

Urbanização e Segregação Socioespacial: O Papel do Estado no Planejamento Urbano

Urbanization and Socio-Spatial Segregation: The State's Role in Urban Planning

Maria dos Remédios Beserra

Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco

Professora do Instituto de Educação Superior Raimundo Sá

E-mail: mrbeserra@yahoo.com.br

Solange Maria Teixeira

Pós-Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora da Universidade Federal do Piauí.

E-mail: solangenteixeira@hotmail.com

Endereço: Maria Dos Remédios Beserra

Endereço: Instituto de Educação Superior Raimundo Sá,
Instituto de Educação Superior. Raimundo Sá. Br 316
Km 3025 Altamira 64600000 Picos, PI Brasil

Endereço: Solange Maria Teixeira

Endereço: Universidade Federal do Piauí, Centro de
Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço
Social. Campus da Ininga, S/N departamento de Serviço
Social Iniga 64048110 Teresina, PI Brasil

Editor Científico: Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 27/02/2016. Última versão
recebida em 19/03/2016. Aprovado em 20/03/2016.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação

RESUMO

Este artigo tem como objetivo discutir a segregação socioespacial no espaço urbano, buscando apontar seus determinantes fundamentais e refletir sobre as possibilidades e os limites da intervenção estatal mediante planejamento e políticas urbanas, na atual fase do capitalismo mundial. Para o aporte teórico, utilizaram renomados autores, como: Lojkine (1981), Ianni (1986), Meszáros (2011) e Mota (2008). A metodologia desenvolvida é típica das pesquisas bibliográficas, no intuito de vislumbrar novas perspectivas teóricas e possibilidades de modificar o espaço social urbano, em face do seu planejamento estratégico para o enfrentamento dos conflitos de segregação socioespacial. Os resultados apontam que a segregação pode ser visualizada pela: a) segregação das atividades e dos locais de moradia; b) distribuição dos serviços e equipamentos coletivos; e c) subordinação dos meios de transporte à lógica segregativa. O estudo mostrou que as tendências do planejamento urbano estatal, apesar de cada vez mais participativas e transparentes, ainda não foram capazes de apontar ações que impactem essa realidade, na tentativa de minimizar seus efeitos perversos, tendo em vista a manutenção da segregação socioespacial em níveis administráveis.

Palavras-chave: Urbanização. Segregação Socioespacial. Estado. Políticas Urbanas.

ABSTRACT

This article aims to discuss the socio-spatial segregation in urban areas, seeking to identify its fundamental determinants and reflect on the possibilities and limits of state intervention through planning and urban policy, in the current phase of world capitalism. For the theoretical framework, used renowned authors such as: Lojkine (1981), Ianni (1986), Meszaros (2011) and Mota (2008). The methodology is typical of literature searches in order to envision new theoretical perspectives and ways of shaping the urban social space, in view of its strategic plan for dealing with conflicts of socio-spatial segregation. The results show that segregation can be seen by: a) segregation of activities and places of residence; b) distribution of services and community facilities; c) subordination of means of transport to the segregationist logic. The study showed that the trends of the state urban planning, although increasingly participatory and transparent, have not been able to point out actions that impact this reality in an attempt to minimize its adverse effects in order to maintain the socio-spatial segregation levels manageable.

Keywords: Urbanization. Socio-Spatial Segregation. State. Urban Policy.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade capitalista, após um longo período de crescimento, assiste, em meados dos anos de 1970, o findar do ciclo expansivo da economia internacional, iniciado no final do pós-guerra. Em todo o mundo capitalista, assiste-se ao surgimento de uma nova crise, que se revelou estrutural e se prolonga até os dias atuais. Esse procedimento se intensifica a partir dos anos de 1980, com a abertura e a desregulamentação da economia, impulsionado pelos processos de globalização e reestruturação produtiva da economia.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada por um sistema de democratização política e de ampliação das lutas por direitos sociais, que se desenvolveu em concomitância com uma grande “crise” expressa pela recessão econômica, desemprego e agravamento da deterioração das condições de vida da maioria da população, chamando atenção para as transformações na dinâmica social urbana.

Entre as transformações decorrentes dessa ação e suas manifestações na sociedade brasileira, ressalta-se o processo acelerado e desigual de urbanização que ocorre não somente nas regiões metropolitanas, mas naquelas regiões onde determinados núcleos passam a se constituir como centro de convergência para populações em busca da sobrevivência nos centros mais adiantados. O impacto da reestruturação produtiva, da economia global e da formação dos mega mercados se faz sentir sobre as cidades, com a concentração de renda e a desigual distribuição dos bens e serviços urbanos.

O processo de urbanização decorre, portanto, da relação que mantém com a produção capitalista, tendo a cidade uma determinação direta da tendência do capitalismo de buscar assegurar a diminuição do tempo de produção e do tempo de circulação do capital. Atualmente estão em foco as transformações que vêm ocorrendo nas economias mundiais e que expressam uma severa crise no sistema capitalista que, permanentemente se reinventa para continuar determinando as relações humanas como relações de consumo.

Nesta perspectiva, a reestruturação da economia capitalista mundial, neste início do Século XXI, com ênfase no processo mercadológico indica um novo modo de estruturação da economia mundial que, contando com o respaldo dos Estados Nacionais, “[...] interferem no nível e no ritmo de investimentos das empresas [...], na repartição de suas receitas e na definição das formas de emprego assalariado, na gestão da força de trabalho e no perfil do mercado de trabalho.” (IAMAMOTO, 2007, p. 108).

A literatura especializada tende a estabelecer uma relação entre a globalização e a dinâmica social urbana. Segundo Lojkine (1981), existe uma relação entre urbanização e

socialização geral das condições gerais da produção capitalista; assim, a cidade mantém uma relação direta com a dinâmica capitalista, cujas manifestações no espaço urbano devem ser analisadas à luz das condições de produção, pois as crises repercutem fatalmente na vida da cidade, ressaltando, sobretudo, que a “[...] aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – em outras palavras a cidade – não é de modo algum um fenômeno autônomo [...]” (LOJKINE, 1981, p. 137), independente das leis que regulam a ordem capitalista. Com essa perspectiva, o autor analisa o papel do Estado na urbanização e ao mesmo tempo, chama a atenção para o seu papel contraditório na socialização das forças produtivas.

O presente estudo se propõe analisar essa relação entre urbanização, segregação socioespacial, planejamento urbano e a lógica do capitalismo, como condição imprescindível para desvelar e desvendar as relações, mediações e determinantes fundamentais. Parte-se da premissa de que as funções contraditórias do Estado e de suas novas atribuições e papéis adequados à lógica neoliberal limita cada vez mais e restringe o alcance desse planejamento e das políticas urbanas que, no limite dessas relações, reproduzem as desigualdades socioespaciais.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 Urbanização e Segregação Socioespacial: a lógica capitalista

O processo de expansão da urbanização está indissolúvelmente ligado ao sistema de aceleração da industrialização e ambos as atividades atingem a qualidade de vida da população em vários aspectos. As cidades passam a se constituírem centros de atração, em parte devido à possibilidade de emprego e acesso à tecnologia e serviços sociais; produzem também um efeito atrativo da esfera da cultura, tanto no âmbito da ação de produção quanto no de consumo.

Já entre as décadas de 30 e 50 do século XIX Engels, em sua obra “*A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*”, evidenciava “[...] o brutal pauperismo das camadas trabalhadoras urbanas derivadas diretamente da produção capitalista” (ENGELS, 2010, p. 30). Assim é que o surgimento das relações capitalistas vai arrancando dos homens suas condições anteriores de vida, na medida em que uns poucos indivíduos vão se apropriando das vantagens que derivam desse processo, enquanto outros, que constituem a maioria, veem-se subtraída

dos meios necessários de subsistência ou em estado de pobreza, vivendo nos arredores de fábricas e em periferias longe do centro urbano.

A crescente aglomeração da população urbana, como resultado do modo particular de desenvolvimento da sociedade capitalista, no que se refere à produção do espaço urbano, desencadeia, de um lado, a produção de áreas urbanas supervalorizadas e, de outro, a produção de espaços menos valorizados, para onde se deslocam as camadas de menor poder aquisitivo e onde os investimentos públicos e privados não respondem às reais necessidades dessas populações, especialmente no que refere aos investimentos de infraestrutura urbana e de serviços de consumo coletivo, gerando o fenômeno da segregação socioespacial.

Diferentemente dos países capitalistas centrais, o processo de industrialização brasileiro foi induzido e realizado, em grande parte, pelo Estado que, por meio da utilização de diversos mecanismos, favoreceu a iniciativa privada com vistas a assegurar o seu processo de desenvolvimento. Esse modelo gerou uma permanente exclusão da classe trabalhadora do usufruto da riqueza produzida, em vista da crescente desigualdade social e segregação social, que permeiam as relações sociais entre as classes sociais, expressas nas condições de vida e trabalho do proletariado urbano industrial, cuja miséria fica evidenciada no amontoamento das classes desfavorecidas em bairros insalubres, junto a aglomerados industriais, ou em casas pequenas, com precárias condições de higiene, esgoto, luz e água.

As transformações econômicas ocorridas no Brasil no início do século XX foram impulsionadas pela burguesia cafeeira que a partir do acúmulo de capital oriundos dos investimentos em exportações puderam gerar capital industrial, propiciando as condições necessárias às transformações internas no país. Assim, o enfraquecimento da economia cafeeira, em 1930, aumentou a interferência do governo na economia, favorecendo a organização da burguesia com sua crescente força empresarial, ao mesmo tempo em que eliminavam do poder estatal, oligarquias tradicionais que representavam interesses agrário-comerciais. As diversas mudanças na economia proporcionaram o surgimento de uma política orientada para fortes investimentos na infra-estrutura industrial, privilegiando a indústria de base e de energia, contribuindo para transformações significativas nas estruturas sociais do país.

Segundo Ianni (1986), não se pode, na verdade, atribuir essas mudanças exclusivamente à atividade industrial, recomendando que atenção especial seja dada à relação campo-cidade nesse período, particularmente ao êxodo rural, que contribuiu para a inchaço das cidades e suas implicações na caracterização da sociedade burguesa.

Nessa perspectiva, é preciso ressaltar que as mudanças econômicas advindas com a expansão capitalista no país provocaram os movimentos migratórios do campo para a cidade, que se deslocavam para os centros urbanos em busca de novas possibilidades de trabalho. Ademais, o crescimento no fluxo migratório para os centros urbanos mais industrializados, acelerou a oferta de mão-de-obra e o consumo de produtos, intensificando a taxa de crescimento industrial o que proporcionou o aumento de novos estabelecimentos industriais no país, favorecendo uma significativa reorientação nos moldes da política econômica que se volta para assegurar o aumento da renda per capita, dos salários e do consumo, conseqüentemente, o aumento da taxa de crescimento da população e de urbanização. Para Ianni:

[...] consolidou-se uma vitória importante, ainda que parcial, da cidade sobre o campo. Pouco a pouco, as classes sociais de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se sobre a mentalidade e os interesses enraizados na economia primária exportadora. Para os partidos e movimentos políticos que haviam lutado por instituições democráticas, a vitória sobre as oligarquias havia sido um malogro. Passava-se do regime oligárquico à ditadura do tipo burguês, depois de um entreato de grande fermentação política e econômica. (IANNI, 1986, p. 33-34).

Assim, na análise do autor, a espacialidade, decorrente da concentração da população na cidade e do processo de industrialização, desenvolve-se pelo encadeamento de continuidade e rupturas, implicando o deslocamento das oligarquias dominantes até então para a emergente burguesia urbana.

A expansão capitalista provoca os movimentos migratórios do campo para a cidade impondo precárias condições de vida aos trabalhadores rurais que, devido à falta de qualificação, têm dificuldades para atuar no mercado de trabalho industrial. Acresce-se, ainda, que a intensificação do fluxo migratório para os centros urbanos, além do aumento da mão-de-obra, favorece o aumento do consumo dos produtos industriais, elevando a taxa de crescimento industrial e, por conseguinte, proporcionando o aumento dos estabelecimentos industriais, bem como uma significativa reorientação da política econômica.

O processo de industrialização-urbanização desencadeou no país, a partir dos anos de 1950, a explosão das cidades, abrigando a classe trabalhadora em imensas periferias sem as condições necessárias para a garantia de sua subsistência e, conseqüentemente, gerando um aprofundamento das desigualdades sociais. O modelo de industrialização dependente, com altas taxas de exploração do trabalho e grande número de desempregados, revelará os conteúdos dos processos constitutivos das cidades. Nessa perspectiva, o desenvolvimento da

base industrial brasileira constituiu suporte para uma modernização conservadora, em que, de um lado, vislumbra-se o crescimento econômico e, de outro, a recomposição do bloco sociopolítico, para assegurar a manutenção dos interesses monopolistas e a concentração de poder e dinheiro nas mãos de poucos.

A industrialização, que se verificou no país dos anos 1930 aos anos 1950 foi, assim, restringida na sua capacidade de exportar, por carências tecnológicas e pela própria inserção do Estado na economia. Com o plano de metas de JK (1956/1961), o país inaugura tardiamente um período de industrialização pesada, mas acompanhado por incômoda descontinuidade tecnológica, inflação, queda de taxa de crescimento do produto e do emprego.

É a partir dessa configuração, que o crescimento das cidades brasileiras se dá de forma acelerada e desordenada, sendo que, de 1940 a 2010, a população urbana passou de 31% para 84%, representando um dos processos de urbanização mais intensos ocorridos no mundo. Esse deslocamento da população rural para as cidades vai abastecer os centros urbanos com mão-de-obra para o processo de industrialização. No entanto, essa modernização se dá à custa da força de trabalho barata, ignorada pelas políticas públicas (MARICATO, 2015).

Até a década de 1960, 70% da população estava no campo, quando o processo de urbanização/industrialização tornou-se o principal agente de desenvolvimento e de modernização, onde o desenvolvimento urbano torna-se um suporte da modernização conservadora. A instalação dos governos militares, aproveitando a fase positiva da economia mundial e as sobras da capacidade produtiva da indústria nacional, favorece certo crescimento do emprego e do salário. O Estado pós-1964 promove o rearranjo político das forças socioeconômicas para manutenção e continuidade do padrão existente, para assegurar o esquema de acumulação em proveito do capital/monopólios, favorecendo o desenvolvimento dependente e associado, ao agir diretamente na economia e, politicamente, mediano os conflitos setoriais em benefício do capital. No entanto, no fim desse ciclo de expansão, maiores sacrifícios foram exigidos da massa trabalhadora por causa do endividamento externo.

Os anos de 1970-1980 vão representar, no cenário internacional, mudanças significativas no padrão da acumulação capitalista, decorrentes das evidências da segunda grande crise do capitalismo que vai gerar desequilíbrios na economia mundial. Assiste-se ao fim do padrão de crescimento baseado no financiamento externo ou estatal, por meio do investimento direto do Estado ou do investimento privado subsidiado, que havia prevalecido até então.

Visando à superação da crise, o capital mundial empreende um processo de reestruturação produtiva mais nefasta às condições de trabalho e contratação, agora regidas pela flexibilização e terceirização, que tem reduzido o tamanho das indústrias e, conseqüentemente, gerando desemprego estrutural. Essa nova relação de produção de trabalho resultou na horizontalidade e descentralização das empresas que, no contexto atual, organizam-se em redes terceirizadas. Esse processo tem redefinido a relação entre produção e circulação, crescimento dos serviços e do trabalho improdutivo, reduzindo o proletariado estável a uma crescente acentuação e reprodução das desigualdades socioespaciais.

Na perspectiva ideo-política, o capital mundial articula uma nova ideologia denominada de neoliberalismo que se define como a superestrutura desse modelo de acumulação flexível, com vistas a justificar as medidas de redução de gasto público, quebra dos direitos conquistados pelas lutas dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que no plano econômico adota medidas voltadas à busca da recuperação das taxas de lucro, tendo em vista a redução de custos e ampliação dos espaços de investimentos.

No Brasil, tensões sociais são as marcas dos anos de 1980 decorrentes, segundo Cardoso Júnior e Pochmann (2000) de um subdesenvolvimento crônico, amparado no binômio ajuste externo-desajuste interno que resultou no agravamento das condições da crise e da inflação. Nessas condições, o colapso do modelo de industrialização, fundado no desenvolvimentismo, era previsível e inevitável, deixando para os anos de 1990 uma pesada herança econômica, social e política, agravada pelo ajuste estrutural comandada pela nova ordem mundial globalizada. O processo de globalização do mercado produziu efeitos perversos de exclusão social, tendo em vista a relação de subordinação ao capital estrangeiro do trabalho, com profunda inspiração no modelo neoliberal.

2.2 Segregação socioespacial: aspectos conceituais e manifestações

Caldeira (2000, p. 303), ao tratar das contradições do espaço citadino, afirma que é preciso entender que ele é permeado por “[...] desigualdades sociais e segregação espacial, e seus espaços são apropriados de maneiras bastante diferentes por diversos grupos, dependendo de sua posição social e poder [...]”. Para a autora, a segregação é uma característica típica da cidade, sendo que nas cidades contemporâneas os processos de mudança social têm gerando novas formas de segregação socioespacial que requerem novos modos de enfrentamento pelo Estado e sociedade.

Todas essas questões sinalizam a relação entre processo de urbanização e segregação social e espacial, cujas mudanças decorrentes vão impactar diretamente nas dinâmicas, formas e relações sociais presentes nas cidades contemporâneas, sob a orientação da lógica do desenvolvimento capitalista, com repercussão nos variados aspectos da vida da população, tais como: espaciais, sociais, políticos, econômicos. A cidade contemporânea representa, portanto, um espaço de produção cultural e do trabalho humano em permanente processo de transformação das relações sociais, marcadamente desfavoráveis ao conjunto da classe trabalhadora que, em seu enfrentamento, busca ter acesso aos direitos sociais e a melhores condições de vida.

Para a transformação da realidade social, Lefebvre (1999) coloca a classe trabalhadora como componente essencial no processo de transformação do espaço urbano, pois é a única capaz de por fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela, ressaltando, ainda, que, sem a atuação dessa classe, a desintegração continuará. O direito à cidade, defendido por Lefebvre, confunde-se com o próprio direito à vida, sendo necessária a garantia de uma integral cidadania a todos os habitantes da cidade, seja ela qual for.

No dizer de Lojkin, a segregação pode ser distinguida em três tipos principais:

- 1) Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia [...].
- 2) Uma separação crescente entre as zonas e moradia reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.
- 3) Um esfacelamento generalizado das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas [...]. (LOJKINE, 1981, p. 167).

Nesta perspectiva, o autor chama atenção para a necessidade de não apenas justapor esses tipos de segregação mas, ao admitir que a segregação urbana é determinada pelas condições materiais de produção, lembra que se faz necessário reconhecer a existência de uma hierarquização dessas formas de segregação, que estão diretamente ligadas à contradição social entre o uso monopolista e não monopolista do solo urbano.

A lógica de organização do espaço urbano na sociedade capitalista impede a maioria da população de encontrar seu espaço na vida em sociedade, porque é destituída da possibilidade de trabalho e, portanto, da capacidade de assegurar sua própria reprodução social. Assim, se desnuda a raiz da lógica do capital: a produção da desigualdade social em contraste com a riqueza gerada pelas suas forças produtivas (MOTA, 2008). É nesse contexto que a questão social urbana na sociedade capitalista vem expressar as relações sociais de

exploração de uma classe sobre outra, geradoras de uma polaridade inseparável entre riqueza e pauperismo.

O modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que promove a modernização das condições de vida e a formação das cidades, enfrenta limites na organização racional do espaço urbano: limites relacionados ao financiamento dos diferentes componentes da vida urbana; limites relativos à divisão social do trabalho no conjunto do território, e que está diretamente relacionado à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam e transformam o espaço urbano; como também aqueles limites que dizem respeito à propriedade privada do solo urbano (LOJKINE, 1981).

Os muitos limites nas condições de reprodução social na conjuntura atual, imprimem novas formas nas configurações dos processos segregatórios, especialmente a partir dos anos de 1980/1990 com as modificações propostas pela reestruturação produtiva, com vistas a recuperar o ciclo expansivo do capital em favor das elites.

O contexto atual expressa um processo extremamente demarcado da segregação socioespacial, que se manifesta em nível da precariedade das condições de habitação, de acesso aos equipamentos coletivos e, ainda, dos meios de transporte domicílio-trabalho de parcela significativa da população e, especialmente, das insalubres condições de trabalho, bem como da precariedade de moradia nas periferias. Essas condições se desdobram nas manifestações de insegurança e violência; na baixa qualidade de vida e no difícil acesso aos serviços sociais; na precarização das relações no mundo do trabalho, potencializando áreas de conflitos no espaço urbano e, conseqüentemente, o agravamento das desigualdades sociais.

A segregação socioespacial pode ser visualizada pelo preço do solo urbano, diferenciado conforme sua localização; desigualdades no acesso aos equipamentos públicos de lazer ou administrativos (parques ou áreas verdes, praças, hospitais, escolas, creches, etc) e aos serviços públicos e privados e, de uma forma geral, a distribuição desigual dos equipamentos urbanos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Estado e Planejamento Urbano: limites e possibilidades no enfrentamento da segregação socioespacial

O Estado capitalista exerce funções de acumulação e legitimação. Essas funções são contraditórias, porque o Estado não pode se manter ampliado do ponto de vista da garantia do

financiamento e avanço da legislação social, que normatiza legalmente os direitos sociais e bancar as relações de acumulação, como: infraestrutura, financiamento, gerando crises de legitimação.

O Estado capitalista é perpassado pela luta de classes e correlações de forças, aberto exatamente pelas funções de legitimação. Como destaca Ianni (*apud* PEREIRA, 2009, p.146), o Estado, apesar de ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode, também, realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação.

Mészáros (2011), ao destacar as relações orgânicas entre Estado e capital diz que o Estado Moderno cumpre apenas a função de remediador das contradições, mas em nenhum sentido que possa ameaçar a reprodução do sistema do capital como um todo. Até mesmo, quando os benefícios podem ser usufruídos pelo antagonista imediato do capital - o trabalho -, como no *WelfareState*, a intervenção do Estado é sempre orientada por seu papel de facilitador da acumulação e expansão do capital.

Pzeworsky (1995) no seu estudo sobre Estado e capitalismo parte da premissa de que no capitalismo há uma tensão permanente entre Estado e mercado. A grande questão que procura responder é se o Estado deve ou não intervir na economia e se essa intervenção é benéfica ou se prejudica o bem-estar da sociedade.

No Brasil, a análise das novas formas de planejamento urbano remete, necessariamente, a um cenário contraditório, de um lado, o processo de democratização na década de 1980, quando se registra o acirramento das lutas sociais e o aumento das reivindicações pelas políticas públicas. Nesse período, ao mesmo tempo em que se assiste à mobilização da sociedade pela democratização do país, processa-se o ocaso do projeto desenvolvimentista, com o rebatimento da crise econômica e do ajuste fiscal, que contribuem decisivamente para uma inflexão do modelo de gestão pública e, também, para inovações nesse setor. De outro lado, o avanço do neoliberalismo e as críticas ao Estado burocrático e às formas de gestão centralizadoras, hierárquicas e de relações verticais, a defesa da descentralização se deu no sentido de repartir responsabilidades com os entes governamentais e sociedade civil.

Nogueira (1997), ao analisar a dimensão política da descentralização participativa, evidencia que, desde meados dos anos de 1980, inicialmente, numa dimensão meramente técnica/gerencial, a discussão sobre a ideia da descentralização se fez presente na sociedade brasileira, passando a ocupar lugar de destaque na agenda de reformas do setor público,

especialmente a partir da Constituição de 1988, no que se refere às políticas sociais. Para o autor, estabeleceu-se, no entanto, uma:

[...] confusão entre descentralização, democratização e participação, como se a descentralização contivesse em si mesma o impulso necessário para frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos”. É que a descentralização, como valor e como proposição operacional, acabou sendo historicamente determinada pela luta em favor da democratização, tendendo a ser vista como instrumento dela, já que direcionada para reduzir uma intervenção estatal arbitrariamente centralizadora, fragmentada, iníqua e excludente. (NOGUEIRA, 1997, p. 8).

É no contexto das lutas sociais dos anos de 1980 que a Constituição Federal de 1988 vem materializar os anseios populares por descentralização e participação social como mecanismo de controle social e, por conseguinte a participação no planejamento e na gestão pública possibilitou uma nova visão que rompe com o modelo centralizador do Estado brasileiro, caracterizado em um novo tipo de arranjo federativo, que tem na descentralização político-administrativa a direção de uma nova forma de gestão pública que aponta para o campo político democrático e popular, afirmando a participação da sociedade civil nos processos de deliberação política no âmbito local.

A Constituição Federal de 1988 traz um novo modelo de proteção social, de políticas públicas e assegura a ampliação dos direitos sociais e políticos, constituindo novas bases nas relações trabalhistas, como também maior comprometimento do Estado e da sociedade no planejamento, gestão e financiamento dos gastos sociais.

A partir dessa nova direção, assiste-se à descentralização dos serviços urbanos e da gestão local, que vão se materializar na forma de orçamento participativo, na gestão integrada do sistema único de saúde, na municipalização na área de habitação, saneamento, educação e outros, favorecendo a aplicação de políticas públicas e a legitimação institucional de novos sujeitos sociais, com a criação dos partidos políticos, o fortalecimento dos movimentos e organizações sociais, bem como a criação de Conselhos deliberativos e fiscalizativos.

Nesse contexto, novas práticas administrativas começam a despontar no cenário político brasileiro, objetivando democratizar a gestão e ampliar o exercício da cidadania, provocando uma inversão de prioridades nas agendas de governo. O horizonte que se delineia é de que o exercício da participação política dos sujeitos sociais constitui a base para o êxito do projeto de democracia representativa em curso.

Entre os instrumentos para assegurar a descentralização e democratização da gestão pública, ganha destaque os conselhos setoriais das políticas públicas como uma inovação

institucional, que acompanha e particulariza o processo de redemocratização no país nos níveis federal, estadual e municipal. Caracterizados como canais de expressão e decisão autônomos, são compostos por representantes da sociedade, civil e do poder público. Enfim, esses conselhos constituem canais de participação popular, ampliando o alcance da democracia representativa.

Os conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil, mas espaços públicos plurais, nos quais se disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas (TATAGIBA, 2004 *apud* AVRITZER, 2004). Assim, os conselhos imprimem um novo padrão às relações Estado-sociedade ao viabilizarem a participação dos diversos segmentos sociais na formulação, gestão e fiscalização das políticas sociais.

Mas as conquistas, materializadas na CF/1988, têm dificuldades de ser implementadas nos anos de 1990, momento em que o governo se vê enredado pelo domínio da política neoliberal no mundo e na América Latina, em resposta à crise do capital, tanto nos seus aspectos econômicos como sociais. Nestes termos, o país não havia atingido o patamar redistributivo e de cultura política crítica capaz de fazer frente aos efeitos da reestruturação produtiva que aqui se instalam e, embora o país se torne mais democrático, distancia-se de uma democracia plena ao manter a desigualdade social entre as classes cada vez maior.

Assim, Nogueira acerta, quando diz que:

[...] descentralização e participação não são termos, e muito menos operações, necessariamente complementares. Nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação. A descentralização pode ser “imposta”, estabelecida. A participação não, pois depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só aparecem após um longo período de tempo. (NOGUEIRA, 1997, p. 9).

Ao fazer prevalecer o projeto neoliberal, o governo brasileiro diminui o Estado e o exime do seu papel de garantidor de direitos sociais, agora considerada responsabilidade de todos, em especial da sociedade civil. A década de 1990 concretiza um Estado que tem como objetivo maior a inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Os discursos tomam como pressuposto uma crítica ao modelo de Estado dos “trinta anos gloriosos” do capitalismo que, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, seria o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial e que a alternativa para a resolução da crise seria uma reforma nas políticas do Estado, mediante a

supressão de direitos sociais inalienáveis. Para Mota, sob a influência das ideias neoliberais, instituem-se:

Processos que externalizam e desterritorializam parte do ciclo produtivo, instaurando novos modos e processos de cooperação, nos quais se incluem [...] atividades envolvendo altas tecnologias, superespecialização e precarização absoluta [...], impondo processos em que os países ricos transferem para os periféricos, trabalho precário e uma agravada questão social, ônus do desenvolvimento. (MOTA, 2008, p. 31).

A reforma do Estado no Brasil na década de 1990 prepara o país rumo às profundas mudanças de ordem político-econômica, segundo a concepção do Estado Mínimo e das parcerias com o mercado e organizações da sociedade civil. Nesta perspectiva, a descentralização, como mecanismo de atendimento das reais necessidades da sociedade, dos direitos sociais e políticos e das novas relações de trabalho conquistados com a Constituição de 1988, passa a se constituir mecanismo de desresponsabilização do Estado, que transfere parte de suas responsabilidades para a sociedade.

Com o avanço do Estado neoliberal, transferem-se responsabilidades para a sociedade civil, por meio das parcerias terceirizadas com as organizações sociais, em nome da governabilidade. Desarticulam-se as lutas sociais que integravam diversos sujeitos em busca de um mesmo fim, transferindo-se para atividades de ajuda mútua, individual e voluntária. Apesar dessas características, é inegável que a descentralização e a participação são requisitos indispensáveis para a consolidação de sociedades mais justas e democráticas.

O contexto neoliberal em vigor, mediante suas medidas econômicas, político-administrativas e de redução das políticas sociais, fragilizou as condições de trabalho e a vida da maioria da população, reduziu direitos e as mediações políticas nos espaços públicos como espaço de negociação e participação que não se concretizaram.

A expansão das demandas coletivas tem contribuído para a inclusão da questão urbana na agenda política dos municípios, por outro lado, a institucionalização do Estatuto da Cidade, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana tem assegurado a presença do poder estatal no enfrentamento da questão urbana, por meio de programas, projetos e ações que contemplem investimentos relativos à habitação, transporte e também aos equipamentos e serviços de uso coletivo.

Ao incorporar as demandas sociais coletivas no cumprimento de sua função de “regulação social”, o Estado formula políticas públicas dentro dos marcos legais e institucionais do direito à cidade. Neste sentido, a política urbana pode ser entendida como

“contratendência” gerada pelo modo de produção capitalista para enfrentar os desafios ou efeitos negativos dos processos de segregação socioespacial, ou ser apenas um processo de legitimação, reproduzindo e administrando minimamente os conflitos decorrentes dessas desigualdades socioterritoriais.

A política urbana supõe não só o planejamento, mas também o conjunto das práticas reais operacionalizadas pelo Estado, para intervir financeira e juridicamente na organização do espaço urbano. Na concepção de Lojkin (1981) essas dimensões se articulam na dimensão urbanística que condensa, materializa e mede os efeitos sociais do planejamento e da sua operacionalização na organização social desse espaço urbano.

Admite-se que, ao incidirem sobre o espaço social, as políticas urbanas interferem na configuração desse espaço e, conseqüentemente, na distribuição e no uso dos equipamentos e serviços coletivos, assim como nas condições de habitação e meios de transporte. Tudo isso, porém, sujeito à atuação dos atores envolvidos, dos mecanismos institucionais disponibilizados, tais como: recursos financeiros e das condições de produção da sociedade capitalista.

É preciso, no entanto, atentar para o fato de que o planejamento das cidades nas sociedades capitalistas, pelo viés das políticas públicas, tende a considerar a gestão pública uma atividade meramente técnica e administrativa, produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária. Assim, o planejamento e a implementação dessa política devem considerar não apenas sua dimensão planificadora e operacional, mas, sobretudo, os seus efeitos na organização social do espaço.

Um dos pontos que devem ser evidenciados diz respeito ao planejamento estatal. Entende-se que esse recurso ainda é uma das melhores soluções para o enfrentamento das contradições econômicas e sociais no modelo capitalista mas, na medida em que se mostra submetido à lógica da acumulação capitalista, e em contexto de austeridade, redução de gastos, orçamentos restritivos, e da força dos interesses privados, serve como instrumento de administração da questão urbana e dos seus conflitos, além de repassar para a sociedade que os interesses atendidos são da sociedade e de que o Estado é neutro e visa ao bem-comum. Ou seja, essa lógica exime o aparato estatal de suas funções e de seu papel de organizador e de executor das políticas de melhorias sociais destinadas às classes desfavorecidas ao transferir responsabilidades para a sociedade civil, evidentemente sem ocultar sua relevante importância nesse cenário de consolidação das parcerias.

Outro ponto que se destaca atualmente na análise do espaço urbano é o crescente processo de segregação socioespacial decorrente do processo de industrialização das

sociedades capitalistas e, atualmente, da expansão dos serviços, que se expressa nos níveis extremamente desiguais de renda, de infraestrutura urbana ou dos equipamentos urbanos, educação formal, qualificação profissional, entre outros, que necessita de uma sociedade civil vigilante, ativa, participativa, para contrabalancear o atendimento de interesses dominantes.

Essa discussão evidencia a relevância do debate sobre a participação da sociedade civil na condução do processo de planejamento e fiscalização das políticas urbanas, considerando que a formulação e efetivação das políticas não se estabelecem apenas no interior do aparato estatal.

Assim, corroborando com Silva (2013), entende-se que a análise do planejamento e gestão de políticas e de programas sociais, ou avaliação desses é condição essencial para se assegurar a democratização e controle social das políticas públicas pelas classes subalternas.

Entende-se que o planejamento e gestão participativa se constituem mecanismos para o fortalecimento da organização dos setores representativos da sociedade civil em prol da discussão e mobilização da sociedade em torno das políticas urbanas e, neste sentido, podem ampliar sua capacidade de exercer crítica em relação à gestão dessas políticas. Fica evidente que os mecanismos legais para assegurar a participação da sociedade no planejamento, na deliberação e no controle social das políticas públicas já existem, sendo, pois, necessário buscar garantir a materialização desses mecanismos, que dependem de uma ação efetiva dos sujeitos sociais envolvidos.

Essa diversidade de sujeitos sociais presentes no contexto local abre canais de interlocução junto aos governos (federal, estadual e municipal), favorecendo, de um lado, a apresentação das reivindicações dos diversos grupos sociais e, de outro, pondo em evidência os conflitos de interesses presentes na realidade social. Essa dinâmica política repercute diretamente no espaço urbano, determinando o desenho das políticas urbanas (RAMOS, 2002).

Políticas públicas e os espaços de planejamento são arenas de conflitos de interesses, são espaços contraditórios, contêm aspectos positivos ou negativos. Contudo, é justamente por ser conflituosa e contraditória, que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania.

Entretanto, como destaca Mézàros (2011), o fundamento do Estado moderno é indissociável da realização irrestringível dos objetivos materiais do sistema do capital, como estrutura de comando político do capital, mas que para obter legitimidade e continuar perpetuando a falsa visão de neutralidade, atende às demandas sociais, cuja ampliação da cobertura, do acesso depende das lutas sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O espaço urbano tem levado à segregação socioespacial, evidenciando a concentração dos serviços e equipamentos de uso coletivo no centro urbano, bem como a separação entre as áreas residenciais destinadas aos grupos de maior poder aquisitivo, como empresários, profissionais liberais, gestores, gerentes comerciais entre outros, e as áreas destinadas aos segmentos populares, desprovidas de bens, de serviços públicos e de precárias condições de estrutura sanitária e de esgoto inadequadas à moradia digna.

A segregação social envolve a concentração da propriedade privada e a polarização crescente do ponto de vista social entre as classes e frações de classe que se expressa nos níveis muito desiguais de acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade e Estado, sejam públicos ou privados.

A tendência no novo modelo de acumulação capitalista é a privatização do espaço público, e mercantilização dos equipamentos de uso coletivo e serviços sociais, utilizados como modo de reprodução do lucro.

Os impactos dessa nova realidade econômica, política e ideológica é o crescimento das desigualdades, sugerindo a existência de um processo de polarização do espaço urbano, embora não se possa falar de uma sociedade dual em vista da presença das classes médias nas áreas periféricas.

A política urbana supõe não só o planejamento, mas também o conjunto das práticas reais operacionalizadas pelo Estado para intervir financeira e juridicamente na organização do espaço urbano. Na concepção de Lojkine (1981) essas dimensões se articulam na dimensão urbanística que condensa, materializa e mede os efeitos sociais do planejamento e da sua operacionalização na organização social desse espaço urbano.

Admite-se que, ao incidirem sobre o espaço social, as políticas urbanas interferem na configuração desse espaço e, conseqüentemente, na distribuição e no uso dos equipamentos e serviços coletivos, assim como nas condições de habitação e meios de transporte. Tudo isso, porém, sujeito à atuação dos atores envolvidos, dos mecanismos institucionais disponibilizados por meio dos recursos financeiros e das condições de produção da sociedade capitalista.

Nesse sentido, as tendências do planejamento urbano estatal, apesar de cada vez mais participativo, transparente ainda não foram capazes de apontar ações que impactem nessa

realidade, diminuindo seus efeitos perversos, numa tentativa de manter a segregação socioespacial em níveis administráveis.

O planejamento das cidades nas sociedades capitalistas, viabilizado por políticas públicas, tende a considerar a gestão pública uma atividade meramente técnica e administrativa, uma peça orçamentária ou um conjunto de diretrizes e princípios que regem os planos de ações produzindo um ocultamento dos conflitos de interesses presentes na dinâmica societária. Assim, o planejamento e implementação dessa política, deve considerar não apenas sua dimensão planificadora e operacional, mas, sobretudo, os seus efeitos imediatos e, a longo prazo, a organização social do espaço urbano.

Destaca-se, ainda, a importância de ser incluída no debate a participação da sociedade civil na condução do processo de planejamento e fiscalização das políticas urbanas. A eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na intervenção dos interesses populares e projetos sociais com a sociedade civil, articulada e concretizada por meio de parcerias com vários segmentos sociais.

REFERÊNCIAS

- CALDEIRA, T. P. R. **Cidades de muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. 34. ed. São Paulo: Edusp, 2000.
- CARDOSO JR., J. C; POCHMANN, M. **Raízes da Concentração de Renda no Brasil: 1930 a 2000**. Brasília; Campinas: IPEA; CESIT, 2000. mimeo
- CEDRO, M. Segregação socioespacial: Descrição de algumas abordagens no Brasil. In: **Rev Eletr E-matróp**, Metrôpoles, n. 3, v.1, p. 15-19, dezembro, 2010.
- ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- GROSTEIN, M. D. Metrôpole e expansão urbana: A persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, junho, 2001.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital de fetiche – Capital Financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.
- IANNI, O. **A sociedade global**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- LEVEBVRE, H. **A cidade do capital**. Trad. Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social** – ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. A DIMENSÃO POLÍTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO PARTICIPATIVA. **São Paulo em Perspectiva**, 11 (3), 1997. Disponível: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_02.pdf. Acesso: 28.02.2015

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas & questões.** São Paulo: Cortez, 2009.

PZREWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo.** Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1995.

RAMOS, M. H. Políticas urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial. In: RAUTA, Maria Helena R. Ramos (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP & A, 2002. p. 133-150.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Veras, 2013.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

BESERRA, M. R.; TEIXEIRA, S. M.; Urbanização E Segregação Socioespacial: O Papel do Estado no Planejamento Urbano. **Rev. FSA**, Teresina, v.13, n.3, art.13, p.228-246, mai./jun. 2016.

Contribuição dos Autores	M. R. Beserra	S. M. Teixeira
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X