



Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil



Organizador: Clélio Campolina Diniz

Presidente da República federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Integração Nacional

Geddel Quadros Vieira Lima

Secretário Executivo

Luiz Antônio Souza da Eira

**"Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas
à luz das experiências da União Européia e do Brasil"**

Participantes

Ash Amin	Tânia Bacelar de Araújo
A. Costa-Filho	Carlos R. Azzoni
Michael Dunford	Wilson Cano
Marcel Bursztyn	Bertha K. Becker
Carlos B. Vaincr	Paulo R. Haddad
Sergio Conti	Antonio Carlos Filgueira Galvão
José Palma Andrés	Henrique Villa da Costa Ferreira
Sergio Boisier	Marcelo Moreira
Pedro Silveira Bandeira	Sâmia Frota

Ficha Técnica

Organizador/Editor: Clélio Campolina Diniz

Coordenação técnica MI: Maria José Monteiro

Revisão: Sarah Pontes e Sonja Cavalcanti

Projeto gráfico e editoração: Formatos Design Gráfico

Produção editorial: Agência de Desenvolvimento Institucional da Fundação Universidade de Brasília

Esta publicação é uma realização do Ministério da Integração Nacional, tendo sido produzida no âmbito de Projeto de Cooperação Técnica firmado com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Ficha Catalográfica

P789 Políticas de desenvolvimento regional : desafios e perspectivas
à luz das experiências da União Européia e do Brasil /
Clélio Campolina Diniz, organizador. - Brasília : Editora
Universidade de Brasília, 2007.
400 p. ; 28 cm.

ISBN 978-85-230-0962-5

1. Desenvolvimento regional. 2. Política - Europa. 3. Política -
Brasil. 4. Economia. I. Diniz, Clélio Campolina. II. Título.

CDU 32(4:81)

Sumário

Prefácio	5
----------	---

Introdução	7
------------	---

A questão territorial diante das transformações econômicas mundiais

Política regional em uma economia global	13
--	----

Ash Amin

Globalização e desenvolvimento regional endógeno: algumas observações exógenas	37
---	----

A. Costa Filho

Desenvolvimento territorial, bem-estar e crescimento: razões em favor das políticas regionais	53
--	----

Michael Dunford

A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social	79
--	----

Marcel Bursztyn

Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial	103
--	-----

Carlos B. Vainer

As lições da União Européia

Políticas espaciais européias	131
-------------------------------	-----

Sergio Corti

Planejamento territorial na União Européia competição/integração/ inovação	149
---	-----

Jose Palma Andrés

As fronteiras nos processos de integração supranacional: a experiência da União Européia e as lições para a América Latina	171
---	-----

Sergio Boisier

Território e planejamento: a experiência européia e a busca de caminhos para o Brasil	191
--	-----

Pedro Silveira Bandeira

Os desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil

Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea 221
Tânia Bacelar de Araújo

O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis 237
Carlos R. Azzoni

Questão regional e urbana no Brasil: alguns impasses atuais 249
Wilson Cano

Logística e nova configuração do território brasileiro: que geopolítica será possível? 267
Bertha K. Becker

Ciclos de expansão e desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil 301
Paulo R. Haddad

Diretrizes para a política nacional de desenvolvimento regional

A Política Brasileira de Desenvolvimento Regional e o ordenamento territorial 329
Antonio Carlos Figueira Galvão

Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR 353
Henrique Vilela da Costa Ferreira
Marcelo Moreira

A ação do Banco do Nordeste no contexto do desenvolvimento regional 381
Vanderlei Costa

Sobre os autores 393

A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social

1. Introdução

O tema exclusão vem sendo explorado há algum tempo, sob a ótica econômico-social. Sua expressão é o resultado da radicalização (qualitativa e quantitativa) da situação de marginalidade, foco de uma corrente de pensamento que marcou o meio acadêmico latino-americano a partir dos anos 1970.

Este ensaio trata de uma outra face da exclusão, que merece ser estudada: a exclusão do lugar. Não é nova, pois a história da civilização é também a história de conflitos entre povos, que têm como causa e consequência a conquista territorial. Não se trata aqui de abordar as diferentes formas que levam à emigração ao exterior, surpreendente fenômeno que hoje mobiliza milhões de brasileiros. Não interessa, no âmbito desse trabalho, estudar as ondas de avanço demográfico no rumo da fronteira, induzidos por uma combinação de *efeito expulsão* e *efeito atração*: empreendedores atraídos por oportunidades, como os plantadores de soja e pecuaristas na Amazônia; ou agricultores pobres em busca de terras em maior escala para cultivar; ou mesmo garimpeiros que foram tentar a sorte em territórios distantes.

O que interessa agora é centrar o foco sobre um conjunto de atores que vem marcando o panorama social brasileiro a partir das últimas décadas do século XX. Políticas públicas (e a ausência delas) provocaram uma notável redistribuição de populações no território nacional, refletindo uma estratégia de empurrar o problema para a periferia, como é o caso da organização de projetos de colonização, para não fazer reforma agrária nos locais de ocupação mais antiga. Por outro lado, as políticas adotadas permitiram recuperar velhas práticas clientelistas, em que as populações miseráveis são objeto de favores que rendem legitimação política

(seja pela omissão do Estado, no caso de invasões em áreas urbanas, seja pela ação do poder público, quando este age como "organizador" de processos de ordenamento de situações de conflito). Este último caso, mais recente, envolve novas formas de organização política, que têm como fundamento a busca de um lugar: para os sem-teto das cidades ou para os sem-terra do campo.

Entre os novos grupos que emergem do período de quarenta anos de ação (ou inação) governamental estão:

- camponeses que migram para a fronteira (e mesmo além) de expansão agropastoril;
- atingidos por barragem;
- populações tradicionais segregadas pela criação de Unidades de Conservação (UC) de proteção integral ("excluídos do ambiente"), inclusive os proprietários de remanescentes de mata atlântica;
- sem-teto urbanos; e
- sem-terra rurais.

Em comum têm o estreito elo com a "questão ambiental". São vítimas, mas também algozes do meio ambiente como objeto institucionalizado e como grande tema de interesse global. Em certa medida, são perdedores do avanço da conservação do meio ambiente como novo foco da regulação pública: perdem direitos (como o do uso econômico do lugar que ocupam há muito tempo – caso das populações de UC); perdem laços culturais, ao serem jogados em novas práticas e novos lugares (os removidos, atingidos por barragem); e perdem organização social e identidade cultural, quando lhes são impostas novas formas (exteriores) de organização. Mas são também transformados em algozes, pois quando o "ambiente" é eivado à categoria de objeto de regulação pública, institucionalizado em políticas e instrumentos, muitas das práticas usuais se tornam contravenção (por exemplo: pescadores tradicionais em reservas marinhas,¹ favelados residentes nas encostas).

¹ Esse tema vem sendo explorado em trabalhos acadêmicos que abordam estudos de caso. Suassuna (2001) analisa o caso das populações que saíram perdendo com a implantação do exitoso projeto ambiental de proteção das tartarugas marinhas (Iamar); Lobão (2006) estudou o efeito negativo sobre pescadores artesanais com a criação de reservas marinhas.

2. Modernidades

É próprio da natureza humana a busca hedonista de melhorias. Assim foi com a descoberta de ferramentas ainda na pré-história. Uma transformação como a passagem para o neolítico não é concebível em outras espécies do reino animal, na medida em que representou um salto no processo natural de evolução. Em última instância, a busca de mudanças nos modos de satisfazer necessidades sempre levou a um dinamismo das sociedades. No passado, o dinamismo era lento (o feudalismo durou mil anos!); hoje, seu ritmo é cada vez mais acelerado.

Sempre houve, desde tempos remotos da primeira revolução agrícola, que permitiu a sedentarização da humanidade, algum tipo de diferenciação entre grupos sociais. No início, isso refletia diferenças de meio físico e de cultura. Depois, foi se refletindo também nas esferas da produção, da acumulação de riquezas, do desenvolvimento de técnicas e da formação de poder militar.

Com a chegada do capitalismo, ao fim do medievo, a diferenciação entre grupos sociais passa a expressar uma separação física (territorial) e depois temporal bem mais marcante. Os povos das novas terras descobertas pelos europeus seriam subjugados por não dominarem o conjunto das técnicas de que dispunham os conquistadores, mesmo que parte destas tenham sido trazidas do Oriente. Nesse choque de culturas, não prevaleceu o aspecto civilizatório geral, mas o domínio militar. Diferentemente do mundo romano, onde as conquistas significavam anexação ao modo de vida e à política dominante, o capitalismo se nutre das diferenças para poder pilhar. Nesse sentido, as Américas não foram "romanizadas", mas sim "colonizadas".

O industrialismo foi revolucionário também na intensidade e na rapidez das mudanças (POLANYI, 1980). Pela primeira vez, de forma sistemática, as relações entre tempo, espaço e estruturas construídas passam a expressar descompassos. Em outras épocas, uns povos conquistavam outros, impondo seu domínio sobre territórios onde se expressavam identidades próprias. Mas nos tempos modernos, a duração dos ciclos de atividades econômicas passa por notável aceleração, provocando sobressaltos em relação não apenas às próprias estruturas econômicas (que se tornam obsoletas por estarem à mercê de mudanças tecnológicas e ciclos de modas). Há também, evidentemente, um ritmo acelerado de mudanças nas estruturas sociais. A tal ponto que as próprias formulações da teoria social se tornam também extemporâneas. Exemplo disso é a redução marxista à oposição burguesia *versus* proletariado ter perdido sentido como fórmula universal de análise do industrialismo capitalista.

Porém, dois aspectos são pouco evocados, na análise dos impactos das mudanças em ritmo acelerado: a relação entre dinamismo econômico-social e territorialidade, e também suas implicações sobre os espaços construídos; e a cada vez mais marcante defasagem entre os "tempos", em que cada grupo se situa no âmbito de uma mesma sociedade, com inevitável hegemonia dos tempos mais modernos.

No processo de (des)estruturação modernizadora, surgem expressões de formas excludentes. A exclusão social tem sido objeto de atenção da academia (e também da política) há algum tempo. Afinal, contrariamente ao que se previra para o século XX – uma era de bem-estar – o saldo foi constrangedoramente surpreendente: maior distância entre ricos e pobres, independência entre dinâmica econômica e geração de empregos e ruptura de laços de solidariedade orgânica entre membros de um mesmo grupo social.

3. Exclusão: um conceito do século XXI

A grande mobilização mundial em torno dos alertas sobre a crise ambiental, que teve seu ápice na Rio-92, produziu um documento que bem representava o momento. A Agenda 21 tem a singularidade de reunir a adesão formal de quase todos os governantes do planeta em torno de uma declaração de compromissos que sirvam de referência para as decisões públicas no novo século.

Cada vez que um período se encerra, há uma tendência de que os analistas apresentem um balanço do que ficou para trás e uma previsão do que virá pela frente. Assim se dá a cada fim de ano e, de forma mais consistente, em fim de século. Na virada do século XIX para o XX o clima era de otimismo, pois parecia que haveria uma era de paz, justiça social e confiança na ciência como base para a solução dos grandes desafios. O transcurso do século passado revelou que tais previsões estavam equivocadas (HOBBSAWM, 1988): as guerras, mundiais, foram sangrentas; a ciência resolveu muitos problemas, mas também provocou outros; e as possibilidades de redução das desigualdades sociais – promessa do *welfare state* – resultaram em frustração, com um distanciamento entre os extremos da pobreza e da riqueza.

Uma das heranças mais desconcertantes deixadas pelo século XX para o novo milênio é a emergência de uma nova situação no contexto social: a *exclusão*. Não se trata das velhas formas, conhecidas, de pobreza ou de miséria. O que está ocorrendo agora é algo bem mais radical, na medida em que é, ao mesmo tempo, um fenômeno universal (antagoniza nações e grupos

dentro de uma mesma sociedade) e resultante não de contextos adversos, mas sim da própria natureza do *progresso*.

Em todas as épocas, os conflitos entre povos e as diferenças internas em cada nação alimentavam guerras e exploração. Contudo, a existência do "outro" era necessária, seja para o ato da pilhagem, seja para a escravização, ou para a dominação. Havia uma interdependência, entre as partes apostas. No fim do século XX, a convergência de dois elementos transforma esta dialética em dissociação. Por um lado, a crise ambiental abre espaço para uma ruptura da solidariedade mecânica entre nações e grupos sociais. Uma perigosa percepção da competição pelo ambiente – um bem cada vez mais escasso – alimenta egoísmos e até conflitos, como na gaiola com ratos de Calhoun (1962 – ver box). Por outro lado, a evolução das técnicas de produção gerou condições em que mesmo com ciclos econômicos de crescimento, o nível geral de emprego se reduz. Cada vez mais pessoas vão ficando de fora do processo, não mais de forma conjuntural, mas sim estruturalmente. Na medida em que tal tendência se agrava, rompem-se laços de solidariedade orgânica. Nações inteiras e grupos internamente a sociedades se tornam *desnecessários*.

Exclusão social é diferente de marginalidade, condição que preocupava estudiosos ao fim do período de prosperidade pós-segunda guerra mundial (os *trinta anos gloriosos*). Uma pessoa em situação de marginalidade tem alguma vinculação econômica com o mundo ao seu redor, embora não desfrute das compensações sociais e materiais de tal situação. São os biscateiros, tão estudados nos anos 1970. Já os excluídos, não têm mais qualquer elo com o mundo do trabalho. Não desempenham tarefas "úteis". Sobrevivem fora da vida formal da sociedade. Estão mais próximos da idéia de *animal laborans* do que do *homo faber* de Hannah Arendt (2001).

A exclusão é, portanto, uma radicalização (qualitativa e quantitativa) da marginalidade. E parece ser uma fatalidade inerente à atual modernidade. Sua expressão é tão evidente e grave que atrai a atenção de formuladores de políticas públicas e constitui um novo campo do pensamento social. Duas vertentes de ação regulatória visam enfrentar o mal-estar da exclusão social: as políticas compensatórias (baseadas na transferência de renda) e as iniciativas inclusivas (com destaque para a formação para o mercado de trabalho e o apoio ao empreendedorismo).

BOX – A “gaiola comportamental” de Calhoun

Em 1962, sob o título “Densidade Populacional e Patologia Social”, John Calhoun descreveu um experimento célebre no qual aumentava progressivamente o número de ratos no interior de uma gaiola. O aumento da população tornava-os agressivos, capazes de atacar sexualmente e de devorar os demais.

No fim, com a gaiola apinhada, os ataques sexuais e as mortes se multiplicavam, bem como a ferocidade das lutas em defesa de posições privilegiadas junto à vasilha com comida colocada na parte central, embora houvesse acesso fácil aos comedores localizados nos cantos da gaiola. O autor concluiu que a superpopulação coloca o indivíduo e o sistema social sob estresse, mecanismo responsável pela eclosão de violência.

A experiência teve grande impacto entre os estudiosos do comportamento. Como evitar comparações entre a “gaiola comportamental” de Calhoun e os episódios de violência que eclodiam nas grandes cidades nos anos 1960? Desde então, o termo “densidade populacional elevada” passou a ser considerado um quase-sinônimo de violência urbana, e a gaiola era citada como argumento decisivo para justificar a associação entre ambas.

Disponível em http://72.14.209.104/search?q=cache:wcCL9vS8xEsJ:12semanas.blogspot.com/2005_06_01_12semanas_archive.htm, acesso em 22/5/2006).

4. Migrações – a troca de lugar

Em geral, migrantes são pessoas que tiveram a iniciativa de migrar e, nesse sentido, foram capazes de buscar uma alternativa: são, portanto, reativos e não passivos.² A migração se caracteriza pela passagem de um lugar para outro. Tem origem e destino, ainda que no destino nem sempre haja uma assimilação.

A história tem mostrado que as adversidades – sejam elas econômicas, políticas, climáticas ou perseguições religiosas – tendem a produzir migração. Povos inteiros ou indivíduos podem se deslocar para outros territórios, em busca de melhores condições de vida. As migrações podem ser temporárias – sempre que um caminho de volta ainda exista – ou permanentes.

O longo período medieval se caracterizou como de reduzida mobilidade. As pessoas geral-

² Os degredados e os escravos são compulsoriamente deslocados, enquanto os migrantes de certa forma tomaram a decisão de mudar.

mente nasciam e ficavam em seu meio. Grandes deslocamentos estavam reservados aos mercadores, cavaleiros, cruzados, mas entre eles permanecia a referência do lugar de origem, que também acabava sendo o lugar de destino.

A modernidade do capitalismo, desde seus primeiros passos, provocou migrações. Enquanto perdia força como sistema auto-regulado de organização econômico-social, o feudo passou a perder também população. E aí começa a se expressar um tipo de reação que parece ser quase que instintivo: a pobreza busca as aglomerações. E, nesse processo, tende a haver desajustes, do tipo indignância e violência. Uma reação usual por parte das estruturas de governo das localidades que são alvo de migrações de populações miseráveis é a de instá-los a se estabelecer em outro lugar. Por conta disso, o início da era das grandes migrações foi também marcado pelo estabelecimento de iniciativas regulatórias da pobreza, pelo poder público.

Já no início do século XVII, preocupados com a migração de seus miseráveis no rumo das grandes cidades, instigados pelas próprias estruturas de governo local, os ingleses instituíram políticas públicas (*poor laws*) voltadas para a fixação dos mais pobres em suas localidades de origem (ROSANVALLON, 1981 e D'INTIGNANO, 1993). Na França, a Revolução burguesa de 1789 teve nos mais pobres e famintos sua base maior de apoio.

O liberalismo liberou a pobreza em relação ao território, permitindo uma maior mobilidade. Foi um período inicialmente de migrações campo-cidade nos países que se industrializavam e em seguida de emigração para o Novo Mundo. O que determinava a transumância era, por um lado, a atração de oportunidades (reais ou não) e, por outro, a "expulsão", representada pelas dificuldades de permanecer nos locais de origem e as incitações à migração.

A notável mobilidade no espaço ocorrida no capitalismo pode ser explicada por fatores como: a decadência do regime servil, o florescimento das cidades, o aumento do excedente de produção do campo (notadamente na segunda metade do século XIX), a maior circulação de informações (com os serviços postais e depois o telégrafo) e o avanço nos transportes, com a introdução do vapor como força motriz. O "lugar" passa a adquirir dimensões cada vez maiores, com a extensão dos limites de mobilidade territorial.

A grande transformação (POLANYI, 1980) provocada pela Revolução Industrial gerou o maior deslocamento de pessoas desde o início da civilização. Agricultores deixavam o campo e as cidades cresciam. Fatalmente, ocorreria penúria alimentar, na medida em que o campo não produzia (ainda) excedentes em grande escala. Esse foi o pano de fundo para o alerta de Malthus (1798) sobre o descompasso entre oferta e demanda de víveres. No século XIX, as cidades européias cresceram tanto que se transformavam em problemas de segurança pública, sanidade, vivenda, transportes e desestruturação social (ENGELS, 1974).

Porém, é com a promoção das reformas agrárias nas nações que instituíam projetos nacionais de desenvolvimento que as migrações passam a assumir uma escala ampliada, ultrapassando as fronteiras nacionais.

Emigração em nível internacional foi, portanto, uma marca do fim do século XIX: irlandeses famintos fugiram para as novas fronteiras de expansão no Oeste americano; chineses foram para a Califórnia; italianos, alemães e japoneses se deslocaram para diferentes pontos do continente americano, como resultado de reformas agrárias que economizavam trabalho numa razão mais intensa do que a indústria gerava empregos nas cidades. Esse processo coincidia com a abertura de fronteiras de ocupação no Novo Mundo, processo que foi alavancado pela expansão das ferrovias e que já não mais contava com o recurso à mão-de-obra escrava. Grandes levas de europeus e depois asiáticos migraram para a conquista do Oeste dos EUA, para as fazendas de café no interior de São Paulo, para a florescente expansão da pecuária na pampa argentina. Uma verdadeira transumância reconfigurou o panorama demográfico do continente americano. Foi um movimento migratório com destino determinado.

Paralelamente a esse processo, ocorria um descompasso entre ritmos vividos por diferentes sociedades e entre grupos numa mesma sociedade. O progresso no âmbito das técnicas proporcionava oportunidades de aceleração do tempo, para uns, enquanto outros seguiam em velocidade mais lenta. Naquele momento, esse descompasso não implicava desvinculação: ao contrário, o pólo mais avançado se nutria da desigualdade de ritmos. O atraso – os setores mais tradicionais – representava utilidade que os tornava parte integrante do complexo sistema econômico-social que se formava.

É claro que a diferenciação provocava disfunções, que implicavam riscos na esfera política. No interior das sociedades industriais da Europa, no século XIX, foram se formando movimentos que reivindicavam direitos para as classes menos favorecidas. É nesse contexto que, no último quarto do século, nascem as primeiras políticas de proteção voltadas à redução dos riscos sociais (previdência).

5. Uma era de aceleração de ciclos

A recente modernidade, que muitos chamam pós-modernidade, é marcada pelo signo da velocidade. Não se trata apenas da aceleração nas comunicações físicas (trens-bala, aviões supersônicos, carros velozes) ou nas comunicações virtuais (internet). É também um formidável aumento

no ritmo de processos, encurtando ciclos que outrora eram bem mais lentos. Uma nova *grande transformação* está em curso, desta vez sob o signo da velocidade, e com impactos também magníficos. Não se vai aqui explorar as implicações ambientais, que são de grande relevância, e que vêm sendo objeto de toda uma corrente de reflexão na academia, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e de conceitos como resiliência,³ capacidade de suporte⁴ e externalidades.⁵ O foco que interessa agora é o da obsolescência.

1. *a aceleração dos ciclos da ciência e da tecnologia* – o industrialismo (BARTHOLLO, 1984) tem como fundamento a incorporação de progresso técnico ao processo produtivo. Teares mecânicos substituíram a produção artesanal e liquidaram seu modo de produção. O novo paradigma produtivo se manteve por cerca de um século sem grandes mudanças. A revolução nos transportes (canais, navios a vapor e ferrovias), considerada como "segunda revolução industrial" representou uma ampliação das possibilidades de expansão dos mercados, mas não mudou a forma como se produzia as mercadorias.

Já no século XX, a massificação da produção, possibilitada por mudanças tecnológicas (fordismo), propiciou notável elevação da produtividade. Foi um salto qualitativo, cujas implicações seriam perceptíveis mais adiante, com a grande depressão iniciada ao fim da década de 1920: a produção crescia mais que os mercados, provocando recessão e desemprego. A fórmula keynesiana de intervenção reguladora do Estado serviu de barreira anti-crise, por cerca de meio século. As demandas e a proteção social, promovidas pelo Estado, mitigavam efeitos deletérios das implicações da substituição de trabalho vivo por tecnologia.

No fim do século, uma nova "revolução industrial" se daria. A combinação de novos produtos, novos materiais e novas tecnologias, passaria a ditar o ritmo das mudanças na produção. A densidade de conhecimento científico aumenta na esfera produtiva e a própria lógica do mercado passa a ditar a aceleração da cadência. Novos conhecimentos e técnicas rapidamente vão ficando velhos.

2. *a aceleração dos ciclos das atividades econômicas* – como corolário da mudança tecnológica, também a base produtiva adquire ritmo crescente. As mudanças de paradigmas nos modos de produção não apenas provocam constantes mudanças (novos modelos e novos produtos) nas empresas, como também implicam sucessivas reestruturações

³ *Resiliência* é a taxa na qual um sistema retorna ao seu estado de equilíbrio, após alguma perturbação.

⁴ *Capacidade de suporte* é o limite máximo de um dado ambiente ao uso e apropriação de seus recursos, a partir do qual a resiliência é menor do que a pressão. Acima de sua capacidade de suporte, o ambiente entra em desequilíbrio e seu uso fica comprometido no longo prazo.

⁵ *Externalidade* é um efeito sobre um sistema ou ambiente, provocado por um fator externo. Pode ser positiva (por exemplo, a relação entre áreas verdes e qualidade do ar) ou negativa (como a emissão de efluentes num rio e qualidade da água).

do parque produtivo: fusões, incorporações, falências, novas empresas. Se outrora as grandes corporações industriais duravam muito tempo, agora o panorama expressa uma constante mutação, com surgimento de novas atividades e empresas, e o desaparecimento de outras. O grupo que compõe o índice Nasdaq da Bolsa de Valores de Nova York, que reúne sobretudo atores econômicos recentes, é exemplo disso.

3. *a aceleração dos ciclos de vida dos produtos* – uma tendência cada vez mais marcante no sistema produtivo tem sido a de encurtamento do ciclo de vida dos produtos. A obsolescência é uma marca da produção industrial nas últimas décadas. Há uma dialética entre tecnologias perecíveis e produtos cada vez mais perecíveis. Se outrora um bem durável era previsto para durar por longo período de tempo, hoje seu ciclo de vida é curto. A obsolescência programada se dá em dois níveis: na vida útil do produto e na vida útil do padrão tecnológico adotado (exemplo: substituição de sistemas de vídeo por DVD, celulares analógicos por digitais, computadores com processadores cada vez mais rápidos). É claro que produtos e tecnologias mais perecíveis provocarão desperdício de materiais e competências formadas, além de crescentes volumes de lixo.
4. *a aceleração dos ciclos de capacitação do trabalho* – para fazer face às constantes mudanças tecnológicas, a mão-de-obra tem de estar em processo também constante de formação. A obsolescência de tecnologias acaba provocando a obsolescência de competências. Grandes investimentos em formação, que outrora garantiam uma segura vinculação dos capacitados no mundo do trabalho, agora se tornam voláteis. Especializações e mesmo profissões podem se tornar desnecessárias de um dia para outro. De que serve hoje um profissional do torno mecânico, quando seu trabalho pode ser desempenhado com mais precisão e eficiência por máquinas-ferramenta de controle numérico? O paradigma da competência especialista perde espaço para a lógica da flexibilidade, segundo a qual o trabalhador deve estar apto a mudar de função com freqüência. A falência de profissões provoca desajustes tanto no nível individual (crises de perda de vinculação), quanto em termos de constantes necessidades de reciclagem (nem sempre possível) de trabalhadores.
5. *a aceleração dos ciclos da utilidade das estruturas físicas* – conseqüência inevitável das rápidas mudanças nos processos produtivos, a infra-estrutura também se torna obsoleta. Quando os modos de produção duravam muito tempo, a base material de sua operação podia ser amortizada no longo prazo. Assim, um galpão industrial e mesmo as máquinas eram construídos para uma permanência a perder de vista. Agora, máquinas se tor-

nam inúteis, prédios e mesmo bairros inteiros perdem sua função. A morte de cidades industriais é um exemplo. A implosão espetacular de prédios obsoletos é uma metáfora ilustrativa do descompasso entre a duração das construções materiais e sua necessidade. Construídos para durar, seu ciclo de utilidade acabou sendo mais curto. Nesse sentido, um esforço de destruição é mobilizado para reverter um esforço de construção que não previra a finitude do ciclo. Com isso, perde-se trabalho, capitais investidos e também materiais.

Esses cinco processos de aceleração assinalados ajudam a esclarecer a lógica que caracteriza a atual modernidade, na qual é possível ocorrer dinamismo econômico paralelamente à redução do nível de emprego. O resultado é mais uma aceleração: a da desvinculação de trabalhadores em relação ao sistema produtivo, passaporte para a exclusão.

6. Estudando à luz da dimensão econômico-social

As análises dos processos de aceleração, por um lado, e exclusão, por outro, tendem a se dar na dimensão econômico-social. Sua expressão espacial, entretanto, é menos estudada.

A geografia tradicionalmente lida com os conceitos de espaço e território. A sociologia e a economia, sob enfoques particulares, tratam dos efeitos da desvinculação ao processo produtivo de mercado. Entretanto, a expressão de processos como a exclusão social sobre o território ainda não tem sido contemplada. Menos ainda, a simultaneidade da ocorrência de populações vivendo em momentos diferentes no mesmo lugar – fenômeno claramente percebido em vários contextos – não parece ser um alvo evidente do pensamento acadêmico. De maneira geral, prevalece o enfoque dos grupos hegemônicos, aliado a estudos de casos tidos como atrasados. A tradição analítica das relações centro–periferia, que marcou o pensamento latino-americano a partir dos anos 1970, considera a dialética da polarização entre o moderno e o tradicional, mas naquele momento não havia uma expressão tão clara de que os dois pólos podem conviver, simultaneamente, num mesmo lugar, sem que haja uma interdependência. Isso é uma novidade do fim do século XX: a ruptura da complementaridade entre os pólos.

7. Espaço e território

Santos (1978) analisa a *geografia* como "constituída a partir de consideração do espaço como um conjunto de fixos e fluxos". Os *fixos* seriam os elementos que, estabelecidos em cada lugar, desempenham atividades e expressam práticas que provocam mudanças no próprio lugar. Já os *fluxos* são os efeitos – diretos e indiretos – da dinâmica dos *fixos*; modificam e são modificados por estes (SANTOS, 1996). O autor assinala que hoje os fixos estão cada vez mais fixos (no solo) e os fluxos estão cada vez mais amplos, diversos e rápidos.

Uma precisão conceitual é necessária aqui. A categoria *configuração territorial* é definida pelo "conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a estes sistemas naturais". Não é, portanto, o espaço, "já que sua realidade vem da sua materialidade e a vida que a anima" (*idem, ibidem*). A existência real de uma dada configuração territorial é o resultado de *relações sociais*. Com a evolução da história, a configuração territorial ficou cada vez mais marcada pela ação do homem, expressando uma negação da natureza natural pela afirmação da natureza humanizada.

É nesse sentido que o conceito de espaço se expressa como: "um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ação, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá" (*idem, ibidem*).

Segundo Becker (2006), o conceito do território válido atualmente é uma evolução de formulações anteriores (de autores como Raffestin, Sack e ela própria) e reflete o novo contexto mundial:

Território é o espaço da prática. Por um lado é o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço.

Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática.

A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território. É a face vivida do poder.

Fernandes (2006) assinala que:

O território foi definido por Raffestin (1993: 63), como sistemas de ações e sistemas de objetos. Essa similitude das definições de Claude Raffestin e Milton Santos significa também que espaço geográfico e território, ainda que diferentes, são o mesmo. Pode-se afirmar com certeza que todo território é um espaço (nem sempre geográfico, pode ser social, político, cultural, cibernético etc.). Por outro lado, é evidente que nem sempre e nem todo espaço é um território. Os territórios se movimentam e se fixam sobre o espaço geográfico. O espaço geográfico de uma nação é o seu território. E no interior deste espaço há diferentes territórios...

São as relações sociais que transformam o espaço em território e vice e versa, sendo o espaço um *a priori* e o território um *a posteriori*. O espaço é perene e o território é intermitente.

O conceito de território é uma abstração que se situa bem acima da percepção e da preocupação das populações. É uma fórmula que se presta às práticas da regulação pública, mas não necessariamente reflete o mundo vivido e percebido pelas pessoas.

8. Mas o que é o lugar?

O indivíduo entende o que é o lugar. É lá que ele mora, que percebe e interage com o ambiente, que produz o ambiente construído, que se reproduz como ser. É onde cada um se reconhece como pertencente. Pode ser "até onde a vista alcança" para um camponês, ou o país, para um cidadão esclarecido.

Lugar e região são geralmente diferenciados pela escala, de forma muito banal e rotineira, preferindo-se o termo região a lugar, por representar maiores unidades de território. Entretanto, o lugar é às vezes distinguido como um meio sensorial diretamente vivido e a região como um conceito abstrato e construído, uma superfície que obtém sua coerência pelas instituições sociais e políticas (ENTRIKIN, 2003).

Os humanos vivem a sua existência num lugar e desenvolvem simultaneamente um sentido de ser num lugar e fora de um lugar. A experiência do lugar implica, portanto, para uma pessoa, ao mesmo tempo a capacidade subjetiva de participar de um ambiente e a capacidade objetiva de observar um ambiente como externo e separado de si (*idem, ibidem*).

Um exemplo ajuda a entender a noção de lugar. A França, como território, está solidamente organizada sob a soberania de um Estado Nacional, mas, sob a ótica cultural, representa uma complexa teia de lugares. As regionalizações são muitas, e remontam a tempos bem pretéritos, antes mesmo do feudalismo. São lugares com idiomas ou dialetos diferenciados, com tradições e idiossincrasias bem particulares. Com freqüência, há aspirações de lugares em se tornar territórios de Estados Nacionais em si (caso da Córsega, na França, e do País Basco, na Espanha). A configuração de lugares pode se dar, portanto, segundo aspectos que fogem à definição de espaços políticos determinados. Lugares podem ser definidos por identidades: festas, folclore, dialetos, pratos típicos. O território francês é formado por 350 lugares, quando o critério de regionalização é o queijo!

9. Tempos e espaços – situação

Ainda na reflexão teórica, em busca de entender o diferencial de lugares que formam os territórios, é preciso evocar as noções de tempo e espaço. No mesmo território podem estar convivendo diferentes lugares, se considerados os tempos não cronológicos. A noção de "tempo civilizacional", cultural, antropológico, se impõe como imperativo. A convivência no mesmo tempo cronológico de diversos tempos civilizacionais provoca conflitos: de normas *versus* práticas (como, por exemplo, o proibido *versus* o tolerado), de hegemonia/subalternidade (como no caso da lógica do compadrio e clientelismo), de efetividade da regulação (como impedir uma carroça de circular no meio urbano apenas com o instrumento usual de anotar a placa e multar?).

Quanto mais "moderna" uma sociedade, maior o espaço para a ocorrência de diversidades (cultural e étnica). Estas convivem, no mesmo território, com espaços de legitimidade diferentes. Atores dos tempos não hegemônicos atuam como espécies de almas penadas, habitando o mesmo espaço de um território, mas em tempos civilizacionais diferentes. São vistos e percebidos, mas as interfaces são remotas e, quando reais, tendem a ser conflitivas. No caso dos catadores de lixo, que circulam pelos centros das grandes cidades, o elo é que as sobras (*output*) de um são o meio de vida dos outros (*input*). É a dialética da miséria, paradoxo urbano que representa a marginalidade em seu paroxismo – exclusão.

Paradoxo também são os perambulantes, migrantes que não chegam ao destino, por não haver destino. Estes são os sem-lugar: diferentes dos pobres de outras eras, que tinham uma

referência territorial (Robin Hood era da floresta de Sherwood; David Copperfield era de Londres e é de lá que sai, andando, para Canterbury, em busca de um parente; os personagens das ruas londrinas, retratados pelo americano Jack London; os *clochards* de Paris)... são miseráveis situados. O miserável Jean Valjean, de Victor Hugo, é situado em Paris, local onde fora preso e condenado a 19 anos de prisão por ter roubado um pedaço de pão.

A propósito da noção de *homo situs*, Zaoual (2001), argumenta que:

Este raciocina e age no interior de uma "localidade de situação", sede de uma conjugação de imperativos múltiplos. Aqui, o modelo de decisão se torna mais complexo e indeterminado. O modelo simplista do *homo oeconomicus* se dissipa frente ao *homo situs*. Estamos, portanto, na perspectiva de um "realismo de situação", mas não na de um idealismo econômico. A situação é a de um ator em seu lugar e o lugar deve também ser situado, para melhor se abordar o contexto do *homo situs*. Este decide, com um senso de prática, quem impõe as contingências locais. E esse senso está permanentemente se recompondo, por meio das interações entre os atores do lugar e o resto do mundo, ou pelo menos com os que ele percebe como sendo do mundo exterior.

Ao mesmo tempo em que a mundialização se acentua, a emergência do Local parece irresistível...

Até recentemente, a miséria sempre tinha endereço. Mesmo quando migravam, os miseráveis trocavam uma situação por outra. Entre os excluídos de hoje, alguns além de sem-teto ou sem-terra são também sem-lugar.

10. Perambulação – uma viagem só de ida

O século XX seguiu a tendência iniciada no período precedente e expressou fluxos de população em dois sentidos: da periferia para o centro (geralmente do campo para a cidade) e de países com excedente de população para regiões pioneiras de ocupação. Na medida em que o êxodo rural passa a se reproduzir em países mais pobres, o meio urbano vai se tornando o lócus de processos críticos: inchamento das periferias das cidades, ocupação de espaços vazios (caso das favelas nos morros), infra-estrutura deficiente, desemprego etc. Como nas cidades inglesas do século XIX, a situação vai de precarizando, com duas agravantes: a indústria não se expande na mesma proporção que a população aumenta; e quanto isto se dá, é uma indústria que já não

gera tantos empregos como antes. Esse processo pavimentava a via para a exclusão social, com breve passagem pela marginalidade (BURSZTYN, 2000).

No bojo de tal transformação, um novo personagem emerge à cena: os *perambulantes*. Não se trata de atores da vida das cidades, embora nelas transitem; nem de migrantes, pois nelas não se estabelecem. Saíram de alguma origem, geralmente rural, mas não chegaram a nenhum porto seguro. Perderam vinculações, mas não adquiriram nova identidade; ou melhor, foram levados a assumir a identidade de nômades, errantes. São diferentes dos migrantes, que trocaram um lugar por outro, pois não chegaram a nenhum lugar.

Com a crise e a recessão econômica que se cristalizaram ao longo dos anos 1980, o panorama das migrações no Brasil se alterou bastante. São Paulo deixou de ser o grande pólo de atração, já que suas indústrias dali chegaram a um ponto de saturação. Os fluxos demográficos já se distribuíam por outras regiões, como é o caso de Rondônia, que teve sua população multiplicada por 10 em apenas 15 anos. Mas também a fronteira norte começava a se mostrar limitada para absorver toda a massa de população que deixava o campo, em todas as partes do país.

A perambulação como uma nova forma de migração começa a se afirmar como tendência nos anos 1990. Na inexistência de condições mínimas de garantia da permanência dos migrantes de baixa renda no meio urbano, hordas de famílias passam a vagar pelas estradas no rumo de grandes cidades, onde não conseguem se estabelecer. São, em sua origem, trabalhadores rurais *sem-terra*, ainda que não pertençam a essa categoria de forma organizada. Muitos deles, inclusive, já tentaram a vida em alguma cidade do interior, mas não tiveram sucesso. Partiram para a estada não tanto seguindo um rumo, mas principalmente por não terem rumo, fugindo da miséria.

Brasília tem se apresentado como pólo de atração desses perambulantes. Nos mecanismos de comunicação de que dispõem, circula a informação de que a cidade tem *lixo farto* e uma *população generosa* (BURSZTYN e ARAÚJO, 1997). Ou seja, há uma boa possibilidade de se extrair renda (e alimentação) da coleta do lixo e das doações que são feitas por almas caridosas.

Chegando a Brasília, esses perambulantes vão morar nas ruas ou em tendas de lona plástica, nas áreas verdes da cidade. Vivem de forma extremamente precária, mas consideram que sua vida melhorou muito, pois têm a certeza de que poderão comer algo na próxima refeição. Não se importam tanto, pelo menos de imediato, com o fato de serem *sem-teto*: sua preocupação maior é a de não serem *sem-comida*.

Alguns, que têm maior sucesso, ingressam no mundo da cata de materiais recicláveis do lixo de Brasília, que é muito rico. Atuam como extrativistas, da mesma forma que os garimpeiros. Extraem papel, plástico, vidros e metais, que são vendidos no circuito formal da economia da

cidade, por intermédio de atravessadores, em processo similar ao que conheciam no campo.

Esses extrativistas urbanos podem ser considerados os vitoriosos dentre os perambulantes. Vários deles acabam se estabelecendo na cidade.

No entanto, há um grande grupo que nem sequer consegue se integrar na economia da cata. São os *sem-lixo*: não têm ponto fixo de permanência e não dispõem de animal de tração. São os que estão em Brasília, mas de passagem, na busca interminável da subsistência, de condições básicas e essenciais como a próxima refeição. Eles continuam perambulando pelo país e, muitas vezes, passam de novo pela Capital. São, sem dúvida, uma nova categoria de brasileiros, que vem crescendo: os *sem-destino* e *sem-futuro*. Por sua volatilidade e desorganização, não chegam a constituir um "problema político" e nem têm a visibilidade que têm os *sem-terra*.

11. A exclusão do lugar

No universo de representação de qualquer ator social, sua casa representa um útero, local onde se sente como pertencente e acolhido. A casa – *domus* – é o local específico e identitário da morada – *oikos*. A vida coletiva da *oikos* representa a esfera pública local – *ágora*. O espaço da *ágora* permite que processos políticos se dêem: *polis*. Mas a *ágora* é uma arena local, que não legitima ações que interfiram com territórios maiores que seu universo local. Participar da *ágora* tem como condição a vinculação com o *oikos*, o que pressupõe um *domus*.

Analisando a diferenciação aristotélica entre *oikos* (o reino privado da morada) e *polis* (o reino público da comunidade política), Arendt argumenta que assuntos de trabalho, economia e coisas correlatas pertencem ao universo da morada e não da vida comunitária. A emergência do trabalho necessário, a preocupação privada da *oikos*, esfera pública (o que Arendt chama de "surgimento do social") tem para ela o efeito de destruir a esfera política apropriada, subordinando o reino público da liberdade humana à lógica da mera necessidade animal.⁶

O aparecimento de uma nova categoria de migrantes – os perambulantes – evidencia um problema que é ainda maior: a exclusão do lugar.⁷ Na verdade, trata-se de um fenômeno que não é recente, mas sua expressão atual é preocupante, em razão de fatores como:

⁶ ARENDT, Hannah: *The Internet Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em <http://www.icp.utm.edu/a/arendt.htm>, acesso em 26/05/2006.

⁷ Buarque [2002] chamou-os de "instrangeiros", estrangeiros em seu próprio país.

- aumento quantitativo de seu contingente;
- reprodução das suas formas de expressão (de ocupantes de áreas urbanas ou rurais, em condições precárias, como acampamentos em barracas de lona plástica, até as voláteis populações de rua, passando pela população errante);
- ingovernabilidade e "inimputabilidade" efetiva às leis – na medida em que, sendo geralmente pessoas sem documentos, ou sem domicílio fixo,⁸ tornam-se de difícil regulação. O poder público não sabe como proceder, por exemplo, numa grande cidade, diante de uma situação em que uma carroça puxada por cavalo trafega numa rua, conduzida por uma criança e transportando lixo. O fato reflete múltiplas transgressões: o código nacional de trânsito não permite animais nas ruas; o Estatuto da Criança e do Adolescente não permite que criança trabalhe, sobretudo em atividades de risco, como é a cata de lixo. Frente a uma situação como esta, a atitude tem sido de omissão, pois o guarda de trânsito não sabe como agir. A carroça não tem número de registro e não pode ser multada; a criança não tem documento e por isso não fica caracterizada sua idade; não há como rebocar uma carroça, como se faz com um carro. Também quando estão instalados em algum local (geralmente logradouro público), os perambulantes, ao serem interpelados pelas autoridades para que saiam dali, reagem deslocando-se para outro local, logo voltando ao mesmo (final, se estão nas ruas, é porque não têm casa!);
- riscos de "estranhamento" com a população "situada" – por estarem situados no mesmo espaço que as populações regularmente estabelecidas, os perambulantes convivem com o mundo oficial, sobretudo quando transitam nas cidades. Os elos entre as duas categorias são tênues e tensos. Relações formais são praticamente inexistentes, podendo se limitar a um constrangedor encontro nos cruzamentos e sinais de trânsito, uma doação caridosa de moedas ou viveres ou no provimento (involuntário) do lixo, que para uns é rejeito e para outros matéria-prima. Conflitos são freqüentes, variando de furtos a acidentes provocados pelo trânsito de carroças pelas ruas.

Ao serem excluídos do lugar os indivíduos são projetados num processo que tem como elemento definidor a perda de referência. É o contrário da utopia. Enquanto os migrantes saem em busca de algum lugar utópico,⁹ os sem-lugar são vítimas da *atopia*.¹⁰ A *atopia* significa um mundo indesejado situado no plano real.

⁸ A expressão aqui é uma tradução do termo francês (SDF – *sans domicile fixe*), que expressa a ocorrência de fenômeno semelhante também lá.

⁹ u-topia = nenhum lugar, um mundo ideal situado num plano imaginário, alegoria a um estado ideal (uma ilha para Morus, o fim do Estado para Lênin, o igualitarismo localizado para os socialistas utópicos).

¹⁰ a-topia = lugar sem definição, um não-lugar. Ver Bourdieu (2001).

Na verdade, os excluídos do lugar representam um tipo-ideal weberiano. Sua condição é um caso extremo, que se manifesta de forma radical no caso dos perambulantes. Mas há que se considerar expressões menos definitivas. Assim, é possível que se encontre, dentre os tipos identificados como excluídos do lugar, categorias que estão apenas provisoriamente nessa condição: é o caso de grandes contingentes de populações que se estabelecem nas brechas das cidades. São ocupantes de áreas de encostas e fundos de vale (vedadas ao uso pela legislação ambiental), invasores de imóveis abandonados, ocupantes de terrenos públicos. Pelo seu grande número e por sua condição, despertam a atenção de instituições não-governamentais e religiosas, que visam ajudar-lhes. Mas também se tornam alvo de processos clientelistas, ao serem "adotados" por políticos que trabalham pela legalização de sua condição ilegal, em troca de dividendos eleitorais. Nesse caso, ocorre uma metamorfose no *status* dessas populações: passam da condição de almas penadas, sem existência formal, à de "stakeholders", expressão do jargão de planejamento que indica pertencimento como atores.

A situação dos que permanecem na condição de sem-lugar é bem mais precária: não são *stakeholders*; não são sequer estatística;¹¹ não são beneficiados pelos programas assistenciais públicos, por não serem situados; não são objeto da regulação pública, por sua volatilidade. Desfrutam apenas de inserções marginais, como a cata do lixo e o acesso ao serviço público de saúde.

12. Impasse: como governar o que está fora do alcance dos instrumentos de governo?

No âmbito de uma reflexão geral sobre ordenamento do território e, mais especificamente, diante do desafio de estabelecer uma política pública com essa finalidade, a consideração da exclusão do território se revela oportuna. O fato de estarem à margem das possibilidades de regulação pública operada pelos instrumentos tradicionais (zoneamentos, planos diretores, implantação de logística etc.) traz à tona evidências como:

- *Lugares sem Estado* – no caso brasileiro, esse categoria está em franco crescimento. Aumentam as áreas em que os governos não governam. As favelas, onde impera a lei imposta por contraventores, são exemplos disso. Mas as áreas remotas da Amazônia,

¹¹ Pela metodologia de recenseamento do IBGE, a contagem e o levantamento de dados sobre as populações obedecem ao critério de endereços. Os recenseadores têm planilhas com a localização daqueles que serão pesquisados. Como os perambulantes não têm endereço fixo, não são contados. Não se sabe, portanto, quantos são.

onde a ausência do Estado é efetivamente preenchida por formas privadas e nem sempre lícitas de regulação (a lei do mais forte) são também casos notáveis a serem devidamente enfrentados.

Há questões que não podem e não devem ser delegadas à lógica do *domus*. A gestão do trânsito é uma delas. Dirigir não é um direito do cidadão, e sim uma permissão dada pelo poder público, mediante condições e sujeito a restrições. Edificar também está condicionado a autorização prévia e ao cumprimento de condições. Ocupar o território, construindo espaços, não deve ser um processo que resulte de vontades individuais.

Analogamente, empreender ações que impliquem impacto ao meio ambiente requer enquadramento em regulamentações. Pela lógica do *domus*, seria tragédia coletiva (HARDIN, 1968). Pela lógica da *ágora* (esta entendida como um coletivo de membros ativos de um mesmo lugar), há riscos de falta de legitimidade. A *polis* deve ser a instância de decisão legítima.

- *Pessoas sem lugares* – o caso das populações perambulantes é o maior exemplo, mas é preciso também mencionar a categoria dos sem-terra, que se organiza em movimento social e exerce pressão sobre o poder público no sentido de obter inserção no processo de reforma agrária. São, nesse sentido, sem-lugar que resistem a essa condição.
- *Pessoas em lugares errados, mas com "consentimento legitimador"* – esse é um grupo mais freqüente nas grandes cidades. Ocupam lugares irregularmente, mas são tolerados e até mesmo incentivados por governantes, na medida em que constituem uma versão moderna (e perversa) do velho coronelismo, ao se converterem em currais eleitorais.

As práticas de regulação pública vêm lidando a fim de cooptar os excluídos do lugar. Para isso, convergem estratégias como:

- O conceito de *stakeholder* (que facilita a definição de arenas, onde o jogo de forças assimétricas pode ser reduzido a um campo de vetores com resultante idealmente do tipo *win-win*).
- As formas *top-down* de participação, que são impostas *bottom-up* (com todas as mazelas sobre as maiorias silenciosas em comunidades que acabam legitimando representantes nem sempre representativos). *Stakeholders* são objeto de ações voltadas a processos participativos, que visam dar legitimidade a decisões públicas. Num contexto sociocultural marcado pela pouca expectativa em relação ao Estado, pela tutela política e pelo clientelismo atávico, as possibilidades de cooptação de participantes da democracia participativa são bem altas.

- A frágil *ownership* (que proclama adesões a idealizações nem sempre ideais para o "público-alvo").

Fica consignado, como conclusão, que o enfrentamento de tais mazelas carece de pelo menos cinco imperativos relativos à importância do Estado:

- Chegar antes ao território, evitando a mal-estar de correr atrás de soluções para situações *de facto* que foram criadas no vácuo da regulação pública. Onde o Estado chega atrasado, os conflitos se resolvem pela lei do mais forte, como no estado de natureza pré-hobbesiano, em que prevalece a inexistência de contrato.¹⁷
- Agilidade e efetividade das regulações, rompendo com ciclo de morosidade e omissão que caracteriza as ações do poder público.
- *Accountability* dos locutores, atribuindo responsabilização dos atores que agem em nome do Estado.
- Sustentabilidade (durabilidade) dos mecanismos de regulação, pois sem mecanismos e instituições sustentáveis, não se pode pensar em efetividade da função regulação.
- Qualquer perspectiva de ordenamento do território deve ter em conta a diversidade de tempos civilizacionais (na cidade e no campo), para que sejam respeitadas as idiossincrasias de cada grupo social (como quilombolas, índios, caboclos, caiçaras).

¹⁷ Beck (2003) chama a atenção para os riscos da "governança sem governo", um conceito difundido como inerente à "governança global", que por sua vez é revestida de falta de legitimidade e que tende a ser um regime de controle sem legitimidade democrática.

Referências

- ARENDET, H. *A condição humana*. 10 ed. . Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BARTHOLO, R. S. A crise do industrialismo – genealogia, riscos e oportunidades. In: BURSZTYN, M.; LEITÃO, P.; CHAIN, A. *Que crise é essa?* São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BECK, U. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris: Flammarion, 2003.
- BECKER, B. K. (Coord.). Logística e ordenamento do território. Subsídio à elaboração da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>.
- BOURDIN, A. A. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BUARQUE, C. *Os estrangeiros – a aventura da opinião na fronteira dos séculos*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- BURSZTYN, M. (Org.). *Da utopia à exclusão – vivendo nas ruas em Brasília*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- BURSZTYN, M.; ARAUJO, C. H. *No meio da rua – nômades, excluídos, viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.
- CALHOUN, J. B. Population density and social pathology. *Scientific American*. Fev. 1962. p. 139-146.
- D'INTIGNANO, B. M. *La protection sociale*. Paris: De Fallois, 1993.
- ENGELS, F. *El problema de la vivienda y las grandes ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1974.
- ENTRIKIN, N. J. Lieu 2.. *EspacesTemps.net*, 19 mar. 2003. Disponível em : <<http://espacestemp.net/document411.html>>.
- FERNANDES, B. M. *Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais – contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais*. Disponível em: <<http://osal.clacso.org/espanol/html/documentos/Fernandez.doc>>. Acesso em: 20/5/2006.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, n. 162, p.1243-1248, 1968.

- HOBBSAWM, E. J. *A era dos impérios – 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LOBÃO, R. J. S. *Cosmologias políticas do neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento* Tese (Doutorado em Antropologia) Brasília: UnB, 2006.
- MALTHUS, T. (1798). *An essay on the principle of population*. Penguin Books, Middlessex, 1989.
- POLANYI, K. *A Grande transformação – as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- ROSANVALLON, P. *La crise de l'état providence*. Paris: Du Seuil, 1981.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucutec, 1996.
- SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucutec, 1978.
- SUSSUNA, D. M. F. A. *Uma pergunta que se faz a um recém-chegado: quem és – a intervenção do Projeto Tamar em comunidades de pescadores do litoral brasileiro – Tese (Doutorado em Sociologia) Brasília: UnB, 2001.*
- ZAQUAL, H. *Le site ou l'insaisissable proximité* (2001) Disponível em: <http://www.developpement-local.com/article.php?id_article=159#invisible>. Acesso em: 28/5/2006.