam alcançar, entre outras coisas, uma boa qualidade de vida. Muitos empreendimentos garantem mais áreas verdes e paisagismo do que as vias e parques públicos. Essa qualidade de vida também fica assegurada pela proibição de usos que não residenciais (e a conseqüente não-densificação). Os serviços de gestão condominial oferecidos (limpeza, coleta de lixo, segurança, vigilância), instalações de esporte e lazer e atributos naturais são importantes na decisão pela moradia em um empreendimento fechado (JANOSCHKA, 2003).
- As construtoras se interessam por empreendimentos residenciais fechados porque com o estabelecimento de uma estrutura administrativa de gestão com poder de vetar acesso a não residentes, e com o poder de regulamentar o uso das áreas e instalações coletivas, o risco do empreendimento, a longo prazo, é muito reduzido. As construtoras também vendem, juntamente com a unidade habitacional, as áreas proporcionais sobre todas as partes comuns. Assim, a organização da exclusão social passa a ser bastante rentável para as construtoras.
- Em muitos casos, as administrações locais (prefeituras) aceitam a construção de empreendimentos fechados porque esperam potencializar um desenvolvimento territorial auto-financiado, e que aumenta a base de impostos da cidade. Janoschka (2005a) afirma que em suas investigações em diferentes países mostram que a maioria das cidades vê com bons olhos o estabelecimento de empreendimentos fechados. Esperam maior aporte fiscal e ativação na economia local, sem necessitar investir em quase nenhum serviço público.

Neste contexto, ao sugerir que as políticas públicas sejam parte importante no urbanismo, estas devem cumprir ao menos duas condições, segundo Solinís (2002): devem ser democraticamente aprovadas e afirmar categoricamente, na prática e na orientação, a importância da regulamentação que o Estado desempenha no desenvolvimento urbano. O urbanismo, tal como é praticado em nossas cidades latino-americanas, tende a operar sem continuidade nem coerência, pressionado por fatores

distantes do interesse público, intervindo de maneira pontual, atendendo projetos isolados e não os problemas estruturais ainda por resolver. Este *modus operandi* tende a converter-se no único método operacional do planejamento urbano. Torna-se imprescindível uma visão estrutural e planejamento a longo prazo.

No momento atual, as formas urbanas privatizadas e fechadas geram processos inversos ao desejável desenvolvimento urbano e social. O direito de todos à cidade nunca foi tão necessário do que agora. Por outro lado, o Estado se debilita e perde poder econômico e político.

2. Modelos

Modelos urbanos são teorias abstratas capazes de representar a complexidade dos sistemas, aqui compreendidos como um conjunto de elementos e relações de tal forma coesas que qualquer evento em um dos componentes afeta todos os outros (ECHENIQUE, 1975). Bons modelos e boas teorias convergem como diferentes maneiras de representar determinadas concepções dos sistemas urbanos. Ambos buscam maneiras simplificadas e eficientes de fazer esta representação. (ECHENIQUE, 1975; BATTY, 2009, apud PERES, 2009).

A Teoria Urbana tenta explicar o fenômeno urbano através de modelos e teorias, entendendo que as cidades compartilham algumas propriedades estruturais e topológicas que formam as condições necessárias e suficientes para que Jerusalém de 2000 anos a.c, com seus 1.500 habitantes e a globalizada Nova Iorque do terceiro milênio d.c, ambas possam ser definidas como cidades (PORTUGALI, 2000).

Diversos autores na primeira metade do século XX buscavam explicar a cidade através das relações geográficas, econômicas e sociais, formando assim uma base consistente e contínua das teorias urbanas. Neste contexto, surge uma sucessão de modelos e teorias que tentam explicar a lógica da cidade como um fenômeno linear, baseadas em uma relação direta de causa-efeito do comportamento de seus agentes e visavam o fenômeno urbano a partir de um único ponto de vista (econômico, ecológico, social).

Essas teorias urbanas podem ser compreendidas em sequência temporal, como “modernas”, “pós-modernas” e “hiper-modernas”. As teorias Modernas abarcam o período da década de 1960, e apresentavam uma visão mecanicista de causa e efeito (previsibilidade). A cidade era vista, pelos teóricos, como uma máquina: partes diferentes, conectadas, com um lugar certo, funcionando harmoniosamente para um propósito final. A expressão mais característica desse tipo de teoria era a cidade

modernista e a Carta de Atenas. As teorias Pós-modernas abarcam a década de 1970 e parte da década de 1980, e apresentavam uma visão casuística com sua imprevisibilidade. Os teóricos defendiam que, na verdade, não existiam grandes estruturas que governavam a vida das pessoas (regimes, religião, entre outras). Não era necessário estar sob uma dessas estruturas para existir. Defendiam que os fenômenos urbanos eram mais compreensíveis através dos pequenos acontecimentos casuais, agregando grande imprevisibilidade, como os cruzamentos aleatórios entre os agentes na cidade. Por fim, as teorias Hiper-modernas (anos 1990 até o presente) buscaram o equilíbrio entre as propostas teóricas anteriores, valorizando a evolução, o conhecimento e a imprevisibilidade. Avanços no conhecimento abdicam da predictibilidade, com teorias e modelos mais cognitivos e a busca de cenários possíveis dentre inúmeras possibilidades.

Os Modelos teóricos podem ser classificados em Determinísticos (causa e efeito); Probabilísticos (flexibilização do anterior, agrega certo grau de incerteza); Estocásticos (massas de dados sistematizados e que, analisados estatisticamente, poderiam revelar o funcionamento da cidade); Formais (valem-se dos modelos celular-autômato, não ligados a relações causa-efeito); e por fim, Modelos Complexos (muitos componentes, processos demasiadamente grandes para ser mapeados no nível macro, representam a fronteira atual da ciência).

Se analisamos o termo “modelo” a partir de um ponto de vista geográfico, é possível perceber três conotações básicas, segundo JANOSCHKA (2005b): Um modelo pode ser definido como “uma utopia construtiva, no sentido de que os seus conteúdos e idéias figuram como uma visão ou um padrão para o desenvolvimento no futuro”. Como exemplos o autor cita as cidades modernas, com sua lógica de uso massivo do automóvel particular, e a cidade-jardim de Howard. Por outro lado, é possível que um modelo seja “produto de uma lógica dedutiva e se encontre no princípio e no final em trabalhos teóricos, como observado nos trabalhos de Von Thünen e Christaller”. Finalmente, um modelo pode ser a redução de realidades parecidas com um “denominador comum que se observa em diferentes lugares” (BORSODORF, BÄHR E JANOSCHKA, 2002, apud JANOSCHKA 2005b). Os modelos estruturais das cidades pertencem a esse último tipo. Esses modelos tentam a redução de um conjunto urbano complexo, mediante a negação de parâmetros, para obter uma visão clara e distinta desse conjunto (LICHTENBERGER, 1996, apud JANOSCHKA, 2005b)

Ao longo do século XIX, o desenvolvimento de modelos estruturais em pesquisas urbanas e regionais constituiu uma meta importante. Neste sentido, vários autores e disciplinas elaboraram abstrações e representações gráficas. Conforme Janoschka

(2005b), no âmbito internacional, os modelos mais difundidos foram dos da escola de ecologia social de Chicago, a série de Park & Burgess (década de 1920), Hoyt (1939) e Harris e Ullmann (1945). O modelo da Escola de Chicago (Figura 1a) foi baseado nas utopias das cidades-jardim, apresentando um modelo concêntrico, cujo fundamento foi julgar reconhecer nas cidades um sistema de competição entre classes semelhante ao existente na natureza (o mais forte sobre o mais fraco). Dessa forma, apresentava competição entre os setores, com as bordas de cada zona em constante conflito de expansão. As idéias de formação de centros alternativos, a partir dos conceitos da Escola de Chicago, foram apresentadas por Hoyt, Harris e Ullmann e Fujita. O modelo de Hoyt (Figura 1b) considerou que, por mais remota que fosse uma cidade, sempre teria ligações com outras cidades, e essas ligações (vias) estabelecem uma hierarquia. Formalmente, apresenta uma formatação genérica mono-central com sobreposição de setores. O modelo de Harris e Ullmann (Figura 1c) desenvolveu a teoria dos pólos funcionais (cidade tri-polar). Esses pólos, ou nós, funcionais, dependendo da escala, teriam força para “deformar” a forma esquemática dos modelos monocêntricos anteriores. O modelo de Fujita (Figura 1d) trabalhou com a idéia de multi-centralidade, apontando no modelo monocêntrico o que chamou de “tamanho crítico”, entendido como uma relação entre o centro e o raio de atendimento dos serviços. Esse modelo teria duas aplicações distintas: os fenômenos intra-urbanos, com a formação de novos centros, ou extra-urbano, com a formação de novas cidades. Em 1964, Alonso recuperou a teoria locacional de Von Thünen (1820), o qual assumia a cidade como isolada, um plano isotrópicoⁱ, e uma realidade essencialmente rural, onde todos os produtores vendem seus produtos pelo mesmo valor em diferentes pontos de venda, mas não produzem a um mesmo custo, sendo a diferença o custo do transporte até os pontos de venda centrais. O lucro é dado pela localização, culturas intensivas mais próximas do centro. Alonso buscou nessa teoria o subsídio para a elaboração da teoria da localização residencial. Para ele, a cidade era um ponto de concentração de empregos. A teoria de Alonso abordava o fenômeno baseada nos princípios econômicos de maximização dos lucros, o que espacialmente se dava através de uma sucessão de anéis concêntricos, com vantagens locais às atividades capazes de desenvolver a mais valia do uso do solo. O modelo de Alonso (Figura 1e) caracterizava ainda a forma geral da cidade, apontando que, quanto menor a distância do centro da cidade, maior a densidade de ocupação, gerando um gráfico da “forma geral da cidade” que lembra as modernas “skylines” das cidades. Teve as seguintes implicações: a cidade não é regida por caprichos ou regulamentos, mas por forças internas e externas de auto-organização. Não há um sistema que rege as decisões para além das pessoas e regulamentos. Esse modelo

Figura 1: modelos urbanos concêntricos: a) Park & Burgess, 1921; b) Hoyt, 1959; c) Alonso, 1964; d) Harris e Ullmann, 1945; e) Christäller e Loesch, 1933; f) Fujita.

Fonte: Adaptado de Peres (2009).

Após Alonso, surgiram os chamados “críticos” ou defensores do re-desenvolvimento. Dentre eles, destacam-se Anas, Harrison e Kain, que no final dos anos 1960 desenvolveram um novo pressuposto: o capital investido na cidade, os estoques construídos, são perenes, e a cidade cresce se expandindo sobre o território, em anéis (crescimento de borda). Esse crescimento é contrário à idéia de um gradiente de densidade que era defendida por Alonso. Defenderam ainda a idéia de que, com o aumento da renda das famílias, haveria mais recursos disponíveis para transporte, o que causaria a movimentação em direção à periferia (*sprawl*, ou “suburbanização”, em Barros, 2004, apud Peres, 2009) e o movimento de “invasão” ou substituição de populações: os espaços deixados nos centros das cidades são preenchidos por populações mais pobres, sendo uma das causas da degradação desses espaços. O modelo de Anas, Harrison e Kain foi o primeiro no pós-guerra a identificar, nas grandes cidades americanas, o processo de substituição das populações e a “suburbanização”. A estas duas teorias sucedeu a de Wheaton (anos 1980), o qual, de forma complementar, intuiu que alguns fenômenos haviam sido deixados para trás: o capital é perene, porém é também substituível. No momento em que a construção é posta no mercado, explora ao máximo as condições existentes e gera a maior renda possível. Defendeu que a reposição de uma construção por outra nunca seria pelo mesmo uso, e que o valor do imóvel novo deveria ser no mínimo 2,5 vezes o valor do imóvel antecessor. Se o padrão for o mesmo, a densidade deveria aumentar em 10 vezes. Para cidades menores, ou de gradiente baixo, essa reposição aconteceria somente em áreas muito próximas ao centro. Uma contribuição importante de Wheaton em relação aos trabalhos de Alonso foi a mudança do ponto de vista: para Alonso, o agente era o consumidor de imóveis, para Wheaton, o agente passa a ser o produtor dos imóveis, e sua teoria foi baseada na produção. A cidade, como um campo de oportunidades, agrega indeterminações.

Dentro do campo da Geografia Regional, a teoria do Lugar Central (Figura 1f, anterior), de Christäller e Loesch (1933), foi um dos pioneiros na aplicação em escala regional. Destaca que as funções das cidades variam de acordo com seu porte: em uma cidade “pequena”, há o mínimo de serviços oferecidos, com mínima qualidade.

Cidades “maiores” ofereceriam maior gama de serviços, com maior qualidade, atendendo às populações das cidades menores. Essa teoria descreve um estado momentâneo das cidades de uma região ou país, com a distribuição espacial, hierarquia de funções e atividades. Nenhum dos autores, entretanto, esclarece como esses sistemas evoluem no tempo, pressupondo um mecanismo não-declarado (e não-explicado) de manutenção das cidades em *ranking*. Ainda na Geografia Regional, Zipf (1949) desenvolveu o que veio a ser conhecido como “*Rank Size Rule*”, buscando explicar o tamanho das cidades de um país (por sua população), através de uma pirâmide onde é possível identificar a constante “k” (constante da relação das cidades em relação à seguinte no rank), e a identificação das “cidades primárias”, que são aquelas muitas vezes maiores que as outras colocadas no *ranking*.

Peres (2009) destaca a adaptação dos modelos desenvolvidos no chamado “primeiro mundo” ou países desenvolvidos para aplicação em realidades de países em desenvolvimento. Segundo o autor, a diferenciação do fenômeno do crescimento urbano fica mais evidente quando os problemas em torno do crescimento urbano de cidades em países desenvolvidos são formulados considerando o crescimento em subúrbios (ou “sprawl”), enquanto que em países do terceiro mundo a questão principal é o processo de segregação e periferização gerado pelas desigualdades sociais (BARROS, 2004, apud PERES, 2009). Esta autora aponta a adaptação das teorias desenvolvidas para realidades anglo-saxônicas e européias às realidades da América Latina segundo duas vertentes: a adaptação geográfica dos modelos e a adaptação evolutiva dos modelos. Ambas vertentes, somadas e de forma complementar formam o paradigma da ciência urbana contemporânea, principalmente quando aplicada às cidades dos países emergentes.

A adaptação geográfica defende a necessidade do desenvolvimento de modelos ou teorias específicas, que expliquem o crescimento das cidades latino-americanas, cujos problemas espaciais estão contemporaneamente associados às desigualdades sociais, crescimento desigual e formação de periferias (BARROS, 2004, apud PERES, 2009).

A adaptação evolutiva baseia-se no argumento de que “o fenômeno da urbanização nestes países apresenta um padrão similar ao ocorrido historicamente nas cidades pré-industriais dos países desenvolvidos” (PERES, 2009). Assim, com uma defasagem de tempo, o fenômeno urbano das cidades colonizadas no terceiro mundo se assemelharia ao processo ocorrido no hemisfério norte.

3. O crescimento das áreas residenciais fechadas na América Latina

Diversos trabalhos de Michael Janoschka são voltados à realidade das cidades da América Latina. O autor tenta explicar o surgimento do fenômeno dos espaços residenciais fechados (enclaves fortificados, bairros fechados, condomínios fechados) e a conseqüente fragmentação e segregação morfológica contemporânea, a partir de uma abordagem histórico-evolutiva da realidade das cidades latino-americanas. Esse tipo de abordagem vai ao encontro do enunciado de Fujita e Mori (1997, apud PERES, 2009), no que os autores chamaram de abordagem evolutiva da teoria clássica; a validade da teoria clássica urbana é alcançada quando é possível a releitura de sua trajetória, relacionando-a com uma espécie de processo evolutivo.

As cidades latino-americanas, entre os séculos XVI e XVIII (período colonial), por motivos de defesa, economia e inexistência de resistências ambientais, cresceram em torno de um lugar central, semelhantes às idéias econômicas de Von Thünen e ecológicas da escola de Chicago (Figura 1a, anterior). Na seqüência, à medida que a cidade cresce, pressiona os atributos naturais, diferencia-se internamente e melhor define seus acessos, passa por um ajuste aos setores, semelhante ao proposto por Hoyt (Figura 1b, anterior); e assim sucessivamente, até atingir escalas regionais e o surgimento de multicentralidades, assemelhando-se com a Teoria do Lugar Central de Christaller e com a Teoria dos Pólos Funcionais de Harris e Ullmann (Figuras 1f e 1c, anteriores).

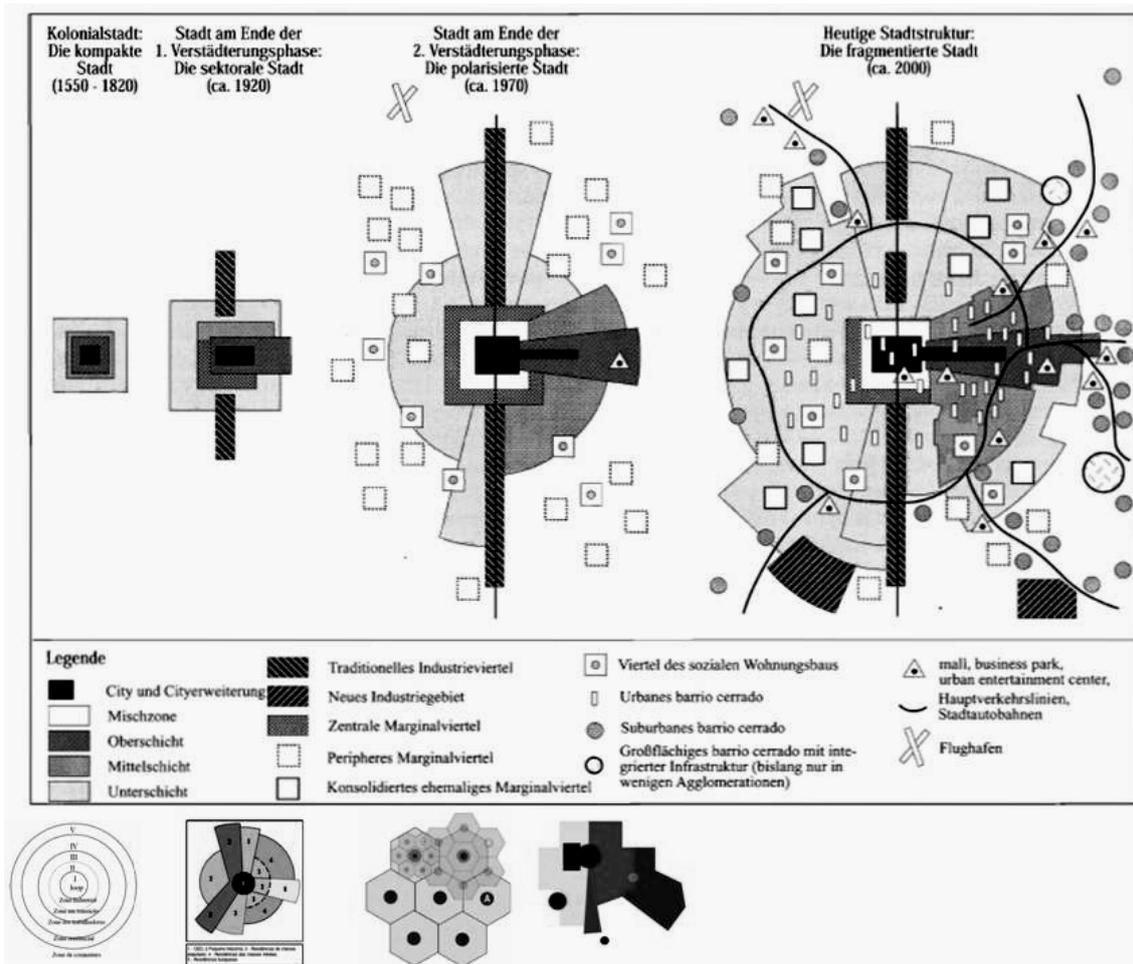


Figura 2: modelo da estrutura e desenvolvimento da cidade latino-americana, com adaptação histórica dos modelos à estrutura da cidade latino-americana.

Fonte: Borsdorf, Bähr e Janoschka, 2002, adaptado por Peres, Coswig e Roesler¹, 2009.

Sobre o esquema da Figura 2, Janoschka (2006) apresenta as quatro fases do desenvolvimento da cidade latino-americana:

Na primeira fase, período colonial, o princípio de planejamento foi a compactação do perímetro urbano e a diferenciação social de acordo com a distância da praça central, que concentrava as funções políticas e sociais.

Na segunda fase, após a independência dos países, as estruturas lineares passaram a ganhar importância. Há o surgimento de uma via principal, e as classes mais altas passam a residir ali. Outras vias importantes, na sequência, tornaram-se lugar para os mercados de produtos agrícolas e atividades artesanais e, mais tarde, o início das

¹ Seminário “Introdução à auto-organização”, por Peres, Coswig e Roesler, 2009. Disciplina de Sistemas Urbanos – Morfologia e Mudança. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, UFPel, 2º semestre/2009.

atividades industriais. Esses padrões setoriais não mudaram completamente a antiga estrutura em anel, mas transformou em boa medida a forma urbana.

Na terceira fase, a partir da década de 1930, o êxodo rural começa a pressionar a estrutura urbana com um grande aumento populacional, e o processo de assentamento das populações começa a mostrar uma intensa polarização entre áreas de classe alta e áreas de classe baixa. A característica principal desse momento foi a transferência das populações de baixa renda para as periferias e a expansão das áreas residenciais para essas populações. O Estado começa a se omitir na tarefa do controle da expansão urbana, não somente pelas altas taxas de crescimento populacional, mas por falta de continuidade entre os diversos governos, intercalando golpes e ditaduras com governos democráticos, porém corruptos. Os padrões setoriais permanecem presentes, mas são sobrepostos pelo princípio da polarização funcional. Começa também a ser percebido um padrão de crescimento em células, com o surgimento de áreas ilegais de moradia de populações de baixa renda, como invasões, favelas ou *villas miserias* (México e Argentina). O padrão celular de crescimento começa a ganhar importância.

Nas últimas três décadas, a expansão urbana tomou outra direção. Janoschka (2002) detalha:

- Condomínios fechados para média e alta renda surgem na zona urbana, quebrando a concentração de classes sociais em determinados setores;
- Grandes lojas, shoppings e centros de entretenimento começam a se instalar também fora dos setores de populações de classes altas;
- Começam a se tornar comuns grandes condomínios fechados que agregam cada vez mais funções urbanas. Cidades maiores apresentam grandes e complexos condomínios, porém estes também surgem cidades menores, com menor complexidade e gama de serviços;
- Novas e modernas infraestruturas de transporte (rodovias, principalmente) auxiliam na dispersão das áreas fechadas, sendo o acesso a uma rodovia fator importante na modelagem do padrão espacial resultante;
- A produção industrial se desloca para as periferias e subúrbios, com a criação de distritos industriais ou parques privados industriais;
- Populações de classes de mais baixa renda e áreas da periferia passam a ser cada vez mais segregadas, por barreiras físicas ou informais.

Janoschka (2006) alerta, entretanto, que a discussão sobre as transformações da estrutura da cidade latino-americana mostram que o fechamento dos ambientes

urbanos, e a fragmentação resultante, não são opção somente das classes mais altas, mas sim um princípio geral da sociedade.

O autor, na mesma publicação, sugere uma classificação para as áreas residenciais fechadas, de forma a padronizar a terminologia utilizada na América Latina:

- Condomínios Fechados Urbanos (*urban gated communities*): grupos de residências ou edifícios de apartamentos com gestão condominial e serviços coletivos. O alvo desses empreendimentos são as classes média e baixa (e mesmo empreendimentos de habitação de interesse social), ou classes média e alta para áreas centrais onde a escassez de terrenos limita a oferta de serviços privados e coletivos. Bairros ou loteamentos existentes e fechados também se enquadram nessa categoria.
- Condomínios Fechados nos Subúrbios (*suburban gated communities*): predominantemente para classes média e alta, compostos de unidades habitacionais isoladas em tipologia de casas. Estes empreendimentos apresentam uma grande gama de serviços e instalações coletivas, incluindo instalações esportivas e comunitárias, além de paisagismo elaborado nas áreas comuns. Há condomínios deste tipo sem serviços comunitários, sendo então destinados à classe média.
- “Mega-projetos” com instalações culturais e educacionais integradas. Mesmo havendo poucos exemplares deste tipo de empreendimento na América Latina, a dinâmica e a internacionalização dos mercados faz deste o segmento que mais cresce.

Atualmente, um tema de pesquisa na temática ora exposta é a dicotomia entre a percepção da segurança por parte dos cidadãos e a realidade das estatísticas e taxas de criminalidade. Segundo Janoschka (2005a), o aumento do medo da criminalidade, a crescente exposição do tema na mídia e o interesse das políticas públicas não podem ser explicados apenas pela interpretação das estatísticas oficiais. Reis et. al. (2004), em seu estudo sobre a relação entre as características espaciais urbanas, relacionadas à acessibilidade, a ocorrência de crimes e percepção de segurança por parte dos moradores de habitações de baixo-custo, revela que a percepção, por parte dos moradores, de espaços seguros ou inseguros, não tem correlação direta com a distribuição espacial de crimes segundo dados da polícia. Resultado semelhante também é apontado por Glasze e Pütz (2004, apud JANOSCHKA, 2005a).

Outro aspecto destacado por Janoschka (2005a) é a discussão científica sobre o tema das áreas residenciais fechadas, que atualmente apresenta três linhas de argumentação distintas:

- Novas formas de vigilância: busca da segurança através do uso dos avanços tecnológicos aplicados aos aparatos de segurança, especialmente o uso de câmeras de vídeo para monitoramento do espaço público (recurso atualmente encarado, em muitas cidades brasileiras, como única forma de reduzir a incidência de delitos nas vias públicas). Resultados positivos foram declarados em diversos estudos nos Estados Unidos e na Inglaterra (Janoschka, 2005), fortemente ligados à melhora da efetividade do trabalho da polícia. Outros autores discordam desse recurso, alegando que o mesmo destrói uma das principais bases da convivência na cidade: o anonimato.
- As intervenções urbanísticas: Desde o clássico trabalho de Newman (Defensible Spaces, 1971), se discute a questão de que se é (e como é) possível minimizar ou evitar a criminalidade através do ambiente construído. Essa linha de pesquisa baseia-se na premissa de que é possível desenhar espaços seguros. O objeto central das ações urbanísticas relacionadas a esta estratégia é aumentar a relação entre o espaço e seus usuários (DAVIES, 2004).
- Novas formas de controle social, formal ou informal: a partir de programas de mutua vigilância organizados por associações de moradores, é difundida uma nova forma, privada e de autogestão, de prevenção ao crime. Como resposta à insegurança, são contratados serviços privados de vigilância (cada vez mais comuns nas cidades) e se constroem novas moradias utilizando métodos diretos de restrição de acesso e vigilância.

Apesar da crescente quantidade e qualidade das publicações científicas e das discussões, tanto científicas quanto públicas, acerca da “insegurança urbana”, e apesar da regulamentação de novas políticas públicas que transformaram profundamente a governabilidade e o acesso à cidade, não foi ainda colocada uma solução satisfatória.

4. Aproximação local – o caso de Pelotas, RS

A cidade de Pelotas situa-se no extremo sul do Brasil, no estado do Rio Grande do Sul. Possui 340 mil habitantes e quase 99 mil domicíliosⁱⁱ. Nos últimos 8 anos, Pelotas recebeu investimentos do governo federal para a construção de conjuntos habitacionais fechados dentro do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, sendo executadas até o presente momento três mil unidades habitacionais para população com renda entre 2 e 6 salários mínimos, distribuídas em 21 conjuntos. No mesmo período, foram aprovados outros empreendimentos residenciais fechados, voltados para classes mais altas, em média com 20 unidades habitacionais. O ano de 2009 presenciou a chegada de grandes corporações construtivas na cidade, com a construção de um condomínio fechado horizontal com 600 casas (para fins de aprovação, o conjunto foi separado em 3 módulos, cada um com gleba aproximada de 1,5ha). Trata-se do maior empreendimento habitacional fechado da cidade na última década na cidade. A propaganda deste empreendimento valorizou os aspectos relativos ao acabamento das construções, à oferta de serviços e instalações coletivas como academia de ginástica, piscina, área esportiva, play-ground, áreas arborizadas e com paisagismo. Também os aspectos da segurança foram destacados, com citações a respeito da presença de vigilantes e controle de acesso na portaria, a qual possui cancela e guarita. Este empreendimento recebeu pareceres negativos do corpo técnico do órgão municipal de análise de projetos, por extrapolação da área máxima de gleba permitida para empreendimentos fechados e pelo não-atendimento de parâmetros mínimos de urbanização, especialmente proporção de áreas arborizadas (verdes) sobre o total da gleba. Ainda as diretrizes de continuidade do sistema viário municipal restaram não atendidas. O empreendimento, entretanto, recebeu aprovação do município, em instâncias superiores, e já encontra-se parcialmente implantado e ocupado.

A lei municipal 5502/2008, Plano Diretor de Pelotas, prevê a área máxima para condomínios fechados em 10.000 m² (ou 1 ha). Encontra-se tramitando atualmente nas instâncias legislativas da cidade um projeto de lei que pretende alterar este limite para 350.000 m² (ou 35 ha), em função da disposição da instalação de um empreendimento desse porte na cidade. Essa gleba equivale a 0,2% de toda a área urbana do município, e representa o fechamento de uma área igual a 35 quarteirões típicos da zona urbana (100x100m cada). Apesar das sucessivas manifestações técnicas questionando o impacto desse tipo de empreendimento, o tamanho da gleba e a pressão política por sua aprovação, até o presente momento a lei está posta para aprovação no legislativo municipal.

5. Considerações finais

O que fazer diante da proliferação de formas urbanas como os empreendimentos residenciais fechados, que favorecem a reprodução de cidades sem cidadãos e sem moradores verdadeiros?

As cidades, e Pelotas como caso mais próximo, necessitam de políticas diferentes. Como mencionam Cabrales e Canosa (2002 apud BARAJAS, 2002), “não se pode pretender contribuir para a construção de uma cidade democrática e solidária perante a carência de respostas oficiais convenientes”, sem lutar contra a sociedade de exclusão e segregação. É necessário lutar pela construção de um novo urbanismo que trabalhe em termos de coerência pública e mobilização da sociedade civil.

Para evitar que as cidades se decomponham em “enclaves de riqueza”, de um lado, e o “resto”, esquecido e degradado, é necessário rever as políticas de desenvolvimento e planejamento urbano; na expressão de Janoschka e Glasze (2003), discutir a “correta governabilidade urbana”. Cabe ressaltar que aqui não se conclui pela necessidade de mais presença do Estado: não é necessário voltar aos tempos do “Estado onipresente”. Considerando a situação política do país, parece mais adequada figura de um “Estado-mediador”. As instituições do Estado, desempenhando papel de moderador entre os distintos grupos de interesse, assegurando voz e participação àqueles usualmente excluídos dos processos decisórios, e assumindo a função da gestão das políticas públicas, com o fim de alcançar um desenvolvimento urbano socialmente justo.

A tendência da sociedade atual é de aumento de conflitos e instabilidades sociais. A solução não é encerrar-se atrás de muros e grades. Solinís (2002) defende que a solução passa pelo fortalecimento do Estado e sua capacidade de fazer uma política justa, capaz de implementar soluções adequadas e orientar os processos a favor do bem público e coletivo.

O caso da legislação em aprovação na cidade de Pelotas é simbólico do processo de “planejamento” da cidade. Antes de buscar o benefício à coisa pública, ao coletivo, o administrador busca atender ao interesse de um grupo específico, tomando ações completamente desconectadas do planejamento existente; este, mesmo, é desenvolvido de forma deficiente e incompleta, pela simples falta de continuidade nos projetos dos diversos administradores que ocupam a prefeitura da cidade.

O planejamento urbano é um exercício sistemático, muito mais próximo de “processo” do que de “evento”. Os Modelos Urbanos aqui vistos e tantos outros existentes e não

contemplados neste artigo, aplicados e calibrados ano após ano, no processo do planejamento, permitem um certo grau de predictibilidade.

6. Referências

- BARAJAS, Luis Felipe Cabrales (coord). *Latinoamerica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara, UNESCO, 2002.
- BORSODORF, Axel, BÄHR, Jürgen, JANOSCHKA, Michael. Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels in Lateinamerika im Modell der lateinamerikanischen Stadt. **Geographica Helvetica** v. 4, n.57, p. 300-310, 2002.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2ª ed. Ed. 34 / Edusp, 2000. 400p.
- ECHENIQUE, Marcial. Modelos: una discussion. In. LA ESTRUCTURA del Espacio Urbano. Barcelona: GG, 1975.
- HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004. 382p.
- JANOSCHKA, Michael. Reich und Arm in Buenos Aires: Barrios privados als neue Form der Suburbanisierung. **Praxis Geographie**, Berlin. v. 30, n. 12, p. 60-62, 2000.
- JANOSCHKA, Michael. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. **EURE** (Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales) Santiago, v.28, n.85, p.11-20, 2002.
- JANOSCHKA, Michael, GLASZE, Georg. Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico. **Ciudades**. Pueblos, v. 59, p. 09-20, 2003.
- JANOSCHKA, Michael. Nordelta - Ciudad cerrada: El análisis de un nuevo estilo de vida en el Gran Buenos Aires. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 7, n. 146 (121), p. 1-12, 2003.
- JANOSCHKA, Michael. Discursos de inseguridad y la ciudad cerrada: Mitos, realidades, barreras y fronteras de un producto inmobiliario "perfecto". **Imaginales**, Sonora, v.2. p. 11-35, 2005a
- JANOSCHKA, Michael. El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano en Buenos Aires: El caso Nordelta. In: BUENOS Aires a la deriva: Transformaciones urbanas recientes. Buenos Aires: Biblos, 2005b. p. 96-131.
- JANOSCHKA, Michael e BORSODORF, Axel. Condomínios Fechados and Barrios Privados: the rise of private residential neighbourhoods in Latin America. In: PRIVATE cities: global and local perspectives. New York: Routledge, 2006. p. 92-108.
- PERES, Otavio Martins. **Crescimento Urbano e Recursos Hídricos - complexidade, ecologia e modelos: uma aproximação teórica e indicação metodológica**. 2009. 76f.

Monografia (Especialização em Gestores Regionais de Recursos Hídricos) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

PORTUGALI, Juval. **Self-organization and the city**. Berlin: Springer, 2000. 352 p.

REIS, Antônio Tarcisio da Luz, PORTELLA, Adriana Araújo, BENNETT, Janise Gaddo, LAY, Maria Cristina. Acessibilidade e segurança: análise sintática e perceptiva em conjuntos habitacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 10., 2004, São Paulo. **Anais do...** São Paulo: 2004, p. 1-12.

SOLINÍS, Germán. *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas – Prólogo* (2002). Disponível em www.unesco.org/most/ciudad_book.htm. Acesso em 25 nov. 2009.

ⁱ O plano Isotrópico de Nystuen: um sítio despido de características ou particularidades que possam obscurecer as relações que acontecem sobre ele. Sem orientação e sem limites

ⁱⁱ Segundo o IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.